減災と男女共同参画　研修推進センター　主催イベントのレポート

東日本大震災から 10 年 ジェンダー視点で防災・減災を考える 連続学習・交流会

第１回　防災・復興政策にジェンダー視点はどこまで反映されたのか？
～ 東日本大震災から熊本地震等を経て新ガイドラインへ ～

2021 年１～3 月にかけて、「東日本大震災から 10 年 ジェンダー視点で防災・減災を考える 連続学習・交流会」をオンラインで開催し、多くの方にご参加いただきました。

今回は、その第１回（１月 22 日（金）18:30～20:30）「防災・復興政策にジェンダー視点はどこまで反映されたのか？～ 東日本大震災から熊本地震等を経て新ガイドラインへ～」の概要を報告します。当日の報告者は当センター共同代表の浅野幸子です。

※初掲載日：2021 年 5 月 11 日
※差し替え：2021 年 6 月 11 日（内容の充実のため、加筆修正）

・・・

国内におけるジェンダー・多様性の視点から見た災害をめぐる諸課題

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

こうした状況を打破するためには、緊急対応に特化する傾向のある、我が国の防災法制そのものの見直しも必要ですが、日本のジェンダー・ギャップ指数が 153 ヵ国中 121 位という数字に表れているように、世界的にみても男女格差の激しい社会そのものを変えていく必要があると思います。

なお、防災・復興政策におけるジェンダー視点の導入の経緯に関して、国内外の比較できる形でまとめたので以下の年表です。国際動向からはかなり遅れた形で取り組みが行われてきましたが、後述するように、新ガイドラインが 2020 年 5 月にでたことから、この内容の現場への浸透が重要なカギとなっている状況です。

男女共同参画と防災・復興 ： 国内外の動向

国際動向	国内動向
1990年　「国連防災の10年」（～1999年） **1994年　第1回国連防災世界会議** **「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 災害とジェンダー研究領域の確立	**1995年　阪神・淡路大震災** 被災地で課題がある程度顕在化するも、 社会的な認識には至らず それでも地元女性団体が発信を継続 1999年　男女共同参画社会基本法
2000年　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 **2002年　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 **2005年　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 **2005年　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 →災害リスク削減における ジェンダー主流化政策 Making Disaster Risk Reduction Gender Sensitive Policy and Practical Guidelines（UNISDR2009）	2000年　第一次男女共同参画基本計画 2001年　DV防止法 **2004年　新潟県中越地震** 内閣府男女共同参画局が初めて職員を被災地に派遣、 課題の把握や避難所の改善に携わる 地元の女性団体も発信を継続 **2005年　防災基本計画**の改定 男女双方の視点・女性の参画 **2005年　第二次男女共同参画基本計画** 防災・復興の項目が初めて入る 2008年 全国知事会による自治体への調査 全国の自治体における、ジェンダー視点の防災対策の取り組み状況がはじめて明らに

男女共同参画と防災・復興：国内外の動向（つづき）

国際動向	国内動向
2012年　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 **2015年　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」） **女性と防災テーマ館** 仙台市内。国内外の関係者が集まり、課題の共有と交流をおこない、エンパワメントの場となる	**2011年　東日本大震災** 2011年　復興基本法 女性・子ども・障害者等多様な意見の反映 2012年　日本女性会議2012（仙台市） **2013年　「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」**（旧版） 2013年　避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（内閣府防災）女性視点入る 国連防災世界会議が行われた2015年3月、東日本大震災から5年目の2016年3月と、女性と防災に関する新聞記事などの情報が増え、認識が広まっていたところへ、2016年4月に熊本地震が発生したために、直後から被災地の女性の困難に焦点が当たる。 **2016年　避難所運営ガイドライン**（内閣府防災） 全編にわたり女性のリーダーシップの重要性が盛り込まれる 多様な取り組みの進展、相次ぐ風水害の発生 **2020年　「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」**（新版） 反映 2020年　第五次男女共同参画基本計画

次に、ジェンダー視点からみた防災・復興政策の、現場レベルでの達成状況について見ていきます。詳しいことをここでわかりやすくまとめることは難しいため、その一端をお伝えする事しかできませんが、以下の大規模調査を比較すると、ある程度の進捗状況を確認することができるでしょう。

＜ジェンダー視点の防災・復興政策の取り組み状況がわかる調査＞

1:「防災分野における男女共同参画の推進に関する調査結果」
2:「女性・地域住民からみた防災施策の在り方に関する調査」
（2008、全国知事会男女共同参画特別委員会）
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/3bousai080326.PDF
http://www.nga.gr.jp/data/activity/saigaitaisaku/h20/1395984797158.html
3:『防災・減災と男女共同参画：2019 年 2 月 1 日第 30 回社研シンポの要旨；「2017 年度女性・地域住民からみた防災」』
（2019、大沢真理編、東京大学社会科学研究所発行）
https://jww.iss.u-tokyo.ac.jp/publishments/issrs/issrs/pdf/issrs_66_01.pdf
4:「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」
（2012、内閣府男女共同参画局）
https://www.gender.go.jp/policy/saigai/jyoukyou.html
5:「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」
（2013、内閣府男女共同参画局）
https://www.gender.go.jp/policy/saigai/report2012FY/index.html
6:「男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査」
（2017、内閣府男女共同参画局）
https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/kumamoto_h28_research.html

自治体の平常時の備えについては、１・２の全国知事会調査（以下、2008 年調査）と、その後継調査として行われた３の調査（以下、2017 年調査）を比較することで、東日本大震災を挟んだ約 10 年の進捗を見ることができます（両調査とも、元千葉県知事の堂本暁子さんが尽力）。

また、大規模災害時の緊急対応から、避難生活、生活再建期の支援については、いずれも内閣府男女共同参画局がおこなった４・５の東日本大震災に関する調査と、６の熊本地震に関する調査を比較することができます。

たとえば、３の全国知事会の協力も得て実施した 2017 年調査を見ると、自治体の避難所のマニュアル・指針等の内容はだいぶ充実してきましたが、自治体によって差もあり、その背景には、自治体の防災担当と福祉・教育担当などとの連携が不充分で、特に男女共同参画担当と連携して自治体は２割に満たないといった状況があります。また、防災会議の委員に女性が全くいない自治体と、1 割以上いる自治体のあいだで、避難所のマニュアル・指針等の内容にかなりの差がみられることも明らかになりました（後者がより充実）。

また、６の内閣府男女共同参画局による熊本地震における、自治体（被災自治体・応援自治体）や民間団体の対応・支援状況に関する調査では、2013 年に策定された男女共同参

画の視点からの防災･復興の取組指針の存在の認識と活用の度合いが不充分であったこと、防災担当職員および熊本地震の際の災害対策本部の女性の参画度合いが依然として低いこと、避難所の育児・介護・女性のニーズ（女性は、女性特有のものだけでなく家族ケアのニーズも多く抱えている）に関しても、災害対策本部からの指示が出されて対応したと答えた被災自治体の割合は 16%代にとどまったことなどが明らかになりました。

なお、防災体制、災害対応体制における女性の参画度合いについて、東日本大震災時と比較した表を示します。

Data　防災体制における女性の参画度合い

項目	東日本大震災時　※1	2020 年 ※2	目標（2020 年）※3
都道府県防災会議の委員に占める女性割合	2010 年　4.1% （12 都道府県で女性委員 0）	16.1%	30%
市区町村防災会議の委員に占める女性割合	政令市のみ　2010 年　6.0% ※4　（2018 年 15.0%）	8.8%	10% 早期に 30%目指す
（参考）自治会長に占める女性の割合	2010 年　4.1%	6.1%	10%

※ 1　地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（平成 22 年度）
※ 2　地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（令和 2 年度）
※ 3　第 4 次男女共同参画基本計画
※ 4　東日本大震災以前は市町村全体を対象とした数値は公開されていなかったため政令市の数値を掲載

Data　緊急対応･復興体制における女性の参画度合い

項目	東日本大震災	熊本地震　※3
災害対策本部職員に占める女性割合 〔 〕内は管理職中の割合	国・関連機関　4.6%〔4.9%〕※1 地方公共団体 27.9%〔5.5%〕	県　5.9% 市町村 4.3% （但し本部会議の構成員中）
復興計画の策定や推進のための委員会等に占める女性委員の割合	市町村平均 14.6%　※2 参考：青森県 25.0%，岩手県 10.5% 宮城県　8.3%，福島県 10.0%	市町村平均 13.0% （但し回答した 7 市町村のうち）

※ 1　内閣府「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」（2012 年）
※ 2　内閣府「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」（2013 年）
※ 3　内閣府「男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査報告書」（2017 年）

こうした現状と、ここ数年で頻発した大規模な風水害の発生なども踏まえて、2013 年に策定された「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（旧ガイドライン）を改定する形で、2020 年 5 月に「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～」（新ガイドライン）が策定されました（ちなみに、筆者は新ガイドライン検討会の座長を務めさせていただきました）。

新ガイドラインの項目は表の通りですが、その内容と特徴は、2020 年 10 月にまとめた記事をまとめていますので、以下の URL をクリックしてお読みいただければと思います。
http://gdrr.org/2020/10/1602/

男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン

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

災害発生時に現場で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

GDRR

第２部　段階ごとに取り組むべき事項

◆平時の備え
１．職員の体制と研修
２．地方防災会議
３．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）
４．避難所運営マニュアルの作成・改定
５．応援・受援体制（女性職員の積極的な受入れ/派遣）
６．物資の備蓄・調達・配布
７．自主防災組織
８．災害に強いまちづくりへの女性の参画
９．様々な場面で災害に対応する女性の発掘
10．女性団体を始めとする市民団体等との連携
11．防災知識の普及、訓練
12．マイ・タイムラインの活用促進
13．男女別データの収集・分析

◆初動段階
14．避難誘導
15．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）
16．災害対応に携わる女性職員等への支援
17．帰宅困難者への対応
18．女性に対する暴力の防止・安全確保

◆ 避難生活
19. 避難所の開設・運営管理
20. 避難所の環境整備
21. 要配慮者支援における女性のニーズへの対応
22. 在宅避難・車中泊避難対策
23. 災害関連死の予防
24. 物資の供給
25. 保健衛生・栄養管理
26. 避難所の生活環境の改善
27. 子供や若年女性への支援
28. 町村域等を超えた避難生活

◆ 復旧・復興
29. 復興対策本部
30. 復興計画の作成・改定
31. 住まいづくり（応急仮設住宅・復興住宅の提供と運営）
32. 復興まちづくり
33. 保健・健康増進
34. 生活再建のための生業や就労の回復
35. 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）

※赤字は、新版での新たな項目、下線部は独立した項目として整理し直されたもの

GDRR

なお、いくつか論点をピックアップすると、たとえば、平常時の備えについては、新ガイドライン第２部の「３.地域防災計画の作成・修正」において、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が改めて明記されました。「15.災害対策本部」でも災害対策本部の中で男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員の意志が反映される体制づくりを求めています。これは、前述の通り、内部連携の不足や女性の参画の遅れが、政策や災害対応の質に現れたためです。

また、「13.男女別データの収集・分析」に関しては、便利帳に男女別統計チェックシートを用意し、より具体的な取り組みにつながるようにしました。

「25. 保健衛生・栄養管理」では、これまで見落とされがちだった栄養支援についても言及し、やはり後回しにされがちな妊産婦・母子支援への目配りも求めました。「27. 子供や若年女性への支援」も新たな項目として入りました。災害が起きると、保護者や大人たちは災害対応に追われ、子供や若年層に注意を向けるのが難しくなる傾向にあり、特に若年女性は複雑な状況を抱えている可能性があるためです。

また、新ガイドラインの策定に合わせて、国の防災基本計画における記述も強化され、特に、自治体の危機管理担当と男女共同参画担当の連携が強調されました。

なお、国の防災基本計画の修正版（令和２年５月）における男女共同参画・多様性に関する部分の抜粋は、筆者が執筆した以下の記事からご覧いただけます。

http://gdrr.org/2020/10/1607/

以上が、第１回の学習会の概要となります。防災・復興政策への男女共同参画の視点の導入は一定程度進んだものの、自治体によってかなり差があること、災害対応の実際の場面では、まだまだ課題が多いことも明らかになりました。着実に改善を進めるためにも、新ガイドラインの普及と定着は不可欠です。

なお、本ガイドラインの内容は、2020年度に策定された国の第５次男女共同参画基本計画にも反映されています。自治体の施策に大きな影響を与える、国の防災基本計画および第５次男女共同参画基本計画を根拠としながら本ガイドラインが活用されることで、より実際的な対策が進むことが期待されます。

（文責：減災と男女共同参画　研修推進センター　共同代表　浅野幸子）