

第3次男女共同参画基本計画の実施状況についての意見
 (「防災・復興における男女共同参画の推進」について)

平成24年12月
 男女共同参画会議
 監視専門調査会

<目次>

第1	はじめに	2
第2	基本的な考え方	2
第3	防災・復興に係る政策・方針決定過程等への女性の参画の拡大	3
1	国及び地方公共団体が設置・開催する会議等への女性の参画の拡大	3
2	国及び地方公共団体の防災・復興関連部局における女性の参画の拡大	5
3	被災者支援等の活動に当たる関係女性職員等への支援	7
第4	防災・復興に係る男女共同参画の視点の導入等	8
1	男女共同参画基本計画等における防災・復興分野の組み込み	8
2	防災・復興に係る各種の計画、指針・マニュアル等における男女共同参画の視点の導入	8
3	男女共同参画センター・女性センターの役割、地域・民間団体との連携	9
4	男女共同参画の視点に立った避難所・応急仮設住宅等の運営	11
第5	被災者支援・復興の局面における男女共同参画の推進	13
1	被災地における女性の雇用確保・起業支援	13
2	復興まちづくり等における男女共同参画の推進	14
3	被災者の悩み・女性に対する暴力への取組	14
4	男女別データの整備	15
第6	国際的な防災協力における男女共同参画	16

第1 はじめに

平成24年8月1日、男女共同参画会議は、監視専門調査会の今後の調査方針として、「防災・復興における男女共同参画の推進につき、監視を行い、年末までに一定の意見の取りまとめを行う」ことを決定した。

この決定を受けて、本専門調査会は、本年9月以降、有識者から意見を聴取した後、関係府省から施策の取組状況等を聴取した上で、今般、意見を取りまとめた。男女共同参画会議の専門調査会としては初めて東京を離れ、仙台市において会合を開催して、有識者の意見聴取を行うとともに、仙台市の協力を得て、東日本大震災による津波被災地の視察や応急仮設住宅で避難生活を送っている女性たちとの懇談を行うなど、可能な限り、被災地の現状把握にも努めた。

政府においては、本意見を踏まえ、関係府省が連携を図りながら、施策をより一層強力で推進されたい。地方公共団体その他関係各界各層においても、本意見を参考として、それぞれの取組をより一層推進されることを期待する。

第2 基本的な考え方

多くの尊い命が失われ、我が国に甚大な被害をもたらした東日本大震災の発生から約1年9か月が経過した今なお、被災地を中心に各地で多くの人々が不自由な生活を余儀なくされている。

男女共同参画社会基本法（平成11年法律第76号）に基づく男女共同参画基本計画（第2次）（平成17年12月27日閣議決定）は、平成7年1月に発生した阪神・淡路大震災、平成16年10月に発生した新潟県中越地震等、これまでの大規模な自然災害での経験も踏まえて、新たな取組を必要とする分野として、防災や災害復興を盛り込んだ。平成22年12月に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画（以下「第3次基本計画」という。）では、「防災」を「地域」等とともに重点分野として取り上げ、施策の基本的方向として「防災（復興）の取組を進めるに当たっては、男女のニーズの違いを把握して進める必要がある」、「男女共同参画の視点を取り入れた防災（復興）体制を確立する」としている。

しかし、第3次基本計画の決定から数か月後に発生した東日本大震災における対応においても、災害対応や避難所の運営など様々な意思決定過程等への女性の参画が十分に確保されず、これにより災害対応に女性の視点が反映されなかったことなどから、男女のニーズの違いに適切な配慮を欠いた対応がとられたり、災害対応の担い手としての女性の力が十分にいかされなかった状況が見られた。また、人々の生活に心のゆとりが失われる中、固定的な性別役割分担意識が更に強化された形で現れ、それが平時には明確には想定しなかった形で男女共同参画に係る問題として顕在化した。

本専門調査会における今般の検討過程において、意見を聴取した有識者からも繰り返し述べられたとおり、災害時において男女共同参画の視点から対応するためには、災害時にのみこれに配慮しようとするのでは足りず、平時からの取組が必要で

ある。本意見の取りまとめに当たり、「平時にできないことは、緊急時にもできない」ということを改めて強調しておきたい。

政府においては、東日本大震災において顕在化した課題を取り上げて、防災・復興に関し、男女共同参画に日頃の関心や関わりが薄い人々も含めて、様々な人々が参加でき、それを通じて誰もが男女共同参画の意義と必要性を理解できるよう、平時から取り組んでいく必要がある。

もとより、女性の中には、高齢女性や妊産婦等災害時要援護者として特別な配慮が必要な対象も存在するが、防災・復興において欠くべからざる主体的な担い手として改めて女性を認識し、防災・復興に係る政策や方針の決定、事業の実施等あらゆる場・機会での活躍を促していくことの重要性を強く訴えておきたい。

また、女性は、事実上、子どもの世話や高齢者・障害者等の介護に中心的な役割を負っていることが多いことから、女性の意見を取り入れることは、そのような人々の視点を取り入れることにつながる。災害時に影響を受けやすいこれらの脆弱な人々を排除しない社会をつくることは、災害により強い社会づくりでもある。防災・復興に、生活者の多様な意見を反映することが求められる。

本年7月、世界防災閣僚会議が東北各地において開催された。議長総括の中では、防災における女性の役割を正當に認識することが必要であること、防災・復興計画に対して、女性などの社会の多様な立場からの意見を取り入れていくことが重要であることが確認されている。こうした考え方は、本専門調査会の意見の取りまとめに当たっても共有している。

男女共同参画の視点に立って東日本大震災への一連の対応を振り返ると、関係者の多大な努力と精力的な取組にもかかわらず、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の教訓を生かし切れなかった点が見られ、新たな課題として浮かび上がった点も少なくない。東日本大震災での様々な経験及びその後の各方面での議論を踏まえ、今後の災害対応においては、男女共同参画の視点があらゆる場面で取り入れられることを強く期待する。

第3 防災・復興に係る政策・方針決定過程等への女性の参画の拡大

1 国及び地方公共団体が設置・開催する会議等への女性の参画の拡大

- (1) 女性は防災・復興における主体的な担い手であり、国の防災・復興に係る政策・方針決定過程への女性の参画を拡大することは、防災・復興における男女共同参画の推進にとって最も重要な課題の一つである。

第3次基本計画においては、政府全体の目標値として、国の審議会等委員に占める女性委員の割合は40%以上60%以下（平成32年）、専門委員等に占める女性委員の割合は30%（平成32年までのできるだけ早い時期）としており、現在（平成24年9月30日現在）は、それぞれ32.9%、19.4%である。政府においては、中央防災会議の下に設けられる専門調査会や復興推進委員会、防災・復興に関して担当大臣等の下で開催される各種の有識者会議等の構成員につい

て、これらの数値を念頭に置きつつ、引き続き女性の参画拡大を図っていく必要がある。

- (2) 地方防災会議（都道府県防災会議及び市町村防災会議をいう。以下同じ。）は、地域防災計画の作成及びその実施の推進、当該地方公共団体における防災に関する重要事項の審議等を所掌事務としており、各地方公共団体における防災対策の中心を担う組織である。

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たが、そのような問題が発生した要因として、事前の備えが十分でなかったことが挙げられる。この背景には、地方防災会議における女性委員の割合が低く、地域防災計画や各種の防災対策に女性の視点が十分に反映されていなかったことも一因と考えられる。

本年6月に災害対策基本法(昭和36年法律第223号)が改正され、その中で、都道府県防災会議の委員に女性を含む多様な主体の参画を促進するための規定が盛り込まれ¹、その後、地方防災会議の女性委員の割合が増加している傾向もうかがえることは大いに評価できる。男女共同参画社会の形成促進に向け、委員に登用された女性が会議での議論に積極的に参画していくことが期待される。

他方で、そのような動きの中で、大都市部を含む6都県の防災会議においては、直近の調査時点(平成24年10月15日現在)においても女性委員が一人も任命されていない。第3次基本計画においては、女性委員のいない都道府県防災会議の数を平成27年までにゼロにすることが成果目標とされており、また、都道府県の審議会等委員に占める女性の割合についての成果目標(平成27年:30%)や最新値(平成24年4月1日現在29.1%)に鑑みると、地方防災会議における女性の参画状況は総じて改善傾向にあるとはいえ、依然として一層の取組が強く求められる分野と言わざるを得ない。

地方防災会議における女性委員の割合が低い理由として、委員の多くがいわゆる「充て職」とされ、組織の長に女性が少ない現状では女性が就任しにくいことのほか、委員候補となる人材の不足、委員候補の人材情報の不足ということも指摘されている²。この点に関しては、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任命できることとされた「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者」について、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旨の通知も発出されている。

1 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のうちから当該都道府県知事が任命する者を充てることとなった。本年10月15日現在、全国の都道府県防災会議の委員に占める女性の割合は5.1%、政令指定都市の防災会議においては10.0%となり、法改正前の本年4月1日現在における女性委員の割合(都道府県4.5%、政令指定都市8.5%)からいずれも増加している。

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)

地方公共団体においては、例えば、男女共同参画センター・女性センターや、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などの方法も工夫しながら、そうした幅広い分野から女性委員を積極的に登用していくことが強く期待される。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も考えられる。女性委員の割合が高い地方公共団体においては、都道府県知事等が部内の職員から委員を任命する際に女性を積極的に登用している例も見られるところであり、女性委員の参画が十分でない地方公共団体においては、首長のリーダーシップの下でこうした方法によることも可能であることを併せて指摘しておきたい。

地方防災会議の構成員が多人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において、より積極的に女性を構成員に加えて、政策・方針決定の実質的なプロセスでの女性の参画を確保することも期待される。地方防災会議の実質的な事務を担う幹事についても同様である。

- (3) 被災地の地方公共団体では、復興に向けて今後の復興の道筋を示す復興計画を策定しており、外部有識者を含めた委員会等を設置して、その意見を踏まえながら復興計画の策定に当たってきたところも少なくないが、当該委員会への女性の参画も総じて不十分な状況にある³。

既にその役割を事実上終えた委員会等を除き、これらの委員会等においては、地方防災会議に係る取組に準じて、女性委員の一層の参画が確保されるよう必要な取組が期待される。

- (4) 政府においても、地方公共団体に対し、引き続き地方防災会議等への女性の参画の拡大と地域防災計画等への男女共同参画の視点の反映を働きかけるとともに、その状況について継続的にフォローアップし、女性の参画状況に関するデータをウェブサイト等を通じて公表していく必要がある。

2 国及び地方公共団体の防災・復興関連部局における女性の参画の拡大

- (1) 東日本大震災における教訓を通じて、災害への平時の備えはもとより、被災者支援、復興等あらゆる場面において女性の視点を取り入れることが必要であることが明らかとなった。

国及び地方公共団体の防災・復興関連部局は、防災・復興に関する各種施策の企画立案及び実施、他部局との調整等を担当しており、女性を含む多様な主体の視点を取り入れていくためには、防災・復興に係る意思決定を担う国及び

3 被災沿岸市町村のうち、国の職員が各市町村に赴き復興計画策定を技術的に支援した43市町村についての調査では、平成24年4月現在、外部有識者を含めた委員会等を設置している38市町村の委員会における女性委員は、751人中84人(11.2%)となっている。このうち9市町村では、女性委員がゼロであった。(平成24年版男女共同参画白書)

地方公共団体の関連部局で、管理職を含む女性職員が存分にその能力を発揮することが期待されるが、現実には、例えば、地方公共団体の防災担当部局に配置されている女性の割合は、組織全体に占める女性の割合と比較して極めて低いものにとどまっている⁴。その背景には、組織の人事運用上、従来から防災関連の業務が、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を優先する領域と考えられがちなこともあったのではないかと推察される。

あわせて、防災・復興関連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、まず、組織全体として女性職員や女性管理職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らない。

政府においては、第3次基本計画に基づき、引き続き、女性国家公務員及び女性地方公務員の採用・登用の促進に取り組んでいく必要がある。さらに、国や地方の防災・復興関連部局における職員の男女比率を庁内全体の職員の男女比率に近づけるよう、関連部局において取組を進める必要がある。そのような取組を実効性あるものとして取り組んでいくためには、防災・復興関連部局における女性職員の占める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有効である。

加えて、国及び地方公共団体の防災・復興関連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より多く取り入れることを可能にするため、それらの職員に対する研修等の機会に、東日本大震災への対応等から得られた教訓を素材に、男女共同参画の視点について理解を深めていく必要がある。その際、国及び地方公共団体の男女共同参画担当部局による積極的な支援・協力も期待される。

- (2) 本年2月に設置された復興庁には、復興の現場において男女共同参画の視点を一層取り入れるよう、本庁に男女共同参画班が設置され、岩手・宮城・福島の各県に設置されている復興局にも男女共同参画担当の職員が配置されている。復興庁の中にこのような明確な形で担当組織・担当者が設けられたことは、従来には見られなかった対応として評価できる。「東日本大震災からの復興の基本方針」（平成23年7月29日東日本大震災復興対策本部決定）に基づいて男女共同参画に関して各府省が講じている施策の進捗状況等を把握するなど、復興施策に男女共同参画の視点が反映されるよう、当該組織・担当者がその設置の趣旨を生かして十分に機能することを期待する。あわせて、復興庁以外の国及び地方公共団体の防災・復興関連部局においても、男女共同参画に関わる問題について核として機能する組織や担当者を定めておくことも有効な取組と考

4 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。

える。

3 被災者支援等の活動に当たる関係女性職員等への支援

東日本大震災においては、多くの女性自衛官が行方不明者等の捜索・救助活動のほか、被災した女性への配慮という観点から、女性が必要とする支援物資の要望を聞き取り適切に届けるなどの業務や、被災した会社の女子寮の捜索、入浴支援等を行った。また、避難所や応急仮設住宅における被災者の生活の安全・安心を確保するために、多数の女性警察官を含む特別派遣部隊が被災地に派遣され、防犯指導の実施、防犯に関する相談の受理、応急仮設住宅等における防犯指導及びコミュニティ活性化のための活動等の支援活動を行った。

いずれの活動も、女性に固有のニーズへの柔軟な対応として、被災地の女性からも高く評価されており、今後も大規模な災害の際には、このような女性自衛官、女性警察官等の活動が現地の状況を踏まえてより積極的かつ迅速に展開されることが期待される。

他方で、上記のような活動を除けば、女性は専ら事務部門に配置されることなどが多く、女性が十分に対応できるケースであっても災害現場の第一線に配置されることが少ないという指摘があり、固定的な性別役割分担意識とも相まって、災害対応における主体としての女性の役割への認識はいまだに十分とは言い難い。

災害現場、被災者の支援等においては、女性による対応が必要とされる場面が多くなってきている。政府においては、意欲のある女性がその能力を発揮して役割を十分に果たすことができるよう、以下の点について留意し、災害対応に当たることのできる女性の確保及び災害にも対応するための職業能力の向上に取り組む必要がある。また、地方公共団体においても、同様の取組が期待される。

- ア) 女性の消防職員、警察官、自衛官等の定着の促進、災害対応についての平時からの研修及び訓練の充実等
- イ) 発災直後における保育所及び認定こども園による児童の積極的な受入れなど、災害対応に当たる公務員・民間企業等の従業員等が子育てや介護等の家族的責任を有する場合における、当該公務員等の子育て・介護への支援
- ウ) 現場において災害対応に当たる女性の消防職員、警察官、自衛官等の更なる参画拡大（法令により女性の就業が制限されている業務を除く。）

また、消防団員の数が全体として減少する中で、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る。消防団員は、非常勤の特別職地方公務員であると同時に、行政と自主防災組織や地域住民とのつなぎ役として、重要な役割を果たしていることから、地方公共団体においては、女性の能力が発揮できるよう環境整備を進めることが期待される。

第4 防災・復興に係る男女共同参画の視点の導入等

1 男女共同参画基本計画等における防災・復興分野の組み込み

- (1) 第3次基本計画においては、第14分野「地域、防災・環境その他の分野における男女共同参画の推進」の中で「4 防災における男女共同参画の推進」の項目を設けて施策の基本的な方向や具体的施策を盛り込んでいる。第3次基本計画は、重点分野の標題に初めて「防災」を表記したものの、現在、政府における最重要課題の一つとなっている「復興」についてはほとんど触れられておらず、特にこの点に関して今後に向けた課題として強く認識される必要がある。

政府においては、次期男女共同参画基本計画の策定に際しては、今般の東日本大震災における教訓、震災後に講じられた各府省の施策、本意見において求めている取組に係る施策の実施状況等を踏まえて、防災分野についても具体的施策における内容の一層の充実を図るとともに、復興分野における男女共同参画の推進に係る取組を具体的施策として取り上げることが念頭に置いて検討を進めることが適当である。あわせて、次期基本計画の構成において、防災及び復興に関する分野を「地域」等から切り離して、単独の重点分野とすることも全体のバランスを見ながら検討すべきである。

- (2) 都道府県及び市町村の定める男女共同参画計画においても、防災・復興に係る施策を計画中に適切に位置づけ、地域の防災計画とも整合を図りながら、基本的な考え方や具体的な取組を盛り込むことが期待される。政府においては、都道府県及び市町村の定める男女共同参画計画における防災・復興関連の施策の位置づけ等に関する状況を調査し、その結果を踏まえて、地方公共団体に対して、男女共同参画計画の中に防災・復興関連施策が適切に組み込まれるよう検討を促す必要がある。

2 防災・復興に係る各種の計画、指針・マニュアル等における男女共同参画の視点の導入

今後発生するおそれのある自然災害への準備のため、政府においては、東日本大震災における経験を基に、男女共同参画の視点から、被災者支援、応急対策、復旧・復興、予防等の各段階における必要な対策・対応を取りまとめ、周知する必要がある。その際、国が定める指針やマニュアルにおいては、現場における行動の根本となる部分を重視し、細部については現地の状況に応じた柔軟な判断や裁量がいかにされるような表現として、指針やマニュアルが災害発生時に現場で行われる機動的・柔軟な意思決定や行動の妨げとなったり、現場関係者の硬直的な対応に結び付いたりしないよう留意が必要である。

内閣府において「男女共同参画の視点からの震災対応マニュアル」を現在作成していることは評価できるものであり、地方公共団体や関係団体・有識者等の意見を広く取り入れつつ内容の検討を行い、完成後はこれをウェブサイトで公表するとともに、地方公共団体、関係団体等に配布し、更に地方公共団体職員等に対

象とした説明会等を開催するなどして、万一の際にはその内容を実践に移せるよう関係者に十分な周知を行う必要がある。

また、地方公共団体に対して、このマニュアルの内容を踏まえて、各地域の実情に応じた独自のマニュアル等の作成や、平時から男女共同参画の視点からの防災・復興に関する知識の普及、学習・訓練の機会の拡充を図るため、職員や関係者に対する研修、地域住民の参加により男女共同参画の視点を取り入れた防災訓練等の実施、女性と防災をテーマとしたワークショップの開催等の取組を促す必要がある。

なお、地方公共団体においては、防災・復興に関する男女共同参画の視点からの研修に際して研修を受講した者を登録しておき、災害が発生した場合には男女共同参画の視点を取り入れることが特に必要な業務を担当させるなど、研修受講者の記録の整備等の見える化を図るとともに、研修受講の成果を発揮できるような仕組みを作るなどの取組が期待される。

3 男女共同参画センター・女性センター等の役割、地域・民間団体との連携

- (1) 全国各地で活動を展開している男女共同参画センター・女性センター等（以下「センター」という。）は、地域における男女共同参画推進の重要な拠点である。その運営形態については、設置者である都道府県又は市町村等が直接運営しているものや、指定管理者制度を用いて特定非営利活動法人等の民間団体に運営させているものなどがあり、その規模も、政令指定都市が設置するものでは職員数が20人以上の施設が約4割を占める一方、人口20万人未満の市区町村が設置するものでは職員数が4人以下の施設が5割以上となっているなど様々である⁵。

東日本大震災への対応において、被災地のセンターは、女性向けの支援物資や支援情報の提供など全国のネットワークを活用した被災者支援を行った。日頃の知見や強みをいかして、女性や子育て家庭等に配慮した避難所・応急仮設住宅への支援、相談事業、情報提供事業、就業支援事業等を積極的に実施したところが少なくない一方で、全国から届く支援物資の備蓄倉庫とされたり、職員が日頃の業務とは関係の薄い業務に駆り出されたりするなどセンターとしての機能が低下し、男女共同参画の視点からの活動が十分に行えなかったところも見られた。

今般の東日本大震災において被災地のセンターが果たした役割は様々であるが、実際に災害が発生した場合にその有している機能や強みを十分にいかすためには、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平時から明らかにしておくことが重要と考えられる。災害が発生してから、センターの施設や職員を場当たりの災害対応に駆り出すことは、そ

5 内閣府男女共同参画局「男女共同参画センターの現状に関する調査」（平成22年8月）

のネットワークや専門性をいかす機会を失うことになり、避けなければならない。

また、今回の対応を通じて、センターが災害時に積極的にその機能を発揮するためには、職員の判断力が十分に養われていること、地域の社会資源との連携や協働の蓄積があること、特に指定管理者により運営されているところでは設置者に対して行政とは異なる民間の視点から新たな提案ができる関係が築かれていることといった要素が欠かせないことが明らかになった。センターにおいては、組織基盤の強化、地域の社会資源との連携の強化、男女共同参画の視点からのコミュニティづくり等に平時から取り組んでいくことが期待される。

- (2) 政府においては、大規模な災害が発生した際のセンターの機能の強化を促す観点から、職員に対する研修、地域における女性リーダーの人材育成のための研修等の支援、関係機関相互のネットワーク構築のための支援に引き続き努めるとともに、全国の取組の中から他の参考となるような好事例の紹介等に取り組む必要がある。

地方公共団体においては、センターの管理体制、関係機関・団体とのネットワーク、立地、施設規模等を勘案しつつ、災害発生時に被災者支援の役割を担う機関として、地域防災計画など防災に関する計画、マニュアル等にセンターを明記しておくことが期待される。センターの運営を指定管理者に委ねている地方公共団体においては、災害時においてセンターの機能が低下することは、住民サービスの低下を招くことに留意し、指定管理者の選定・評価に当たり、災害対応への能力やこれまでの実績等も一つの判断要素とすることも考えられる。

センターを設置していない市町村においては、災害時におけるこれらの機能をどこがどのように担えるかをあらかじめ検討しておくことが期待される。東日本大震災においては、そのような市町村に、他の地方公共団体で指定管理者としてセンターの運営に当たっているNPOが出向き、当該NPOの活動として支援を行った事例が知られており、平時から、センターの有無にかかわらず、関係団体間で災害時における協力関係を構築しておくことも期待される。

- (3) 大規模な災害発生時には、中枢機能が被害を受けることにより、地方公共団体の災害対応機能が低下してしまうおそれが生じる。そのような状況において、男女共同参画の視点から適切に災害に対応するためには、国、地方公共団体、センターを始め、地域で活動するNPO、NGO、地縁団体、企業、大学、更には被災地以外の団体も含め、多様な主体の連携が不可欠である。地方公共団体においては、新たなコミュニケーション手段も活用しながら、これらの団体間での継続的な意見交換、情報提供の機会を設けるなど地域を超えたネットワークの構築に向けた取組が期待される。

被災地での災害対応のために被災地以外の地域から人的支援を行う場合には、被災地における団体間の連携のみならず、支援を行う側の団体間の連携も必要

となってくる。その際、退職した女性を一時的に活用するなど支援する側の団体の本来の業務の補完手段を設けておくことにより、被災地に支援に赴く女性の人数を増加させるなどの取組も併せて行うことで、被災地以外の地域からの支援がより効果的なものとなることが期待される。

4 男女共同参画の視点に立った避難所・応急仮設住宅等の運営

- (1) 東日本大震災の際に明らかとなった問題として、避難所の運営が専ら男性によって取り仕切られ、女性が意思決定に参画できなかったことにより、女性固有のニーズが被災者支援を行う行政側に適切に伝わらず、女性が必要としていた物資が届かなかったり、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固定化されたりするなどの事例が見られたという指摘がある。このように、災害直後の混乱の中では、日頃は目に見える形で表に現れていない固定的な性別役割分担意識が顕在化し、あたかもそれが当然の役割分担のように避難生活の中に組み込まれてしまうおそれがあることに特に留意が必要である。

避難生活の中で女性への配慮を求める声が「こんな時に男も女も関係ない」とばかりに顧みられなかった事例も報告されているが、災害直後の一刻を争うような場面を除けば、災害後の対応のほとんどの場面で、そうした配慮を行うことで全体の運営に支障を来すことはないと考えられる。また、日頃から地域の中でのつながりが深く、そこに暮らす人々が我慢強い土地柄の下では、女性の側が過剰に自制してしまうことで、かえって問題が解決されないまま潜在化してしまうケースも少なくない。問題を抱えている女性が声を上げやすい環境を作っていくことも重要である。

政府においては、東日本大震災後に避難所の運営に関して見られた事例も踏まえて、避難所運営に女性を含む多様な主体の視点を反映させるための対策を国が作成する指針やマニュアル等に盛り込むとともに、平時から固定的な性別役割分担意識の解消のための広報・啓発に努める必要がある。

- (2) 上記に関連して、東日本大震災の際の避難所の運営は、自治会等の地縁団体の活動に負う面が大きかったところ、自治会長等は男性が就任している例が多く、そのため避難所の運営責任者も男性となる場合が多かったということが指摘されている。もとより男性の責任者であるからといって女性に配慮した運営を一律に期待できないものではないが、自治会の活動の多くが女性によって担われていることを考えれば、女性の自治会長が一層増えていくことも今後大いに期待される。一般に、女性は日頃の生活を通じて子どもや高齢者の視点にも敏感と考えられ、避難所の運営に女性がより積極的に参画し、自治組織の責任者ないし副責任者等の役割を担当することで、多様な住民に配慮した運営がこれまで以上に確保されるようになると考えられる。

政府においては、地方公共団体に対し、各地域において実施される防災訓練

等の場を活用して、東日本大震災の際の男女共同参画に係る問題点を教訓としながら、自治会等の関係者に対する説明を行うなど、避難所等の運営が男女共同参画の視点に留意したものとなるよう要請する必要がある。

- (3) 東日本大震災後の対応を通じて、避難所等での生活が長引く中で、女性と男性で異なる悩みが発生し、性犯罪や配偶者からの暴力等女性に対する暴力も懸念されることが明らかとなった。避難所等においては、適切な防犯対策を講じるとともに、被害にあった女性への支援も必要である。また、日頃から地域社会との関わりが少ない男性については、応急仮設住宅における孤立化の懸念もあることから、こうした男性に対する配慮も必要である。政府においては、地方公共団体やNPO等とも連携しながら、女性の悩み、女性に対する暴力に関する相談事業を始めとする被災者に対する相談事業を引き続き実施することが必要である。
- (4) 女性は男性に比べて平均寿命が長く、高齢者人口に占める女性の割合が高いため、高齢者を対象に講じられる災害対応に係る施策も女性の方がより広く影響を受ける。妊産婦に対しては、災害時に、健康管理に配慮した早急な対応が必要となる。障害のある女性や外国人女性は、これまで述べてきた女性であることによる様々な問題に加え、障害者、外国人であることにより、適切な支援を受けることができないなど、災害時において更に困難な状況に置かれる場合もあると考えられる。

東日本大震災後の対応においては、介護等が必要な高齢者や障害者等を受け入れる福祉避難所⁶に関して、福祉人材の支援のための全国的なネットワークが構築されておらず、専門家の不足から開設が遅れたとの指摘がある。また、災害後の混乱の中では、本来は専門の施設や病院等への避難が必要となる要介護度の重い人や重度の障害を持つ人が、やむを得ず福祉避難所に頼らざるを得ない場面も見られた。

政府においては、災害時において福祉避難所や社会福祉施設において、24時間体制で要援護者への対応を行うことができるよう、全国的な支援のネットワークの構築に向けた取組や、障害者に対する支援に関して専門性のある人材の確保の必要がある。

また、地方公共団体に対し、福祉避難所以外の避難所についても可能な限りバリアフリー化された施設を使用するよう促すほか、災害時に避難所としての使用が想定される公共施設のバリアフリー化を推進するための施策に取り組む必要がある。

6 社会福祉施設や公民館等既存の施設を活用して設けられ、介護等が必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障が生じる者に対して、介助員や相談員を配置してケアが行われるほか、要援護者に配慮した生活必需品が備蓄され、手すりや仮設スロープの設置などバリアフリー化が図られた避難所。福祉避難所への本来の避難対象者は、要介護度が軽い人や、軽度の障害程度に区分される人であり、施設入所や入院の対象となるような要介護度が重い人や重度の障害を持っている人を受け入れることを目的としていない。

東日本大震災においては、障害者、高齢者、外国人等の災害時要援護者への対応に関し、情報提供、避難、避難生活等、様々な場面で改善すべき点が明らかになった。政府においては、災害時要援護者の避難支援ガイドラインの見直しを行う際に、男女共同参画の視点にも留意する必要がある。

- (5) 東日本大震災の際の避難所における食事について、長期間にわたって、全ての避難者に対して弁当などの食事を一律に供することで、子どもから高齢者まで多様な事情を抱える避難者への対応に苦慮したとの現場の声が聞かれる。現行の災害救助法では現物給付による救助が原則とされており、災害発生により流通機能等が混乱した中で確実に救助を行うという考え方は理解できるが、他方で、災害発生から時間が経過し、流通機能等が一定程度回復した後は子ども、高齢者、障害者、妊産婦、食事制限のある人など被災者ごとに異なるニーズにも柔軟な対応が可能となる仕組みを設けることも考えられる。

政府においては、今回顕在化した問題も踏まえて、災害法制全体の見直しの中で、より柔軟な対応が可能となるよう引き続きその在り方を検討する必要がある。

第5 被災者支援・復興の局面における男女共同参画の推進

1 被災地における女性の雇用確保・起業支援

東日本大震災の被災地における雇用に関し、被災地における雇用が、公共施設等の復旧、災害廃棄物の処理といった比較的規模の大きい、一般には男性向けと考えられている職種に多いことと相まって、男性に比べて女性において雇用のミスマッチが大きい傾向が見られるほか、応急仮設住宅への入居など生活環境の変化により仕事をしたくても近隣に適当な仕事がないなどの理由で仕事をしていない女性が多いとの指摘がある。

政府においては、雇用創出基金事業や復興支援型地域社会雇用創造事業を通じて、被災地における女性の就業機会を増やすための努力を重ねており、こうした姿勢は評価できる。また、被災地で現在行われている雇用確保のための取組は時限的なものであることから、被災地における雇用の状況を引き続き把握し、事業終了までの間に震災前の状況と比較してどの程度まで回復したのか検証していくことも重要である。

政府においては、引き続き、被災地における女性の雇用機会の確保、起業活動への支援について、それらの活動に携わるNPO等を通じた支援も含めて、今後とも継続的に行っていく必要がある。その際、特にNPO等が行う活動については、地域に根ざして地道に活動している団体が、全国的なネットワークをもっている支援関係者・団体とのつながりをもつことで、活動の規模を拡大したり、新たな事業を立ち上げたりすることが期待できることから、メディアで頻繁に取り上げられる地域や団体に民間等の支援が向かいやすいことも念頭に、こういった団体やメディアで報じられる機会は少なくとも真に支援を必要としている地域に

も適切な支援が届くよう留意する必要がある。

2 復興まちづくり等における男女共同参画の推進

- (1) 東日本大震災の被災地の地方公共団体においては、現在、復興計画の策定及び同計画に基づく各種復興事業の実施に向けた取組が行われており、この過程において、復興の一翼を担う女性の意見を十分に取り入れていく必要がある。

「東日本大震災からの復興の基本方針」においても述べられているとおり、復興のあらゆる場・組織において女性の参画を促進することが男女共同参画の視点から欠かせないことから、政府においては、各種復興施策の実施に際して、女性を始めとする多様な住民の視点が反映されるよう、改めて地方公共団体に要請することが必要である。

国土交通省が作成した「東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方」では、復興まちづくりに際して被災者との合意形成を図っていくための留意点がまとめられている。地方公共団体においては、このような資料も参考として、女性、障害者、高齢者等といった多様な住民の合意を形成しながら、保育所や認定こども園の整備等など子育て家庭や共働きを希望する若い世代の夫婦がその地域で生活ができるような視点も組み込んで、復興まちづくりを推進していくことが期待される。

- (2) 東日本大震災の発災後、職場を離れることが難しい夫を残して、子どもを連れて地元を遠く離れて生活している子育て世代の女性が多く存在する。政府においては、このような世帯に対して、その所在やニーズを把握しつつ、男女共同参画の観点からどのような支援を行うことができるかを検討する必要がある。
- (3) 災害時において被災者等に対して行われる各種の金銭の給付においては、それらの制度の趣旨に照らし、世帯における役割の違いを加味した支給要件にも一定の合理性があるものと考えられるが、他方で、その結果として、金銭の流れが男性に傾きがちであり、共働き世帯の増加等の家族形態の多様化、世帯単位から個人単位の制度・慣行への移行という視点に鑑みると、制度面での改善が必要との指摘もある。

なお、こうした問題は、それらの金銭給付が制度設計の基となっている世帯と個人をめぐる基本的な考え方に端を発しており、社会制度・慣行を個人のライフスタイルに中立的なものとなるよう見直していく中で、その適切な在り方について検討が急がれる。

3 被災者の悩み・女性に対する暴力への取組

東日本大震災後、内閣府は、被災地の地方公共団体、民間団体等と協働して、被災地の女性の避難生活等における不安・悩み・ストレスや、女性に対する暴力に対応するための相談事業を実施している。この取組は相談者の不安や悩みの軽減の一助となるだけでなく、相談内容から固定的な性別役割分担意識の根深さ

が改めて明らかとなるとともに、全国から支援に当たった相談員やその所属する団体同士のネットワークの構築や相談員自身の能力向上にも資するなど、様々な面から非常に有意義なものであると評価できる。

東日本大震災の発災から約1年9か月が経過した現在においても、長引く避難による不安定な生活、将来への不安等からの相談が寄せられている状況にあり、相談の内容も時間の経過とともに変化している様子がうかがえる。政府においては、このような被災地における女性の悩み・暴力相談事業を始めとする被災者に対する相談事業を今後も地方公共団体やNPO等の協力を得ながら、当面継続して実施していく必要がある。

応急仮設住宅等で避難生活を送る女性の中には、カウンセリングになじみがないため、自ら相談窓口に出向いたり相談のための電話をかけたりせず、悩みを一人で抱えたまま我慢しているケースもあるものと推察される。被災地においては、相談事業とは直接の関わりを持たない各種のボランティアが被災者の居住する応急仮設住宅等に出向き、信頼関係を構築する中で、被災者から困っていることの話を引き出して解決を手助けするという事実上の相談機能を果たしている場合がある。政府においては、このような形で行われているボランティアの取組も念頭に、被災者から男女共同参画に関連する相談を受けた際の対応について、特に女性に対する暴力が絡むような相談においては被害者を尊重した対応が図られるよう、支援関係者に幅広く周知を図ったり、好事例を紹介するなどの取組を検討する必要がある。

4 男女別データの整備

復興に関する各種の施策や事業の中に男女共同参画の視点を取り込んでいく第一歩は、被災者として、また、復興の担い手として、男女がどのような状況にあるのかを客観的に把握することである。この点に関して、東日本大震災に係るデータを見ると、被災地における雇用状況等、一部は男女別に公表されているものも見られるが、例えば、母子避難者数や、復興支援員の男女別の内訳は把握されておらず、被災者関係・支援者関係を問わず、男女別データの整備が早急に求められる状況にある。被災者等に対して行われる意識調査に関しては、世帯主を対象とする世帯単位のアンケートでは、特に数世代が同居しているような場合には、年齢が高い層であることの多い世帯主の考え方がその世帯を代表した回答となり、若い夫婦、とりわけ女性の意見をくみ取ることが困難であるとの指摘もある。

政府においては、復興プロセスにおいて収集・作成している各種のデータを可能な限り男女別に整備していく必要がある。その際、世帯を対象として行う意識調査等においては、世帯の構成員ごとの意識をきめ細かく把握できるよう調査方法や集計方法を工夫する必要がある。

第6 国際的な防災協力における男女共同参画

本年2月から3月にかけて国連本部（ニューヨーク）で開催された第56回国連婦人の地位委員会において、我が国が中心となって提案した「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」決議案がコンセンサスで採択された。また、同年7月には、世界防災閣僚会議が東北各地において開催されるなど、国際的な防災協力の分野において、我が国として国・地方、官民を挙げて積極的な貢献を続けていることを高く評価したい。

上記の国連婦人の地位委員会での決議等において改めて確認されている防災における女性の役割の重要性は、本専門調査会が本意見の中で政府、地方公共団体等に求めている取組の基本となる考え方であり、改めてその意義を強調するものである。

政府においては、引き続き、防災と男女共同参画の分野における国際的なリーダーシップを発揮するとともに、上記決議等の根幹を成す考え方を取組の基本に据え、国内においても決議の求める事項が確実に実行されるよう取り組む必要がある。また、2015年（平成27年）に開催される第3回国連防災世界会議については、今般、我が国での開催が決定したところであるが、このような防災に関する国際会議の代表団に今後より多くの女性が参画するよう、代表団の編成に当たって留意すべきである。

監視専門調査会の開催状況

平成24年8月1日（水）

男女共同参画会議において、監視専門調査会の今後の調査方針として「防災・復興における男女共同参画の推進につき、監視を行い、年末までに一定の意見の取りまとめを行う」旨を決定。

【第12回】

平成24年9月13日（木）

- 防災・復興における男女共同参画の推進についての今後の進め方

【第13回】

平成24年10月5日（金）

- 有識者ヒアリング
公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構
清原 桂子 副理事長
特定非営利活動法人全国女性会館協議会
桜井 陽子 理事長
日本フェミニストカウンセラー協会
竹之下 雅代 理事

【第14回】

平成24年10月19日（金） ※ 仙台市（宮城野区中央市民センター）で開催

- 有識者ヒアリング
仙台市長
奥山 恵美子 委員
特定非営利活動法人参画プランニング・いわて
平賀 圭子 理事長
いわき市
佐藤 暁美 女性相談員
特定非営利活動法人石巻復興支援ネットワーク
兼子 佳恵 代表理事
- 仙台市内の津波被災地、応急仮設住宅の視察

【第15回】

平成24年11月9日（金）

- 関係府省ヒアリング
内閣府、総務省消防庁、復興庁、厚生労働省

【第16回】

平成24年11月30日（金）

- 意見の取りまとめに向けた意見交換

【第17回】

平成24年12月6日（木）

- 意見の取りまとめ

監視専門調査会 委員名簿

※家 本 賢太郎	株式会社クラオンライン代表取締役社長
大 谷 美紀子	弁護士
※岡 本 直 美	日本労働組合総連合会会長代行
奥 山 恵美子	仙台市長
◎※鹿 嶋 敬	実践女子大学教授
※加 藤 さゆり	長野県副知事、前全国地域婦人団体連絡協議会事務局長
二 宮 正 人	北九州市立大学教授
畠 中 誠二郎	中央大学教授
原 田 泰	早稲田大学教授
廣 岡 守 穂	中央大学教授
松 下 光 恵	静岡市女性会館館長
山 本 隆 司	東京大学大学院教授
○山 谷 清 志	同志社大学教授

(会長：◎印、会長代理：○印)

(男女共同参画会議議員：※印)

(50音順、敬称略)