

第1回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議事要旨

1 日時

令和元年10月28日（月）10:00～12:00

2 場所

永田町合同庁舎1階 共用第3会議室

3 出席者

浅野幸子座長
宇田川真之委員
神原咲子委員
木須八重子委員
萩原なつ子委員
大沢真理東京大学名誉教授
今井絵理子内閣府大臣政務官
内閣府男女共同参画局長
内閣府大臣官房審議官
内閣府男女共同参画局総務課企画官
内閣府男女共同参画局総務課課長補佐
内閣府男女共同参画局総務課専門官

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

全国知事会

4 議題

- (1) 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について
- (2) 「2017年度女性・地域住民からみた防災・災害リスク削減策に関する調査結果」報告
- (3) 「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」の改定の方向性について
- (4) 現地ヒアリング調査対象の選定等について
- (5) 今井大臣政務官挨拶

5 主な発言

議題（1）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について

○内閣府男女共同参画局では、地方公共団体が防災・復興の各段階において取り組む際の基本的事項を示すものとして、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。この度、取組指針作成後に発生した様々な災害における取組や知見等を踏まえて、同指針の見直し・改定をすることとしている。このため、有識者による「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」を設けて、検討を行う。

議題（2）「2017年度女性・地域住民からみた防災・災害リスク削減策に関する調査結果」報告

【大沢真理東京大学名誉教授による報告】

○2008年度に全国知事会により行われた先行調査から10年が経ち、フォローアップ調査の要望が受け実施した調査である。内閣府男女共同参画局と全国知事会の協力も得て実施した。

○回答は47都道府県と1171市区町村より回収した。集計は、防災・災害リスク削減策の整備状況と関連すると考えられる要素として、地方別、人口規模別、高齢化率、被災経験の有無、防災分

野での意思決定等における男女共同参画の進展を軸とした。

- 市町村の場合、防災会議の女性委員比率は8%程度である。人口が大きいほど女性委員比率も高い傾向にある。都道府県防災会議の女性委員比率は15.4%である。防災・危機管理部局の女性職員比率は平均6%程度であり、人口5万人以上では平均より低く、職員数、総数は増えているが、女性職員の増加はそれに伴っていない。
- 地域防災計画や避難所運営指針策定に参加した組織・人について、男女共同参画部局の参画比率は、福祉担当部局に比べても相当に低い。人口規模が大きいと各種の組織、人の参加が高いという傾向がある。人口規模による差が大きいのは、男女共同参画担当の参加である。
- 市区町村における常備備蓄について、防災会議の女性委員がゼロと10%台の場合で比較した。主食、水、毛布など常時備蓄比率が高いものではそれほど差がないが、ブルーシートをはじめとする様々な品目につき、女性委員比率が10%台の場合で比率が高いという大きな差が出た。
- 避難所運営指針に各種配慮の方針と、各種設備の設置の記述があるかについて、男女共同参画担当部局との連携の有無で比較した。方針・設置両方において、連携ありの場合で記述の比率が高くなるとの歴然たる差があった。人口規模の分布に大差がなく、地理的に近く、台風等の被害も同等に受けている四国と九州を比較した場合も、防災会議の女性委員比率が高い、男女共同参画担当の連携ありで記述が多いとの大きな差がでた。結果、人口規模の問題ではなく、防災会議の女性委員比率、男女共同参画担当の連携がこれらの記述の有無と相関している結果となった。
- ボランティアの受入れ体制と車中泊への対応についても調査した。どちらも、人口が大きく、高齢化率が平均より低く、防災分野の男女共同参画が進展している市区町村における対応が進んでいる結果となった。
- 「まち・ひと・しごと総合戦略」の策定プロセスについても調査した。総合戦略の目標に防災や減災を含んでいるか否かでは、北海道、東北、九州で低く、高齢化率が低い市町村で高い。加えて、若年女性の地域定着を含んでいるか否かでは、四国、九州で低く、高齢化率が高い市区町村で低い。双方とも人口が大きい市区町村で含まれる率が高い。総合戦略の策定ワーキンググループに住民参加を図ったか、若手職員参加を図ったかについては、比較的人口規模が小さく、高齢化率が高く被災経験がある市町村にて取組比率が高い。このような市町村では、住民参加や若手職員参加のある市町村で、防災・減災や若年女性の定着について含まれる率が高い。対面型参加プロセスが、地域の持続可能性とよりかみ合う策定プロセス、目標設定となることが示唆された。
- 災害死者の性別年齢階層別のデータを入手することは容易ではない。災害関連死についてはご遺族の意向も勘案され、より入手が困難な状況にあり、熊本県が県議会に報告した「いわゆる関連死」の内訳は異例の対応。東日本大震災の犠牲者の男女・年齢構成では、年齢が高くなると男性の死亡率が高くなる。津波にさらされる場所・状況や、60代～80歳以上では男性の人口が女性より大幅に少ないため、死亡率としては高く出るといえることがある。

【委員からの御意見】

- 男女共同参画担当との連携が出来ていた四国などでは、内部で男女共同参画に対する意思、重要性、共通意識をリエゾンするような機能はあったのか。(大沢真理東京大学名誉教授より、四国は必ずしも防災会議の女性委員比率は高くないが、地域の女性団体が計画や指針の策定に関与している比率が高く、かつ地域の組織のリーダーが女性である比率も高かったとの回答あり。)
- 町内会、自治会における女性比率が地域の中でのリーダーシップに関係すると考えるが、そのような分野での調査は含まれたか。(大沢真理東京大学名誉教授より、自主防災組織に関する設問を設け、女性の役員がいるかどうかを調査した。人口規模が大きい自治体では、自主防災組織の女性委員比率を把握しておらず、むしろ人口規模が小さくて高齢化率が高い自治体のほうが把握していたということが判明したとの回答あり。)
- 方針・設置の記述について、女性に関する項目に比べペット対策の比率が著しく高い。ペット対策は、国民、市民が声を上げているため、影響力も大きく、対策も取られつつある。
- 盲導犬について、避難所マニュアルのガイドラインでは盲導犬の取り扱いや同伴避難の方針について20%程度の市町村でしか策定されていないとの調査があった。目の不自由な方は同伴避難ができる避難所運営が望ましい。(大沢真理東京大学名誉教授より、視覚障害者を要配慮者として

想定している自治体の比率は非常に高いが、その中に盲導犬が含まれているかどうかは今後調査と対策をすべきとの回答あり。)

- ボランティア受入れ体制について、ボランティア側のジェンダー配慮も進めている。男女ペアで出すなど、ボランティアを受け入れる側と送る側の両方の意識改革が必要と考える。
- ペットがいる家庭は避難所や集団生活で迷惑をかけると考え、遠慮して避難所に行かないケースが多い。同じ観点で乳幼児や障害者のいる家庭も避難所に行くのを遠慮するケースが多い。世帯の多様性に配慮する避難所を作るのは重要な視点であると考え。
- 要支援者・要配慮者とケア者が一緒に犠牲となる事例もあり、要支援者・要配慮者だけでなく、そのケア者への避難支援等にも視点を広げることが必要。

議題（３）「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」の改定の方向性について

【内閣府による説明の概要】

- 指針改訂にかかる一つ目の大きな方向性として、7つの基本的な考え方がある。それぞれ「平時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる」「主体的な担い手」として女性を位置づける」「災害から受ける影響の男女の違い等に配慮する」「男女の人権を尊重して安全・安心を確保する」「民間と行政の協働により男女共同参画を推進する」「男女共同参画センターや男女共同参画担当部局の役割を位置づける」「災害時要援護者への対応との連携に留意する」である。指針改定にあたり、これらの考え方を充実させていきたい。
- これら基本的な考え方のそれぞれにおいて、指針の策定後に新たに策定、修正、改定された関連法・政策・国際的枠組み・ガイドラインとも整合性を保っていきたい。
- 改定にあたり、取組指針策定後の地方自治体における指針の活用状況と課題を、自治体のほか支援団体も含めて現地ヒアリングなどを通じて検証し、取組指針への反映と解説・事例集の充実を検討している。
- 改定における課題を大きく3つに分類した。それぞれ「多様性にきめ細かく対応する」「取組指針策定後の政策や方針の変化に対応する」「取組指針策定後に発生した災害からの教訓等を反映する」である。

【浅野座長による報告】

- 災害と男女共同参画にかかる歴史的経緯について報告する。戦前にも地域ベースの女性による防火消防組織があり、特に戦後1950年代から1960年代にかけてまだ常備消防が十分に整備されていない時代に、地域婦人会をベースにした婦人防火クラブや婦人消防協力隊といった組織が全国に作られていくという経緯があった。ただし、メンバーの高齢化や世代交代が円滑に行われないうことで衰退傾向にある。
- 阪神淡路大震災に災害と男女共同参画に関する問題提起はあったが、十分に社会課題化されるに至らず、2005年から国の防災計画や第二次男女共同参画基本計画で取り上げられるようになった。
- 東日本大震災後、「取組指針」の策定もあるが、内閣府防災担当でも避難所運営指針に男女共同参画の視点を入れるべく考慮してきた経緯があり、取組が進んだ部分もあるが、不十分な部分もある現状と認識。
- 熊本地震の被災37市町村と応援820市町村に対し調査をした。被災自治体と応援自治体両方において、男女共同参画担当と防災担当との間で、男女共同参画の視点からの防災の取組指針の認識や活用について差があるということが明らかになった。被災自治体に対し、女性・暮らし視点の被災者のニーズ把握について調査したところ、地元の女性団体、民間団体や地域リーダーともなかなか連携できていないことが明らかになった。マニュアルや指針に沿って職員が女性・暮らし視点の対応をしたというケースは多くみられるが、災害対策本部からの指示で積極的に対応したと回答した被災自治体は10%以下であった。

【委員からの御意見】

- 災害時の帰宅困難者について、受入れ側がジェンダー視点をもつことが重要である。東日本大震

- 災の発災時、帰宅困難者の受入れにおいて障害者や高齢者への配慮はなされたが、避難先の部屋の中に知らない男女がいることに恐怖を感じたとの声もあり、反省点として受け止めている。
- 内部障害者など、配慮を必要とする様々な人がいる。多様性をどこまで細分化し受け入れるかの検討が重要である。
 - 破壊された建物の中のアスベストや化学物質により、呼吸器系や循環器系の疾患が発生する問題を引き起こしており、環境省などとの連携も重要。改定にあたってどこまで連携していくかを考えて行くことも重要。性差による健康被害が異なることも重要なポイント。
 - ジェンダー統計は大変な課題。様々な指針で目標値に向かい数値的な評価をなされるケースが多くなるが、数値の裏にあるナラティブの中に課題が見えるケースもあり、女性の声を吸い上げるインタビュー調査など、質的調査が重要であると考え。避難所での対応で、被災者のケアや配慮について具体的なことがわからないという声がある。妊婦さんの様に見た目で気づかれにくい方には配慮の手が伸びづらく、こういった方を守って行くことも重要。
 - 今回の指針改定は男女共同参画の視点からの改定であり、多様性を広げていくと限りなくきめ細かく、全て女性の視点から解決できるものではない。それぞれの専門家が関わる必要があると考える。
 - 避難所について、発災直後の避難所、避難が長期化し残る避難所、仮設住宅へ移動、といういくつかのフェーズがある。避難所について検討する際に時間軸を考慮する必要があると考える。
 - 東日本大震災後、災害における男女共同参画の視点が防災計画などに入るようになったが、実行されていない、していないというケースが見受けられるため、その理由について検討したい。
 - 支援側のジェンダー意識が低いことについて懸念している。NPO 法人の代表は男性が大多数を占める。支援をする側と受ける側の両方とも男女共同参画の視点を持つということを、今回の指針改定で含めていきたい。
 - 災害・復興における医療において、医療チームの力が強く予算もつきやすいが、看護、介護など女性が多い団体ではそもそもの配慮やケアの重要性を理解してもらえず、予算もつきづらく支援に入りづらい。そのため女性の視点にたどり着かないという側面もあると考える。
 - 内閣府男女共同参画局が実施した熊本地震の調査結果で、災害派遣した自治体が、派遣の際に何らかの研修、説明、マニュアル等の配布をしたかという質問で、それらを実施した自治体がとても少ないという結果であった。また、調査した 820 の市町村のうち、災害派遣の前に説明やマニュアルの作成をしていて、なおかつその中に男女共同参画の視点が入っていたのはたったの 13 団体であり、全体の 6.3%であった。
 - 仙台市は災害派遣時に男女共同参画の視点が入っていた 13 団体の中にも含まれる。熊本地震の災害派遣の際は、せんだい男女共同参画財団と仙台市の男女共同参画課が連携し、避難所での女性ニーズに関する貼り紙や、災害と女性に関する課題をとりまとめた資料を派遣される職員に渡し、避難所運営での女性視点の取り込みについて説明するなどした。また、せんだい男女共同参画財団が熊本地震の避難所を訪問した際も、それらが活用されているか確認をした。
 - 被災自治体の職員に、発災時に男女共同参画に関する説明をするのは難しいかもしれないが、応援自治体には時間的な余裕があると想定する。応援自治体の業務は避難所運営と被害認定調査の大きく二つがある。被害認定調査では、現場での確認時に住民と話す中で、生活支援全般に関する声を聞くことが多い。被害認定調査で派遣される職員に、男女共同参画の視点を資料等で伝えるのは、波及効果があると考え。
 - 保健所による避難所のアセスメントシートについて、様式が決まっており、妊産婦の有無については項目があるが、授乳スペースの有無については項目がない。その他、トイレ、衛生関係、更衣室などの項目はあった。アセスメントシートなどの枠組みの中に男女共同参画の視点を含めることは効果的と考える。
 - 避難所では主に体育館が利用されているが、体育館の利用にあたっては校長に権限がある。体育館における避難所の在り方について、校長や教育委員会も含めて、受入れ側の意識改革が重要であると考え。
 - 学校における避難所対策に 3 段階があり、避難所の現場レベル、複数の避難所を統括する自治体の課長レベル、教育委員会のレベルがある。これら 3 段階で女性参画を図り、現場、意思決定の

場、本部会議での女性の声と、段階を分けて議論をすることが望ましいと考える。

議題（４）現地ヒアリング調査対象の選定等について

【内閣府による説明の概要】

- 現地ヒアリング調査の対象について、全国を北海道ブロック、東北ブロック、関東甲信中部ブロック、近畿ブロック、中国四国ブロック、九州ブロックの６つに分け、全体で 20 程度の支援団体にヒアリングを実施すること検討している。
- 東日本大震災以降の激甚災害は、風水害の事例が多く、市区町村などの自治体にとっても身近な災害という点、気象災害が多くなる可能性がある点とみている。
- 委員のこれまでの被災地訪問や経験に沿って、現地ヒアリング調査対象の提案をいただきたい。
- ヒアリング調査項目について、組織の基礎的情報、当該地域で起きた災害の状況、取組指針の認知や活用状況、具体的な活用事例、認知がされているならば改善のニーズ、支援団体の取組内容、事前の備えから復旧復興までのどの段階で実施された取組か、取組のうまくいった点、工夫、難しかった点、教訓、反省点、課題等について確認することを検討している。

【委員からの御意見】

- 多様性と包摂性のバランスについて、今回の指針改定にあたってはあくまで男女共同参画の視点をきちんとふまえた上での多様性である点と考えるので、その点では障害者の中での性別の配慮、外国人の中での母子家庭や子どもたちなどに焦点を当てるなどのメリハリが必要と考える。
- 生活再建と経済復興についても考慮すべき。東日本大震災の事例では、男性はがれき処理で日当が出るのに対し、女性は無償で炊き出しをしていたとの男女格差もみられた。また、災害後の仕事と育児の両立が平時以上に厳しくなるという認識は、多くの自治体でなされているが、それに見合う対策はあまり取られていない。生活再建において平時以上のサポートが必要となる。
- 生活再建に関し、元々パートで災害のため仕事を失った人が、働いていないのでボランティアをしやすいということでボランティアをし、そのような人に頼っているケースを被災地支援で多く見受けた。そのような人は家庭の仕事があり、育児と介護の二重負担にある人も多く、しわ寄せが起こっている。なかでもこういった女性の向こうにいる未就学児への対応が大事と考えている。
- 現地ヒアリング調査の対象で行政も多く挙げられているが、担当課は危機管理担当や健康福祉担当だけでなく男女共同参画担当にも同席いただくのがよいと考える。男女共同参画担当でないと答えられない項目があることや、危機管理担当や健康福祉担当が、防災における男女共同参画が大事である認識をする機会にもなると考える。
- 指針の改定にあたり、非常に幅広いジェンダー配慮が必要だということに焦点を絞るとするのが重要である点と考える。現場の人が使いやすくなるよう、事例集やチェックリストについてもご意見いただきたい。連携の仕方について、消防庁の防災の取組に男女共同参画の視点を加えるなど、シンプルで、具体的で、現場の人にとって有効に活用できるような形での改定を望む。

議題（５）今井大臣政務官挨拶

- 今回の台風 19 号、そして週末の記録的大雨により亡くなられた方々のご冥福をお祈りするとともに、被災された方々へのお見舞いを申し上げる。
- 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、防災、復興対策を確立する必要がある。また、男女共同参画の視点を是非取り入れた体制を確立する必要がある。このためには、防災、復興に係る意思決定の前の女性の参画を進めること、また災害から受ける影響やニーズが女性と男性では違うこと、そして高齢者、障害者、外国人等の多様性にきめ細かく対応・配慮して、事前の備え、避難所運営、被災者支援を行うことが重要と考えている。
- こうした観点で地方自治体が行き届く際の指針を策定してから、およそ 6 年が経過し、指針の改定となった。自治体が活用しやすく、シンプルに、具体的に、有効に活用していただけるような指針を共に作りたい。これからも忌憚のないご意見をいただきたい。

以上