

「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組に関する検討会」の報告

男女共同参画の視点からの防災・復興の取組に関する検討会座長
(減災と男女共同参画 研修推進センター)
浅野幸子

東日本大震災により、ジェンダーに関するさまざまな問題が顕在化したことを受けて作成された「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」(平成 25 年)は、阪神・淡路大震災、新潟中越地震で対応にあたった経験を持つ委員も参加し、多角的な視点から議論を深めて出来上がりました。

効果的な防災対策、被災者支援、そして速やかな災害復興を進める上で、ジェンダーの視点は不可欠であり、指針が策定される以前にも、国連防災世界会議をはじめとした国際会議の場で繰り返しその重要性が確認されてきましたが、国内での理解は十分とは言えませんでした。

しかし、この指針の策定によって災害とジェンダーに関する政府の方針がしっかりと提示されたことから、男女共同参画に関心を持つ人だけでなく、徐々に防災関係者にもその重要性が認識されるようになり、自治体の防災基本計画や避難所運営マニュアル等、そして国の「避難所運営ガイドライン」(平成 28 年)にも生かされました。

しかしながら、その後の度重なる災害や社会情勢の変化により、更に内容を徹底・充実させていく必要性が生じたため、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組に関する検討会」が設置されました。そして、多様な専門性をもつ委員の知見と自治体や市民団体へのヒアリングを踏まえて、国に対する提言と地方公共団体向けの新たなガイドライン(案)を取りまとめるに至りました。

国に対する提言は、5 点にまとめました(別紙事務局作成概要参照)。

「提言 1：国や現地の災害対策本部へのジェンダーの視点の導入」は、いまだ防災・危機管理行政において、男女共同参画部局や男女共同参画センターの関与が十分とはいえず、専門性も十分に生かされていないという状況があることを踏まえています。

「提言 2：新たなガイドラインの活用徹底」は、従前の指針の周知・活用が十分とはいえなかったこと、依然として自治体により取組に差がある事実等を背景として提言しました。指針では本文と事例・解説集が別冊となっておりましたが、これを一体化することで、活用のしやすい構成・レイアウトも意識しました。

「提言 3：男女共同参画センターの災害対応におけるネットワーク化」は、全国女性会館協議会が構築する災害時の相互支援システムが、熊本地震をはじめとした災害に際して成果を上げてきたことを踏まえました。

「提言 4：好事例の展開」は、今回のヒアリングから、他の自治体や地域での取組の後押しとなるような有効な事例が多数得られたことから挙げました。

「提言5：その他」については、防災に関する知識の普及における子供の発達段階に応じたジェンダーの視点の必要性、防災の専門家を養成する機関へのガイドラインの周知、性的マイノリティについての防災政策全体の中で一層の対応の必要性について提言をさせていただきました。

現在、世界が難しい対応を迫られている新型コロナウイルスの感染拡大においては、国内でも、一斉休校や在宅勤務の推進による家庭でのケア負担の増加や、収入への不安が高まり、母子家庭の貧困の問題、家庭内不和、DVや虐待、そして医療・介護・保育などのケアを担う専門職の負担の増大といった問題が顕在化し始めています。こうした事態は、通常の自然災害以上に、ジェンダーに関する問題が広範にわたって生じていると見ることもできるでしょう。

だからこそ、このガイドラインの周知・徹底と現場で生かすことが、きわめて重要な状況にあると考えております。

ガイドライン案については、別紙（事務局作成概要）の通り、指針に盛り込まれていた7つの基本方針を第1部でほぼそのまま引き継ぎながら、具体的な項目について詳細な検討を加えました。

「第2部 段階ごとに取り組むべき事項」では、災害のフェーズごとに既存の項目の内容の見直しと、新たな項目の検討を行い追加しました（赤字部分）。特に、水害からの早期避難、在宅避難・車中泊避難、災害関連死の予防については、東日本大震災後も頻発する地震や風水害で指摘された諸課題を踏まえたものとなっています。また、男女別統計の活用の重要性についても強調しました。

「第3部 便利帳」では、指針にも盛り込んだ備蓄・避難所・仮設住宅のチェックシートをブラッシュアップすると同時に、男女別統計のチェックシート、国際ガイドラインを踏まえた授乳支援のアセスメントシート、避難所での安全・安心確保のためのポスターの例など、さらに実践的な情報提供をする内容となっております。

最後に、本ガイドラインは災害時の対応を前提とした内容ではありますが、平常時の男女共同参画の取組の基盤の充実がなければ、災害時の対応にも限界が生じてしまいます。そのため、第5次男女共同参画基本計画と本ガイドラインが両輪のものとして活用されることを期待しております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

（以上）

経緯等

- 「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（平成25年）作成後の社会情勢や課題等の変化を踏まえ、ジェンダーの視点からの防災の取組を更に徹底、充実させていくため、**国に対する提言**と、**地方公共団体向けの新たなガイドラインの案**を取りまとめ。**第5次男女共同参画基本計画の検討に反映**。
- 人口の半分は女性であり、女性と男性が災害から受ける影響の違いなどに十分に配慮された**ジェンダーの視点からの災害対応が、防災・減災、災害に強い社会の実現にとって必須**。防災・復興に関わる全ての関係者が「ジェンダーの視点を取り入れた防災・復興」を推進する必要。

国に対する提言

提言1： 国や現地の災害対策本部へのジェンダーの視点の導入

防災・危機管理行政全般に対するジェンダーの視点の導入を強化していくため、

- 国の災害応急対策の会議等に内閣府男女共同参画局を追加。
- 自治体の災害対策本部に男女共同参画部局が組み込まれるよう、国の職員の派遣や支援実績等のある男女共同参画センター等からの専門家派遣を含め、支援を強化。

提言2： 新たなガイドラインの活用徹底

- 地方公共団体に対し、関係省庁が協力し合い、全国知事会等と連携して、あらゆる機会を捉え、継続的に、周知。
- 地方公共団体の取組をフォローアップし、「見える化」。

提言3： 男女共同参画センターの災害対応におけるネットワーク化

- 災害時に男女共同参画センター間をつなぐ**相互支援システムを全国のセンターに拡げる**ための支援。

提言4： 好事例の展開

- 地方防災会議や自主防災組織・自治会への女性の参画や、災害時の男女共同参画センターの効果的な役割等の好事例を積極的に発信。

提言5： その他

- 防災に関する知識の普及において、**子供の発達段階に応じ、ジェンダーの視点を盛り込んだ理解促進**を図ることが望ましい。
- 防災士等の民間資格実施団体等に新たなガイドラインを周知。
- 性的マイノリティについて、防災政策全体の中で一層の対応が求められる。

災害対応力を強化する女性の視点 ～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～（案）

- 災害は、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ると考えられており、被害を小さくするためには、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。
- 中でも、人口の半分は女性であり、女性と男性が災害から受ける影響の違いなどに十分に配慮された女性の視点からの災害対応が行われることが、防災や減災、災害に強い社会の実現にとって必須。
- 都道府県・市町村の防災・危機管理担当部局、男女共同参画担当部局が、女性の視点からの災害対応を進める際に参照できるよう、基本的な考え方、平時の備え、初動段階、避難生活、復旧・復興の各段階において取り組むべき事項を示すもの。

第1部 7つの基本方針

1. 平時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基礎となる
2. 女性は「主体的な担い手」である
3. 災害から受ける影響やニーズの男女の違いに配慮する
4. 男女の人権を尊重して安全・安心を確保する
5. 女性の視点から必要な民間との連携・協働体制を構築する
6. 男女共同参画担当部局・男女共同参画センターの役割を位置付ける
7. 要配慮者への対応においても女性のニーズに配慮する

第3部 便利帳

（赤字：新たに追加）

災害発生時に現場ですぐに活用できる
チェックリストやポスター等を掲載

備蓄チェックシート

避難所チェックシート

応急仮設住宅・復興住宅チェックシート

男女別統計チェックシート

授乳アセスメントシート

避難所の見守り・相談ポスター

女性の視点からの空間配置図の例

お役立ち情報一覧

※ 今後、地域での取組を浸透させるためにも広く意見募集（パブリックコメント）を実施。必要な修正の後、令和2年5月末を目途に決定・公表し、地方公共団体等へ通知。

◆ 平時の備え

- ・ 職員の体制と研修
- ・ 地方防災会議
- ・ 地域防災計画の作成・修正
 - 地域防災計画における男女共同参画部局・男女共同参画センターの役割の明記
- ・ 避難所運営マニュアルの作成・改定
- ・ 応援・受援体制 (女性職員の積極的な受入れ/派遣)
- ・ 物資の備蓄・調達・配布
- ・ 自主防災組織
- ・ 災害に強いまちづくりへの女性の参画
- ・ 様々な場面で災害に対応する女性の発掘
- ・ 女性団体を始めとする市民団体等との連携
- ・ 防災知識の普及、訓練
- ・ マイ・タイムラインの活用促進
- ・ 男女別データの収集・分析

◆ 初動段階

- ・ 避難誘導
- ・ 災害対策本部
 - 災害対策本部の下に男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員を配置することの重要性を強調
- ・ 災害対応に携わる女性職員等への支援
- ・ 帰宅困難者への対応
- ・ 女性に対する暴力の防止・安全確保

◆ 避難生活

- ・ 避難所の開設・運営管理
- ・ 避難所の環境整備
 - プライバシーの十分に確保された間仕切りなどについて写真を交えて具体的に提示
- ・ 要配慮者支援における女性のニーズへの対応
- ・ 在宅避難・車中泊避難対策
- ・ 災害関連死の予防
- ・ 物資の供給
- ・ 保健衛生・栄養管理
- ・ 避難所の生活環境の改善
- ・ 子供や若年女性への支援
- ・ 市町村域等を超えた避難生活

◆ 復旧・復興

- ・ 復興対策本部
- ・ 復興計画の作成・改定
- ・ 住まいづくり (応急仮設住宅・復興住宅の提供と運営)
- ・ 復興まちづくり
- ・ 保健・健康増進
- ・ 生活再建のための生業や就労の回復
- ・ 生活再建のための心のケア (男女共同参画センターが行う相談業務の活用)

チェックシートの例

避難所チェックシート

確認日： _____ 確認者： _____

① 避難所のスペース	
プライバシー	<input type="checkbox"/> 授乳室（椅子、授乳クッション、おむつ替えスペース）がある <input type="checkbox"/> 男女別更衣室、男女別休養スペースがある <input type="checkbox"/> 間仕切り・パーティションがあり、その高さや大きさなどが、プライバシーの保護の観点から、十分である
要配慮者	<input type="checkbox"/> 適切な通路が確保され、段差が解消されている <input type="checkbox"/> 乳幼児のいる家庭用エリアがある <input type="checkbox"/> 介護・介助が必要な人のためのエリアがある <input type="checkbox"/> 単身女性や女性のための世帯用エリアがある <input type="checkbox"/> 女性専用スペース（女性用品の配置・女性相談）がある <input type="checkbox"/> キッズスペース（子どもたちの遊び場・勉強・情報提供）エリアがある <input type="checkbox"/> 足腰が悪い人のための寝具（段ボールベッド等）が提供されている
トイレ	<input type="checkbox"/> 安全で行きやすい場所に設置されている <input type="checkbox"/> 女性トイレ：女性用品・防犯ブザーの配置、仮設トイレは女性用を多め <input type="checkbox"/> 男性トイレ：尿取りパット等の配置 <input type="checkbox"/> 多目的トイレが設置されている <input type="checkbox"/> 洋式トイレが設置されている <input type="checkbox"/> 屋外トイレは暗がりにならない場所に設置されている <input type="checkbox"/> トイレの個室内、トイレまでの経路に夜間照明が設置されている <input type="checkbox"/> トイレに鏡がある
入浴施設	<input type="checkbox"/> 安全で可能な限りバリアフリーに対応した入浴施設がある <input type="checkbox"/> 男女問わず一人で（又は付き添いを受けながら）入浴できる施設がある
安全	<input type="checkbox"/> 避難所の危険箇所や死角となる場所の把握・立入制限がされている <input type="checkbox"/> 間仕切り・パーティションが高い場合は個室の定期確認がされている
その他	<input type="checkbox"/> 各部屋に部屋札（ピクトグラム、やさしい日本語）が設置されている <input type="checkbox"/> 掲示板による情報提供（インターネットが使用できない人・情報が届きにくい人向け）がされている
② 避難所の運営体制・運営ルール	
運営体制	<input type="checkbox"/> 管理責任者には男女両方を配置している <input type="checkbox"/> 自治的な運営組織の役員に女性が3割以上参画している <input type="checkbox"/> 運営組織に、多様な立場の代表が参画している <ul style="list-style-type: none"> ・介護・介助が必要な人 ・PTA ・障害者 ・中学生・高校生 ・乳幼児がいる家庭の人 ・外国人（居住者が多い場合）
運営ルール	<input type="checkbox"/> 避難者による食事作り・片付け、清掃等の負担が、特定の性別や立場の人に偏っていない（男女を問わずできる人で分担） <input type="checkbox"/> 女性用品（生理用品、下着等）は女性担当者が配布を行っている

ニーズ把握	<input type="checkbox"/> 避難者から要望や困りごとを受けられる仕組み体制がある（トイレ等への意見箱の設置） <input type="checkbox"/> 女性や子育て・介護中の家庭の要望や困りごとを積極的に聞き取り、運営に反映させている <input type="checkbox"/> 避難者名簿を作成し情報管理が徹底されている （氏名、年齢、性別、健康状態、保育や介護を要する状況、避難場所、在宅・車中泊、外部からの問い合わせに対する情報の開示/非開示の可否） <input type="checkbox"/> 相談体制の整備、専門職と連携したメンタルケア・健康相談が実施されている
③ 暴力防止・安全の確保	
	<input type="checkbox"/> 配偶者からの暴力の被害者等の避難者名簿の作成と情報管理が徹底されている <input type="checkbox"/> 男女一緒に防犯体制がある <input type="checkbox"/> 就寝場所や女性専用スペース等へ巡回警備が行われている <input type="checkbox"/> 避難所の校庭など、敷地内に車中泊がいる場合は、車中泊エリアの巡回警備が行われている <input type="checkbox"/> 暴力を許さない環境づくりが整備されている （啓発ポスターの掲示、相談カードの設置、照明の増設、女性や子どもは2人以上で行動する、移動する際はまわりの人に声を掛け合う） <input type="checkbox"/> 防犯ブザーやホイッスルが配布されている <input type="checkbox"/> 不安や悩み、女性に対する暴力等に対する相談窓口、男性相談窓口が周知されている
④ 衛生環境・感染症予防	
	<input type="checkbox"/> 感染症予防（手洗い・消毒・マスク）対策がされている <input type="checkbox"/> トイレの使用方法・汚物の処理などの衛生対策が行われている <input type="checkbox"/> トイレ専用の履物（スリッパ等）が使用されている <input type="checkbox"/> ゴミの収集や分別が徹底されている <input type="checkbox"/> 炊き出しを行う際は、調理の手順の表示や食品の管理、主要なアレルギーの有無の表示、残食の廃棄が徹底されている <input type="checkbox"/> 育児用ミルク（粉ミルク/液体ミルク）を配布する際は、授乳アセスメントシートに基づき説明した後に配布している
⑤ 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者への支援	
	<input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者情報も登録されている（特に要配慮者の把握のため） <input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者への食料・物資配布の時間や場所がある <input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者への支援情報等を伝達する体制が整っている <input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者のニーズを把握する体制がある