

男女共同参画による防災施策の取組について

男女共同参画特別委員会委員長
千葉県知事 堂本 暁子
災害対策特別委員会委員長
静岡県知事 石川 嘉延

今回、全都道府県及び97%に上る市町村の協力を得て、男女共同参画特別委員会と災害対策特別委員会の協働により「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査結果」をまとめたところであり、今後の課題・方向等が明らかになりました。

この結果を踏まえ、それぞれの自治体において、現状や課題の認識、あるいは意識啓発に寄与するよう、そして防災分野における男女共同参画の推進されることを期待しているところがあります。

なお、委員会における意見として次のようなご提案がありましたので、今後の取組に向けて十分参考にさせていただきたいと考えます。

地域の防災力を強化するため、平常時から女性の参画による地域コミュニティの形成を促進することが重要である。

防災施策は様々な分野と関わっており、教育・福祉等、庁内における部局間の連携を更に強化していくことが重要である。備蓄など、都道府県と市町村の役割を明確にするとともに、相互の連携を強化していく必要がある。

防災施策に女性や災害時要援護者の意見を反映するため、当面の対応として防災会議等の意思決定過程に女性がオブザーバーとして参加するなどの方策を検討する必要がある。

女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する 調査結果について（概要）

防災分野における男女共同参画の取組について

- ・ 調査の経緯・趣旨
- ・ 調査の内容
- ・ 主な調査項目
- ・ 「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」結果

平成 2 0 年 1 2 月

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

．調査の経緯・趣旨

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などをはじめとした大規模地震が続いて発生している中、各自治体では、大きな被害を伴う大規模地震を想定して、公共施設等の耐震化や避難所運営、備蓄などの各種対策を講じているところである。

そのような中で、被災地の経験を通して、避難所などにおける女性の負担が大きかったことや女性の参画の必要性が報告されている。

また、今年 2 月の男女共同参画特別委員会での「防災分野における男女共同参画の推進に関する調査」からは、

- (1)防災会議における女性委員の参画など、政策決定過程における女性の意見が取り入れられにくい状況がある。
 - (2)女性や乳幼児などのための災害備蓄の整備が不十分である。
 - (3)災害時等における女性の活動環境が十分とは言えない。
- などの問題が明らかとなった。

そこで、男女共同参画特別委員会と災害対策特別委員会が協働して取り組むこととし、平成 20 年 6 月に 10 道府県が参加してワーキンググループを設置した。

ワーキンググループでは、平成 20 年 2 月に男女共同参画特別委員会が実施した調査の結果を踏まえた更なるキメの細かい全国調査を行うこととし、9 月に全国の都道府県、市町村を対象とした「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」を実施した。

今回の調査では、女性だけではなく、妊産婦や乳幼児を持つ女性、高齢者、障害のある人など、災害時要援護者及びその関係者への支援まで範囲を広げ、全国自治体の取組状況を調査したものである。

．調査の内容

女性や妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者、障害のある人などの視点を踏まえた防災施策を進めるため、全国の都道府県、市町村を対象として、避難所や備蓄、避難計画や避難所運営に係る指針、マニュアルなどの整備状況や課題、意識等に関する調査を実施した。

- (1)調査名 「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」
- (2)調査の期間 自 平成 20 年 9 月 19 日
至 平成 20 年 10 月 17 日
- (3)調査対象 都道府県 47
市町村 1,809 (10 月 1 日現在)
- (4)回答数 都道府県 47 (100%)
市町村 1,747 (96.6%)

．主な調査項目

- 1．女性や高齢者などの地域住民を対象とした防災力強化について（P3～P5）
 - （1）平日昼間の住宅地域などにおける防災力の強化について
 - （2）女性や災害時要援護者、関係者などの視点を反映させた防災施策を行うための意見聴取の実施状況について
 - （3）女性や災害時要援護者、関係者などの視点を防災施策に反映させるための指針、マニュアル等の発行状況について
- 2．避難所における女性、妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者などへの支援について（P5～P9）
 - （1）避難所運営において重要と考えていること、及び避難所運営に関する指針、マニュアル等に盛り込まれている項目について
 - （2）女性や災害時要援護者、関係者などの視点から避難所に必要な設備について
 - （3）避難所運営の指針、マニュアル等の作成過程での担当部局等との連携について
- 3．妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者や障害のある人、病人などのニーズを踏まえた備蓄について（P10～P12）
 - （1）常時備蓄と協定による流通備蓄に関する基本的な考え
 - （2）備蓄する品目に関する基本的な考え
 - （3）現在の備蓄状況について
- 4．防災に関する政策等の決定過程における女性の参画について（P13～P14）
 - （1）防災会議における女性等の登用について
 - （2）防災担当部局への女性職員の配置について

「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」結果

【 1 . 女性や高齢者などの地域住民を対象とした防災力強化について】

(1) 平日昼間の住宅地域などにおける防災力の強化について

市町村に対する調査で、講習会やセミナーの開催状況について、「障害者」123 団体(7.0%)、「保育園児・幼稚園児」106 団体(6.1%)、「要介護者」100 団体(5.7%)、「外国人」80 団体(4.6%)、「妊産婦・乳幼児」は 44 団体(2.5%)と低い。

防災訓練においては、「保育園児・幼稚園児」が 511 団体(29.3%)、「妊産婦・乳幼児」は 130 団体(7.4%)である。

研修やセミナー等を実施する際、託児所やショートステイサービスなどの参加しやすい体制の有無について、「はい」と答えたのは、31 団体(1.8%)である。

[課題・方向]

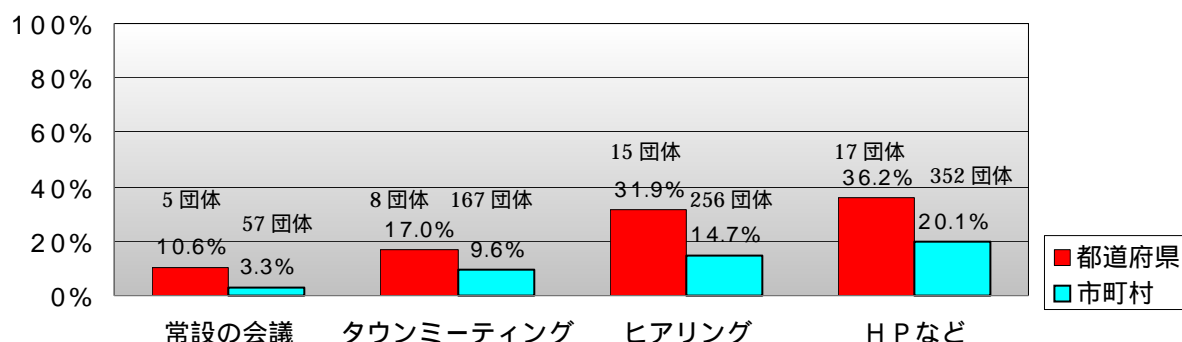
妊産婦・乳幼児を持つ女性等への研修や訓練を行うことにより防災への意識と関心を高めることが、地域防災力強化へつながることから、積極的に取り組んでいく必要がある。

また、そうした女性等が研修やセミナーに参加しやすくするため、臨時的託児所やショートステイサービスなどの環境づくりも大切である。

(2) 女性や災害時要援護者、関係者などの視点を反映させた防災施策を行うための意見聴取の実施状況について

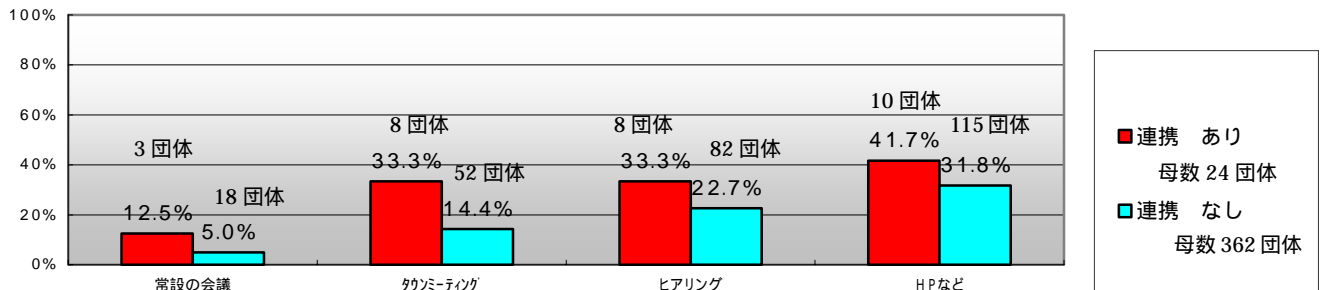
都道府県においての常設会議は 5 団体(10.6%)、タウンミーティングが 8 団体(17.0%)であり、市町村では、常設会議 57 団体(3.3%)、タウンミーティング 167 団体(9.6%)と全体的に取組は少ない。

意見聴取の実施状況 (対象：47都道府県・1,747市町村)



避難所運営の指針やマニュアルなどの作成過程において、防災担当部局と男女共同参画担当部局が連携していると答えた都道府県や市町村においては、女性や災害時要援護者、関係者などの視点を反映させた防災施策を行うための意見聴取の方法として、「常設会議」、「タウンミーティング」、「ヒアリング」、「ホームページなど」の実施率が高い。

女性や災害時要援護者の視点を防災施策に取り入れるための
意見聴取実施状況（男女共同参画部局との連携の有無との比較）（市町村）



都道府県、市町村とも、防災関係の検討会等における女性登用促進制度・NPO 支援制度がある場合には、「常設の会議」開催、「タウンミーティング」の実施率が高い。

[課題・方向]

地域の防災力強化のためには、平常時から女性や災害時要援護者、関係者などから意見を聞く取組を推し進め、研修や訓練などを通じて地域住民の防災意識を高めるとともに、防災活動に参加しやすい環境を整備していく必要がある。

(事例) 地域の防災活動の活性化や施策の反映、意見の聴取などを目的として、市民の中から防災推進をおこなう委員を指名するなどの制度を設置している市町村もある。

(3) 女性や災害時要援護者、関係者などの視点を防災施策に反映させるための指針、マニュアル等の発行状況について

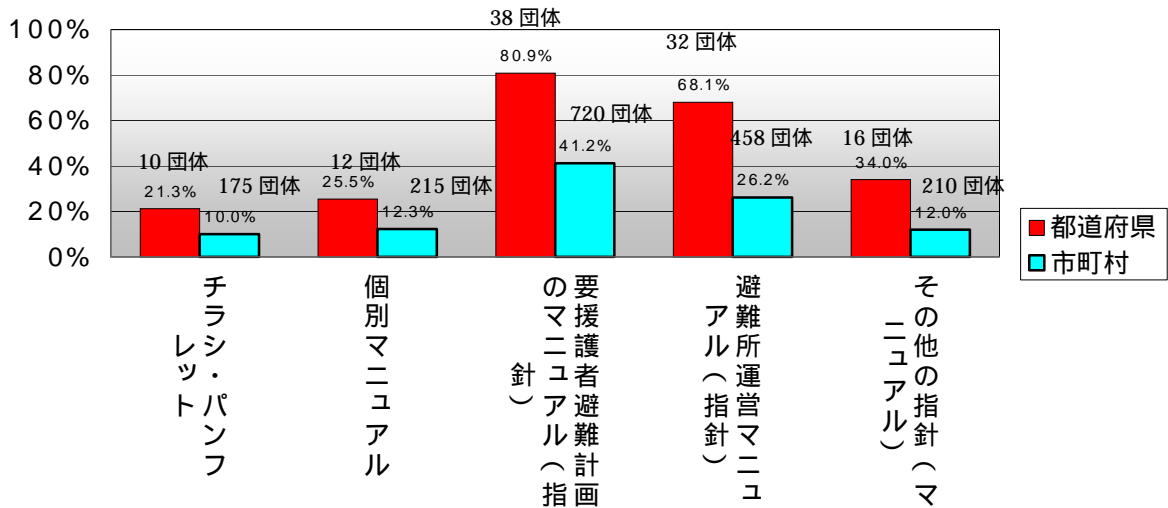
災害時要援護者の避難計画（指針）については、都道府県 38 団体（80.9%）、市町村 720 団体（41.2%）が作成・発行（作成中・予定を含む。以下同様。）している。

避難所運営に関するマニュアル(指針)については、都道府県 32 団体(68.1%)、市町村 458 団体(26.2%)であり、作成・発行している割合は低い。

それ以外の個別のマニュアルの作成状況について、前回 2 月の都道府県調査では、東京都のみであったが、今回調査では、女性だけでなく災害時要援護者等を含めたため、10 団体が作成している。

市町村では、パンフレットやマニュアル、避難計画など人口規模が大きく（人口30万人以上）なるにつれて、女性や災害時要援護者、関係者などの視点を反映させた各種刊行物の作成・発行する割合が高くなる傾向がある。

災害時要援護者やその関係者及び女性の視点を反映させた刊行物の発行状況（対象：47都道府県・1,747市町村）



[課題・方向]

市町村の人口規模が大きくなるに連れて、女性や災害時要援護者、関係者などの視点を反映させた各種刊行物の作成・発行割合が高くなる傾向がある。しかしながら、全般的に住民向けのパンフレットやマニュアルの作成・発行割合は低いため、住民に対する啓発活動の充実が必要である。また、これらの刊行物を生かすためには、定期的な訓練や広報など、継続的な取組が必要である。

【2.避難所における女性、妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者などへの支援について】

（1）避難所運営において重要と考えていること、及び避難所運営に関する指針、マニュアル等に盛り込まれている項目について

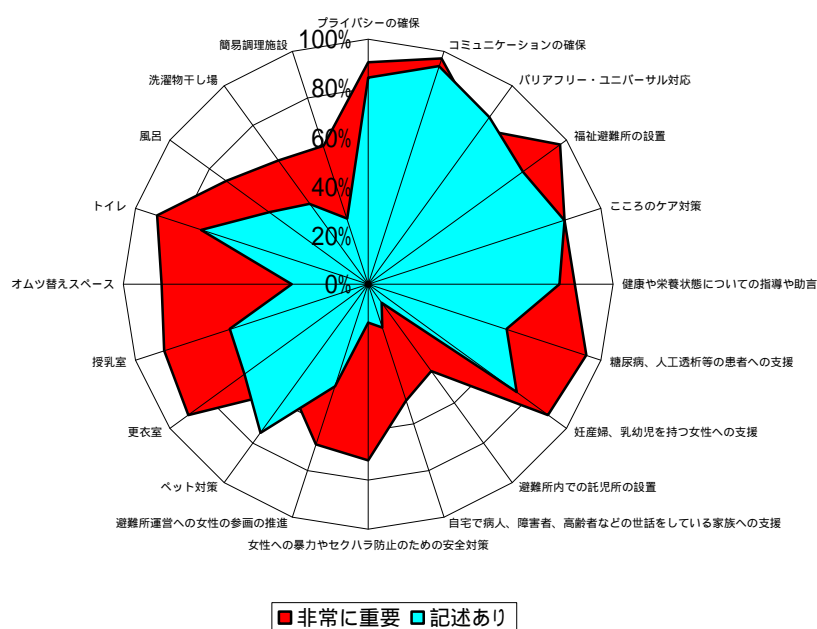
都道府県では、項目中「非常にそう思う」との回答率が特に高かったのは、「情報伝達、コミュニケーションの確保」、「福祉避難所の設置」、「糖尿病、人工透析等の患者への支援」、「妊産婦・乳幼児を持つ女性への支援」、「プライバシーの確保」が90%以上である。

市町村では、「情報伝達、コミュニケーションの確保」、「妊産婦・乳幼児を持つ女性への支援」、「こころのケア対策」、「糖尿病、人工透析等の患者への支援」などが70%以上である。

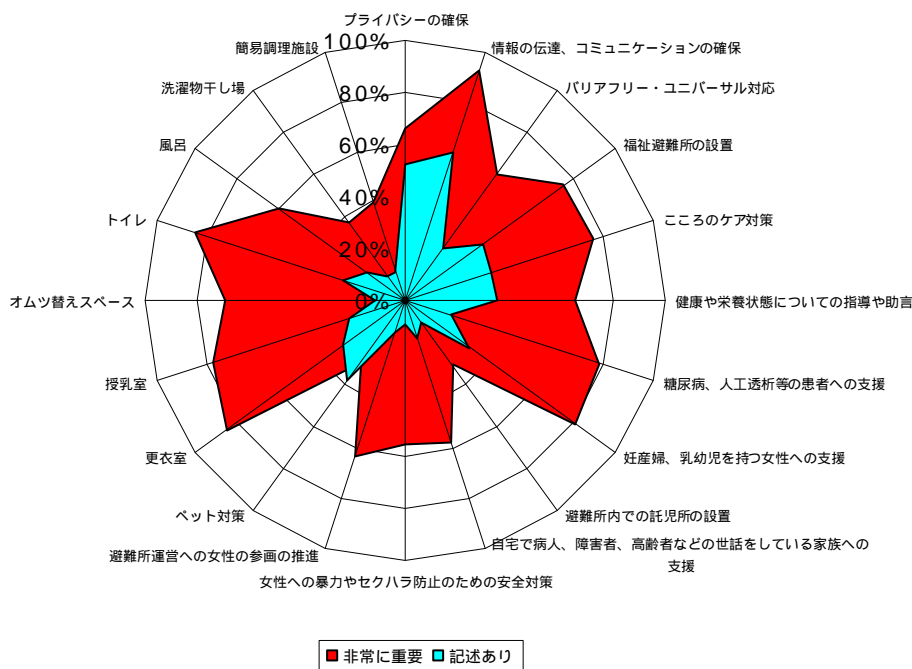
「ペット対策」「避難所内での託児所の設置」について、「非常にそう思う」との回答率は他の項目に比べると低い。

避難所運営に関するマニュアルへの記載の有無について、「避難所内での託児所の設置」、「女性への暴力やセクハラ防止のための安全対策」、「自宅で病人、障害者、高齢者などの世話をしている家族への支援」の項目は、都道府県、市町村とも20%未満と極端に低い。また、市町村においては、「避難所運営への女性の参画の推進」も12.9%と低い。

避難所での取組の重要性と記述の割合
（対象：避難所運営に関する指針作成済み32都道府県）



避難所での取組の重要性と記述の割合
 (対象：避難所運営マニュアル作成済みの458市町村)



(事例) 避難所におけるペットについては、動物の好き嫌いやアレルギー等の問題から一緒に生活することが難しいと言う考えもある一方、孤独な高齢者などがペットによって癒やされたり、避難者同士のコミュニケーションの仲介役になったとの報告がされている。(「阪神・淡路大震災における教訓情報資料集」内閣府)

(事例) 被災地においては、避難所の中でのセクシュアル・ハラスメントに耐えられず、傾いた自宅に戻ってしまったという女性もいたとの報告や避難による留守宅や店舗での窃盗、略奪、暴行などの犯罪が発生したことなども報告されている。(「警察白書」、「阪神・淡路大震災における教訓情報資料集」内閣府)

(事例) 「女子トイレがなく、我慢して膀胱(ぼうこう)炎になった」とか、「下着や生理用品の替えがなくて困った」などの訴えのほか、間仕切りの段ボールのすき間から男性に覗かれ、恐怖や緊張から不眠やうつ症状になっている女性もいたとの報告がされている。(「阪神・淡路大震災における教訓情報資料集」内閣府)

(2) 女性や災害時要援護者、関係者などの視点から避難所に必要な設備について

都道府県、市町村とも、非常に重要だと考えている設備は「更衣室」、「授乳室」、「オムツ替えスペース」、「トイレ」であるが、市町村では「避難所の広さや人員の問題があり、実際に対処できるかは難しい」との意見があった。

「洗濯物干し場」、「簡易調理施設」についてはあまり重要だと思わないとの意見がある一方、「下着などを干すための女性専用の洗濯物干し場があれば安心できる」との意見や「ミルクや離乳食などを作るための調理場があれば便利である」との意見もあった。

(事例) 阪神・淡路大震災被災地市民グループへのインタビュー結果で、避難所となった多くの体育館では、更衣室も避難場所として使用されていたため、女性は下着の着替えに困り、夜に消灯してからフトンの中で着替えていたとの報告がされている。
(「阪神・淡路大震災における教訓情報資料集」内閣府)

(事例) 妊産婦や足腰の弱い高齢者は、和式トイレの使用が困難であり、洋式トイレや広いスペースのトイレを設置するなどの配慮が必要であると報告されている。
(「阪神・淡路大震災における教訓情報資料集」内閣府)

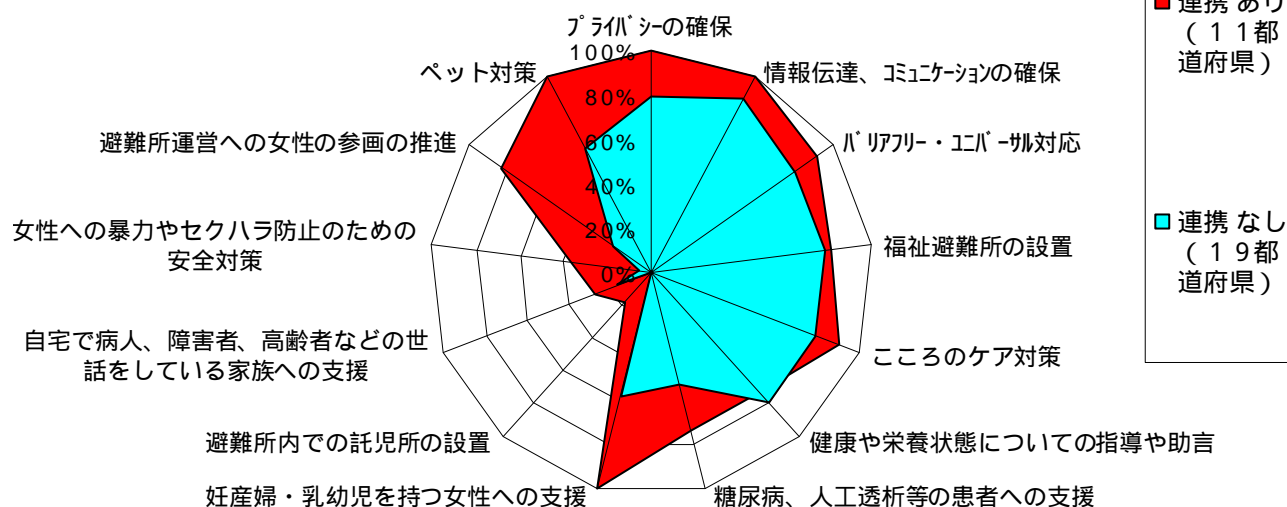
(3) 避難所運営の指針、マニュアル等の作成過程での担当部局等との連携について

避難所運営の指針、マニュアル等の作成に関し、「担当部局への意見聴取」は、該当都道府県32団体中24団体(75.0%)、該当市町村458団体中155団体(33.8%)であった。

避難所運営の指針、マニュアル等の作成に際して「男女共同参画部局と連携しているか」について、該当都道府県32団体中11団体(34.4%)、市町村458団体中24団体(5.2%)と都道府県、市町村ともに低い。連携していると回答した都道府県、市町村においては「妊産婦・乳幼児を持つ女性への支援」や「女性への暴力やセクハラ防災のための安全対策」、「避難所内での託児所の設置」などの項目の記述されている割合が高い。

避難所運営の指針やマニュアルなどを作成する過程において「女性や災害時要援護者、関係者などへの個別のヒアリング」を行っている都道府県は2団体(6.3%)、市町村は27団体(5.9%)と少ない。また「パブリックコメント」、「検討会の開催」などを実施している割合も低い。

避難所運営指針における各項目の記載率と
「男女共同参画部局との連携」との比較
(対象：避難所運営指針作成済みの32都道府県)



[課題・方向]

- ・避難所運営において重要と考えている項目を指針やマニュアルに取り込むためには、作成の際に「女性や災害時要援護者、関係者など」や関係部局からの意見を聴取する仕組み作りを進める必要がある。
- ・託児所設置やペット対策など、「非常に重要と思う」との回答が少なかった項目でも、被災地などの事例からその重要性が指摘されていることから、取り組んでいく必要がある。
- ・女性や災害時要援護者、関係者などのニーズを指針、マニュアル等に反映させるため、男女共同参画担当部局と連携を進めて行く必要がある。

【3. 妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者や障害のある人、病人などのニーズを踏まえた備蓄について】

(1) 常時備蓄と協定による流通備蓄に関する基本的な考え（自由記述）

都道府県における備蓄手段の基本的な考え方で多い意見は、次のとおりであった。

- ・「市町村を補完する立場で備蓄品を整備する」
- ・「緊急性の高いものを常時備蓄とし、それ以外を協定による流通備蓄とする」
- ・「保存性の高いものを常時備蓄とし、保存の難しいものを流通備蓄とする」

市町村における備蓄手段の基本的な考え方で多い意見は、次のとおりであった。

- ・「緊急性の高いものを常時備蓄とし、それ以外を協定による流通備蓄とする」
- ・「保存性の高いものを常時備蓄とし、保存の難しいものを流通備蓄とする」

(2) 備蓄する品目に関する基本的な考え

都道府県、市町村とも「主食」、「飲料水」、「毛布」、「ブルーシート」、「簡易トイレ」、「生理用品」、「調製粉乳」、「オムツ（乳幼児・高齢者とも）」などの物品については備蓄すべきとの割合が高い。

人口規模の大きな市町村（人口30万人以上）では、常時備蓄すべきと考える備蓄品目が増える傾向がある。

(3) 現在の備蓄状況について

備蓄品目を多い順に見ると、都道府県では、「毛布」47団体（100.0%）、「主食」46団体（97.9%）、「飲料水」44団体（93.6%）で、市町村は「毛布」1,481団体（84.8%）、「ブルーシート」1,327団体（76.0%）、「主食」1,212（69.4%）などであった。

「主食」について、「備蓄していない」と回答した都道府県はなかったが、市町村は483団体（27.6%）であった。

なお、比較的人口規模の小さい市町村においては、自給自足が可能なこともあり、備蓄していない例もある。

女性用品、乳幼児用品については、都道府県では「生理用品」、「調製粉乳」、「哺乳瓶」、「小児用オムツ」等の備蓄割合は比較的高いが、市町村においては低い。

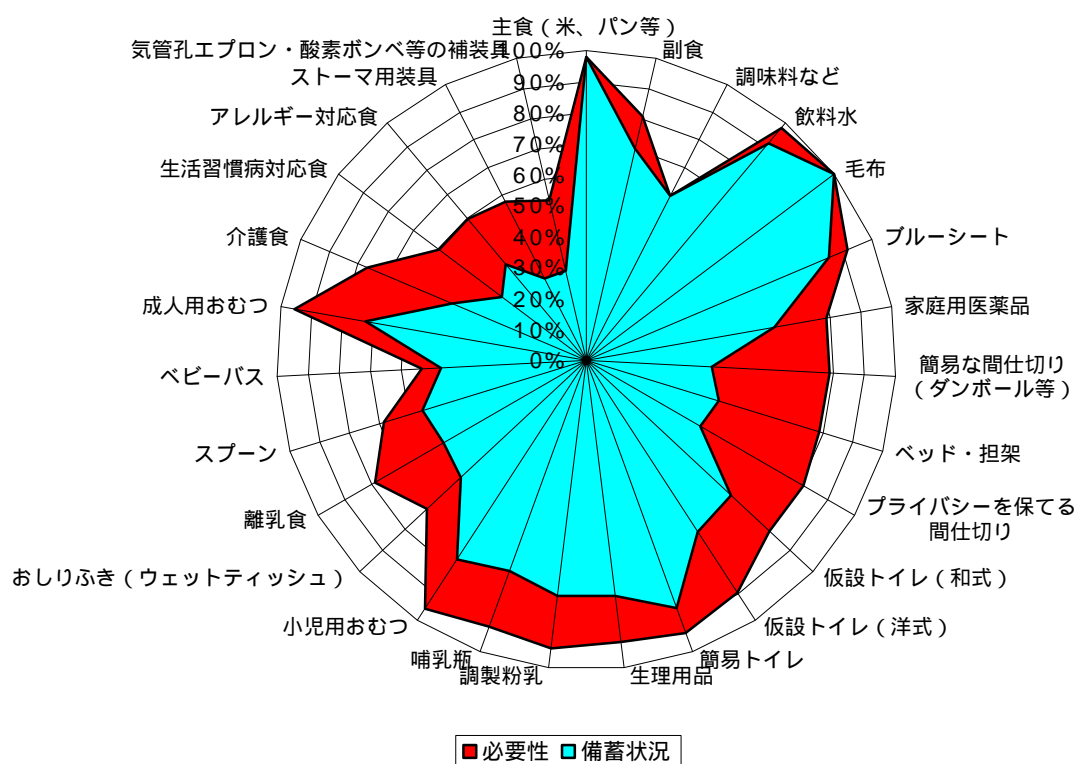
高齢者等の介護食については「備蓄していない」と回答した都道府県が22団体（46.8%）市町村は1,354団体（77.5%）と他の品目に比べて高い割合である。

また、間仕切り（プライバシー用）についても、「備蓄していない」と回答した都道府県は22団体（46.8%）市町村は1,343団体（76.9%）と高い。

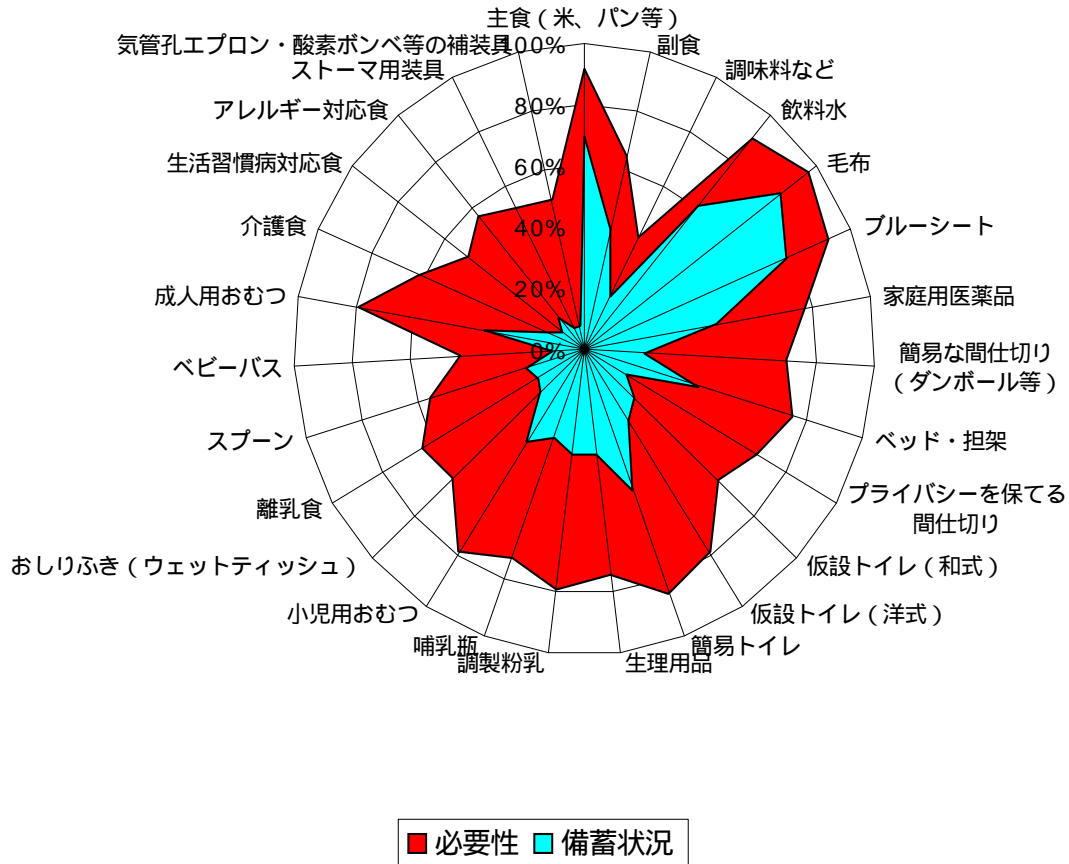
都道府県、市町村とも「主食」、「飲料水」、「毛布」、「ブルーシート」、「簡易トイレ」、「生理用品」、「調製粉乳」、「オムツ（乳幼児・高齢者とも）」などの物品については備蓄すべきと考える割合が高い。このうち、「生理用品」、「調製粉乳」、「オムツ（乳幼児・高齢者とも）」については、他の物品と比べて備蓄している割合が低い。

備蓄が進まない理由として、財政的な負担や保管スペースを理由にあげている市町村も多い（自由記述）

備蓄品：必要性と備蓄状況（対象：47都道府県）



備蓄品：必要性と備蓄状況（対象：1,747市町村）



[課題・方向]

- ・主食や生活用品などをはじめ、女性、妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者や障害のある人、病人などの備蓄品の必要性を認識しているものの、実際には備蓄できていない備蓄品も多い。今後、備蓄品目や量についての規定などを整備するとともに、当事者や関係者に「自らの備え」を呼びかけることも必要である。
- ・備蓄に係る財政的負担の問題が大きいとの意見もあることから、今後、都道府県及び市町村が連携し、備蓄体制を検討していくことが必要と考える。

（事例）市町村との連携備蓄

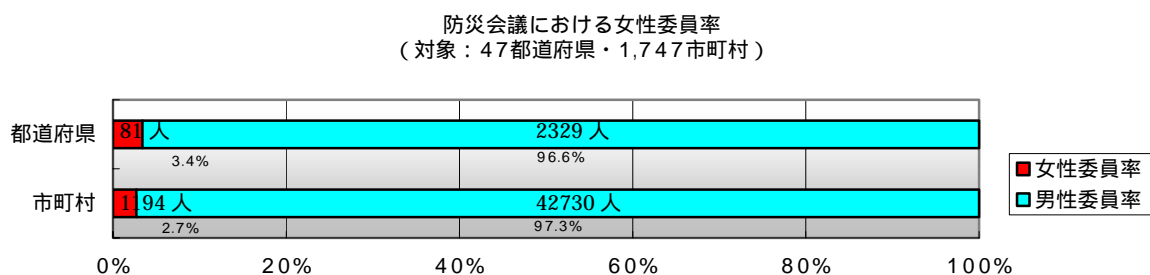
低コストで効率的な備蓄体制を構築するため、備蓄品目について、都道府県と市町村が役割分担を定めて備蓄する「都道府県と市町村の連携備蓄」がある。

また、災害発生時に各市町村が応援し合うことを前提に市町村の備蓄量を決定することにより各市町村の負担を低減することができる。

【 4 . 防災に関する政策等の決定過程における女性の参画について】

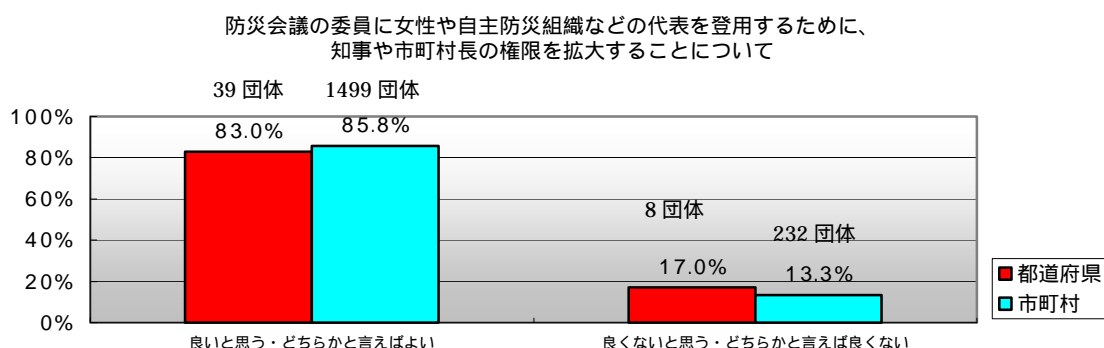
(1) 防災会議における女性等の登用について

防災会議の女性委員について、都道府県では、47都道府県の防災会議の総委員数 2,410 人中、81 人(3.4%)であった。また、市町村においては、1,747 市町村の防災会議の総委員数 43,924 人中、1,194 人(2.7%)であった。



防災会議における女性委員の登用率が低い理由について、「職指定があるために女性委員が就任しにくい」と回答した都道府県は、全 47 団体(100.0%)、市町村においても 1,595 団体(91.3%)、「女性委員候補となる人材が不足している」との回答は、都道府県が 18 団体(38.3%)、市町村は 798 団体(45.7%)で、「女性委員候補の人材情報が不足している」と回答した都道府県が 17 団体(36.2%)、市町村 979 団体(56.0%)であった。

女性や自主防災組織の代表などを委員とするため「知事や市町村長の権限を拡大した方が良いと思う」「どちらかと言えば良いと思う」(「どちらかと言えば良いと思う」を含む)との回答は、都道府県が 39 団体(83.0%)で、市町村においては、1,499 団体(85.8%)と割合が高い。



[課題・方向]

女性や自主防災組織の代表などの委員登用のため、都道府県知事や市町村長の裁量権の拡大について、法の改正も含めた検討をすることが必要と考えられる。

(2) 防災担当部局への女性職員の配置について

防災担当部局における女性職員は、都道府県が 145 人 (6.8%)、市町村 1,522 人 (6.1%) であり、女性管理職については、都道府県が 1 人 (0.3%)、市町村は 68 人 (1.7%) と、他の部局と比較して低い。

(参考) 全自治体における女性職員の配置率は、24.5% であり、女性管理職の登用率は、都道府県 5.4%、市町村 8.9% である。

[課題・方向]

平常時における地域の防災対策や災害時の避難所運営、復旧・復興における各家庭での役割分担など、各種防災政策において、女性の視点を反映させるため、防災担当部局に女性職員を積極的に配置していくことが大切である。

調査結果から分かった主な課題・方向等

1. 女性や高齢者などの地域住民を対象とした防災力強化について

地域防災力強化のためには、平常時から女性や災害時要援護者、関係者などから意見を聞く取組を推し進め、研修や訓練などを通じて地域住民の防災意識を高めるとともに、防災活動に参加しやすい環境を整備していく必要がある。

2. 避難所における女性、妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者などへの支援について

避難所運営において重要と考えている項目を指針やマニュアルに取り込むためには、作成の際に女性や災害時要援護者、関係者などや関係部局からの意見を聴取する仕組み作りを進める必要がある。

託児所設置やペット対策など、「非常に重要と思う」との回答が少なかった項目でも、被災地などの事例からその重要性が指摘されていることから、取り組んでいく必要がある。

3. 妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者や障害のある人、病人などのニーズを踏まえた備蓄について

主食や生活用品などをはじめ、女性、妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者や障害のある人、病人などの備蓄品の必要性を認識しているものの、実際には備蓄できていない備蓄品も多い。今後、備蓄品目や量についての規定などを整備するとともに、当事者や関係者に「自らの備え」を呼びかけることも必要である。

備蓄に係る財政的負担の問題が大きいとの意見もあることから、今後、都道府県及び市町村が連携し、備蓄体制を検討していくことが必要と考える。

4. 防災に関する政策等の決定過程における女性の参画について

女性や自主防災組織の代表などの委員登用のため、都道府県知事や市町村長の裁量権の拡大について、法の改正も含めた検討をすることが必要と考えられる。

これらの問題点や課題について全国の都道府県が認識を共有し、市町村と連携、協力して取り組んでいくことが必要である。