男女共同参画視点による防災・減災・復興の理解のための 基礎資料集

減災と男女共同参画　研修推進センター　2017年8月

被災者支援上の「困難要因」「配慮」の眼差しの違い

＜国際的な議論＞

多様な人々

性別、性自認、年齢、
障がいの有無や種類、
国籍や母語の違い、
家族構成、就労状況　など

ジェンダー
＝すべての属性にかかわる
横断的要因

＜国内の議論＞

要配慮者（災害時要援護者）
乳幼児、高齢者、心身の障害者、
妊産婦、傷病者、
外国人居住者・旅行者など

危険が迫った時に、身体・情報・対応面でなんらかのハンディを持つ人。環境の変化による影響も加味

社会・経済・文化や政治力・政策等の影響により、個人や地域の被害の程度や拡大傾向は異なる（幅広い議論）

GDRR

仙台防災会議に至る国際的な動向：男女共同参画と防災

2015

第3回国連防災世界会議（仙台市）、「仙台防災枠組」
すべての政策や実践に、ジェンダー、年齢、障がいや文化の観点を含め、女性と若者のリーダーシップを高める（3章「原則」）

2013

第56回国連女性の地位委員会
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

2005

第2回国連防災世界会議（神戸市）、「兵庫行動枠組」採択
あらゆる災害リスク管理の政策・計画の決定過程にジェンダー視点を

第49回国連女性の地位委員会
災害後の救援・復興にジェンダー視点を統合する決議

2002

第46回国連女性の地位委員会
ジェンダーの不平等は災害脆弱性の根本原因の一つ

2000

第23回国連特別総会（北京＋5）
勧告：防災・減災・復興・人道支援にジェンダー視点導入

1994

第回国連防災世界会議（横浜市）、「横浜戦略」採択
防災に女性や社会的に不利な集団の参加を奨励

1990

「国連防災の10年」（～1999）

第3回国連防災世界会議 仙台防災枠組（2015-2030）：概要と注目点

- 兵庫行動枠組を基本的に踏襲
  2030年までに「人命・暮らし・健康と，個人・企業・コミュニティ・国の経済的，物理的，社会的，文化的，環境的資産に対する災害リスク及び損失の大幅な削減」を目指す。＜災害リスクを本質的に削減しようするなら、人とその健康と生計に焦点をあてた発想を普及すべき＞（前文）
- 原則：

①国家の主責任、　②国家以外の主体の共同責任、
③人と財産、生計手段と人権の保護、
④ジェンダー、年齢、障害がいの有無、文化の重視と女性・若者のリーダーシップ
⑤セクター内・間の関係者間の調整と連携
⑥地方自治体とコミュニティのエンパワーメント
⑦マルチハザード方式の情報と細分化データに基づく意思決定
⑧他課題との関連性（持続可能な開発、貧困削減、気候変動、食糧など）
⑨ローカル要因の重視
⑩社会経済環境面の災害リスク解消を優先
⑪復興において災害リスクを再生産しない
⑫国際協力、⑬途上国ニーズの優先

防災・復興政策における男女共同参画・多様性配慮の視点
：近年における政策上の変化

2005年：
「防災基本計画」男女双方の視点、男女共同参画の視点
「第2次男女共同参画基本計画」防災分野
「兵庫行動枠組」ジェンダーの視点

2004年：**中越地震**
内閣府男女局が
女性職員派遣
相談窓口開設

1995年：**阪神・淡路大震災**
初めて課題が認識される

2011年：**東日本大震災 「女性支援」**
2012年：**「防災基本計画」改定**
女性や高齢者，障害者などの参画
女性や多様な人々のニーズ

2013年：**男女共同参画局**
「男女共同参画の視点からの
防災・復興の取組指針」

その後、広島豪雨、関東・東北豪雨などを経て

2016年：**熊本地震**

大規模災害における男女共同参画の視点から見た被災者（地）の困難・課題

課題の領域	課題の主な内容
① 生活環境	プライバシーや衛生問題／乳幼児・障害者・認知症など集団生活になじまない人と家族の困難 など
② 救援物資	育児・介護や女性用品の不足傾向／在宅避難者が物資を受け取れない など
③ 心身の健康	女性の不眠・傾向／便秘／生理時の困難／膀胱炎や婦人科系の疾患／妊産婦・褥婦の医療支援不足 など
④ 安全面	DV・性暴力・ハラスメント（被災者・支援者ともに，加害者・被害者のいずれにもなり得る）
⑤性別役割の強化	家事・育児・介護の重労働化／受け入れ親族の世話／避難所での炊き出しや掃除など無償労働の女性への過度な負担／避難所運営などの負担の少数の男性への集中 など
⑥経済生活	女性が解雇されやすい／保育・介護支援が不十分な状況下での仕事探し／支援制度等の世帯主主義による義援金・支援金・補償金などの使途へのアクセスの欠如（特にDV被害女性）／ひとり親家庭（特に母子家庭）の貧困化 など
⑦意思決定に関る男女比の偏り	避難所運営をはじめ地域の共助・支援活動・復興協議の場などの責任者や委員の大半が男性／復興アンケートは世帯主宛て／結果,女性や若者・障害者・性的マイノリティ・外国人等多様な意志が反映されにくい など
⑧復興期の家庭・地域の人間関係	男性の孤立・引きこもり・不慣れな介護の問題／DV・児童虐待／住宅再建等をめぐる家族関係／復興後のコミュニティのあり方など

GDRR

東日本大震災前後の防災・復興体制の女性の参画状況

地方防災会議の女性委員割合（平成23年4月時点）

平均3.6%

（12都道府県で女性0人）

※同年度の都道府県の全ての審議会等委員に占める女性の割合　28.6%

東日本大震災の際の国・都道府県の災害対策本部員に占める女性割合

国とその関連機関で4%、地方自治体20%

同じく**課長級以上の管理職に占める女性割合**は国・地方自治体ともに5%前後

自治会長に占める女性割合（平成23年4月時点）

4.3%

復興計画の策定のための委員会等における女性委員割合（平成24年4月時点）

38市町村の平均　11.2%

防災基本計画（平成26 年1月改定）

第2編 各災害に共通する対策編、個別対策編（抜粋）

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。

①防災活動　⇒防災知識の普及・訓練に男女のニーズの違い・災害時要援護者、要配慮者への配慮、自主防災組織への女性の参画促進

②避難所の運営管理　⇒運営に女性の参画を推進、女性のニーズへの配慮（具体的内容記載あり）

③応急仮設住宅の運営管理　⇒女性・要配慮者の参画を推進，女性を始めとする生活者の意見を反映

④物資の調達供給　⇒要配慮者等のニーズ・男女のニーズの違いに配慮

⑤地域の復旧・復興の基本方針の決定　⇒復旧・復興のあらゆる場・組織に女性、障害者，高齢者等の参画を促進

⑥防災まちづくり⇒障害者，高齢者，女性等の意見が反映されるよう，環境整備に努めるものとする。

東日本大震災の復興に関する政策（抜粋）

■ 東日本大震災復興基本法（2011年6月）

（基本理念）「被災地域の住民の威光が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。」

■「復興への提言～悲惨の中の希望」　（復興構想会議、2011年7月）

「これまでに地域に居場所を見出せなかった若者や、孤立しがちな高齢者・障害者、声をあげにくかった女性などが、震災を契機に地域づくりに種地帯的に参加することが重要。とりわけ、男女共同参画の視点は忘れられてはならない。」

■東日本大震災からの復興の基本方針（2011年7月）

基本的考え方：復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進する

施策①　災害に強い地域づくり
　　⇒　高齢者、子ども、女性、障害者などに配慮したまちづくり
施策②　地域における暮しの再生
　　⇒　女性の悩み相談／若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会
施策③　地域経済活動の再生（農業分野）
　　⇒　高齢者・女性の参画

「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」
内閣府男女共同参画局（2013年）

＜基本的な考え方＞

1. **平常時からの男女共同参画の推進**が防災・復興の基盤となる
   ⇒女性の意見の反映、性別役割（介護・子育て）、暴力、雇用
2. **「主体的な担い手」として女性**を位置づける⇒意思決定、参画
3. 災害から受ける**影響の男女の違い**等に配慮する
   ⇒雇用、暴力、ケア負担、孤立…社会要因による困難
4. 男女の**人権**を尊重して安全・安心を確保する⇒避難生活環境
5. **民間と行政の協働**により男女共同参画を推進する
6. **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⇒平常時、災害時
7. **災害時要援護者への対応との連携**に留意する

GDRR

「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」

	段階	取組が必要な課題・場面
1	事前の備え・予防	①**防災担当職員の男女比**を、庁内全体の比率に ②**地方防災会議の女性委員**の割合を高める ③**地域防災計画**に女性の参画や男女共同参画の視点を含める ④**物資の備蓄・調達を女性の視点で**見直す ⑤男女共同参画の視点から**防災知識の普及（学習会）** ⑥**自主防災組織のリーダーに複数の女性**を
2	発災直後の対応	①**妊産婦・乳幼児の安全**を確保できる避難誘導と介助 ②災害時の**支援者の子育て・介護**支援 ③**帰宅困難者**への対応（男女別スペース）
3	避難所	①**開設時から授乳室、男女別のトイレ・物干し場・更衣室** ②**施設責任者も男女**が担う ③自主運営の**責任者には、女性が少なくとも3割** ④**女性用品の配布は女性が担い**、配布の工夫を ⑤**暴力の予防**（女性専用スペース、巡回など）

10

「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」

	段階	取組が必要な課題・場面
4	応急仮設住宅	①**孤立を防止**し、入居者の交流を図る集会施設 ②**自治会**を育成し、**役員の3割以上を女性に** ③保健師や**男女の生活支援員**が巡回訪問 ④**女性の不安や悩みの相談窓口**、暴力予防 ⑤**男性に対する相談窓口**の整備
5	復旧・復興	①**復興計画の作成**に女性も参画、男女共同参画の視点を ②**意見集約**では必要に応じ、女性だけの話し合いの場 ③**公営住宅**の計画・設計で女性が参画、集会所など ④**女性の雇用機会**を確保する ⑤**男女共同参画センターの平常時・災害時の役割**検討
6	広域的避難の支援	**母子避難のニーズ把握・対策**
7	各段階における支援者への啓発と支援	**支援団体・ボランティアへ**
8	男女別統計の整備	**男女の被災状況の違いを客観的に把握・活用**

避難所運営ガイドライン 項目 （内閣府、平成28年4月）

Ⅰ 運営体制の確立（平時）

（1）平時から実施すべき業務
1．避難所運営体制の確立
2．避難所の指定
3．初動の具体的な事前想定
4．受援体制の確立
5．帰宅困難者・在宅避難者対策

Ⅱ 避難所の運営（発災後）

（1）基幹業務
6．避難所の運営サイクルの確立
7．情報の取得・管理・共有
8．食料・物資管理
9．トイレの確保・管理

（2）健康管理
10．衛生的な環境の維持
11．避難者の健康管理
12．寝床の改善

（3）よりよい環境
13．衣類
14．入浴

Ⅲ ニーズへの対応

（1）要配慮
15．配慮が必要な方への対応
16．女性・子供への配慮

（2）安全安心
17．防犯対策
18．ペットへの対応

Ⅳ 避難所の解消
19．避難所の解消に向けて

内閣府防災の「避難所の生活環境対策」のウェブサイトからご覧ください

http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/

避難所運営ガイドライン 要点抜粋1（内閣府、平成28年4月）

Ⅰ平時から実施すべき業務

1.避難所運営体制の確立

行政による避難所支援の話し合いには、必要に応じてNPO・ボランティア等の参画を呼び掛ける、各避難所に避難者の代表・施設管理者・避難所派遣職員等からなる避難所運営委員会（仮称）を設置して運営体制を確立する、その際、女性がリーダーシップを発揮しやすい体制を作る、など。

2. 避難所の指定

福祉避難所/スペース（一般の避難所の中に設ける要配慮者用の空間）を確保する、母子（妊産婦・乳幼児専用）避難所/スペースを確保する、避難所には障害者・外国人向けの案内掲示等を確保するなど。

3. 初動の具体的な事前想定

避難所マニュアルを作成する際に、地域住民代表・要配慮者等の多様な意見を取り入れ作成する、避難所の運営において女性の能力や意見を生かせる場を確保する、トイレの設置・運用訓練・使用ルール決めをする、手洗い用水を確保するなど。

4. 受援体制の確立

外部からの支援を受け入れのため、平時から行政職員、ボランティア・NPO、保健・福祉関係者、医療従事者、警察などと住民が連携しあう形で備える。その際、女性の視点を取り入れることでより具体的な意見の反映が期待できる。

5. 帰宅困難者・在宅避難者

在宅避難者の安否確認方法・対応方針を検討する、ニーズ把握・生活支援方法を具体的に確立するなど。

避難所運営ガイドライン 要点抜粋2（内閣府、平成28年4月）

GDRR

Ⅲニーズへの対応

１５．配慮が必要な方への対応

高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児・難病・外国人等の要配慮者の支援のため、避難環境についての当事者からの聞き取り、段差の解消等の環境整備、避難者同士の見守り体制の確保、福祉避難所への移動の方法、在宅避難している要配慮者の支援ニーズの把握など。

１６．女性・子どもへの配慮

女性・妊産婦に必要な物資・環境を確保する、女性用更衣室・授乳室の設置、母子避難スペース・キッズスペースの設置を検討する、性別配慮について意見が反映できる環境を確保する、家庭的ニーズの積極的掘り起しをする、安心して話ができる女性だけの場を検討するなど。

避難所運営ガイドライン 要点抜粋3（内閣府、平成28年4月）

Ⅱ 避難所の運営（発災後）

9. トイレの確保・管理

「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を参考に計画を作成する、被災者の数に対して適切なトイレの数を確保する（国際基準も参考にした計算シート付き）、トイレの設置に際しては女性や要配慮者に意見を求める、高齢者・障害者用トイレの同線の安全性を確保する、防犯対策としてトイレの中と外に照明を確保し、鍵・防犯ブザーを設置する、手すりの設置・段差の解消をする、子ども用のトイレ（便座）を確保する、感染症患者が出た時の専用トイレを確保する、装具交換やおむつ交換のたえの折り畳み台を設置する、人工肛門・膀胱保有者のための装具交換設備とスペースの設置を検討する、など。

11. 避難者の健康管理

「避難生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン」（厚生労働省）を踏まえ、健康管理体制の確立、感染症対策、その他の病気（食中毒・生活不活発病・持病の悪化・エコノミークラス症候群・熱中症など）の対策、暑さ・寒さ対策を行うなど。

12. 寝床の改善

健康維持にとって重要なため、寝床を整備できるよう資材を確保すること（寝具・間仕切り等の調達）、段ボールベット等簡易ベットの設置を検討することなど。

福祉避難所の確保・運営ガイドライン より （内閣府、平成28年4月）

■ 福祉避難所とは？

「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものに あつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その 他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環 境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものである こと。」

（災害対策基本法施行令第20条の6第5号）

■ 福祉避難所の利用の対象となる者

身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するに は至らない程度の者であって、避難所での生活において、特別な配慮を要する者であること。具体的には、高齢者、障害者の他、妊産婦、乳幼児、病弱 者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別 な配慮を必要とする者、及びその家族まで含めて差し支えない。なお、特別 養護老人ホーム又は老人短期入所施設等の入所対象者はそれぞれ緊急入所等 を含め、当該施設で適切に対応されるべきであるため、原則として福祉避難 所の対象者とはしていない。（出典：災害救助法 運用と実務 第一法規 平 成26年 304頁）上記を原則としつつも、地域や被災者の被災状況に応じて、さらに避難生 活中の状態等の変化に留意し、必要に応じて適切に対処する必要がある。なお、災害時における要配慮者を含む被災者の避難生活場所については、在宅 での避難生活、一般の避難所での生活、福祉避難所での生活、緊急的に入所 （緊急入所）等が考えられる。

防災・復興に男女共同参画の視点を取り入れることの意義

①被災者支援の質

・性別によりニーズは大きく違うという現実への対応

（特に女性の困難は多様で複雑。男性の過労やメンタルケア等も視野に入れる必要性）

・女性のニーズ（≒ 家族全員のニーズ）≒ 被災者全体のニーズという現実への対応

・複合的に脆弱な要素を持つ人々の困難という視点の提供

（障害を持った女性、母子家庭、外国人の女性・子ども、など）

・広域避難、特に母子避難の支援（育児・介護の問題、子育て世代と高齢世代との意識の差など。核家族が多く親族・地域のつながりが薄い都市部が被災した場合さらに大規模な問題となることが予測される）

・救援関係者の支援（子どもを抱えた一人親家庭・共働き家庭の職員のための緊急の一時預りなど）

②要配慮者（要援護者）支援

・現状では育児・介護・看護を担う人の多くが女性という現実に即した啓発・助け合い・支援体制

（要配慮者支援者の支援。家庭でも職業人としても。父子家庭、介護を担う男性の支援にもつながる）

・要援護者への性別配慮（例：要援護者用の避難スペースのプライバシー配慮、女性障害者の防犯対策など）

防災・復興に男女共同参画の視点を取り入れることの意義

③避難誘導

・性別によるライフスタイル等の傾向の違いを踏まえた対策や啓発

（東日本大震災では、家族や近隣など複数人で逃げた人の割合は女性の方が高い。情報の入手経路にも差）

・要援護者の避難支援（特に在宅で要援護者のケア者は女性が多い、高齢者における女性割合が高い）

④復興まちづくり・経済復興

・暮らしの視点（育児・介護）、次世代を担う人の視点（女性も魅力を感じるまち）

・地域経済における女性の貢献

・既存のコミュニティを基盤としつつも多様な情報・人的資源等を取り入れる形での復興政策・支援の必要性

（市民活動、起業、地域金融、IT、域外被災者とのつながりの維持、交流人口の拡大戦略などと、女性の視点・家族の視点）

・貧困対策（次世代を担う子どものリスクにも直結）

防災・復興に男女共同参画の視点を取り入れることの意義

⑤地域防災活動

・高齢化、地域組織離れでますます「老々防災」化の現状の改善

・女性の参画、能力開発

（殆ど進んでいない。炊き出しに限定される傾向で、性別役割および地域の権力構造の固定化につながる。また例えば、女性が使いやすい防災資機材の導入は、高齢者の利便性も高める）

・避難生活での困難・犠牲者の増大への対応（家庭生活の知恵・知識もなければ十分には対応できない）

・地域内外の知識・経験・人脈等で、地域の「受援力」を上げる必要性（特に福祉・子ども関係など）

・ライフスタイル・働き方・価値観の多様化、災害対応の時間軸の伸長への対応

（組織のあり方、会合の持ち方、訓練方法・テーマ、資機材の工夫など）

浅野幸子・池田恵子（2015年）「ジェンダー視点による防災と地域の持続可能性との接続 東日本大震災の被災状況を踏まえて」『東日本大震災研究交流会研究報告書』震災問題情報連絡会　に加筆

自治体等による男女共同参画の視点での防災啓発教材の例

■地域における災害対応力向上を目指した啓発教材の例

都道府県

●「男女共同参画の視点からの防災手引書」（ダイジェスト版）

静岡県くらし・環境部県民生活局男女共同参画課
2013年（平成25年6月）ダイジェスト版は2版が最新
http://www.pref.shizuoka.jp/kenmin/km-150/bousaitebikisho.html

●「わたし・わが家・わがまちの　防災ハンドブック」（一般市民向け）
「男女共同参画の視点で取り組む防災ハンドブック」
（自治体・地域リーダー・市民団体向け）
栃木県・（公財）とちぎ男女共同参画財団
初版2013年（平成25年1月）その後複数回改訂
両方ともこちらからダウンロード可
http://www.parti.jp/etc/bousai.html

※他にも大分県（2007年）、青森県（2012年）など

市町村

●「命とくらしを守る避難所運営ガイドライン（概要版）～地域にくらす多様な人々にとって、安心・安全な避難所～」

もりおか女性センター　2015年（平成27年1月）
http://www.sankaku-npo.jp/wp-content/uploads/2015/02/npo_20150219_1.pdf

●「男女共同参画の視点を取り入れた避難所運営の手引」

四日市市危機管理室　2016年（平成28年2月）
http://bousai2.city.yokkaichi.mie.jp/home/doc/hinansyouneinotebiki.pdf

●「わたしの防災力ノート」

横浜市男女共同参画センター　2009年（2011年改訂版）
http://www.women.city.yokohama.jp/topics/1841.php