

## Ⅲ. 調査報告

### 1 調査結果概要

#### (1) 被災自治体

##### ① 事前の備え・予防体制

###### (防災担当主管課、男女共同参画担当主管課の状況)

アンケート調査において、防災担当主管課の職員体制は、被災県（熊本県及び大分県をいう。以下同じ。）では、常勤の職員数の平均は43.0人であり、そのうち女性は2.0人（5%）であった。被災市町村（被災自治体のうち、熊本地震に伴い避難所を開設した熊本県内の市町村及び大分県内の市町村をいう。以下同じ。）においては、常勤の職員数の平均は7.2人であり、そのうち女性は0.8人（11%）であった。〈Q1〉

また、男女共同参画担当主管課の職員体制は、被災県では、常勤の職員数の平均は16.0人であり、そのうち女性は9.5人（59%）であった。被災市町村においては、常勤の職員数の平均は5.8人であり、そのうち女性は1.8人（31%）であった。〈Q2〉

###### (地方防災会議の状況)

アンケート調査において、被災県の都道府県防災会議の委員数の平均は54.0人であり、そのうち女性は5.5人（10%）であった。また、被災市町村の市町村防災会議の委員数の平均は37.9人であり、そのうち女性は2.7人（7%）であった。、都道府県防災会議の委員に占める女性の割合の全国平均14.0%（平成28年）及び市町村防災会議に占める女性委員の割合の全国平均8.0%（平成28年）より低く、女性委員の割合を平成32年までに30%とすることとしている国の第4次男女共同参画基本計画（以下、「4次計画」という。）の成果目標よりもかなり低い状況となっていた。〈Q3〉

一方、平成23年度以降女性委員の割合が増えていると回答している被災自治体は、39団体中25団体（64%）であり、全体に女性委員は増加の傾向にある。〈Q5〉

女性委員の比率が10%以上と高い被災自治体においては、首長がその職員から指名する委員（5号委員）と自主防災組織又は学識経験者から首長が任命する委員（8号委員）の任命が進んでいる（5号委員は10%未満の団体より平均0.9人多く、8号委員は10%未満の団体より平均1.9人多い）。〈Q3〉

###### (地域防災計画の状況及び「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」等の活用状況)

アンケート調査によると、地域防災計画について、平成23年度以降、男女共同参画の視点から改正した被災自治体は14団体であった。主な改正内容は、男女のニーズに配慮した備蓄や男女共同参画の視点からの避難所運営など防災対応マニュアル等の作成であり、男女共同参画の視点からの研修・訓練や女性防災リーダーの育成を追加しているところもあった。なお、避難所運営等において、計画等があったため、今回の地震に際して、男女共同参画の視点からの対応等ができたと回答した被災自治体は、14団体あった。〈Q6、Q16〉

また、被災自治体の男女共同参画担当主管課においては、被災県（100%）及び22市町村（59%）

が「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」やこれに基づく「チェックリスト」を認識していた一方、これらを活用している団体は1県（50%）及び11市町村（30%）となり、認識度合と比して低い状況であった（ただし、活用していないと回答した1県は、独自のパンフレットを作成しており、これを活用していると回答）。被災自治体の防災担当主管課においては、同指針やチェックリストを認識している団体は、1県（50%）及び15市町村（41%）で、これらを活用している団体は1県（50%）及び7市町村（19%）と半減していた。〈Q7〉

**取組事例1 平成23年以降、地域防災計画に男女共同参画の視点から新たに書き加えた事項がある市町村の避難所における取組の実施状況**

平成23年以降で男女共同参画の視点からの避難所運営のニーズの高かった市町村、地域防災計画に男女共同参画の視点から新たに書き加えた事項がある被災市町村における、今回の災害対応における避難所での男女共同参画の視点を反映した取組の実施状況は、以下の通り。

男女共同参画の視点を反映した取組	熊本県				
	熊本市	八代市	菊池市	嘉島町	芦北町
①間仕切りによるプライバシーの確保	○		○	○	
②女性用更衣室	◎	◎	◎	○	○
③授乳室	◎	◎	◎	○	○
④女性専用の物干し場	○			△	
⑤男女別トイレ	◎	◎	◎	◎	○
⑥女性のトイレを男性よりも多めに設置					
⑦避難所の運営体制への女性の参画	◎	◎	◎	◎	◎
⑧女性用物資（生理用品や下着等）の女性による配布	◎		◎	◎	
⑨女性のニーズの把握	◎		○	◎	
⑩女性に対する暴力を防ぐための措置	◎		○	◎	
⑪女性に対する相談窓口の開設・周知	◎			○	
⑫乳幼児のいる家庭用エリアの設定	○		○		○
⑬女性や母子専用エリアの設定	◎		○		○
⑭女性は炊事のみ担当など性別や年齢による固定的役割分担に基づく運営とならないような取組	◎			△	

◎:1週間以内にできたもの、○:半月以内にできたもの、●:1か月以内にできたもの、△:1か月目以降にできたもの

**（男女共同参画の視点を踏まえた防災研修の実施状況）**

アンケート調査において、防災関係の研修（防災訓練も含む。）に関しては、職員向け・住民向け共に8割以上の被災自治体が実施しているが、男女共同参画の視点を踏まえた研修は、4市町村（14%）のみが職員向けに実施、1県（50%）及び7市町村（22%）が住民向けに実施と、実施割合が低くなっていた。〈Q9〉

ヒアリング調査から、現場の実態に即してその場で考えて取り組んだ結果、男女共同参画の視点が反映されていたという声がある一方、特段意識しなかったためニーズを把握してから男女共同参画の視点を踏まえた対応が後回しになったという事例もあった。

一方、男女共同参画の視点を踏まえた研修等を地域防災計画に位置付けている自治体も認められた。

### （自治会や町内会等を基礎とする自主防災組織における女性の参画）

アンケート調査において、自治会や町内会等を基礎とする自主防災組織（住民の隣保共同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）に対して、女性の参画促進に向けた取組を行っている被災自治体は、2県（100%）及び10市町村（27%）であり、女性防災リーダーの育成を行っている被災自治体は、6市町村（16%）のみであった。〈Q8〉

ヒアリング調査では、住民主体の避難所運営において、女性の視点を活かした例や女性リーダーによる男女共同参画の視点を踏まえた対応がなされるなどの好事例も見られた。

#### 取組事例2 益城町中央小学校の取組

益城町の中央小学校は、比較的地縁関係が薄い人の集まった避難所であったが、吉村静代氏（益城だいすきプロジェクト きままに 代表）を中心に、以下に示すような取組を実施し、発災2か月後から住民自治による運営を行った。

##### ①女性の視点からの避難所自主運営

女性だからこそできたことが多い。男性は組織的にやろうとし、そこに負担を感じる人がでてくる。「できる人が、できることを、できた分をする」という雰囲気になっていった。この方針について男性からの反対もなかった。

住民活動を促すタイミングは発災後2週間頃まで。1ヶ月経過すると支援を受けることに慣れて自発的に活動しなくなる恐れがある。「布団畳み」「掃除」「挨拶」といった日常生活に返る取組を実施しただけで避難者も元気になっていった。

##### ②固定的性別役割分担意識の解消

トイレも含めた掃除や食事配りなど、男女が共にやるような雰囲気づくりを行った。

##### ③女性・子ども専用スペースの確保

乳幼児のいる世帯（8世帯）の専用スペース、女性専用スペース（シャワールーム、着替えや清拭ができるスペース）を常に確保した。

##### ④働く女性への互助的サポート

3人の子どもがいる共働き家庭に対して、周りの避難者がサポートしていた。

避難所としてコミュニティが形成されていたため、仮設住宅への移動に際し、中央小避難者で当選した人が近隣にまとまって居住できるような配慮を役場と交渉した。顔見知りで隣同士になったことで、仕事で不在にしている家庭の洗濯物を雨のときに取り込んであげるなどの活動が自然になされている。

## ② 発災後の災害対応体制・被災者支援の状況等

### ア. 被災自治体の災害対応体制

#### （災害対策本部の状況）

アンケート調査において、被災県では、災害対策本部会議の構成員の数（最大時）の平均は17.0

人であり、そのうち女性は1.0人（6%）であった。被災市町村では、平均20.9人であり、そのうち女性は0.9人（4%）であった。＜Q10＞

避難所運営において、男女共同参画の視点からの取組が実施できた理由として、17%の被災自治体が「災害対策本部等からの指摘があった」と回答しており、「自治体内部の職員の議論で意見があり、取り組んだ」と回答した被災自治体は、33%であった。＜Q16＞

#### （発災時における男女共同参画担当部局の状況）

アンケート調査において、発災から1カ月以内に男女共同参画担当部局が男女共同参画の視点から災害対応を行うよう、庁内や関係機関等に要請を行った被災自治体は、1県（50%）及び4市町村（11%）であった。男女共同参画の視点から災害対応を行うよう、庁内や関係機関等に要請しながら、自らも避難所を回るなどして直接的に働きかけた団体は、熊本県と玉名市の2団体であった。＜Q11＞

### 取組事例3 熊本県男女共同参画センターの取組

熊本県男女共同参画センターは、4月26日から29日にかけて、熊本県内8市町村において100人以上の避難者がいる避難所31か所を巡回。避難所内外の設備等について、男女共同参画の視点から、内閣府作成のチェックシートに沿って確認し、必要に応じて避難所を管理している市町村職員等にインタビューを行い、改善の提案を実施。

5月9日、調査のフィードバックとして、熊本市を除く全市町村に、避難所設備等の優良事例と改善案を通知、男女共同参画視点に基づく配慮を求めた。

上記以外の熊本県男女共同参画センターの被災後の取組は以下の通り。

- ①避難所ポスター掲示（性暴力被害防止）
- ②熊日新聞「女性の悩み相談 熊本地震」連載
- ③男女共同参画 inパレア ロビー展（平成28年6月）・ワークショップ（平成28年7・11月、平成29年2月）
- ④被災地訪問相談事業（平成28年8月～、6市町村）
- ⑤ガールズ支援シンポジウム（協力事業）（平成28年9月）
- ⑥DV防止講演会（平成28年11月）
- ⑦男女共同参画推進員・地域リーダー研修（男女共同参画視点の防災・復興）
- ⑧女性活躍推進講演会（災害復興）（男女課共催）（平成28年10月）
- ⑨男女共同参画の視点からの防災研修プログラム（内閣府公募事業・男女課）（平成29年1月）
- ⑩防災・復興シンポジウム（男女課共催） H29.1

#### 取組事例4 熊本市男女共同参画センターの取組

平成28年4月14日、16日の熊本地震発生後、「熊本市男女共同参画センターはあもにい」には、阪神淡路大震災や新潟県中越地震、東日本大震災など過去の震災での経験や報告書などについて、全国の女性会館、男女共同参画センターなどのアドバイスが寄せられた。それを受け、熊本市内各地の避難所を回って、男女共同参画の視点からアドバイス等を行う「避難所キャラバン」等を実施した。具体的な取組は次の通り。

##### ①男女共同参画の視点からの環境改善活動

- ・内閣府チェックシートによる、避難所スタッフヒアリング
- ・更衣室や授乳室などの表示配布
- ・意見箱「みんなの声」の設置・意見の回収
- ・避難所入所者個別ヒアリング
- ・女性や子ども向けの支援物資提供の呼びかけおよび配布

##### ②性暴力・DV防止啓発運動

- ・性暴力・DV防止ポスター・チラシ、カード、HPによる啓発

##### ③避難者自立支援講座

- ・防災ミニ講座（平成28年7～8月）
- ・防災食講座避難者支援（平成28年6～8月）
- ・足湯&茶話会 ・防災食クッキング（平成28年9月～平成29年3月）

##### ④支援者支援

- ・自己メンテナンスシートの作成
- ・支援者ストレスケア研修（平成28年8・9・11月）

##### ⑤若者支援

- ・ガールズ支援シンポジウム（主催）（平成28年9月）

##### ⑥防災基礎講座・避難所運営実践講座（平成28年10月）

##### ⑦親子支援

- ・「子育ておしゃべり会」（平成28年6～12月）
- ・親子メンタルケア講座（市内5か所 保育園・養護施設など）（平成28年8～9月）
- ・LADY・トーク（共催）（平成28年11月）
- ・防災食を使った 父子料理教室（平成28年11月）

##### ⑧被災者支援講座

- ・「私が私のベストフレンド」（平成28年9月）（北九州市立男女共同参画センタームーブ協力）

##### ⑨熊本地震活動集会（共催）（平成29年3月）

##### ⑩ミモザフェスティバル 防災パネル展示（平成29年3月）

（「避難所キャラバン中間報告書」（熊本市男女共同参画センターはあもにい）より引用）

## イ. 災害対応職員の状況

### (女性職員の宿直勤務の状況)

アンケート調査において、女性職員等が避難所や庁舎に宿直等して災害対応業務を行った被災自治体は1県(50%)及び33市町村(89%)であり、そのうち、女性職員の宿直等に当たり配慮や工夫をしていたとの回答があった被災自治体は、16市町村(43%)であった。〈Q13〉

女性職員の宿直等の際の配慮や工夫には、「女性のみでの宿直は行わない(夜間の避難所対応には男性職員を配置)」、「女性職員が1人にならないように配慮(必ず男性職員が同席)」、「女性職員の宿直等に当たり、宿泊の際は女性同士ペアで宿泊するように配慮した」、「仮眠室や専用の部屋を別に設けた」、「子育てや介護中の職員に対しては極力、宿直から外すようにし、やむを得ず宿直勤務をさせる場合でも、日程の調整を行うなど、宿直が可能かどうか聞き取りながら配置した」等の回答があった。〈Q13〉

また、大分県日田市では、「災害対応が長期化したため、職員体制を3班体制で7時間勤務のローテーション」とする取組を行っていた。〈Q13〉

### (育児、介護を行っている職員の状況)

子育てや介護に携わっている職員が災害対応業務を行った例があるとの回答があった被災自治体は1県(50%)及び27市町村(73%)であった。このような職員がどのようにして育児や介護を行っていたかについての回答は、「夫または妻など家族に依頼した」(86%)、「保育所や介護施設に預けていた」(79%)、「両親や兄弟姉妹、親戚等の親族に依頼した」(75%)であった。〈Q12〉

ヒアリング調査によると、益城町では3世代同居も多く、家族での対応ができていたとの声があり、御船町においては、首長のリーダーシップにより、約4日で乳幼児がいる世帯対象の一時避難所を開設し、保育が再開されたとの回答があった。さらに、アンケート調査における熊本県の回答からは、「県職員連合労働組合本部が職員の子ども(幼稚園～小中学生)の預かりを実施。(4月末から5月の連休明けまでの計5日間で述べ50名の子どもを預かり)」という回答があった。

## 取組事例5 御船町における保育環境の早期整備に関する取組

御船町では、乳児がいる世帯が夜泣きのために避難所に居づらく車中泊しているという情報があり、災害対策本部において課題とされた。災害対策本部から乳児世帯専用避難所開設が必要との報告を受け、こども未来課において乳児世帯専用避難所の早期開設に取り組んだ。

- ・乳児世帯専用避難所は、元々幼稚園だった施設の半分を利用して開設していた「子育てふれあい館」内に4月19日～28日まで設置。館内の2部屋（100㎡（20畳）程度）で、最大25世帯収容できるようスペースを区切った。ピーク時は11世帯・48人が生活した。
- ・乳児世帯専用避難所の支援スタッフは全て町役場職員（休園中の公立保育園3園の保育士等職員、こども未来課職員）。町の正規職員の保育士をローテーションで常時2名配置した。
- ・保護者もゆっくりでき、子どもも保育士と遊べるなど好評だった。避難者同士の交流もでき、保健センターの沐浴サービス中止に伴い、外部から沐浴だけのために通う人もいた。
- ・世帯ごとの利用期間は長短様々であったが、保育園再開までのつなぎの場として専用避難所は有効だった。

また、公立保育園3園のうち、山間部で断水中の1園以外の2園を4月25日に再開し、民間保育所もほぼ同時期に再開した。4月18日時点で1週間以内の再開を目指す方針をこども未来課で決定し、災害対策本部に報告。事前に町長とも協議を行った。

- ・4月25日の早期再開により、子どものストレスが比較的少なかったと感じる。
- ・保育所再開により子どもの昼間の預け先ができたことで、保護者も仕事復帰や避難所を出てからの居住先の目途をつけることができ、結果として乳児世帯専用避難所の閉所も早期にできた。乳幼児専用避難所は希望者がいれば延長検討の余地はあったが予定通り閉所できた。
- ・再開当初は延長保育無し（18時まで）で、5月9日から延長保育（19時まで）を再開したが当初は利用が少なかった。6月からは通常の運営に戻った。

また、熊本子ども・女性支援ネット、日本財団及びシビックフォースが共同して、日本福祉大学の塩崎教授コーディネートの下、被災自治体の保育園に保育士を派遣したという事例もあり、派遣を受け入れた保育園からは、職員の休息や子どもたちの気分転換等の観点から大変ありがたかったとの声も聞かれた。

#### 取組事例6 保育園ころ及びちょうよう保育園への保育士派遣の取組（日本福祉大学）

<保育園ころ（熊本県益城町）>

保育園ころは認可外の保育園で、4月18日から保育を再開した。近隣の小学校の再開が遅かったことから、4月下旬から学童保育の受入も開始し、園児も徐々に人数が増えていたため、慢性的に人手不足であった。

保育士の派遣については11月14日～16日（保育士2名）と11月24日～26日（保育士1名）の2回に渡り、受入を行い、日本福祉大学の塩崎准教授が派遣に関する調整を実施。震災から半年が過ぎ、園児が増えてくる一方、職員の数不足気味で、新人の育成もできず、困っていたところに派遣の話が来た。

派遣受入期間中は、交代で職員を休ませたり、園長や経験のある職員が新人に付いたりすることによりサポートを行うことができた。園の子どもたちも派遣で来た先生とすぐに打ち解け、職員、園児ともに良い気分転換になった。

保育園ころからは、「こういった取組は今後も続けていただけると被災地の保育園は助かる」との声が聞かれた。

<ちょうよう保育園（熊本県南阿蘇村）>

ちょうよう保育園は村営の公立保育園であり、南阿蘇村からの指示により4月26日から保育園を再開、保育士の派遣については、10月18日～19日の2日間で、4名の保育士（男性2名、女性2名）を受け入れ、保育園ころと同様、日本福祉大学の塩崎准教授が間に入り、中堅の職員を派遣するよう調整を実施。経験のある保育士を派遣してくれたことで、その間、ちょうよう保育園の保育士に休暇を与えることができ、また、全く地域特性の異なる場所から（名古屋3名、東京1名）保育士が派遣に来たことで、保育のやり方等にも違いがあり、双方の保育士にとって勉強となった。園の子どもたちも派遣で来た先生とすぐに打ち解け、違和感なく馴染んでいた。

ちょうよう保育園からは、「このような取組は今後もあると保育園は大変助かると考えている。派遣する側の立場に立ったとしても今回くらいの期間（2日、3日程度）ならば、何とか派遣は可能だと思う。」との声も聞かれた。

#### ウ. 被災者に対する支援の状況

##### （避難所運営の状況）

アンケート調査において、指定避難所の設置・運営を行った34市町村のうち、被害が軽微であったため避難所の数や運営期間が短く、男女共同参画の視点を反映した取組に対するニーズが少



なかったと思われる市町村を除く24市町村<sup>1</sup>のうち、男女共同参画の視点を反映した取組を、「1週間以内」に少なくとも1箇所以上で実施、「半月以内」に少なくとも1箇所以上で実施、「1か月以内」に少なくとも1箇所以上で実施、と回答した市町村数は以下の通りとなった。

(上段:市町村数、下段:%)

男女共同参画の視点を反映した取組	1か月以内までに実施				1か月の合計	無	わからない
	1週間以内	半月以内	1か月以内	合計			
①間仕切りによるプライバシーの確保	2 8.3%	7 29.2%	4 16.7%	13 54.2%	1 4.2%	10 41.7%	0 0.0%
②女性用更衣室	5 20.8%	5 20.8%	1 4.2%	11 45.8%	3 12.5%	10 41.7%	0 0.0%
③授乳室	7 29.2%	3 12.5%	1 4.2%	11 45.8%	2 8.3%	10 41.7%	1 4.2%
④女性専用の物干し場	0 0.0%	1 4.2%	0 0.0%	1 4.2%	4 16.7%	16 66.7%	3 12.5%
⑤男女別トイレ	17 70.8%	2 8.3%	1 4.2%	20 83.3%	0 0.0%	4 16.7%	0 0.0%
⑥女性のトイレを男性よりも多めに設置	3 12.5%	1 4.2%	0 0.0%	4 16.7%	0 0.0%	15 62.5%	5 20.8%
⑦避難所の運営体制への女性の参画	14 58.3%	1 4.2%	0 0.0%	15 62.5%	0 0.0%	7 29.2%	2 8.3%
⑧女性用物資(生理用品や下着等)の女性による配布	7 29.2%	1 4.2%	0 0.0%	8 33.3%	2 8.3%	13 54.2%	1 4.2%
⑨女性のニーズの把握	4 16.7%	4 16.7%	0 0.0%	8 33.3%	3 12.5%	12 50.0%	1 4.2%
⑩女性に対する暴力を防ぐための措置	2 8.3%	2 8.3%	0 0.0%	4 16.7%	1 4.2%	14 58.3%	5 20.8%
⑪女性に対する相談窓口の開設・周知	1 4.2%	4 16.7%	1 4.2%	6 25.0%	3 12.5%	12 50.0%	3 12.5%
⑫乳幼児のいる家庭用エリアの設定	3 12.5%	4 16.7%	1 4.2%	8 33.3%	0 0.0%	12 50.0%	4 16.7%
⑬女性や母子専用エリアの設定	2 8.3%	3 12.5%	1 4.2%	6 25.0%	0 0.0%	15 62.5%	3 12.5%
⑭女性は炊事のみ担当など性別や年齢による固定的役割分担に基づく運営とならないような取組	3 12.5%	0 0.0%	0 0.0%	3 12.5%	1 4.2%	17 70.8%	3 12.5%

避難所運営における男女共同参画の取組については、取組ごとに実施状況にばらつきがあるが、男女別トイレや避難所の運営体制への女性の参画、間仕切りによるプライバシー確保、女性用更衣室、授乳室の整備等は5割前後の自治体で1か月以内と早期に実施されており、女性用物資(生理用品や下着等)の女性による配布、乳幼児のいる家庭用エリアの設定、女性のニーズの把握も3割以上の自治体で1か月以内に行われていた。なお、周辺のコインランドリーが利用できる状況などから、女性の物干し場の取組が少なかったと考えられる。

男女共同参画の視点を反映した取組が上記期間内に実施できた理由には、「避難住民のニーズなどを聞き取って取り組んだ」(47%)

<sup>1</sup> 指定避難所を1箇所以上開設し、中長期的に運営を行った市町村を対象とした。(自主避難所のみ、家屋被害等少なく運営期間が短かった避難所のみ、などと回答した市町村を除く。)

「地域防災計画、防災マニュアル等に規定してある通り、取り組んだ」(47%)

「自治体内部の職員の議論で意見があり取り組んだ」(33%)

「災害対策本部等からの指摘があった」(17%)

が主なものとして挙げられていた。<Q16>

これに対し、男女共同参画の視点を反映した取組が上記期間内に実施できなかった理由としては、

「避難住民のニーズがあまりなかった」(57%)

「発災直後は避難者が多くて対応できなかったが、避難住民の減少や避難所の集約などを機にできるようになった」(31%)

が主なものとして挙げられていた。<Q17>

#### (指定避難所ではない避難所の状況)

アンケート調査において、熊本地震において被害が甚大であった地域では、指定避難所のみでは被災者を収容しきれなかったなどの理由から、被災市町村のうち24団体が指定避難所ではない避難所が立ち上がったことを認識していたとの回答が得られており、ヒアリング調査も含め、一部の大学や保育園等が自発的に避難所を運営していたといった事例が得られた。<Q14>

男女共同参画の視点からは、男女共同参画センターがシングルマザーや高齢女性等、女性を積極的に受け入れていた事例や福祉系大学における医療体制の充実した福祉避難所、保育園で開設された日常に近い自主避難所などが挙げられる。

また、指定避難所ではない避難所が立ち上がったことを認識していた24の被災自治体では、多くの指定避難所ではない避難所は住民が運営の担い手であるが、施設管理者や市町村職員によるものも1/3程度の団体に存在していた。

#### (母子避難所、女性専用避難所等の開設状況)

アンケート調査において、指定避難所の設置・運営を行った34市町村のうち、母子等(母子、妊産婦、新生児及び乳幼児をいう。以下同じ。)を対象とする避難所や女性専用の避難所を設置、運営した団体は5市町村(15%)であった。指定避難所ではない避難所において、同避難所の設置・運営を把握していた24市町村のうち、母子等を対象とする避難所や女性専用の避難所が設置、運営されていたことを把握していた団体は2市町村(8%)であった。<Q14>また、避難所において、「乳幼児のいる家庭エリアの設定」、「女性や母子専用エリアの設定」といった取組が3割前後の市町村で実施されていた。<Q15>

一方、ヒアリング調査によると、熊本県助産師会及び熊本市男女共同参画センター「はあもにい」が「女性専用の避難所」を設置したが、それ程利用されなかった事例も見られた。利用に至らなかったのは、「女性や乳幼児のみ」しか入所できないなどの条件があった場合等、他の家族と別々に避難生活を送ることに不安を感じる人が多かったようだとの声が挙げられていた。

このほか、熊本県助産師会が、熊本市内の小学校に母子支援拠点を設置したところ、沐浴や検診のために多くの母子が訪れたといった事例も見受けられ、熊本県助産師会は各避難所へ母子世帯への配慮を呼びかけたり、震災後の母子のメンタルケア等の様々な支援を行っていた。

## 取組事例7 熊本県助産師会の母子支援拠点設置の取組

熊本県助産師会は、4月18日から29日まで母子支援拠点を熊本市立砂取小学校の特別支援教室に設置した。

- ・砂取小学校の校長（男性）は、男女共同参画に非常に理解があり、特別支援教室の提供だけではなく、物資等も支援してもらった。
- ・母子支援拠点としてケアを行うことによって、児童福祉施設や他団体から支援物資が集まってきた。
- ・乳幼児のケア（沐浴や検診等）、母親のおっぱいのケア、母親の癒やしなどの助産師のケアを実施した。
- ・熊本県助産師会の会員が複数名のローテーションで母子支援にあたった（昼間のみ）。
- ・沐浴や検診等のために98人の母親が来訪した。

母親たちは、SNS等で母子の支援拠点の情報を得ていたようである。

<母子の支援拠点に関する熊本県助産師会の意見>

- ・母子の支援拠点は、宿泊型でなくても良いが、小学校区単位にいくつかつあることが重要である。
- ・厚生労働省が地域における包括母子支援センターの開設を働き掛けおり、助産師がいて、そこで母子支援が継続的に受けられるという形になれば、今回のような災害時には母子支援拠点として繋がっていくのではないかと。
- ・単に行政で交通整理するのでは無く、フィンランドのネウボラの組織のように、切れ目なく、そこで母子支援が受けられるという施設を平常時から作っていくことが必要である。

### （福祉施設における災害対応）

ヒアリング調査によると、ある被災地の特別養護老人ホームにおいて、介護スタッフの男性の割合が増え（災害派遣で派遣される職員は男性が多く、女性職員は、交通事情等から出勤できない人が多かった）、介護者と被介護者の性別が異なり、同性による介護ができない状況になったという事例があった。これは被災時の福祉においては重要な課題である。

### （ニーズの把握及びニーズへの対応状況）

アンケート調査において、指定避難所での育児、介護、女性等の多様なニーズの把握方法については、「保育士、介護士、看護師、保健師など専門職員を配置した」（57%）、「避難所の担当職員や避難所の運営体制に女性を配置した」（46%）、「地元をよく知る市町村職員を担当とするようにした」（27%）などの回答が多かった。<Q19>

育児、介護、女性用品等の物資に対するニーズを把握し、対応するための工夫としては、「女性職員やボランティアによるニーズ調査」、「相談窓口を設置し、地震による困り事などの把握に努めた」、「保健師が血圧測定等一般的な問診をする中でニーズの聞き取りを行った。その都度関係機関と連携し対応した」、「運営スタッフ（市職員）による聞き取りを毎日行い、在庫物資の残

高を毎日本部へ報告し、補充する物資を把握した」、「震災後10日後くらいから、物資の供給にあたっては、各避難所が支援物資配送依頼票を提出し、必要な物資を毎日配送した」といった回答があった。〈Q22〉

ヒアリング調査によると、「集約後の避難所のトイレ(男女別)に意見箱を設置した」(熊本市)、「発災後、看護師・理学療法士等の専門職を非常勤職員として臨時雇用し、避難所の巡回相談や要支援者のリストアップを行った。」、結果として「女性が話しやすいため、保健医療以外のニーズ把握や要配慮世帯の発見にも役立った」(益城町)といった取組があった。さらに、早期の保育環境の整備に対するニーズも一定数あったことが指摘された。早期に保育を再開した保育園には他被災市町村から利用者が来たとの事例もあった。

### 取組事例8 さくらんぼ保育園の保育園による避難所開設・運営の取組

熊本市のさくらんぼ保育園(保育士45人、子どもの定員130人)では、発災後、建物の状態を園長が確認し、被災者の受け入れを開始した。施設が築3年で比較的強固に作られていたこと、地下水、プロパンガス等の確保ができたことが、避難施設としては良かったとのことであった。

- ・職員に連絡をとり、可能な人に招集をかけた。近隣と日頃からのつながりもあり、炊き出し、受け入れの体制を整えた。
- ・ホール、乳児室、1階の教室を全部開放。益城町の被災者からも相談があり、共働き家庭の保育を受け入れた。
- ・「保育園」という、元々が子どもと保護者を対象とした施設であるため、授乳、沐浴など子育て中の母親に必要なスペースがスムーズに確保できた。また、支援にあたった職員自身に、子育て中の者、子育て経験者がおり、自然に女性に対する配慮が行われた。
- ・発災後は休園していたが、両親共働き、消防、公務員等、出勤の必要性がある家庭について、4月16日から子どもの預かりを実施した。朝連れてきて、夕方両親どちらかが迎えに来る。その間、食事も提供した。
- ・近隣の高齢者の日中の預かり、宿泊対応なども行った。
- ・避難者及び近隣住民への炊き出しを実施。対応した給食室の職員も保護者であり、園に2、30年勤務しており、かつ近隣の住人でもある。炊き出しは、毎日100から120食ぐらい。
- ・園の保護者も夫婦共働きで、小学校よりも保育園の再開が早かった。そのため小学校の子どもの居場所が無くて困るため、小学生についても受入を行った。
- ・避難者名簿は作成していない。困った人が、来たいときに来て、食べて帰れば良いというスタンス。近所のお年寄りに対し、帰宅後食事だけを職員が届けるケースもあった。
- ・4月24日まで避難所として運営し、25日から保育所として再開した。
- ・保育関係のボランティア、職員の友達等の受入も行った。また乳児室、ベビーバスもあるので、沐浴を受け入れた。そういうケアは、小学校よりも保育園の方が適している。

その他にも、民間支援団体向けのアンケート調査において、避難所以外の支援で、育児・介護・女性・男性等の多様なニーズへの配慮を行った事例として、「地震後、保育園や学校が休校・休園

となり、子どもを預ける施設がなく、多くの子育て中の先生方が医療現場に向かうことができない状態が懸念されたため、会員の先生からの発案で、熊本市医師会館内に併設している、一時預かり保育所「メディッククラブ」において、医師の子どもを対象に、4月21日から5月9日までの12日間（日曜・祝日を除く）、保育所の臨時無料開放を実施した。また、開放の際、昼食・おやつも無料提供した。」との回答や、「熊本市民病が被災したため、児童発達・障がい児の預かりが不可能となり、熊本市内にある民間の「おがた内科・小児科」が、トレーラーハウスを用いて、預かり場所を設置した。そこへ有資格者（保育士、社会福祉主事、サービス管理士、相談支援専門員など）を派遣した。」といった回答があった。

#### **取組事例9 ピースボート災害ボランティアセンター（PBV）の児童発達・障がい児支援の取組**

震災から2カ月あまりが経った2016年7月1日、熊本市内にある医療施設、おがた小児科・内科内に、児童発達支援・放課後等デイサービスの事業所「ばんぷきんクラブ」が誕生しました。これは、医療的な支援を必要とする、発達障害のある子どものための通所施設です。

医療的ケアが必要な子どもたちは、震災後さまざまな場面で苦難を強いられます。

震災直後、避難所に非難したものの綺麗な水が手に入らず、器具の消毒ができずに胃ろうチューブを詰まらせてしまう子どももいました。また別の家庭では、人工呼吸器をつけているため電源の確保が必要不可欠となります。いつ起こるか分からない余震への不安の中、家屋から電源を車まで引き、2週間車中泊をしていたそうです。

電源の確保、衛生的な環境が確保されないことが、様態の悪化に直結してしまう可能性もあります。保護者への精神的、身体的負担は計り知れません。

そんな中で子どもを安心して預けることができる居場所作りが早急に必要となり、この「ばんぷきんクラブ」が開設されました。現在は、約9組のお子さんが利用されており、保護者の方からは、「子どもが早くばんぷきんに行きたいとせがむ」、「夜間はケアで眠れない分、昼間に休憩することができる」、「ばんぷきんに行きはじめてから子どもの成長を感じる」といった声も頂くようになりました。

PBVでは、医療関連を専門とする支援団体と協力しながら、その立ち上げを支援するとともに、有資格者のボランティアスタッフを派遣し、約5ヶ月あまり継続的なサポートを行いました。

（「2016年 熊本地震 支援活動報告書」（ピースボート災害ボランティアセンター（PBV）より引用）

（物資のニーズについて）

また、男女共同参画の視点から必要と思われる物資に関しては、発災後のニーズが高かったものは、「簡易間仕切り」（男性：22%、女性：30%）、「段ボールベッド」（男性：27%、女性：27%）、「生理用品」（女性：27%）、「粉ミルク」（女性：30%）、「小児用紙おむつ」（女性：32%）、「おしりふき」（女性：32%）、「離乳食」（女性：24%）、「成人用おむつ」（男性：24%、女性：24%）であった。

ヒアリング調査において、発災直後に食料や水の不足があったが、発災から数日が経過し、支

援物資が届き始め、商店等の営業が比較的早く再開した地域も多かったことから、物資の充足度はあまり問題にならなかったとの指摘があった。特に、男女共同参画の視点から必要と思われる物資に関しては、東日本大震災の時と異なり、津波で家屋等が流されたりすることがなく、必要な物資や使い慣れた物資を自宅に取りに戻ったりしていることも多かったようである。

#### **取組事例10 熊本市男女共同参画センター「はあもにい」の支援物資の受入の管理等の取組**

発災直後、熊本市男女共同参画センター「はあもにい」（以下単に「はあもにい」という。）は指定避難所ではなかったこともあり、館内には備蓄も支援物資もない状況であった。4月14日の最大震度7を観測した地震の翌日から、全国の女性団体や個人・企業から、支援物資を送りたいというメールや電話が相次いだ。

全国女性会館協議会が構築していた広域災害を想定した「相互援助システム」のつながりで、東北の全国女性会館協議会の会員館（男女共同参画センター）から「支援物資を受け過ぎると、そこに人手をかなり取られてしまう」「必要なものを自分たちからオーダーし、物資の種類や数量、配送ルートや到着日時などを管理した上で受け入れた方がよい」などのアドバイスを受けた。そのおかげで、ほとんどの支援物資については、必要なものを必要なタイミングでこちらからオーダーする形で送っていただくことができた。最初に送ってもらったのは、ライト付きの防犯ブザー、洗濯ネット、ウエットティッシュ、女性用下着、アレルギー用の離乳食・ミルク等であった。館内に避難所を開設した5月以降は、女性や子ども用品に限って支援物資の受入を行った。全国女性会館協議会の会員館からは、こちらからリストした物資をそれぞれに時期や数量等も重複のないように送ってもらうことができ、とても助かった。

また、各地の避難所を集約し、はあもにいが集約された拠点避難所となった際、急遽被災者の食事に電気ポットが複数台必要になったが、ネットワークの連絡網で翌日には福岡県から届くという迅速な対応もしていただくことができた。

集まった物資は、SNSや関係団体への連絡網を駆使して情報を流し、必要な団体等に受取に来てもらったり、はあもにいのスタッフが避難所の環境改善のために巡回する際に届けたりした。その他企業等から大量に届いた物資については、他県からのボランティアや研究者、視察の方々のはあもにいに立ち寄られた時に、益城町や南阿蘇村の避難所にも届けてもらうよう依頼した。

その他、福岡在住の女性がSNS上に『はあもにい 香りのプロジェクト』を立ち上げていただいたことにより、全国からたくさんの香りの支援物資（アロマオイル・アロマスプレー・ハーブティー・ハーブ石鹸など）が届き、避難所生活が長引く中で疲弊していた避難者や支援者の疲れを癒やしてくれた。

### 取組事例11 保育問題研究会（玉川大学 鈴木教授）の物資の立替払い支援の取組

御船町立高木保育園は、地震により園舎が被災したため、近隣施設を仮設園舎にして運営を行っていた。そこに、熊本学園大学の宮里教授の仲介により、保育問題研究会（玉川大学 鈴木教授）の支援が入った。

保育問題研究会から物資の支援について、高木保育園で必要な物資を発注し、その請求書を保育問題研究会の事務局に送付すれば、その品物を寄付する（支払は保育問題研究会が義捐金等で肩代わりする）との申出を受けた。

高木保育園では、ビニールプールとオルガンを発注し、自分たちが必要とする物資の支援を受けることができ、大変助かったとのことであった。

#### （在宅避難、テント泊避難、車中泊避難の状況）

アンケート調査からは、熊本地震において多く見られた在宅避難、テント泊避難及び車中泊避難に対して、「男女共同参画の視点からニーズの把握が困難だった」（92%）、「男女共同参画の視点から支援情報の提供が困難だった」（58%）、「男女共同参画の視点から支援物資の提供が困難だった」（42%）という結果が得られている。

被災した自宅の敷地内等にテント泊を行っている場合や夜間のみ車中泊を行っている避難者等も多かったため、在宅避難、テント泊避難、車中泊避難の実態を把握することも困難な状況であったようである。

車中泊避難については、エコノミークラス症候群のリスクが高まるため、特にリスクが高いとされる女性への健康配慮が重要であるが、熊本市で生後約3週間の新生児が震災関連死と認定された<sup>2</sup>ということや熊本県助産師会へのヒアリング調査からも、妊婦、乳幼児においては、特にリスクが高まるという結果が得られた。

### ③ 復旧・復興期の取組

#### （復興計画作策定に関する状況）

アンケート調査結果において、被災県では、復興計画の策定に向けた委員会等の委員の男女比は、男性5人に対して女性は2人（29%）であった。被災市町村のうち、復興計画を策定する7団体の委員数の平均では、男性17.7人に対して女性は2.3人（12%）であった。

また、復興計画の中に男女共同参画の視点を反映させるための工夫には、「計画策定委員に女性委員を積極的に任命した」（31%）、「パブリックコメントを活用し、多様な意見を反映した」（39%）が挙げられており、今後の復興上の課題としては、「平時以上に仕事と育児等と仕事の両立が困難

---

<sup>2</sup> 新生児は、母親が妊娠5ヵ月で被災。4月14日の最大震度7を観測した地震から車中泊を約10日間続けている中で腹痛が起き、かかりつけの病院が被災していたため、県外の病院に新幹線と救急車で移動して入院。切迫早産の危険性と、羊水内に菌も発生したため、5月上旬に帝王切開で出産したが、体重は466グラムの超未熟児で、約3週間後の5月24日に敗血症で亡くなったという。（2016年9月29日 朝日新聞 DIGITAL）

になる」(41%)、「生活再建支援に携わる関係者に男女共同参画の視点を持っている者が少ない」(28%)といったものが挙げられていた。

#### (応急仮設住宅における男女共同参画の視点からの取組の状況)

アンケート調査において、応急仮設住宅における男女共同参画の視点からの取組は被災自治体の半数で行われており、「応急仮設住宅の計画・設計の段階において、意思決定の場に女性が参加した」(8%)、「応急仮設住宅の敷地内での死角や暗い場所への対応など安全への配慮」(8%)、「応急仮設住宅の入居者選定の際に、乳幼児のいる家庭、単身女性や母子世帯等の入居先や優先度について配慮」(10%)、保健師等による巡回訪問(保健指導等)(21%)、広報誌等による定期的な情報提供(26%)、住民同士の交流の場の設置・運営(26%)、生活上の不具合や不便を聞くための戸別訪問(26%)といった回答が得られた。

ヒアリング調査において、熊本県の応急仮設住宅の入居者選定の際の優先世帯の基準は、「障害者」、「乳幼児」、「妊産婦」及び「高齢者(一部)」であり、「一人親世帯」は基準に含まれていなかった。また、みなし仮設(民間の仮設住宅を地方公共団体が借り上げて被災者に提供される住宅をいう。)の入居者に対しては、みなし仮設が被災自治体の区域外に設置され、広範囲にわたって被災者が点在することとなったため、入居者の状況把握等が難しかったとのことであった。

#### 取組事例12 熊本県の「被災地訪問相談事業」に関する取組

熊本県では、内閣府の支援も得ながら、「被災地訪問相談事業」に重点的に取り組んでいる。

「被災地訪問相談事業」は、平成28年8月から翌年3月(予定)まで、平均月5~6日のペースで被災地の避難所や仮設団地を訪問。個別相談やおしゃべり会などを実施し、主として女性を対象に、抱えている課題解決、心身の負担軽減、自身のエンパワーメント等を図っている。

#### (発災後の女性の就業状況)

ヒアリング調査において、特に被害の大きかった地域では、仕事がなくなり離職を余儀なくされたとの相談が寄せられていたが、女性からの相談がやや多かったとの意見があった。また、地震による転倒等で親が入院や介護施設へ入所したり、要介護となり自身で介護を行うこととなった女性が解雇されたり、休職を余儀なくされた事例が報告されたとのことであった。

被災自治体の職員には、仕事で自分が家を不在にしている際に何かあった場合、精神的な面から子どもが心配であり、仕事を辞めるといった選択を考えていた人もいた。

また、熊本県と熊本市の共同実施による「ひとり親家庭における熊本地震後の現況確認調査結果(最終)」によると、回答したひとり親家庭の9割が母子家庭で、かつ回答者の4割が非正規雇用であった。加えて、同調査では平成28年8月末時点において、ひとり親家庭で就業形態に変化があった者は正規雇用4.8%(うち失職1.5%)に対し、非正規雇用17.2%(うち失職3.2%)と3倍以上の開きが出ている。被災前より収入が減少したひとり親家庭は県全体で16.4%、被災前より収入が減少したひとり親家庭のうち、5割以上収入が減少したひとり親家庭は県全体で17.3%という結果も得られており、非正規雇用の失業や収入の減少といった課題が発生していると考えられる。



#### ④ 応援自治体及び民間支援団体との連携状況

##### (男女共同参画の視点からの被災者支援等のために連携した団体の状況)

アンケート調査において、他団体との連携状況について回答を求めたところ、「女性の支援ニーズへの対応」に当たっての連携先は、被災県では、「地方公共団体」、「警察」、「男女共同参画センター」、「ボランティアネットワーク」、「ボランティア団体（個別）」、「社会福祉協議会」及び「NPO等民間支援団体」と回答があり、被災市町村では、「地方公共団体」(27%)、「社会福祉協議会」(16%)、「警察」(14%)、「男女共同参画センター」(11%)、「NPO等民間支援団体」(8%)、「病院・診療所・医師会等」(8%)といった回答が多かった。<Q39>

「母子支援」の課題への対応に当たっての連携先は、被災県では、「地方公共団体」、「男女共同参画センター」及び「NPO等民間支援団体」と回答があり、被災市町村では、「地方公共団体」(22%)、「社会福祉協議会」(16%)、「男女共同参画センター」(8%)、「ボランティア団体（個別）」(8%)、「NPO等民間支援団体」(8%)、「病院・診療所・医師会等」(8%)、「保育所・幼稚園」(11%)といった回答が多かった。<Q39>

「DV・虐待」の課題への対応に当たっての連携先は、被災県では、「地方公共団体」、「警察」、「男女共同参画センター」、「配偶者暴力相談支援センター」、「ボランティアネットワーク」、「NPO等民間支援団体」、「弁護士・司法書士等」、「病院・診療所・医師会等」、「保育所・幼稚園」、「小学校」、「中学校」及び「高等学校・専門学校・大学等」との回答があり、被災市町村では、「地方公共団体」(22%)、「警察」(16%)、「男女共同参画センター」(11%)、「NPO等民間支援団体」(8%)といった回答が多かった。<Q39>

##### (被災自治体と応援自治体及び民間支援団体との連携状況)

アンケート調査において、被災自治体職員と応援自治体からの派遣職員及び民間支援団体との連携状況に関して、被災県からは「民間支援団体と概ね円滑に情報共有ができた」、「民間支援団体と概ね円滑に役割分担ができた」及び「災害派遣職員及び民間支援団体へ概ね円滑に適切な指示ができた」との回答があった。<Q39>

被災市町村からは、「災害派遣職員と概ね円滑に情報共有ができた」(24%)、「民間支援団体と概ね円滑に情報共有ができた」(19%)、「災害派遣職員と概ね円滑に役割分担ができた」(16%)、「民間支援団体と概ね円滑に役割分担ができた」(16%)といった回答があった。ただし、「災害派遣職員との情報共有に難しい面があった」(11%)と回答した市町村も一部あった。<Q39>

## (2) 応援自治体

### ① 職員の体制

#### (男女共同参画担当主管課、防災担当主管課の状況)

アンケート調査において、応援自治体の防災担当主管課の職員体制は、都道府県では常勤の職員数の平均は44.9人であり、そのうち女性は4.0人（9%）であった。市区町村では、常勤の職員数の平均は7.9人であり、そのうち女性は0.9人（11%）であった。〈Q1〉

男女共同参画担当主管課の職員体制は、都道府県では常勤の職員数の平均は11.7人であり、そのうち女性は5.9人（50%）であった。市区町村では常勤の職員数の平均は6.8人であり、そのうち女性は2.4人（35%）であった。〈Q2〉

### ② 発災後の対応状況

#### (職員の派遣の状況)

アンケート調査において、応援自治体のうち都道府県では、被災地に派遣した平均職員数180.9人のうち女性は27.8人（15%）であり、市区町村では、被災地に派遣した平均職員数31.6人のうち女性は3.4人（11%）であった。〈Q3〉

派遣職員の女性割合が3割以上となった応援自治体は、職員の派遣を行った696団体中88団体（13%）であった。〈Q3〉

なお、派遣職員のうち保健師や看護師に関しては、女性職員の割合が元々高いため、派遣職員の女性割合も高くなっている（保健師：都道府県18.7人中女性17.5人（93%）、市区町村1.5人中女性1.3人（86%）、看護師：都道府県5.0人中女性2.7人（55%）、市区町村0.24人中女性0.18人（75%））。

派遣職員から保健師・看護師・土木・建築職員を除く派遣職員の女性割合が3割以上となった応援自治体は、696団体中26団体（4%）であった。〈Q3〉

派遣職員の女性割合が3割以上となった理由としては、「派遣先に求められている要件に合う女性職員が多いから」（7.1%）、「派遣の公募に女性職員が応募したため」（2.9%）が多く挙げられており、「男女問わず派遣できるよう研修しているため」（0.7%）のように、積極的に女性職員を派遣するための取組を行っている団体は少なかった。女性職員の派遣が3割未満となった理由として、「派遣職員は原則自主的に手を挙げた人の中から選定していたが、手を挙げる女性職員が少なかった」（37%）、「防災や災害対応の経験がある女性職員が少ない」（24%）という結果も出ていた。また、派遣団体の方針として、男性職員のみ派遣するとしている団体も見られ、そうした県が市町村職員の派遣を調整し、市町村職員の派遣も男性職員のみとするという例もあった。〈Q3〉

### 取組事例13 女性職員を積極的に派遣した自治体の取組（岐阜県）

岐阜県では、東日本大震災における支援職員の派遣に際し、女性の被災者から気軽に相談を受けたり、目につきにくい場所の清潔を保つよう心掛けるなど、女性ならではの気配りが必要になると考え、女性職員を派遣した。その結果、女性職員の活躍により避難所運営が円滑に行えたことや、女性職員の視点によるノウハウの蓄積が本県の防災対策を考える上でも有意義であったことから、熊本地震においても支援職員を派遣するに当たり、女性職員を積極的に派遣した。

避難所運営の支援のために派遣した職員は36名で、そのうち女性は21名（58.3%）であった。女性職員を積極的に派遣する方針のもとで募集を行った結果、21名もの職員を派遣することができた。職員派遣は、1チーム5名程度として、男女バランスよく編成し、南阿蘇中学校や南阿蘇村役場白水庁舎（南阿蘇村）において支援活動を実施した。派遣者の中には、東日本大震災の際に支援活動を行った経験を有する者も一部含まれており、ヒアリングを実施した女性職員からは、効果的な災害対応にはこうした経験も重要ではないかといった声もあった。

避難所運営は、食料、物資、衛生等、運営の統括部門も含めて9班で構成されていた。他の自治体からの派遣職員が男性中心であったこともあり、女性職員は、女性による支援が必要な班に優先的に配置された。

また、ヒアリングを実施した職員が派遣されていた時期には、避難所において、感染症対策のため、24時間体制でトイレに職員を数名配置して、消毒等の衛生指導を積極的に行っていた。女性職員の派遣により、男性用、女性用トイレとも人員を配置することができたため、十分な感染症対策を実施することができた。

加えて、派遣された女性職員は、高齢女性の介助や女性被災者からの更衣室や姿見の設置といった要望を受け止め、被災自治体の職員と相談して設置を実現するなど、きめ細やかなニーズを把握し、対応することができた。

派遣された女性職員からは、女性だからこそ気づける面もあり、女性職員の派遣は重要であること、また、避難所運営の中心となった被災自治体の職員にも女性が複数いたこともあり、女性であることを理由に相談しにくかったり、災害対応を言いづらかったりしたことはなく、避難所運営に女性が参画することは重要だという声もあった。

なお、派遣された女性職員によると、被災自治体の女性職員から、自分も被災者であり、片付けや家事や育児など、家のことが気になるといったことを聞き、災害対応に当たる職員の支援体制も考える必要があるのではないかといった声もあった。

#### (災害派遣に関する説明会の実施、派遣者用のマニュアル等の作成の状況)

アンケート調査結果において、災害派遣に関する説明会を実施していると回答した応援自治体は、都道府県で39団体中33団体（85%）であり、市区町村では820団体中190団体（23%）であった。派遣者用のマニュアル等を作成していると回答した応援自治体は、都道府県では39団体中25団体（64%）であり、市区町村では820団体中97団体（12%）であった。

災害派遣に関する説明会や派遣者用のマニュアルの内容に、男女共同参画の視点を踏まえた事項が含まれていたと回答した応援自治体は、都道府県では35団体中6団体（17%）であり、市区町村では208団体中13団体（6%）であった。＜Q4＞

#### **取組事例14 職員派遣に当たり、事前に男女共同参画の視点からの避難所運営について、資料配布・説明を実施した取組（仙台市）**

仙台市では、避難所運営の支援への職員派遣に先立ち、防災担当課が、事前の説明会を実施している。説明会においては、男女共同参画担当課が、東日本大震災の経験も踏まえ、避難所運営における男女共同参画の視点からの配慮事項を記載した資料を配布、講義を実施し、職員に対し、男女共同参画の視点から活動に当たるよう指導を依頼した。

こうした説明を受けて派遣された女性職員からは、女性として役に立てることがあると意識はしていたが、男女共同参画の視点についての事前説明は有効で、こうした研修は大切だと感じたとのことであった。実際に派遣先においても、生理用品を物資として配布するよりもトイレに置いた方がよいと考え、もう1人の女性職員とも相談してトイレに配置することとしたり、女性避難者からの「避難所に履物を脱ぐスペースがない」との意見を受け、避難所の入口付近に履物を脱ぐスペースを設置するといった、男女共同参画の視点から多様な被災者のニーズに配慮した活動が実施されている。

なお、仙台市では、平常時も含めて、男女共同参画の視点を踏まえた様々な取組が実施されている。東日本大震災の後、指定避難所の担当課を割り振ることとしたが、毎年4月に避難所担当職員を集めて避難所運営に当たっての説明会を実施している。この説明会においても、男女共同参画の視点からの対応について、男女共同参画担当課から説明するなど、全庁的に職員へ男女共同参画の視点からの避難所運営について講義を行っている。また、外郭団体の（公財）せんだい男女共同参画財団は、実際に避難所で起こった問題などを題材にして、多様性に配慮した避難所運営について考えるワークショッププログラム「仙台版防災ワークショップ みんなのための避難所作り」を開発し、地域の町内会等からの要望を受けワークショップを開催するなどの取組を実施している。このほか、防災担当課では熊本地震における物資支援に際し、女性職員の意見を採用して哺乳瓶の洗浄用具等を支援物資として送っている。防災業務に直接従事する女性職員の配置は平成19年度から始まったとのことであった。

### （女性職員の被災地派遣に関する対応の状況）

アンケート調査において、女性職員の派遣に当たり、女性職員のための対応を講じていた応援自治体は、都道府県では39団体中24団体（62%）であり、市区町村では820団体中65団体（8%）であった。＜Q5＞

具体的な対応には、「安全な宿泊施設の手配（個室や女性部屋）」や「女性職員は二人一組で行動するようにした」、「防犯ブザー等の携帯」といった回答があった。＜Q5＞

女性職員の派遣に当たり女性職員のための対応を講じていた応援自治体における派遣職員の女性割合は、都道府県では17.4%であり、対応を講じていなかった都道府県（16.3%）よりも1.1%多かった。対応を講じていた市区町村では19.0%であり、対応を講じていなかった市区町村（11.6%）よりも7.4%多かった。

## ③ 避難所での支援状況

### （育児、介護、女性等の多様なニーズの把握の状況）

アンケート調査において、応援自治体が職員を派遣した多くの避難所において、育児、介護、女性等の多様なニーズの把握が行われたが、「特に行っていない」、あるいは無回答の団体は、都道府県では29団体中5団体（17%）、市区町村では294団体中99団体（34%）であった。＜Q8＞

ニーズの把握方法としては、「保育士、介護士、看護師、保健師など専門職員を配置した」（57%）、「避難所の担当職員や避難所の運営体制に女性を配置した」（46%）、「地元よく知る市町村職員を担当とするようにした」（27%）、「ニーズ調査を行う際に、同性が調査を行うよう配慮した」（11%）、「育児、介護、女性等の分野で活動する民間団体と連携した」（11%）などの回答があった。＜Q8＞

## ④ 被災自治体及び民間支援団体との連携状況

### （応援自治体職員と被災自治体職員及び民間支援団体の職員との連携に関する課題の状況）

アンケート調査において、応援自治体職員と被災自治体職員及び民間支援団体の職員との連携状況に関して、都道府県では、「被災自治体職員と概ね円滑に情報共有ができた」（33%）、「民間支援団体と概ね円滑に情報共有ができた」（18%）、「被災自治体職員と概ね円滑に役割分担ができた」（26%）、「民間支援団体と概ね円滑に役割分担ができた」（15%）との回答があった。一方、「被災自治体職員との情報共有に難しい面があった」（18%）、「被災自治体職員との役割分担に難しい面があった」（15%）、「民間支援団体との役割分担に難しい面があった」（13%）と回答した団体も一部あった。＜Q11＞

市区町村では、「被災自治体職員と概ね円滑に情報共有ができた」（30%）、「民間支援団体と概ね円滑に情報共有ができた」（9%）、「被災自治体職員と概ね円滑に役割分担ができた」（25%）、「民間支援団体と概ね円滑に役割分担ができた」（9%）との回答があった。一方、「被災自治体職員との情報共有に難しい面があった」（10%）と回答した団体も一部あった。＜Q11＞

被災自治体職員と応援自治体職員又は民間支援団体との連携に関する課題として、以下のような

回答があった。〈Q9〉

- ・被災自治体職員等は、オーバーワークの状況にあり、連携に関しては限界が認められた。
- ・専門職（保健師等）と一般職員との間の連携が上手くいってなかったように思う。一般職員間でも、どこからの指示なのか現場の職員が知らないことが多々あった。
- ・災害対策本部等の情報が周知されないこともあった。」「被災自治体の受援体制が十分でなく、地域との連携等、避難所運営についての平常時からの準備等も十分でなかった。
- ・大変多くのボランティア及び他自治体職員がいたため、指示を出す被災自治体職員側に余裕がない様子であった。
- ・支援物資に関しても避難所のニーズとのミスマッチがあった。本部でどの程度の支援物資を持っているのか情報をつかめなかった。
- ・被災自治体の職員が日替わりで派遣されていたため、引き継ぎ等、情報共有が難しい面があった。
- ・避難所において避難者を正確に把握できていなかったため、民間支援団体が訪れた場合でも、女性のニーズをうまく吸い上げられなかった。
- ・大まかな内容や流れは把握できたが、細かいところやタイムリーな情報共有が難しかった。また、同じ応援自治体職員間で引き継ぎが上手くいかず混乱する場面もあった。どちらも体制整備や経験の不十分からくるものではないかと感じた。
- ・ニーズの伝達手段や体制が未整備だった。支援のやり方が未確立だった。
- ・指定管理者（民間団体）が中心となって避難所運営していたため、自治体職員との指示系統で難しい面があった。

ヒアリング調査において、一部被災自治体では、大きな被害を受け、十分に職員が出勤できず、受援体制が整わない状況や、大規模災害対応のノウハウが不足しているような状況にあった事例や応援自治体からの派遣職員の指導の下で災害対応を行った市町村もあった。

## ⑤ 事前の備え・予防体制

### （地方防災会議の状況）

アンケート調査において、応援自治体における都道府県防災会議の委員数の平均は59.9人であり、そのうち女性は8.8人（15%）であった。また、市町村防災会議の委員数の平均は、30.4人であり、そのうち女性は2.8人（9%）であった。〈Q15〉

平成23年度以降女性委員の割合が増えていると回答している都道府県は、39団体中38団体（97%）であり、市区町村では、820団体中452団体（55%）であった。応援自治体における地方防災会議の委員に占める女性の割合は増加の傾向にある。〈Q17〉

女性委員の比率が高い都道府県（14%以上）においては、首長がその職員から指名する委員（5号委員）、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首長が任命する委員（7号委員）及び自主防災組織又は学識経験者から首長が任命する委員（8号委員）からの女性の任命が進んでいる。（女性委員比率が高い（14%以上）団体は、女性委員比率の低い団体と比して、5号委員は平均3.6人、7号委員は平均2.0人、8号委員は平均4.4人多い。）、

女性委員比率の高い市区町村（10%以上）においても、5号委員、7号委員及び8号委員に相当

する女性委員の任命が進んでいた（5号委員に相当する女性委員は10%未満の団体より平均0.5人、7号委員に相当する女性委員は10%未満の団体より平均0.4人、8号委員に相当する女性委員は10%未満の団体より平均1.7人多い）。<Q15>

#### （地域防災計画の状況及び「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」等の活用状況）

応援自治体のうち、地域防災計画に平成23年度以降で男女共同参画の視点から新たに改正を行った都道府県は35団体（90%）であり、市区町村では470団体（57%）であった。主な改正内容は、地方防災会議等への女性の参画促進（31%）、男女のニーズに配慮した備蓄（53%）、男女共同参画の視点からの避難所運営など防災対応マニュアル等の作成（61%）であり、男女共同参画の視点からの研修・訓練（25%）や女性防災リーダーの育成（26%）を追加しているところもある。

<Q18>

応援自治体のうち、都道府県の男女共同参画担当主管課では、39団体中36団体（92%）が「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」やこれに基づく「チェックリスト」を認識しており、これらを活用している団体は約3分の2の24団体（62%）という状況であった。市区町村の男女共同参画担当主管課では、認識している団体は820団体中547団体（67%）であり、活用している団体は約3分の1の181団体（22%）であった。

応援自治体のうち、都道府県の防災担当主管課では、本指針やチェックリストを認識している団体は39団体中34団体（87%）であり、活用している団体は25団体（64%）という状況であった。市区町村の防災担当主管課では、認識している団体は820団体中498団体（60%）であり、活用している団体は253団体（31%）であった。<Q19>

なお、地域防災計画の改正状況及び「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」や「チェックリスト」の認識・活用状況を見ると、概ね被災自治体と比して応援自治体においては、男女共同参画の視点からの取組が進んでいる傾向にある。

#### （男女共同参画の視点を踏まえた防災研修の実施状況）

アンケート調査において、防災関係の研修（防災訓練も含む。）に関しては、職員向け・住民向け共に8割以上の応援自治体を実施しているが、男女共同参画の視点を踏まえた研修は、38団体中7団体（18%）の都道府県及び677団体中141団体（21%）の市区町村が職員向けに実施、36団体中20団体（56%）都道府県及び、747団体中233団体（31%）の市区町村が住民向けに実施しているとの回答であった<Q21>

また、こうした男女共同参画の視点を踏まえた研修などを地域防災計画に位置付けている応援自治体もあり、当該自治体からは、次のような支援を行ったとの回答があった。<Q9、Q10、Q18>

- ・避難所内に授乳室を作った
- ・健康相談、お風呂・トイレドアの衛生チェック、熱中症予防啓発
- ・男性用仮設トイレが多数配置されたが、障害者や高齢者は洋式便器の方が利用しやすい人も多く、男性も使用できる洋式便器の配置を申し入れた

- ・女性等のプライバシーを確保するため、会議室等の比較的小さな部屋を活用した
- ・女性教員を災害地域に派遣した場合の住環境、特にプライバシー配慮を重視した
- ・DVケースに対し、避難所での見守り支援を行った
- ・発災後一ヶ月で、避難所運営をできるだけ住民に任せるようにしたが、清掃、食事の配膳等を当番制にし、性別を限定することなく、「できるひとが、できるときに」と定めた
- ・派遣された女性保健師が、健康上の問題や育児・介護等の問題で避難所や仮設住宅で生活できない世帯への戸別訪問を実施
- ・家庭訪問ではチームで対応し、場合によっては男性保健師だけではなく女性保健師も同席する

#### （自治会や町内会等を基礎とする自主防災組織における女性参画）

アンケート調査において、自治会や町内会等を基礎とする自主防災組織に対して、女性の参画促進に向けた取組を行っている応援自治体は、都道府県では39団体中22団体（56%）、市区町村では820団体中263団体（32%）であった。また、女性防災リーダーの育成を行っている団体は、都道府県では9団体（23%）、市区町村では85団体（10%）であった。



### (3) 民間支援団体

民間支援団体向けのアンケート調査の回答団体の種別は以下の通り。

	調査数	NPO	社会福祉法人	公益社団・公益財団法人	一般社団・一般財団法人	医療法人	学校法人	宗教法人	営利法人	その他の法人	個人	無回答
全体	50 100.0	17 34.0	14 28.0	6 12.0	6 12.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	2 4.0	1 2.0	2 4.0	2 4.0

また、熊本県内の団体は35団体、県外の団体は15団体であった。(県内・県外の別は、電話番号等による推定。)

#### ① 平時の活動状況

##### (男女共同参画の視点からの防災・復興についての認識と実践の状況)

アンケート調査において、男女共同参画の視点からの防災・復興についての認識があると回答した団体は、50団体中42団体(84%)であった。一方、男女共同参画の視点を踏まえた防災・復興の実践があると回答した団体は、26団体(52%)であった。〈Q3〉

#### 取組事例15 男女共同参画の視点を踏まえた防災・復興の実践の取組

男女共同参画の視点からの防災・復興についての認識と実践ともにあると回答した団体の具体的な取組は以下の通り。

##### <熊本での対応>

##### —県内団体

- 地震で傷ついた心のケアについて子供の活動や親の会など相談活動(NPO法人フリースクール地球寺子屋)。
  - 熊本地震後、被災地支援に出向き、現地で声をきき、母親・子育て中の方・子どもの様子などを伺った。そこから得たことで現在、天草地域のお母さん向け防災パンフレットを作成中。また、被災地での現状や避難所の注意点を天草の行政や市議に報告(NPO法人子育てネットワークわ・わ・わ(話・和・輪))。
  - 平成28年4月14日の熊本地震発災以降、これまで当会の相談を通じて連絡していた外国籍など移住女性への安否確認、当会ホームページでの9か国語の多言語による災害関連情報の提供、とりわけDV被害者やシングルマザー等への外国人向け避難所(熊本市国際交流会館)の案内、同行、相談等に取り組む。
- 中長期の支援活動として集まった寄付金を財源に、転居を余儀なくされたり、休職や解雇により生活費を失った外国籍のDV被害者やシングルマザーを対象とした緊急融資、外国籍のシングルマザー被災者へのインタビュー調査を実施。
- 「熊本地震! 外国人被災者救援活動の取り組みと課題を考えるシンポジウム」を開催。

- くまもと県民交流会館パレアの男女共同参画ワークショップ公募企画として、「DVをなくすために！ 加害者対策を考える」シンポジウムを開催(コムスタカー外国人と共に生きる会)。
- 東日本大震災・福島原発事故から熊本に避難した避難者を男性・女性・子どもの区別なく支援。交流会開催時に子供を預かるコーナーに担当者を置いて対応。  
熊本地震の仮設住宅で実施した、「おしゃべり」カフェの開催に際して、男性・女性・子どもの区別なく参加できる環境を整備(一般社団法人ACTくまもと)。
  - 支援おんぶ紐の配布：熊本地震直後、SNS等を通して、無料おんぶ紐「もっこ」を貸出。  
交流会開催：育児中の被災者のママたちを交流会に無料で招待。無料おんぶ紐を配布。地震でのつらい体験、震災での問題点、育児の問題を共有し、みんなで解決。専門家のお話、わらべうた等ママと赤ちゃん向けイベント等(株式会社 グランモッコ)。
  - 多世代に向けた男女共同参画視点での防災啓発活動の講演会や子育て世代向けの防災講座、イベント(歌うママ防災士 柳原志保)。
  - 男女共同参画の視点から次の取組を実施。
    - ・避難所における性犯罪・DV被害の防止への取組の呼びかけ、SNS等による発信。
    - ・女性や母子向けの支援物資の窓口となり、必要な方々へ配布。
    - ・県外からの女性や母子に関する支援団体のご案内や情報のシェアを行い、団体と地元の支援者・被災者をつなげる役割を果たした。
    - ・自ら被災者であり支援者でもある方々(保育者、親御さん、子どもに関する支援者等)に向けた、すぐに実践できる心のケアセミナー(ハグプロジェクト)を実施。
    - ・現状として、女性が職員として多く関わる保育園への被災後の社会的保育実践者の派遣。
    - ・県内のNPO、一般社団・財団法人、任意団体に向け、震災後の支援活動に関するアンケートを実施(熊本子ども・女性支援ネット)。

#### —県外団体

- 「子どもひろば」の開設・運営、「子どものための心理的応急処置(PFA)」、「避難所でできる遊び」に関する特設サイトの開設(公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン)。
- 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を利用して情報交換し、被災の現地が必要としている紙おむつ、お尻ふき、離乳食等を熊本市男女共同参画センター「はあもにい」へ提供(公益財団法人福岡県女性財団 福岡県男女共同参画センターあすばる)。
- 避難所の調査活動を行った際に、スフィアスタンダード等に基づいてジャパンプラットフォームが独自に作成したチェック表に基づいて男女のトイレの数等を検証し、個別に改善をお願いした(特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム(JPF))。
- 熊本地震対応にあたって、避難所などの避難生活において、女性や子どもなどへの配慮(トイレ、洗濯スペース、授乳スペース、子どものスペース)等が行われているか、行政の協力のもとNPO等の有志で調査を行い、環境改善に努めた。(特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(略称: JVOAD))

## ＜熊本以外での一般的取組＞

### ―県外団体

○男女共同参画の視点から次のような取組を実施。

- ・「震災が女性のライフコースに与える影響に関するパネル調査」を継続。
- ・「仙台版防災ワークショップ「みんなのための避難所づくり」に講師を派遣し、実施。
- ・財団広報誌「パンジー ～あの日うまれたもの」（東日本大震災からの復興と男女共同参画がテーマ）を発行。
- ・女性管理職育成プログラム及び地域リーダー育成プログラムを実施。
- ・災害時のセンター同士の相互支援システムを構築し、全国女性会館協議会全国大会分科会において、システム運用の疑似体験を実施。
- ・男女共同参画センター防災復興全国キャンペーンのポスターを作成し、全国のセンターに配布。（公益財団法人せんだい男女共同参画財団）

○女性による元気な地域づくり応援講座事業：市町村、男女共同参画センター、関係団体と連携し、地域活動に積極的に関わっている女性を対象に、講義、グループワーク等の講座を実施（熊本の避難所運営を実践された方を招いて話を聞き災害時の避難所運営の体験をする講座など）。（公益財団法人福岡県女性財団 福岡県男女共同参画センターあすばる）

○男女共同参画の視点から次の取組を実施。

- ・若年女性のリーダーシップトレーニング（岩手、宮城、福島）
- ・助産師による妊産婦及び乳児の包括的支援（福島）
- ・男性介護者に対する介護教室（宮城）
- ・ひとり親家庭（主にシングルマザー）の居場所づくり（岩手）
- ・ジェンダー・多様性の視点の防災研修（福島）（特定営利活動法人ジェン）

○バングラデシュ、ネパールでの緊急救援時に女性および女性が世帯主の世帯へ適切な物資配布ができるようリスト作り、配布方法の工夫。

福島県いわき市での復興支援活動を行う際、女性の意見が多くなりがちな被災地において、男性が参加しづらくなならないような居場所づくりに配慮した。（特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会）

## ② 発災後の対応状況

### （職員の派遣の状況）

アンケート調査において、被災地に派遣した職員の平均延べ人数129.5人のうち女性は54.5人（42%）であり、被災地に派遣したボランティア等の平均延べ人数184.2人のうち女性は102.3人（56%）であった。この割合は、応援自治体が派遣した職員の男女比率よりも高い。＜Q4＞

この理由としては、「災害担当者の中に女性職員がいた」（38%）、「被災地の状況から女性職員を派遣する必要性があった」（28%）、「平時から、男女問わず被災現場に派遣できるよう研修している」（41%）、「男女両方の視点から支援が可能となるよう、あえて男女両方の職員を現地に派遣するようにした」（28%）、「災害担当者ではないが、過去の災害で現場経験のある女性職員を（も）

派遣した」(31%)などが挙げられた。<Q4>

一方、「防災や災害対応の経験がある女性職員がいない・少なかった」(9%)、「派遣職員は原則自主的に手を挙げた人の中から選定していたが、手を挙げる女性職員がいない・少なかった」(6%)、「育児や介護等を担っている職員が男性と比較して多く、女性職員を派遣できなかった」(9%)という回答もあった。<Q4>

### (災害派遣に関する説明会の実施、派遣者用のマニュアル等の作成の状況)

アンケート調査において、災害派遣に関する説明会を実施していると回答した団体は、50団体中10団体(20%)であり、派遣者用のマニュアル等を作成していると回答した団体は、50団体中12団体(24%)であった。また、災害派遣に関する説明会や派遣者用のマニュアルの内容に、男女共同参画の視点を踏まえた事項が含まれていたと回答した団体は、15団体中5団体(33%)であった。<Q5>

## ③ 避難所等での支援状況

### (支援を行った避難所における男女共同参画の視点からの課題)

アンケート調査において、民間支援団体が支援を行った避難所について、男女共同参画の視点から課題が発生した事例として、以下の回答があった。<Q9>

- ・「各リーダー(例:地域の防災リーダーや行政職員など)が女性視点や意見を受け入れず、反映させなかった。」
- ・「避難所には行ってませんが、12月に母親向けワークショップを熊本市東区で行い、ママたちの声を聞きました。その際に30人くらいの参加がありましたが、避難所に行ったのは数名でした。妊婦や、赤ちゃんがいる人たちは他人に迷惑をかけることを恐れて避難所が活用できなかったとのこと。実家や親せき宅に疎開していた人が多かったです。」
- ・「指定避難所である小学校では、避難所運営に関わる町職員、学校長、区長、支援に入った外部団体による委員会のようなものが存在し、朝夕に定期会議を行い、課題や活動内容、スケジュールなどを共有、検討した。外部団体(避難所運営サポートに入った団体(当会)、医療専門NPO、子どもケア専門NPO)などは結果として職員が全員女性だった一方で、地元の代表者(町職員、区長、校長・校長)はすべて男性だった。日頃からの地域での活動の代表が男性に偏っているため、それが表れたのだと思う。急に女性を引っ張り出してきても、おそらくうまく活躍できないので平時から地域の活動に女性が参加し、時に代表役になる必要があると感じた。」
- ・「避難所運営に女性が関わっているところが少ない。女性更衣室を設置しているだけで、女性に対する配慮が出来ているとし、それ以外の対応をしようとしめない避難所も多い(特に男性が運営責任をもっているところ)」
- ・「避難所の運営を自治会がされている場合、男性の割合が極端に多く、女性の意見が通りにくい。また、悪気はないが、例えば男性が生理用品を配布するなどがみられる。女性も障害者も「みんな困っているから」と遠慮して意見を言えないので、支援する側に配慮が必要。避難所運営のマニュアルが文字だけで作られることがないよう、誰が見てもわかりやすいように図解や絵などで

女性や要援護者に配慮したことをまとめておくべき。マニュアル軽視の傾向は、一生に一度レベルの経験値しか積めない各地の自治会自主防災会にとって課題の一つ。」

- ・「避難所の生活環境調査において、女性の着替えスペース、授乳専用スペース、女性専用の物干しスペースなどの項目も含めて調査を行った結果、避難所の物理的なスペースが不足していたことなどから、配慮に必要な十分なスペースを確保している避難所は少なく、避難所内の優先順位の問題などからも（生活スペースを割り当てることが重要だったため）、課題を発見した後も改善に向けた対応が難しいケースもあった。」

#### ④ 被災自治体及び応援自治体との連携状況

##### （民間支援団体と被災自治体職員又は災害派遣職員との連携に関する課題の状況）

アンケート調査において、民間支援団体の職員・ボランティアと被災自治体職員及び応援自治体からの派遣職員との連携状況に関して、「被災自治体職員と概ね円滑に情報共有ができた」（40%）、「民間支援団体と概ね円滑に情報共有ができた」（44%）、「被災自治体職員と概ね円滑に役割分担ができた」（20%）、「民間支援団体と概ね円滑に役割分担ができた」（34%）との回答があった。一方、一部団体からは、「被災自治体職員との情報共有に難しい面があった」（24%）、「被災自治体職員との役割分担に難しい面があった」（12%）という回答もあった。〈Q11〉

また、被災自治体職員又は災害派遣職員との連携状況に関する背景、要因についての自由記述回答の中に、「避難所や仮設住宅への支援を行う上で、行政職員ではない住民のリーダーが必要と感じた。行政職員だと即決できない。臨機応変な対応ができず、たらい回しにされることもあった。住民のリーダーが取りまとめを行っているところは受援体制が整っており、支援活動もスムーズに行える。そうでないところには支援が行き届かないため、不公平に感じている被災者も多いと感じた。」という意見があった。〈Q12〉

また、ヒアリング調査において、「女性リーダーが主導し、被災者が中心となった避難所運営が行われていた」事例や「保育園の園長が自発的に避難所を開設し、親子が安心して避難でき、限りなく日常に近い自主避難所を運営していた」事例などがあった。

アンケート調査において、被災自治体職員又は災害派遣職員との連携状況に関する背景、要因についての自由記述回答の中に、「被災自治体職員とは概ね良好な情報交換ができたが、中には民間の派遣職員へ不信感を抱いている職員もおられた。」という意見があった。〈Q12〉

さらに、被災自治体職員又は応援自治体からの派遣職員との連携状況に関する背景、要因についての自由記述回答の中に、「被災自治体職員は、本人や家族が被災者であるため、男女共同参画以前に緊急救援を行うこと自体が難しいというのが現状で、その中で心身ともにギリギリのところまで踏ん張って活動している。よって、事前の受援体制までいかなくてもシミュレーションをしておく、他の被災自治体職員から受援時の話を聞いておくなどする中で、男女共同参画の視点も聞いておくことが重要だろう。」といった指摘もあった。〈Q12〉

## 2 課題と取組の方向性

調査結果を踏まえ、熊本地震における男女共同参画の視点から見た課題や成果について整理するとともに、今後の取組の方向性について検討した。

### (1) 事前の備え・予防体制

#### ① 男女共同参画担当主管課、防災担当主管課の体制及び役割の明確化

調査の結果、被災自治体においては、災害時に男女共同参画担当主管課の多くが他部局と同様の災害対応業務に携わっていた。一方で、避難所などにおける男女共同参画の視点での対応が十分でない面も見られたことから、災害時における男女共同参画担当主管課の役割（男女共同参画の視点の注意喚起、情報提供等）をあらかじめ明確にしておくとともに、防災担当主管課との連携（全庁的に認識を共有化、災害対応に男女共同参画の視点を導入）についても明確にしておくことが必要である。

また、熊本地震のように、大規模な災害が発生した場合には、全庁を挙げて避難所運営を始めとする災害対応業務を行う必要がある。そのような事態でも男女共同参画の視点からの対応が適切に実施できるよう、平時から災害対応等に関する連携について庁内で検討を行い、男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針を踏まえ、庁内の計画やマニュアル等の見直しや、男女がともに参画し、性別や年齢等により役割を固定しない訓練といった、同指針の内容を浸透させるための研修等を行うべきである。特に、市区町村においては、男女共同参画担当が専任で担当することが難しい面もあることから、事前の計画・マニュアル、訓練・研修などにおいて、男女共同参画の視点からの災害対応が可能となるように取り組むべきである。

被災自治体以外にも、指定避難所となる学校や公共施設（指定管理者）、応援自治体や民間支援団体等との連携も必要となるため、これらの連携が想定される外部の団体に対しても、災害対応について、男女共同参画の視点も踏まえて事前に情報共有や調整等を行っておくことが望ましい。

さらに、防災担当主管課においては、防災対策における男女共同参画の視点についての重要性を認識することが求められている一方、被災自治体、応援自治体とも、女性職員の比率は1割程度と職員の男女比は男性に偏っている。男女共同参画の視点を施策に反映させるという点からも、防災担当主管課に女性職員の配置を促進し、経験を積むことができるよう留意すべきである。

#### ② 地域防災計画の状況及び「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」等の活用

アンケート調査では被災自治体、応援自治体ともに「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」の活用状況は3割程度と低い状況にある。一方で、地域防災計画等に定められていたことから男女共同参画の視点での対応ができた地方公共団体もある。発災後に初めて男女共同参画の視点からの災害対応を考え、実行することは極めて困難であることから、平時から本指針を活用し、男女共同参画の視点から防災計画・マニュアルの見直しを進めるべきである。

また、男女共同参画の視点を踏まえた防災・復興の実践ができる民間支援団体を増やすため、熊本地震において本指針を活用して男女共同参画の視点からの取組を実践していた団体等の具

体的な取組や事例などを普及・啓発する必要がある。

### ③ 地方防災会議への女性の参画

地域防災計画の見直しに当たっては、多様な視点を取り入れることが必要であるため、地方防災会議において、首長がその職員から指名する委員（5号委員）や自主防災組織又は学識経験者から首長が任命する委員（8号委員）への女性の任命や、関係団体への女性委員の推薦を要請することで、男女共同参画の意識をもつ委員を増やすことが重要と考えられる。

### ④ 男女共同参画の視点を踏まえた防災研修の実施

ヒアリング調査では、現場の実態に即してその場で考えて取り組んだ結果、男女共同参画の視点が反映されていたという声がある一方、男女共同参画の視点を特段意識しなかったため、ニーズが顕在化してからの対応となり、男女共同参画の視点からの対応が後回しになったという事例もあることから、平時から男女共同参画の視点を踏まえた研修・訓練の重要性を認識し、実施すべきである。また、こうした男女共同参画の視点を踏まえた研修・訓練等を地域防災計画に位置付けている地方公共団体もあり、地方公共団体としてその重要性を位置づけることも取組を進めるために有効であると考えられる。

### ⑤ 自治会や自主防災組織等における女性の参画

ヒアリング調査では、住民主体の避難所運営において、女性の視点を活かし、性別や年齢による役割の固定化の解消や女性・子ども専用スペースの確保といった女性リーダーによる男女共同参画の視点からの運営の好事例も見られたが、こうした対応は、災害時に急にできるものではなく、平時から自治会や自主防災組織等における女性リーダーの育成や女性の参画の促進等に取り組む必要がある。

## (2) 発災後の応急体制

### ① 災害対策本部会議に対し、男女共同参画の視点の導入

アンケート調査によると、避難所運営における男女共同参画の視点からの取組が実施できた理由として、「自治体内部の職員の議論で意見があり、取り組んだ」（36%）、「災害対策本部等からの指摘があった」（14%）も挙げられており、災害対策本部会議に女性を配置するなど、女性の意見を意思決定の場に届ける工夫を行うことで多様性を確保することも、災害対応の質を上げる観点から重要である。ただし、災害対策本部会議の構成員は、自治体幹部等をあて職で指定していることが多いため、本部会議の事務局や防災担当課に女性職員を配置するなどの工夫が必要である。

また、災害対策本部会議構成員となる幹部職員が、研修等を通じて男女共同参画の視点からの取組の重要性について認識を深めておくことも重要である。

## ② 発災時における男女共同参画担当部局の役割の明確化

災害対応全体の規模にもよるが、男女共同参画の視点を欠くことが、女性や子どもに対する暴力や、妊産婦や高齢者に対する感染症等をはじめとする健康被害の発生といった女性をはじめ様々な立場の人のリスクを顕在化させる一方、男女共同参画の視点を持つことで様々な災害対応が迅速化することから、災害時の男女共同参画担当部局の役割や防災担当主管課との連携を、明確にしておくことが必要である。

## ③ 女性職員の宿直勤務への対応

災害対応業務においては、男女問わずその任務を円滑に遂行できるよう、例えば女性職員について、「女性のみでの宿直は行わない（夜間の避難所対応には男性職員を配置）」、「女性職員が1人にならないように配慮（必ず男性職員が同席）」、「女性職員の宿直等に当たり、宿泊の際は女性同士ペアで宿泊するように配慮した」、「仮眠室や専用の部屋を別に設けた」、「子育てや介護中の職員に対しては極力、宿直から外すようにし、やむを得ず宿直勤務をさせる場合でも、日程の調整を行うなど、宿直が可能かどうか聞き取りながら配置した」といった事例を参考に、女性職員の宿直勤務に関するマニュアルや手引等の作成を進めるべきである。

## ④ 育児、介護等を行っている職員等災害対応従事者への対応

アンケート調査によると、8割の自治体で女性職員が庁舎、避難所での宿直勤務を行っており、現状では家庭において家事・育児・介護等を主に担いながら仕事を続ける女性が多い中で、家庭と業務の両立が必要な人が安心して様々な災害対応に携われるようにするために、保育施設、介護施設等の早期再開が重要であり、そのための支援が必要である。これは、災害対応従事者だけでなく、被災住民で家事・育児・介護等と仕事や被災した住居等への対応との両立が必要な人も含めた問題である。

また、ヒアリング調査の事例からは、発災直後には保育施設の早期再開に一定の日数がかかることも見込まれるため、乳幼児世帯専用の避難所が有効である。さらに、普段は保育施設に子どもを預けていなくても、復旧作業等で子どもを預かってもらえるところが無い家庭を対象とした、乳幼児の一時預りを行った自治体もある。

なお、被災地の保育施設からは、被災のストレスや人手不足から保育士等、職員に疲弊が見られ、それを心配する声が上がっていた。こうした事例から、保育施設、介護施設等の早期再開を行う場合には、その多くが被災者でもある職員の心身へのサポートに配慮し、一般行政職員と同様に保育職員に関しても被災地ではない地域の地方公共団体から保育士を派遣するなど、保育環境を維持する対策を検討する必要があると考えられる。

介護施設においては、施設の女性職員は交通事情等から出勤できず、被災後に災害派遣で派遣される介護職員は男性が多かったとの理由から、同性介護の実施が難しかったとの事例もあるため、災害派遣においては男女のバランスを意識した派遣を実施することが重要である。



## ⑤ 応援派遣職員への男女共同参画の視点の導入

ヒアリング調査によると、避難所運営への応援に女性の視点が加わることで、女性被災者ニーズを把握しやすくなり、トイレでの消毒指導に男女双方から対応することによって感染症対策等の健康被害への抑止にもつながることから、保健師や看護師が行うような専門的な支援に加え、特に支援対象者に女性や子ども等が含まれる避難所運営支援等には女性職員が加わることが有効であることから、被災地に職員派遣を行う際には、派遣職員に女性を含めるよう積極的に取り組むべきである。また、復興支援の場面などで都市計画等、土木職など女性割合の低い専門職員の派遣が必要とされる場合にも、復興計画などにおいて住民の交流促進や復興後に女性が再び住みたくなるまちづくりなどにも男女共同参画の視点が重要であることなどからも、女性職員の派遣を積極的に検討すべきである。

その際に、女性職員の被災地への派遣に関する対応として、「安全な宿泊施設の手配（個室や女性部屋）」や「女性職員は二人一組で行動するようにした」、「防犯ブザー等の携帯」、「避難所等の宿直業務を割当てない」などの対策を講じている団体においては、派遣職員の女性割合も比較的高い傾向にあり、女性職員の派遣に際して男女共同参画の視点から女性が活動しやすい環境整備等の対応を講じることは、女性職員が被災地応援業務に参加しやすくなると考えられる。加えて、派遣職員の確保にもつながるため、応援体制の強化、職員の負担の軽減や経験の蓄積にも資すると考えられる。

被災自治体の職員は、自らが担う災害対応業務の他、派遣職員や民間支援団体との連携等も行う必要があることに加え、自らも被災者である場合には肉体的にも精神的にも余裕が持ちにくく、男女共同参画の視点を反映した取組にまで気を配れない場合もある。このため、応援自治体からの派遣職員が男女共同参画の視点を反映した取組を働きかけたり、自ら実施することが望ましい。被災自治体向けのアンケート結果においても、男女共同参画の視点を反映した取組を早期（1ヶ月以内）に実施できた理由として、「応援自治体職員のサポートや指摘を受けて取り組んだ」（18%）という回答もあった。派遣職員が男女ともにそのような対応を適切にできるように、災害派遣に関する説明会や派遣者用のマニュアルの内容に、男女共同参画の視点を踏まえた事項を含めるなどの工夫等を広く進めることが必要である。

また、こうした取組は、経験として応援自治体自身が被災した場合の災害対応の質の向上に寄与するものであり、平時からの取組として、通常、派遣要員に予定される防災担当部署の職員だけでなく、ローテーション等で派遣されることが多い他部署の職員に対しても、継続的、定期的に男女共同参画の視点も取り入れた防災研修等を実施することも重要である。

## ⑥ 民間支援団体の職員及びボランティアスタッフへの男女共同参画の視点の導入

民間支援団体においても、男女共同参画の視点を反映した取組を適切に行えるように、災害派遣に関する説明会や派遣者用のマニュアルの内容に、男女共同参画の視点を踏まえた事項を含めるなどの工夫等を広く進めることが必要である。

### (3) 避難所等での支援体制

#### ① 避難所運営への男女共同参画の視点の導入

避難所運営における男女共同参画の視点からの取組については、取組ごとにばらつきがあるが、男女別トイレの設置は約7割の自治体で、避難所の運営体制への女性の参画は約6割の自治体で行われており、間仕切りによるプライバシー確保、女性用更衣室、授乳室、女性のニーズの把握などは約3割の自治体で行われていた。女性の物干し場の取組が少なかったなどの状況が認められたが、周辺のコインランドリーが使用できる状況などから、被災地の状況に応じて取組が進められているとも考えられ、それぞれの取組を認識しながら、被災状況に応じた取組が必要となる。

熊本県においては、男女共同参画の視点からの防災担当部局の役割が明確でなかったなど、十分な対応ではない面もあったが、発災後の対応については、国や全国の自治体及び民間支援団体、特に東北地方からの助言や応援により、男女共同参画の視点からのニーズを想定できたため、それらに対する取組には東日本大震災時の状況と比べると比較的早く着手し、実施できていた。今後は男女共同参画担当主管課だけでなく、防災担当主管課等の関係部局や住民全体に男女共同参画の視点が備わるような平時からの取組が重要である。

また、今回の熊本地震は、4月の発災であったが、もし冬場に発災していた場合、インフルエンザ等の感染症のリスクは高くなる。それらのリスクに備えて、妊産婦や高齢者等が感染症から避難できるようなスペースの設置も考慮する必要がある。

今回の震災において多くの自治体で指定避難所ではない避難所が立ち上がったことから、そのような施設を指定避難所として、事前に指定しておくことや避難所の責任者への男女両方の配置や育児・介護・女性等、多様なニーズの把握といった男女共同参画の視点からの運営を推進していくことが必要である。

#### ② 母子避難所、女性専用避難所等の開設

ヒアリング調査結果によると、「女性専用の避難所」を設置しても、それ程利用されない事例が見られたとのことだったが、「女性や乳幼児のみ」しか入所できない場合、父親等の家族と別々に避難生活を送ることに不安を感じる人が多かったことが利用の進まなかった原因と考えられるため、妊産婦や乳幼児のいる世帯には、校区単位など身近な地域に家族で入れるような乳幼児世帯専用の避難所を設けることや通常の避難所に母子、乳幼児や女性専用エリアを設けることが有効である。ただし、ヒアリング調査によるとDV被害者やシングルマザー、独居の高齢女性等から安心して避難できる避難所へのニーズもあったことから、状況に応じて母子避難所、女性専用避難所等、女性のみが対象の避難所の設置も検討すべきである。

#### ③ 男女共同参画の視点からのニーズの把握

男女共同参画の視点から避難者に対して適切な取組を行うためには、男女共同参画の視点から多様なニーズの把握を行うことが必須である。ヒアリング調査によるとそれらのニーズを把握するための対応として、「トイレ（男女別）への意見箱の設置」や「発災後、看護師・理学療法士等の専門職を非常勤職員として臨時雇用し、避難所の巡回相談や要支援者のリストアップを行う」

といった事例も見られたが、まずは「避難所の管理責任者や、物資配布の担当者に男女両方を配置する」など、避難所の運営に女性が参画し、多様な視点を反映させることで、避難者の様々なニーズを把握するとともに、避難者からもニーズを伝えやすくなるような環境整備を進めることが重要である。こうした視点を踏まえた実践的な避難所運営マニュアル等の整備を進めるべきである。

なお、今回の調査では検証できなかったが、過去の大規模災害の実情を踏まえれば、育児・介護に伴う諸事情から（泣き声・オムツ替え・徘徊・生活環境の問題など）、在宅避難を余儀なくされたケースも多いと考えられる。そうした世帯の衛生・栄養・育児・介護や女性のニーズの把握や支援についても、今後は検討する必要がある。

#### ④ 指定避難所以外で避難生活を送る被災者のニーズ把握と支援

アンケート調査結果によると、在宅避難、テント泊、車中泊避難を行っている人たちのニーズの把握、物資や情報の提供、病気等の緊急時の対応及び防犯対策の実施が困難であったことがわかった。

特に、要配慮者とされる体が不自由な高齢者、障害者、乳幼児世帯などは、避難所に移動ができない、周囲に迷惑を掛ける、集団生活では落ち着かないなどの理由で、こうした避難形態をとることも多いため、在宅避難、テント泊、車中泊避難を行っている人たちへの衛生・栄養・育児・介護などに対するニーズの把握と支援のあり方については指定避難所、民生委員、地域組織、ボランティアなどとの連携も視野に入れ、あらかじめ検討しておく必要がある。

#### ⑤ 車中泊避難者への対応

車中泊避難については、エコノミークラス症候群のリスクが高まるため、特にリスクが高いとされる女性への健康配慮が重要であるが、熊本市における生後約3週間の新生児が震災関連死と認定された<sup>3</sup>ケースや熊本県助産師会からのヒアリング結果で女性等のリスクが高いことも分かったことから、止むを得ず車中泊が発生する場合にも高齢者や妊産婦等、リスクの高い女性の車中泊が減るように、間仕切り、エリア分けなどプライバシーに配慮した女性や子どもが気兼ねなく避難所に避難できるような環境整備を進めるとともに、そういったリスクや対応策について、事前の周知や情報発信に努める必要がある。

### （４）復旧・復興体制

#### ① 復興計画への男女共同参画の視点の導入

復興計画の策定においては、住民の交流促進や復興後に女性や子どもが再び住みたくなるまち

---

<sup>3</sup> 新生児は、母親が妊娠5ヵ月で被災。4月14日の最大震度7を観測した地震から車中泊を約10日間続けている中で腹痛が起き、かかりつけの病院が被災していたため、県外の病院に新幹線と救急車で移動して入院。切迫早産の危険性と、羊水内に菌も発生したため、5月上旬に帝王切開で出産したが、体重は466グラムの超未熟児で、約3週間後の5月24日に敗血症で亡くなったという。（2016年9月29日 朝日新聞 DIGITAL）

づくりなど男女共同参画の視点が重要であることから、復興計画に関わる委員会における女性の割合を高め、多様な視点を復興計画に取り入れる必要がある。

また、今後の課題として「平時以上に仕事と育児等と仕事の両立が困難になる」(38.9%)、「生活再建支援に携わる関係者に男女共同参画の視点を持っている者が少ない」(25%)といったことが挙げられている。男女共同参画の視点的な重要性を十分認識し、復興計画策定における検討会等について、女性委員の登用や男女共同参画の視点からの研修を行う必要がある。

## ② 発災後の就業支援

ヒアリング調査において、特に被害の大きかった地域では、仕事がなくなり離職を余儀なくされたとの相談が寄せられており、女性からの相談がやや多くなる傾向にあった。このほか、地震による転倒等で親に介護の必要性が生じた女性が解雇や休職を余儀なくされた事例が生じている。また、熊本県と熊本市の共同実施による「ひとり親家庭における熊本地震後の現況確認調査結果(最終)」からは、発災後には、9割が母子家庭である非正規社員のひとり親家庭の雇用には、大きな影響が生じることが判明した。さらに、被災自治体の職員の中には、子どものケアを心配し仕事を辞めるという選択を考えていた人もいた。こういった事例や調査を踏まえ、女性やひとり親家庭の就業を支援する仕組みを構築していく必要がある。

## ③ 相談支援体制の整備

ヒアリング調査において、女性の悩み相談の相談件数や産後うつになる危険性の高い女性の割合が前年度や平常時と比較して増加しているということがわかった。また、地震後の対応にあたった自治体職員の自殺のケースも認められる<sup>4</sup>。過去の大規模災害を踏まえても、被災による生活環境の変化と心身の健康問題については、男女共同参画の視点も踏まえた中長期的な視点で取り組む必要があり、相談支援体制の整備が求められる。

# (5) 応援・受援体制

## ① 応援・受援体制の整備

応援自治体において防災担当部署の職員は、自らが被災地に赴くなど、被災地支援に大きな影響を与えると考えられることから、女性、妊産婦、高齢者等の多様なニーズの把握、多様な視点を配慮した避難所運営等、男女共同参画の視点での災害対応を十分に行うためにも、女性職員の比率を現状よりもより高くし、男女双方の視点で支援できるようにする必要がある。また、応援に当たっては、女性職員の派遣環境(安全性の確保など)にも留意すべきである(参考:取組事例13・14の岐阜県・仙台市による職員派遣)。

---

<sup>4</sup> 今回の調査では、自殺に関する統計は把握していないが、公務災害と認定された以下のケースがある。熊本地震後の対応にあたり、自殺した熊本県阿蘇市役所の50代男性職員について、地方公務員災害補償基金熊本県支部が公務災害と認定していたことがわかった。地震関連の業務で負荷がかかったと判断した。熊本地震後の対応業務が原因で自殺し、公務災害と認定された自治体職員は初めてという。(2017年2月15日 朝日新聞DIGITAL)

また、育児、介護、女性等の多様なニーズの把握に関しては、本来は、被災自治体が主体的に行うことが基本であるが、被災から日が浅い混乱期の中では、それらの対応が難しい場合があるので、応援自治体としては、それらをサポートするために、まず避難所運営に女性が参画する体制を促すなど、ニーズを把握しやすく、被災者からニーズを伝えやすい環境整備を第一とすべきである。加えて、応援派遣職員自身も機会を捉えて、これらのニーズの把握を積極的に行うことを基本とするよう、男女共同参画の視点を災害派遣に関する説明会や派遣者用のマニュアルの内容に組み込むべきである。

これに加えて、応援職員が被災自治体の災害対策本部のトップマネジメントの支援に入ることも想定されるが、被災自治体において、災害対策本部や災害派遣職員の指摘で取組が行われた場面もあったことから、より責任ある立場の応援職員についても、男女共同参画の視点からの防災対応について、研修等を行っておくことが重要である。

今回の調査において、被災自治体職員と応援自治体からの派遣職員及び民間支援団体の職員との連携状況は、概ね良好のようであったが、応援自治体からの職員との情報共有や指示に難しい面があったとする被災自治体もあった。また、ヒアリング調査において、一部被災自治体では、大きな被害を受け、十分な職員も出勤できず、受援体制が整わない、大規模災害への対応のノウハウが不足しているような状況にあった。こうしたことを踏まえ、地方公共団体においては、男女共同参画の視点を踏まえた受援体制の準備、応援側の準備がそれぞれ必要である。

## ② 多様な主体との連携の整備

被災者の多様なニーズを的確に把握し、被災者支援の質を上げるためには、それぞれ専門性を有する多様な主体との連携が重要であるが、男女共同参画の視点は様々な分野における課題を顕在化・可視化させる横断的な視点である。また、男女共同参画の視点はどの分野にも共通し、この視点を通じて、多様な主体が連携できるという点を強調しておきたい。そのためには、災害時の連携が想定される外部の団体についても、男女共同参画の視点を取り入れる形で事前に情報共有や調整等を行っておくことが望ましい。例えば、妊産婦であれば医療、子育てであれば保育、高齢者であれば介護、あるいは感染症対策においては保健衛生など、多様な主体が男女共同参画の視点を反映することによって、災害対応の質の向上が図られることから、男女共同参画の視点からの防災を推進する上で、有効と考えられる団体との連携体制の構築・強化を検討すべきである。また、男女共同参画センターにおいて、他地域の男女共同参画センターとの防災面での連携が応急対応に活かされたことから、平時からこうした男女共同参画センターとの災害時の対応、連携を図っておくことが重要である。

### 3 今後の災害対応に向けた提言

調査の結果、男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針及び各地における過去の災害対応の経験を踏まえ、改めて防災・復興における男女共同参画の視点の重要性について確認するとともに、今後の災害対応において重要と考えられる取組について具体的に示す。

#### (1) 男女共同参画の視点からの災害対応の必要性

災害は、地震、津波、風水害等の自然現象（自然要因）とそれを受け止める側の社会の在り方（社会要因）により、その被害の大きさが決まってくると考えられているが、性別、年齢や障害の有無、家族形態や経済力等、様々な社会的立場によって災害がもたらす影響は異なることから、社会要因による災害時の困難を最小限にする取組が重要であるとされている。

その取組の具体例や背景、理由については、1頁の「はじめに」に記載されているため、参照されたい。

熊本地震においても、直接死50名に加えて、災害関連死も150名を超え（平成29年3月時点）、熊本県と熊本市の共同実施による調査では一人親家庭の中でも非正規雇用者（特に母子家庭）の経済再建が遅れているといった実態が浮かび上がっている。一方で、女性の地域リーダーや女性の自治体職員が活躍することで効果の高い支援につながった例や、救援関係者向けの子どもの一時預かり支援、乳幼児世帯専用避難所の開設など、現場のニーズに応じて、過去の災害では見過ごされがちだった課題に取り組んだ例も見られた。

以上から、高齢化、核家族化、非正規雇用者の増加と格差拡大、働く女性の増加といった社会の変化、多様化に伴う問題に、従来の災害対応体制が十分に追いついていないという側面も、改めて顕在化したと言うこともできる。

男女共同参画の視点を持ち、また、その視点を個人のみでなく、組織として確保する観点から、組織や地域の意思決定者やリーダー層の中に男女バランスよく人材が配置されると、複雑化する被災者支援、復旧・復興における諸課題に対して、以下のような点で効果をもたらすと考えられる。

#### (防災対策において男女共同参画の視点を取り入れるメリット・効果)

##### ①被災者の命と暮らしが守られる

- ・災害時に、女性、男性それぞれに傾向として現れる困難やニーズに対して適切な対応ができるようになる。

（衛生・プライバシー・安全・心身の健康問題等）

- ・衛生・栄養・育児・介護などの、生活に関する災害時の多様なニーズを適切に把握し、必要な支援を迅速に行うことができる。

（特に、支援者や地域のリーダー層に女性が複数入ると、被災女性たちが相談しやすくなり、的確な判断に貢献する。結果として、男性で育児・介護にあたる人の支援も充実する。要配慮者支援も、対象者だけでなく、ケアする家族の状態や支援者側の体制と併せて考えることができるようになることで支援の効果が上がる）

- ・緊急時の避難行動について、より現実的な対策を検討することができる。

(平日昼間に地域にいる住民は女性の方が多い、要配慮者のケアを行っている人は女性が多い)

## ②被災者の避難生活の質が上がる

- ・災害対応従事者たちの託児支援等の必要性について気付き、対策を講じることができるようになる。

(特に、自治体職員、医療・介護・保育・教育関係者等)

- ・避難所における女性や弱い立場におかれがちな方々の声を反省することにより、少しでも快適な避難所生活をおくることができるようになる。また女性の性被害など、犯罪対策にも貢献できる。

## ③多様な主体がつながるきっかけになる

- ・応援・受援関係、多様な支援関係者間の連携を、より実質的で効果のあるものにできる。

(被災者ニーズに対する想像力や把握スピードが上がる。必要な支援や人材のイメージに深まりや広がりを与え、かつ支援関係者が相互にその内容を共有できるようになる)

## ④復旧・復興対策が促進される

- ・防災基本計画（平成28年5月31日中央防災会議決定）においても、「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」とされているが、前述のように、男女共同参画の視点を災害対策に反映させることは、女性のためだけではなく、災害対策・被災者支援全般の質の向上と、家庭・地域の経済再建を含めた早期復興に直結する、重要かつ不可欠な要素であるといえる。

## (2) 提言 ～今後の災害対応に向けて～

都道府県・市町村の災害対応において、男女共同参画の視点から求められる取組については、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」に示した通りだが（概要は57～58頁、本文は参考資料4を参照のこと）、今回の熊本地震の対応状況調査の結果とその考察（「2 課題と取組の方向性」42～49頁）を踏まえた上で提言をまとめた。考察の内容と併せて提示するものである。

### ① 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針を活用しての、各地方防災会議、地域防災計画等を見直しと、実効性ある体制づくり・取組の推進

「2 課題と取組の方向性」の全般にわたって言及した通り、被災自治体・応援自治体ともに、防災・復興のあらゆる場面で、実効性のある形で男女共同参画の視点を取り入れることが、被災者支援、復旧・復興において重要であることが明らかとなったが、アンケート調査によると「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」やチェックシートを平常時から活用している市町村は3割にとどまっている。

一方で、被災自治体の中でも、早期に避難所における環境改善について男女共同参画の視点を含めた取組を迅速に行うことができた自治体の挙げた理由をみると、「地域防災計画・防災マニュアル等に規定してある通り、取り組んだ」「避難住民のニーズなどを聞き取って取り組んだ」（各

46.7%)、「自治体内部の職員の議論で意見があり取り組んだ」(33.3%)という回答が多いものの、「自治体の災害対策本部等から指摘があった」は16.7%と相対的に低くなっている。

以上から、防災計画や防災マニュアルの内容を充実させることの重要性とともに、災害対策本部における認識及び議論に男女共同参画の視点が反映されるような体制を構築することが急務であること、職員研修の重要性等が浮かび上がってきた。

なお、「IV. アンケート調査結果(詳細)」の中で、地方防災会議における女性委員の割合を高める具体的な取組についての自由記述の内容がまとめられているので、参考とされたい(被災自治体71ページ、応援自治体160ページ)。

### <具体策>

- ア. 地方防災会議において、首長がその職員から指名する委員(5号委員)や自主防災組織又は学識経験者から首長が任命する委員(8号委員)として女性を任命したり、関係団体に女性委員を要請することを通じて、男女共同参画の意識をもつ委員を増やす。
- イ. 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針を活用し、地域の実情に応じた具体的な取組を地域防災計画に定める。
- ウ. 計画に記載するだけに留まらないよう、定期的に行う実行状況を検証する仕組み作りや、より効果的なマニュアル、研修等を通じて、計画の内容を災害対応従事者が災害時に実践できるよう、周知徹底する。
- エ. 災害対策本部において、男女共同参画の視点が反映されるよう、本部員となる部長級職への研修や、災害対策本部の意思決定に女性が一定割合入るよう工夫を行う。
- オ. 以上のような男女共同参画の視点による防災施策を実施していることを、広く市民、特に災害対応関係者(消防団、自主防災組織、災対ボランティア団体、災害対応を行う医療・福祉団体など)に周知し、施策への理解を広める。

## ② 平時からの男女共同参画の視点による防災等関係部局間の連携及び男女共同参画担当部局の役割の明確化

男女共同参画の視点による災害対応は、施策横断的な視点であり、男女共同参画担当部局のみが担うものではない。防災、福祉、土木等様々な施策分野における災害対応にこの視点が活かされなければ、災害対応の質の向上を図ることは難しい。

被災自治体の男女共同参画担当部局は、本来、災害対応の各現場・各部局の取組について男女共同参画の視点から情報収集・分析し、必要な助言・情報発信を行ったり、求められる資源(女性団体、子育て家庭や暴力被害者の支援を行っている専門家・団体等)を各部門に結び付けるといった役割が期待されるが、今回の調査では、災害時に他の部局と同様の災害対応に従事していた自治体が半数を占めた。一方で、被災自治体・応援自治体ともに、男女共同参画部局や男女共同参画センターが積極的な働きかけを行ったことで、質の高い支援につながった事例も見られた。

多様なニーズに配慮するといった男女共同参画の視点から物事を考えるためには様々な主体との連携が欠かせない。

また、地域防災力の向上を図る上でも、女性の参画や女性防災リーダーの増加が求められてい



るが、防災部門だけでそうした人材の掘り起しや育成を行うのは難しい。

そのため、防災担当主管課と男女共同参画担当主管課の平常時及び災害時の円滑な連携体制が求められる。

#### <具体策>

- ア. 男女共同参画の視点を盛り込んだ災害対応について、関係部局が地域防災計画、各種マニュアルに位置付け、各部局が共通認識を持ち、実践的な研修プログラムを連携して活用するなど、平時から部局横断的な連携を図る。
- イ. 災害対策において、男女共同参画部局や男女共同参画センターが平常時及び災害時に果たす役割を地域防災計画等に明記するなど、防災施策に積極的に参画することができる体制を各自治体において構築する。
- ウ. 災害発生時は、災害対策本部において、男女共同参画の視点が反映されるよう、男女共同参画担当部局が状況に応じて、必要な情報提供を行うなど工夫する。
- エ. 男女共同参画担当部局ならびに男女共同参画センターは、災害時に取り組むべき業務内容についてあらかじめ整理し、マニュアルなどを整備しておく。

### ③ 応援・受援体制における男女共同参画の視点の導入（トップマネジメントも含む）

大規模災害時の外部のから応援職員の派遣は、被災自治体にとって大いに助けとなるが、同時に、被災自治体側の対応の負荷を増大させ、しばしば混乱を引き起こす側面もあるため、受援体制・応援体制いずれの場合も事前に検討を行っておく必要がある。

特に、要配慮者のニーズの把握や、衛生・栄養・生活環境など避難生活全の課題改善のためにも、女性が必要な場所への人員配置や、被災女性も相談しやすいよう、女性の職員もバランスよく支援現場に配置する必要がある。

また、ヒアリング結果では、被災自治体において、災害対策本部や災害派遣職員の指摘で男女共同参画の視点による取組が行われた場面もあった。特に、災害派遣職員が被災自治体の災害対策本部といったトップマネジメントの支援に入ることも想定されるため、このようなより責任ある立場の応援職員についても、男女共同参画の視点からの災害対応について、研修等を行っておくことが重要である。

#### <具体策>

- ア. 被災自治体となった場合を想定して、他の地方公共団体や民間団体からの支援をより効果的に受けるための受援体制を構築する際に、男女共同参画の視点を導入することで、一定の質が担保された支援を、早期から円滑に行うことができるようにする。  
(男女共同参画の視点も踏まえた避難所運営マニュアル・要配慮者支援マニュアル等の整備、応援自治体へ支援を依頼する際の人員や業務の内容の整理等)
- イ. 災害派遣を行う際には、男女の比率に配慮するとともに、派遣に関する説明会や派遣者用のマニュアルを整備し、その内容にも男女共同参画の視点を盛り込むといった工夫を行う。
- ウ. トップマネジメントの支援に関わる可能性がある職員についても、男女共同参画の視点を踏ま

えた研修や派遣前の情報共有を実施する。

#### ④ 自治体職員向けの防災研修・訓練に男女共同参画の視点を導入

本調査において、男女共同参画の視点を取り入れた防災研修を行っている被災自治体は少なく、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」の認知度、活用状況はいずれも高いものではなかった。

③で指摘した通り、応援・受援体制においても、被災者ニーズの把握や支援体制に求められる要素についてどのように認識しているかが、支援の質を左右する。

平常時からの災害対策の質の向上と、災害時の迅速な体制づくりに向けて、平常時及び災害時の庁内の各部門における横断連携を前提とした研修も重要であり、特に、男女共同参画の視点を反映したテーマ設定を行うとより高い効果が期待できる（例：職員の非常参集や現場派遣体制と職員の性別・育児・介護状況、避難所における衛生・栄養・育児・介護問題への対応と避難所運営支援における人員配置・部門間連携、仮設住宅の建設に当たっての育児・介護ニーズの把握、失業した子育て世帯における子どもの貧困・就学問題と親の再就職問題の両方に対する効果的な支援）。

#### <具体策>

ア．男女共同参画の視点を導入した研修による、自治体内の各部門への災害対応に関する認識の共有。

イ．男女共同参画の視点を導入した研修による、自治体内の各部門間の連携の促進。

また、内閣府では、男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針の内容も踏まえ、「男女共同参画の視点からの防災研修プログラム」を作成し、活用についてのアドバイスを行っている。内閣府としても、このように自治体の研修プログラムの活用を促進するとともに、先進・先駆的な男女共同参画の視点からの災害対応に関する取組を支援することが重要であり、本調査等を踏まえた研修プログラムの継続的な充実を図る必要がある。

URL [http://www.gender.go.jp/policy/saigai/bosai\\_kenshu.html](http://www.gender.go.jp/policy/saigai/bosai_kenshu.html)

#### ⑤ 自助・共助における、平時からの男女共同参画の視点による啓発と女性リーダーの育成

公助による支援を効果的に進めるためには、被災者の側の共助の体制や質も重要となる。平日昼間に災害が発生した場合、女性・高齢者・中学生以下の子どもが主体とならざるを得ない。避難生活においては、特に衛生・栄養・育児・介護等の気づきや要望のとりまとめが効果的に行われなければ、必要な支援が被災者の元へ十分には届かないためである。

今回の調査でも、地域の男性リーダーに男女共同参画の視点での支援の必要性を理解してもらうことが難しかったという意見や、逆に、女性の地域リーダーが活躍することで早期に質の高い避難所運営が行われたケース、応援自治体が男女両方の職員をバランスよく避難所に派遣したことで、被災女性が相談しやすかったと思われるケース等が認められた。

共助活動の基盤となっている地域組織も、担い手の高齢化や若い世代の自治会・町会離れなどにより弱体化が進んでおり、高齢男性を中心とした組織運営により、役割の固定化や若い世代が近づき難い雰囲気となっているのも事実である。こうした地域組織に女性が参画することは、若者や福祉・子育て活動等の多様な背景を持った人が関わりやすい雰囲気にもつながり、地域組織の持続可能性に寄与する可能性を持っている。

なお、熊本地震の被災地では、災害への備えの意識が低い傾向にあったとして、自助の取組をさらに進める必要があるとの反省の声も関係者から上がっている。

### <具体策>

ア. 女性の地域リーダー、防災リーダーを育成する。

イ. 女性リーダーが地域で活動できるよう環境整備を行う。

(特に、地域の男性リーダーに、女性リーダーの必要性に対する理解の浸透を図ることが重要)

ウ. 地域を主体とした共助活動の活性化を図るに当たっては、防災部門だけでなく、自治会等を担当する部門、男女共同参画部門、福祉部門や社会福祉協議会、教育委員会等と連携することで、多様な層への参加の呼びかけを行い、女性・子育て世代・子どもなども関心を持ちやすい学習・訓練メニューを用意する。

エ. 地域の防災訓練に、自治体職員も参加する機会を設け、災害時の円滑な連携につなげるようにする。その際、男女バランスを考慮し、男女共同参画の視点からも学習できるようにする。

## ⑥ 災害対応全般の底上げにつながる、被災後の保育・介護環境の早期再開や連携

女性の就業が進み、様々な災害対応業務にも携わるようになってきているが、子育てや介護等、家庭的責任の多くを女性が担っている現状も踏まえ、また、災害対応従事者の力を最大限に発揮するためにも、保育や介護を理由に災害対応が困難とならないよう、災害時に早期に保育施設や介護施設が再開できるようにすることが重要である。

また、保育施設に預けていない乳幼児や児童を抱えた家庭でも、避難生活や自宅の片づけなどによる一時預りニーズが生じることから、そうした子どもたちの保育施設や学童保育、子育てNPOやボランティアとの連携による一時預りについても柔軟に対応する必要がある。

なお、東日本大震災後の専門家による調査<sup>5</sup>によると、津波被災地で被害に遭った母親の約3割に産後うつになっている可能性があり、産科的因子よりも社会的要因の影響のほうが大きいとの指摘もなされていることから、中長期的な支援の視点も必要である。

### <具体策>

ア. 各地方公共団体において、災害対応業務に携わる人の保育ニーズに対する計画的な対応の準備を進める。

イ. 保育・介護人材の応援派遣等の連携支援について検討する(国・都道府県を含む)。

---

<sup>5</sup> 「東北大学 東北メディカル・メガバンク機構 Annual Review 2012-2013」(42-43頁)  
<http://www.megabank.tohoku.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2014/03/annualreview.pdf>

その際に介護施設については、同性による介護の確保という観点も踏まえ、性別にも配慮した応援派遣等の支援を検討する。

#### ⑦ 男女共同参画の視点からの防災・復興に関する統計の整備・活用

被災状況を適切に把握し対策を講じるには、統計による現状把握が重要であるが、その際、より正確に実態や課題を明らかにするためにも、男女共同参画の視点を踏まえて調査を実施すべきである（例：熊本県と熊本市が共同で実施した「ひとり親家庭における熊本地震後の現況確認調査結果（最終）」）。男女別統計や世帯類型など、男女共同参画の視点から統計の活用は、災害の各段階において有効であることから、平常時の災害対策はもちろん、発災後も速やかに統計を活用できるよう、あらかじめ指標を定めておくことも重要である（例：緊急時の避難行動計画や地区防災計画の策定に際しての、昼夜間人口における男女比や世帯類型に関する統計の活用、復興支援事業の受益者の男女別統計など）。なお、今後の防災・復興に対する取組の質の向上及び災害対応の進捗確認のため、継続的に調査を行うべきものは国を含め取り組んでいく必要がある。

#### <具体策>

##### ア．予防段階における男女共同参画の視点からの統計の整備・活用

（例：自主防災組織の活性化、避難訓練、地区防災計画策定、自治体職員の非常参集や職員配置計画等）

##### イ．応急対応段階における男女共同参画の視点からの統計の整備・活用

（例：避難所運営、在宅避難・車中泊等の避難形態、物資、支援メニュー等）

##### ウ．復旧・復興段階における男女共同参画の視点からの統計の整備・活用

（例：仮設住宅・復興公営住宅の建設、雇用・労働、子育て世帯・介護世帯の実態把握）

<参考> 「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針（概要）」（一部抜粋）

## 1 事前の備え・予防

- －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ことや管理職への登用等、女性職員の採用・登用の促進に取り組むこと。
- －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。
- －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。
- －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。
- －男女共同参画の視点からの災害対応について、参画型・体験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。
- －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。

## 2 発災直後の対応

- －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。
- －救助・救援、医療及び消火活動、ライフライン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。
- －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、男女別のスペースを確保するよう要請すること。

## 5 復旧・復興

- －復興計画の作成に際し、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。
- －住民の意見集約に当たっては、必要に応じて女性だけの話し合いの場を設けるなど、生活者の視点に立った具体的な提案を出しやすい環境を整備すること。
- －災害公営住宅を整備するに当たっては、計画・設計の段階において意思決定の場に女性が参画するとともに、これらの意見を踏まえた住宅を建設すること。住宅には、入居者同士の交流等が図れるよう、集会等に利用するための施設を設置することが望ましい。
- －被災者の働く場の確保のため、即効性のある臨時的な雇用創出策や、職業訓練を通じた労働者の技能向上等による中長期的な安定的な雇用創出策を実施するに当たっては、女性の雇用機会を確保すること。
- －男女共同参画センターは、平常時から行っている相談事業、情報提供事業、広報・啓発事業等に加え、地方公共団体の関係機関や地域の人材・団体との連携等を通じて、男女共同参画の視点からの情報提供や相談対応、男女共同参画に関する課題に取り組むNPOやボランティアの活動拠点等の被災者支援を行うことが考えられる。

## 6 広域的避難の支援

- －大規模災害等において被災者が広域的な避難を行う場合、特に、女性は子どもとともに母子で避難することが多いと想定されることから、実態やニーズを把握し、必要な対策を講じること。

## 7 各段階における支援者への啓発と支援

- －民間支援団体やボランティア等が被災地において支援を行う際は、女性に対する暴力等の予防に関する注意喚起、男女共同参画の視点からの支援の在り方等について周知・伝達するよう努めること。

## 8 男女別統計の整備

- －防災・復興の施策を推進する際に男女共同参画の視点を反映するためには、男女が置かれている状況をデータ等により客観的に把握することが重要であることから、災害発生時は、被災者及び災害対応を行う者に関して、男女別統計の整備に努めること。

### 3 避難所

- －開設当初から、授乳室や男女別のトイレ、物干し場、更衣室、休養スペースを設けること。仮設トイレは、男性に比べて女性の方が混みやすいことから、女性用トイレの数を多めにすることが望ましい。
- －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割以上は参画することを目標にすること。
- －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。
- －女性や子どもに対する暴力等を予防するため、就寝場所や女性専用スペース等を巡回警備したり、防犯ブザーを配布するなど、安全・安心の確保に配慮すること。また、暴力を許さない環境づくりや、被害者への適切な対応を徹底すること。

### 4 応急仮設住宅

- －入居者が孤立せず、入居者同士の交流等が図れるように、集会施設を設置するとともに、その運営を支援すること。
- －応急仮設住宅団地を設置した場合には、自治会等の育成を図り、自治会長や副会長等、役員のうち女性が少なくとも3割以上は参画することを目標にすること。
- －プレハブ型の応急仮設住宅や民間賃貸住宅を活用したみなし仮設住宅の入居者に対し、保健師等の専門職や男女両方の生活支援員等が巡回訪問等を行い、問題の把握及び解決に努めること。
- －生活環境の変化により、女性が様々な不安や悩み、ストレスを抱えることや、女性に対する暴力等が懸念されることから、男女共同参画センターや民間支援団体等と積極的に連携を図りながら、相談窓口や女性に対する暴力等の予防の方法について周知すること。
- －男性としての重圧や他人に弱音を吐くことを避ける傾向にある男性の精神面での孤立が課題となってくることから、男性に対する相談体制を整備するとともに、相談窓口の周知方法を工夫すること。