

男女共同参画の視点からの防災・復興に関する検討会からの提言 ～ジェンダーの視点が災害対応力を強くする～

令和 2 年 3 月

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。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であるが、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ジェンダー¹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であると言える。

内閣府は、東日本大震災においてジェンダーの視点からの災害対応が十分になされていなかったことを踏まえ、過去の災害対応における経験を基に、地方公共団体が防災・復興の各段階において取り組むべき事項として、平成 25 年 5 月に「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（以下、「取組指針」という。）を作成した。

その後、第 4 次男女共同参画基本計画（平成 27 年 12 月閣議決定）において、防災・復興が独立した分野とされ、東日本大震災等の経験と教訓を踏まえて、防災・復興施策への男女共同参画の視点の導入を進めること、また、防災・復興における女性の参画とリーダーシップの重要性について国内外に発信することが、強調された。また、防災政策全体の中でも、防災基本計画や避難所運営ガイドライン等において男女共同参画の視点が打ち出されてきた。

併せて、地方公共団体に対しても、平成 25 年に国が作成した取組指針の活用を働きかけ、活用された例も見られた。平成 28 年には、国において、「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、地方公共団体の取組を支援してきた。

国際社会では、仙台防災枠組 2015-2030 において、防災・復興におけるジェンダーの重要性が打ち出されている。

こうした状況の中、取組指針の作成後に起こった、平成 28 年熊本地震、大阪北部地震、平成 30 年北海道胆振東部地震といった地震や、平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害、九州北部豪雨災害、令和元年房総半島台風及び令和元年東日本台風といった台風・豪雨災害においては、残念ながら、ジェンダーの視点を持った取組が十分に浸透しているとは言い難い状況であった。また、これらの自然災害や今般の新型コロナウイルス感染症を例とした新興感染症の発生時には、平常時における固定的な性別役割分担意識を反映して、増大する家事、子育て、介護等の家庭責任の女性への集中

¹ ジェンダーとは、「社会的・文化的に形成された性別」のことである（第 4 次男女共同参画基本計画用語解説より）。

や、DVや性被害・性暴力が生じるといったジェンダー課題が拡大・強化されるとの指摘もある。

そこで、本検討会では、社会情勢や課題とそれに伴う政策の変化、東日本大震災からの復興の取組の進展や課題の変化、この6年間の災害における取組状況や新たな課題を踏まえ、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の方策について議論を行い、国に対する提言をまとめるとともに、別添のとおり、地方公共団体向けの新たなガイドライン（以下「新たなガイドライン」という。）の案を取りまとめた。

ジェンダー主流化²はあらゆる分野において重要な課題であり、防災・復興分野においても同様であることを、男女共同参画に携わる者だけではなく、防災・復興に関わる全ての関係者が理解し、「ジェンダーの視点を取り入れた防災・復興」を推進することが必要である。

政府においては、本検討会の提言を受け止め、第5次男女共同参画基本計画の検討に反映させるとともに、防災・復興施策におけるジェンダーの視点の導入を強化していくことを期待する。

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

国においては、内閣府政策統括官（防災担当）と内閣府男女共同参画局が連携・協働を進めてきているが、いまだ、防災行政全般へのジェンダーの視点が不十分である。地方公共団体においても、防災・危機管理部局と男女共同参画部局の連携・協働が不十分であると言わざるを得ず、両部局の連携・協働について、上手く進められているところとそうでないところとの地域格差もある。平時より、国においても、地方公共団体においても、防災・危機管理部局と男女共同参画部局とが、より密接に連携・協働することが、防災・復興におけるジェンダーの視点を浸透させるために重要である。

そのために、まず、国において率先垂範し、内閣府男女共同参画局と内閣府政策統括官（防災担当）がより密接に連携・協働し、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ことが必要である。国の取組姿勢は、地方公共団体に対する強いメッセージになる。

² ジェンダー主流化とは、あらゆる分野でのジェンダー平等を達成するため、全ての政策、施策及び事業について、ジェンダーの視点を取り込むことである（第4次男女共同参画基本計画用語解説より）。

現時点、災害応急対策のための会議等において、内閣府男女共同参画局の職員は参画していない。このため、国は、当該会議等に、内閣府男女共同参画局の職員を構成員等として追加すべきである。内閣府男女共同参画局は、当該会議等の場において、ジェンダーの視点からの災害対応について積極的に発信していくべきである。また、災害対策本部の活動要領や各種マニュアルにおいても、災害時におけるジェンダーの視点からの配慮事項等を明示していくことが重要である。加えて、災害対応に携わる関係省庁の職員を対象にジェンダーの視点からの災害対応を学ぶ機会を設けることも大変重要である。

地方公共団体が設置する災害対策本部にも、当該地方公共団体の男女共同参画担当部局や男女共同参画センターなどの職員が実質的に組み込まれ、現場のニーズを的確に反映しながら、ジェンダーの視点からの災害対応を実践することが重要である。こうした観点から、発災時に、当該地方公共団体に対して働きかけや助言などが行えるよう、現地に国の職員を派遣することや、被災経験や支援実績のある男女共同参画センター等から女性の声を汲み取ることのできる専門家を派遣することを含め、支援の強化を進めていくべきである。その際には、災害対応を第一線で担う被災市町村の状況に配慮することが必要である。

2. 新たなガイドラインの活用徹底

これまでの取組指針は、残念ながら、地方公共団体の男女共同参画担当部局でさえも、十分に周知・活用されていなかった。国は、こうした状況を真摯に受け止め、新たなガイドラインについては、その活用を徹底していかなければならない。

このため、都道府県知事や市町村長、都道府県や市町村の危機管理部局・男女共同参画部局に対し、あらゆる機会を捉え、継続的に、周知を図っていくべきである。その際には、内閣府の男女共同参画局と政策統括官（防災担当）、更には、内閣官房、復興庁、総務省消防庁、厚生労働省、文部科学省などの関係省庁が協力し合い、全国知事会・全国市長会・全国町村会、全国社会福祉協議会、全国女性会館協議会などの関係団体と連携して、取り組んでいくべきである。特に、災害対応の現場は市町村であり、国・都道府県・市町村の連携・協働の在り方について、平時から検討し、強化すること、首長の意識が鍵となることから、市町村長の理解を促進していくことが重要である。

今後、大規模な災害の発生が予測されたとき又は発生した後には、国は必ず、新たなガイドラインを関係地方公共団体に通知し、取組を促すべきである。

新たなガイドラインに基づく都道府県・市町村の取組状況をフォローアップし、「見える化」することにより、都道府県・市町村の取組を一層促すべきである。

さらに、新たなガイドラインの内容を踏まえ、「男女共同参画の視点からの防災研修プログラム」の内容を見直すべきである。

新たなガイドラインの策定に当たっては、地域での取組を浸透させるためにも、別添の案について、都道府県や市町村、女性団体、NPO、NGOなど、広く国民各界各層の意見を取り込むことが必要である。特に、当該ガイドラインは、地方公共団体

での活用が望まれることから、都道府県や市町村からの意見を積極的に求めることが重要である。

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

男女共同参画センターの中には、災害時の女性支援に効果的な役割を果たしているセンターが存在している。また、全国女性会館協議会が平成29年に立ち上げた「大規模災害時における男女共同参画センター相互支援システム」（以下「相互支援システム」という。）を活用し、平成28年熊本地震、平成29年九州北部豪雨災害、平成30年7月豪雨災害においては、被災地の男女共同参画センターや地方公共団体に対し、有効な支援が行われている。

一方で、この相互支援システムに参加する男女共同参画センターは一部にとどまっておき、男女共同参画センターが設置されていない地方公共団体への支援に限界があるという課題もある。

このため、国は、相互支援システムによるネットワークが全国の男女共同参画センターに広がっていくための支援を行うことが必要である。また、都道府県の男女共同参画センターに対し、区域内の市町村が抱える課題解決や啓発を支援する役割が期待されることを示し、その取組を促していく必要がある。

4. 好事例の展開

地方公共団体においては、地方防災会議への女性の参画に関する工夫、自主防災組織や自治会における女性の参画を進める取組、災害時における男女共同参画センターの効果的な役割などに関する好事例がある。

国は、都道府県・市町村に対して、そうした好事例を積極的に情報発信するとともに、都道府県・市町村からの新たな事例の提供も受けながら、内容を充実させていくべきである。その際も、新たなガイドラインの活用徹底と同様、関係省庁・関係団体が密接に連携して進めていくことが重要である。

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、災害から受ける影響やニーズが女性と男性で違うことや地域防災力を高めるためには女性の参画やリーダーシップが重要であることの理解促進を図ることが望ましい。

防災分野におけるジェンダーの視点に立った取組について、国際社会の動きを国内に取り入れるべく、海外の関係者・実務者との学び合い・情報共有のほか、内外の緊急人道支援・復興NGOとの連携を強化していくことが必要である。

防災士等の民間資格実施団体や防災教材の作成団体に対して、新たなガイドラインを周知することは有意義である。

性的マイノリティへの対応について、地方公共団体においてはすでに防災政策全体の中で対応を実施しているところがあり、国においても防災政策全体の中で一層の対応が求められる。

以上

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
委員名簿等

【委員】

座長	浅野 幸子 (あさの さちこ)	減災と男女共同参画 研修推進センター 共同代表
委員	宇田川 真之 (うだがわ さねゆき)	東京大学大学院情報学環・学際情報学府 総合 防災情報研究センター 特任助教
委員	神原 咲子 (かんばら さきこ)	高知県立大学大学院 看護学研究科共同災害看 護学専攻 教授
委員	木須 八重子 (きす やえこ)	特定非営利活動法人 全国女性会館協議会 常任理事
委員	鈴木 秀洋 (すずき ひでひろ)	日本大学危機管理学部 准教授
委員	萩原 なつ子 (はぎわら なつこ)	立教大学大学院 21世紀社会デザイン研究科 教授 認定特定非営利活動法人 日本 NPO センター 代表理事

(五十音順・敬称略)

【オブザーバー】

- ・ 内閣府政策統括官 (防災担当)
- ・ 復興庁
- ・ 総務省消防庁
- ・ 厚生労働省
- ・ 全国知事会