

滋賀県における女性の参画による防災力向上のための提言

滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会
座長 相川 康子

令和2年3月11日

目 次

滋賀県における女性の参画による防災力向上のための提言		1
滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会 委員名簿		9
滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会 スケジュール		10
参考資料	女性の参画による防災力アップフォーラム (令和2年2月23日開催) 関連資料	11
参考資料 1	基調講演資料	12
参考資料 2	参加者による意見交換会 (ワールド・カフェ方式) で出された意見	24

提言に記載する取組主体の定義は下表のとおりとし、各取組の末尾の () 内には、その取組を進めるべき取組主体を記載しています。

取組主体	定義
行 政	県、市町を指します。
地 域	住民が中心となってその地域で活動する主体を指します。(例：自治会、自主防災組織、マンション管理組合、民生委員・児童委員、老人会、子ども会等)
防災関係組織・団体	消防団、女性防火クラブ、防災士組織のように、防災活動に専門的に取り組んでいる組織や、地域で防災に取り組むNPO、大学等を指します。
支援組織・団体	社会福祉協議会、社会福祉士会、女性支援団体、患者団体、障害者団体、家族会等、女性をはじめ配慮を要する方々の生活を支援する機関や団体を指します。
事 業 所	商店、工場、事務所、営業所等、地域で経済活動(物の生産・販売、サービスの提供)を行っている個々の場所を指します。

滋賀県における女性の参画による防災力向上のための提言

「滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会」（以下「懇話会」といいます。）では、今年度、女性の参画によって防災に関する視野と裾野を広げ、地域の防災力を高める方策について懇話会やフォーラムで意見を交換し、このほど各委員の思いを盛り込んだ提言を作成しました。

過去の災害では、固定的な性別役割分業意識が顕在化し、女性たちの人権が守られなかったり、能力が活かされずに不当な扱いを受けたりする事例が数多く報告されています。避難所でのプライバシー侵害をはじめ、在宅避難生活で家事負担が増大することや、保育所や学校等が機能せず働く女性たちが出勤できない状態に陥ること、さらに性暴力やドメスティック・バイオレンス（DV）が潜在化しつつも増加することや、復旧・復興の過程で女性の意見が反映されにくいこと等が、各地の被災地で繰り返されています。これらは、平時から男女共同参画の理念が根付いていないことが顕在化したものであり、とりわけ防災分野では女性をはじめ多様な人たちの参画があまり進んでおらず、そのため各種計画や備蓄、実際の災害対応体勢等に不備が生じがちです。

懇話会の目的は、防災分野への女性の参画推進が“流行や義務だから”ではなく、防災力向上のため真に必要な方策であることが、すべての県民や事業者、行政に理解され、実践され、定着するためには何が必要かを、多角的に話し合うことでした。

そのため、話し合いの枠組みを、発災前（面識社会の構築や日常生活での減災）から発災後（女性たちの人権が守られる避難生活や関連死の防止等）まで広く設定しました。発災前・発災時・発災後をトータルに考えることで、防災は平時からの福祉や教育、まちづくり等の分野と不可分であること、だからこそ老若男女すべての人たちが当事者として関わる必要があることが、より鮮明に見えてきます。「防災分野で女性の専門人材を増やす」だけでなく「福祉や教育等ほかの分野と防災とを関連づけることで女性の参画を推進する」ことも大切です。

また、近年、各地で相次いだ災害で、従来型の防災の取組だけでは、配慮を要する人たち（高齢者や障害者等）に大きな犠牲が出る傾向や、関連死の発生を防げないことが明らかになりつつあります。特に、人権侵害事案は潜在化しやすいため、当事者である女性たちの積極的な発言や参画なくしては改善できません。女性の参画拡大は、防災に多様性をもたらし「誰も取り残さない防災」を実現する重要な足がかりとなります。女性たち自身が災害対応の主体であるとの自覚を持ち、知識やスキルを習得すると同時に、男性側の意識改革も必要です。行政、地域、事業所あげて、女性人材の育成と積極的な登用に努めていただきたいと思います。

滋賀県においては、従来から一定の地域防災力の蓄積がありますが、少子化・高齢化に伴う家族や地域コミュニティの変化、さらに災害の多発化・激甚化・広域化・多様化を見据えて、不断の見直しが必要です。

その際、男女共同参画や多文化共生の理念に基づき多様な人たちで検討することが、災害対応だけでなく日常的な地域コミュニティの安全・安心にもつながります。高齢化が進む地区や従来の手法では地域住民のコミュニティ形成が難しい地域では、防災を軸とした新たなつながりの構築を目指していただきたいと思います。また、子どもから大人までを対象とした体験・体感型防災学習プログラムの開発・普及、防災の知恵等を情報共有できる環境（プラットフォーム）づくり等、全国に先駆けた取組を期待します。

懇話会では、残念ながら、女性に対する人権侵害事案をどう防ぐかや、女性や子どもたちの健康や安全をどう守るか等の重要なテーマについては十分に検討できませんでした。滋賀県政

におかれましては、今後も、男女共同参画の視点による災害対応の再検討を進めていただくとともに、これまで行われた議論を尊重し、防災に関する研修・訓練や人材育成、地区防災計画や避難行動支援計画等の策定支援といった関連施策の体系化を進めていただきたく思います。また、県内の自治体や関連機関とも連携して、県民や事業者に向けた啓発や実践に向けた誘導施策を、幅広く実施していただき、下記に掲げるところを目指し、各取組主体が自ら必要な取組を積極的に進めるよう希望いたします。

記

(目指すところ)

- I 女性たちも地域防災の主体になっている。
- II 地域の特性を踏まえた、災害に強いコミュニティが形成されている。
- III 災害時に誰も取り残さない取り組みが進んでいる。
- IV 多様な主体が地域防災の担い手になっている。

I 女性たちも地域防災の主体になっている。

- (1) 防災に関わる女性リーダーの育成や、そのネットワークづくりを支援するとともに、女性が防災活動に取り組みやすい環境を整える。(行政、地域、防災関係組織・団体)
- (2) 防災会議等における女性の参画比率を向上させる方策を検討する。(行政、防災関係組織・団体、地域)
- (3) 男女共同参画の視点で防災活動に取り組む人たちに対する認証制度や、女性参画に積極的に取り組む団体に対する助成事業について研究・検討する。(行政、支援組織・団体、防災関係組織・団体)
- (4) 男性の意識改革につながるよう、男女共同参画の視点を取り入れた防災講座を実施する。また防災に関する啓発資料等を、男女共同参画の視点で点検し、見直す。(行政、地域)

(説明)

これまで防災対策は健常者の男性中心で進められてきましたが、東日本大震災や熊本地震、その後の各地の豪雨災害の被災地では、避難所や仮設住宅において女性・高齢者・障害者・子ども等のニーズ対応が不十分だったことが指摘されています。この問題は、計画や備えの段階で、女性をはじめ多様な当事者の意見を反映する機会があまりなかったこと、さらに計画策定や避難所運営リーダー会議の場に、女性たちの参画が不足していたこと等に起因しています。何よりも、女性たちも主体的に地域防災活動に関わっていかないと、災害時に自分や家族を守ることができません。

そこで、女性たちに防災やまちづくりに関する知識や技能を修得する機会を保障し、仲間づくりを促すことで、各地で女性の防災リーダーが増えれば、多様な地域防災活動の展開が期待できます。そのためにはまず、子どもの頃から、学校や地域において防災やまちづくりについて学び、リーダーシップを身につけられる体験の機会を保障することが重要です。男女共同参画のための施設はもとより職場や生涯学習施設等においても、防災や男女共同参画について学ぶ機会を増やすとともに、防災会議等の意思決定の場への参画を促進する必要があります。

また、男女共同参画の視点を持った地域防災の取組を評価し、認証や助成に関する制度を創

設する等、優良事例を発掘して広めていくことも大事です。既に他分野で活躍している女性たちに、防災分野にも関心を持ってもらえるよう働きかけることも有効と考えます。

男性リーダーに対する意識啓発も欠かせません。防災士の資格講習やフォローアップ研修、消防吏員・消防団員・自主防災組織のリーダー研修等の際に、男女共同参画について学ぶプログラムを必ず組み入れれば、今後の地域社会における女性の参画の必要性について理解が深まるものと考えます。また、防災に関する啓発資料の記載内容やイラスト等が、男女共同参画の理念に基づいているかどうかの点検、見直しも必要です。

その他にも、全国各地で女子大生の防災サークルや女性消防団、女性中心の防災グループの活躍が、地域防災の新たな可能性を拓いていることから、滋賀県内においても、そうした既存の組織やグループへの女性の積極的な参画促進や、女性を中心とした防災の組織やグループの結成を促す取組が有効だと考えます。

II 地域の特性を踏まえた、災害に強いコミュニティが形成されている。

- (1) SNS等を活用した、生活防災に関する情報共有の環境（プラットフォーム）を作る。（行政、地域、防災関係組織・団体）
- (2) 地区防災計画の策定等を通じて災害に強いコミュニティづくりに取り組む。その際、女性や子どもをはじめ多様な人たちの意見を聴き、参画を促す。（地域、支援組織・団体、防災関係組織・団体、事業所）
- (3) (2) の取組が進むよう、地域住民が主体的に考える上で参考となる情報の提供、地域内の事業所等、多様な主体に対する参加の呼びかけ、男女共同参画の視点を持ったアドバイザー派遣等、必要な支援を行う。（行政）
- (4) 防災運動会や防災キャンプ、防災まち歩き、防災マップ作り等、防災の要素を地域行事に取り入れ、楽しみながら実践できるよう工夫する。（地域）
- (5) (4) の取組が進むよう、優良事例を集めて公開したり、情報交流会を開いたりする等、地域住民の実践につながる情報を提供する。（行政、地域、防災関係組織・団体）
- (6) 自治会加入者の比率の低い、または自治会活動がなされていない新興住宅地もしくはマンション等では、防災を軸とした地域コミュニティが形成されるよう努める。（地域）
- (7) 単独での活動が困難な場合、複数の自治会が協働で自主防災組織を組織し、広域にわたって活動するよう努める。（地域）
- (8) (6) および(7) の取組が進むよう、情報提供や仲介等の支援を行う。（行政、防災関係組織・団体）

（説明）

滋賀県内の地域や地域コミュニティの様相は多種多様です。共助が機能し、女性や若い世代が地域の会議や行事に積極的に参画している地域もあれば、そうでない地域もあります。自治会が結成されていない新興住宅地域がある一方、人口減少や高齢化が進んだため自治会活動がままならなくなった地域も見受けられます。また、戸建てかマンション等かによっても様相が異なります。そして、被災した際にはそれぞれが地域特性を反映するかたちで困難な課題を抱えることとなります。

地域によって防災活動が進まない事情は異なりますが、だからといって地域防災の取組を諦めるわけにはいきません。むしろ、すべての人の関心事である「防災」を軸として、新たな関

係やネットワークを生み出していこうとする積極的な姿勢が求められています。

災害に強いコミュニティとは、住民一人ひとりが地域特性を理解し、個人・世帯単位で災害への備え（自助）を行っていると同時に、各種団体の連携が取れており、住民同士あるいは外部の人たちと助け合える関係を作る等、地域としての備え（共助）が実践できているコミュニティだと考えます。そうなるためには、普段から男女共同参画や地域福祉の視点を持ったまちづくりの取組が必要です。

災害対応を考える際には、地域特性を考慮することが肝要です。

例えば、

①自然環境や災害リスク

- ・どのような地形や自然環境にあるのか（例 天井川がある、干拓地である）
- ・過去にどのような自然災害（地震、水害、土砂災害等）が発生したのか
- ・どんな災害リスクがあるのか（土砂災害、浸水等） 等

②地域コミュニティの実状

人口や世帯： 増減、年齢構成、日中の流入・流出状況（昼夜間人口比）、外国人人口、家族構成の変化（一人暮らしや高齢者だけの世帯の状況等）

建物の様相： 戸建て・共同住宅の数や割合、空き家や耐震基準を満たしていない建築物の数と場所

コミュニティ： 自治会等地縁団体の加入率・組織率
民生委員・児童委員の充足率
消防団の充足率、活動内容 等

※人口等は現時点だけでなく、今後の予測も必要

地域防災力を向上させるために、地域住民や事業所、支援組織・団体、防災関係組織・団体等がこれらの情報を知った上で、地域の特性に応じた防災体制を構築することが求められます。

地区防災計画の策定は、住民にとって、地域のハザードや資源を見直し、意識や備えを向上させる良い機会になります。行政は、多くの関係者の参加と協力のもとで、地区防災計画づくりが進むよう、必要なデータを提供し、男女共同参画の視点を持ったアドバイザーを派遣する等の支援策を充実させてください。

また、住民側においても、地域特性に合わせて防災訓練や研修の内容を見直したり、防災運動会や防災キャンプ等、地域行事の中に防災の要素を取り入れたりする等、生活の中に防災の要素を組み込んでいくことが大切です。特に生活者としての視点や感覚を持っている女性たちからは、福祉や子育て、環境保全等、ほかの分野と防災とを結びつけたユニークな実践アイデアが出てくるのが期待できます。また、住民だけでなく、域内の事業所や学校に通勤・通学している人たちを巻き込むことで、地域防災の内容やすそ野がさらに広がるでしょう。

一方、自治会活動が活発でない地域においても、防災活動を通じて、災害に強い地域コミュニティが形成される可能性があります。人口減少や高齢化等で、防災活動に取り組む余力がない自治会は、近隣の自治会と協力すれば、自主防災組織を運営することも可能です。地域住民で話し合い、実施する対策の優先順位をつけ、少しずつでも取組を始めることも大事です。防災の専門知識を持つ人や防災関係組織・団体、行政には、各地の多様な防災まちづくりの事例を集め、地域防災に取り組もうとするコミュニティに対して、的確なアドバイスや支援を行うよう求めます。

Ⅲ 災害時に誰も取り残さない取り組みが進んでいる。

- (1) 避難行動要支援者のための個別計画策定を進めるため、地域、福祉施設・事業所、支援組織・団体、行政、防災関係組織・団体等が協力し、避難支援計画の実証訓練等のモデル事業に取り組む。(地域、事業所、支援組織・団体、行政、防災関係組織・団体)
- (2) 要配慮者(注)、行政、地域、民生委員・児童委員、施設・事業所、防災関係組織・団体、支援組織・団体等によるネットワークを構築しつつ、発災直後は支援される人もいずれ様々な角度から支援する側になりうることも考慮して、普段の備えを強化するとともに、発災後の安否確認や緊急支援が迅速に行えるようにする。(行政、地域、事業所、支援組織・団体、防災関係組織・団体)
- (3) 平時から要配慮者に福祉サービスを提供している施設等の復旧体制の整備を支援する。(行政、事業所、支援組織・団体、防災関係組織・団体)
- (4) 地域コミュニティとの関わりが薄くなりがちな人々や、災害時に見落とされがちな人々への対応方策を講じる。(行政、事業所、支援組織・団体、防災関係組織・団体、地域)
- (5) 早期避難につながる方策について調査・研究の上、取り組む。(行政、地域、防災関係組織・団体)
- (6) 避難生活の質を改善することで、心身の疲弊を和らげ、災害関連死を予防する。(行政、地域、支援組織・団体)
- (7) 緊急支援から復旧・復興まで切れ目のない支援を心がけ、被災者が、早期に日常生活に戻れるようサポートする。(行政、地域、支援組織・団体)

(注)「要配慮者」とは、次に掲げる人を指します。

- ①施設等に居住している人(入院患者、福祉施設入居者等)
- ②日常生活で福祉サービス等を利用している人(障害福祉サービス利用者、介護保険利用者等)
- ③福祉サービス等を利用していないが、配慮が必要な人(障害者、高齢者、妊産婦、子ども、外国人等)

(説明)

大規模災害時には、障害者、難病患者、虚弱高齢者、妊産婦、子ども、日本語があまり理解できない外国人等、平時から配慮を要する人に加えて、負傷者や被災のショックで心身に大きなダメージを受けた人、かかりつけの病院や介護保険事業者の機能が停止して治療やケアが受けられなくなった人、保育所が機能せず出勤できない共働き世帯やひとり親世帯等、急激な環境の変化に伴い、新たに支援を必要とされる方が、数多く発生すると見込まれます。また「危険を察知しづらい」「身体が動かない」等の理由で逃げ遅れるおそれのある人たちの避難行動を、どう支援するかは大きな課題です。

障害者をはじめあらゆる人を防災の重要な主体として位置づけ、当事者として意思決定や様々な活動の場に直接参画する「インクルーシブ防災」の理念を掲げ、誰も取り残さない防災の実践につなげることが大切です。その際、配慮を要する家族を身近で支えている女性たちの声を聴くことで、具体的な改善のためのアイデアを得ることもできるでしょう。

こうした考えのもと、モデル地区での個別支援計画の策定と訓練を積み重ね、一人でも多くの命を救う努力が求められます。

災害発生時には状況に応じて迅速・適切な判断の下、避難することが求められますが、物理的要因（避難所までの経路・移動手段）または心理的要因（正常性バイアスや多数派同調バイアス、避難所が想起させる負のイメージ等）から、住民の避難が迅速に行われない現状があります。特に女性たちは、避難場所の治安やプライバシーの保護が保障されなければ、避難をためらう傾向があります。障害者や高齢者にとっては、避難場所とそこに至るまでの道がバリアフリーであることが欠かせません。「なぜ避難をためらうか」の理由について要配慮者、さらに女性たちの意見を聴き、在宅避難や近隣避難の可能性の検討も含めて、実効性のある対策を講じる必要があります。

残念なことに避難後も、被災時に負った怪我が悪化したり、普段受けている医療的・介護的ケアが受けられなくなったり、制約の多い避難生活等で体調を崩す等の事例が後を絶たず、過去の災害でも、「災害関連死」が続出しています。そうならないよう、要配慮者について家族や日常的な支援者だけでなく、地域、事業者、支援組織・団体、行政等が連携して、できる限りサポートしていくことが望まれます。

緊急支援から復旧・復興まで切れ目のない支援を行うためには、平常時から関係団体が連携して、当事者や家族の対応能力を高めておくと同時に、緊急時の補完・協力体制についても話し合っておく必要があります。福祉施設や事業所で働く福祉専門職、民生委員・児童委員らと防災との接点を意識的に増やすことにより、福祉と防災の連携のつながりを強くすることも考えられます。さらには、滋賀県災害派遣福祉チーム（しがDWA T）や、滋賀県災害時要配慮者支援ネットワーク会議等、専門的な組織と連携した取組も必要です。

IV 多様な主体が地域防災の担い手になっている。

- (1) 女性たちが参加しやすい防災学習や訓練の手法について調査・研究・実践を行い、優良事例を広める。(行政、防災関係組織・団体、支援組織・団体)
- (2) 体験・体感型防災学習を推進するほか、学校に加えて育児サークルや子ども食堂、放課後児童クラブ等、様々な場や機会を捉えて、子どもの頃から防災教育を推進する。(行政、事業所、支援組織・団体、地域)
- (3) SNS等を活用した、生活防災に関する情報共有の環境（プラットフォーム）を作る。(行政、防災関係組織・団体、地域)
- (4) 県内事業所において防災に関する啓発や実践を推進し、地域と連携を図る。特に、女性たちの声を取り入れ、備蓄や帰宅困難者対策を充実する。(行政、事業所、防災関係組織・団体)

(説明)

地域防災力を向上させるためには、自治会役員や自主防災組織のメンバー等、一部の人だけでなく、多くの人たちの主体的な参加が欠かせません。役割を持つことで当事者意識が育まれます。これまでの防災分野においては、男女共同参画が進まなかったことから、特に女性の担い手を増やすことが急務です。しかしながら、関心を持ちながらも防災活動への参加に繋がっていない状況もあることから、「防災カフェ」等、防災・減災に親しめる学習・訓練の手法について、調査・研究し、良い実践例を積み重ねていく必要があります。

そのためには、学習の場と併せて実践の場を設け、学んだことをすぐに実践して理解を深めることが肝要です。防災訓練の後で改善策を話し合う場を設けたり、女性をはじめ多様な人た

ちの参画のもとで訓練プログラム自体を練り上げたりする等、みんなで知恵を出し合い、防災活動をより有意義なものに変えていくことが求められます。

特に、子育て世帯の女性たちが訓練や研修に参加しやすくなる方策について、当事者の意見を聴きながら、早期に講じる必要があります。併せて、地域コミュニティとの関わりが薄くなりがちな人たちを巻き込む工夫も求められます。また、県外から通勤・通学している人も含め、事業所や学校で防災に関する教育や研修が受けられる機会が提供されれば、居住地、勤務地を問わず災害発生時に適切に対応できる人材が増え、総体として地域防災力が高まることが期待できます。

人材育成の面では、子どもの頃からの防災教育が大切です。学校以外にも育児サークルや放課後児童クラブ、子ども会、子ども食堂等、様々な場所で、防災や人権擁護、まちづくりについて学べる環境を整備する一方、教職員ら教える側に過度の負担がかからないツールや手法を開発する必要があります。

地域の一人ひとりが生涯にわたり防災やまちづくりについて学び、“我がこと”として考えることが何より重要です。女性をはじめ多様な主体が地域防災の担い手になることで、平時でも非常時でも人権が守られ、安全・安心な地域社会の実現に近づくこととなります。

留意すべき事項（県と市町との関係）

災害対策基本法第4条第1項により、都道府県の責務は、市町村が処理する防災関係事務・業務の補助および総合調整であると定められていることから、県が取り組むべき施策は、市町の取組をより高める専門的なものや広域にわたるものとし、施策を講じる際には、自ら実施するだけでなく市町や関係機関・団体と協力して行うよう留意する必要があります。

今後に向けて

今、災害多発時代ともいわれる中で、災害リスクをできる限り少なくし、命を守るためには、事前の構えや備え、平時からの取組が必須であり、一人ひとりが実践的に学び、地域の特性に応じた、もしもに備える“いつも”に不断なく取り組むことが必要不可欠です。

災害は誰にとっても“我がこと”であり、男女共同参画の視点は当事者の視点として防災の基盤となるものです。平時から防災分野はもとよりあらゆる分野に男女共同参画の視点を反映する取組を進めることが、発災時、そして復旧・復興時に「誰一人取り残さない」命を守る鍵になります。

そして、次代を担う子どもたちの命を守るために、災害時に、自分で判断し行動できるよう自分の命を守る力を育む実践的な防災教育を充実することも忘れてはなりません。

懇話会では、災害時の女性の人権侵害事案（性被害やDV、違法な解雇等）をどう防ぐかやLGBT等への配慮等については、公開の場では議論しづらい内容も含まれることから、十分な議論ができませんでした。災害ボランティアのあり方についても未整理のままです。また、迅速な避難を促す方策や災害関連死を出さない避難生活のあり方についても、より専門的な議論が求められます。

次年度以降も引き続き、残された課題や社会環境変化に伴う新たな課題も含め、適切な体制で検討されることを提案します。そして、滋賀県をはじめ各取組主体が、この提言や女性の参画による防災力アップフォーラムで出された意見等を参考にいただき、女性の参画による防災力向上策の具体的な検討や実践活動を、速やかに進められるよう要請いたします。

参考事例・参考資料について

地域や事業所、支援組織・団体等が取組を進める際には、内閣府や消防庁のホームページ等に掲載されている優良事例、「女性の参画による防災力アップフォーラム」での基調講演資料または同フォーラム参加者による意見交換会で出された意見を参考に取り組まれるよう、併せて提案します。

(参考事例)

内閣府 防災情報のホームページ

URL <http://www.bousai.go.jp/index.html>

消防庁 防災まちづくり大賞

URL <https://www.fdma.go.jp/mission/bousai/ikusei/ikuseioo2.html>

(参考資料)

女性の参画による防災力アップフォーラム（令和2年2月23日開催）関連資料

参考資料1 基調講演資料

参考資料2 参加者による意見交換会（ワールド・カフェ方式）で出された意見

滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会 委員名簿

〔敬省略〕

氏名	所属・職名等
あいかわ やすこ 相川 康子	特定非営利活動法人NPO政策研究所専務理事
あまん くみ 阿万 久美	防災おにぎり委員会副代表
いとう よしり 伊藤 善紀	大津市危機・防災対策課長
いまい としひろ 今井 俊博	大津市消防団本部副団長
いらい かずこ 岩井 和子	野洲市消防団副団長
おおた なおこ 太田 直子	たかしま災害支援ボランティアネットワーク「なまず」代表
かつみ まりこ 勝身 真理子	滋賀県理事員（男女共同参画・女性活躍担当）
かわばた ゆたか 川端 豊	日本防災士会滋賀県支部事務局長
きたむら しゅんえ 北村 俊恵	彦根市大藪町自主防災会長
くぼ としひこ 久保 敏彦	滋賀県地域防災アドバイザー
たにぐち いくみ 谷口 郁美	社会福祉法人滋賀県社会福祉協議会事務局長
にしひ ひな 西野 日菜	立命館大学 Sustainable Week 実行委員会
まつかわ あんな 松川 杏寧	阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター主任研究員
やまだ みつよ 山田 光代	滋賀県女性防火クラブ連絡協議会長

滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会 スケジュール

(略称) フォーラム＝「女性の参画による防災力アップフォーラム」

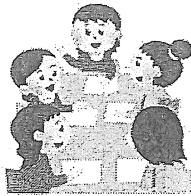
プロジェクト＝「女性の参画による防災力アッププロジェクト」

		懇話会		フォーラム・プロジェクト
4月	上旬			
	中旬			
	26	第1回懇話会	① 現状と課題の認識 ② 方向性の検討	
5月	上旬			
	中旬			
	下旬			
6月	上旬			
	中旬			
	下旬			
7月	1	第2回懇話会	① 検討フレーム(修正版)の確認 ② 新たな施策の方向性 ③ その他	
	中旬			
	下旬			
8月	7	ワーキンググループ1	① 取り組むべき施策の整理 (ワークショップ)	
	中旬			
	30	ワーキンググループ2	① 提言骨子(素案)の検討	
9月	上旬			
	17	第3回懇話会	① 提言骨子(素案)について ② フォーラム(素案)について ③ その他	
	下旬			
10月	上旬			
	15	中間提言	① 中間提言の提出	
	下旬			
11月	上旬			
	中旬			
	下旬			
12月	上旬			
	中旬			
	下旬			
1月	上旬			
	中旬			
	下旬			
2月	7	第4回懇話会	① 最終提言(案)について ② フォーラム(案)について ③ その他	
	中旬			
	23			フォーラム開催
3月	上旬			
	中旬	最終提言	① 最終提言の提出	
	24			県防災会議(県地域 防災計画の見直し)
	下旬			プロジェクト策定

参 考 资 料

滋賀県女性の参画による防災力アップフォーラム
第1部 基調講演

女性の参画を通じた
地域防災力の向上



2020年2月23日

滋賀県立男女共同参画センター
NPO政策研究所専務理事 相川康子

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F©NPA相川

1

今日、お話ししたいこと



「災害対策＝男の仕事、専門職の仕事」という固定的な考え
方を見直し、女性達の参画で災害にも強いまちを目指そう

- **なぜ災害対応に女性達の参画が必要か**
 - 災害は、いつ起きるかわからない →すべての人が当事者に
 - 災害時には人権問題が潜在化しがち
 - 当事者のニーズは当事者が一番良く把握している
- **地域防災力の向上に向けて**
 - 災害前からできること(減災)
 - 災害時にすべきこと(緊急対応)
 - 発災後にすべきこと(復旧・復興) } トータルに考える
- **今年度の検討懇話会での議論と提言案の骨子**

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F©NPA相川

2

なぜ災害対応に女性達の参画が必要か 「災害と男女共同参画」の視点

阪神・淡路大震災(1995年)当時は、明確な視点はなかった(もやもやした思いはあったが...)



台風23号による但馬の水害(2004年10月)
新潟県中越地震(2004年10月)
インド洋大津波(2004年12月)

災害時は「非常時だから仕方ない」「助かっただけで幸せ」と思って(思いこまれて)しまい、不満があっても口に出さない傾向がある

「同じ苦しみを女性たちが味わっている！」

問題を検証し、発信してこなかった反省

⇒震災10年を機に再検証、再発信

※まだ、新しい政策課題である

10年経つと記録が散逸してしまっていた反省

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

3

考える視点①災害は想定外に起きる

- 平日の日中など、家族がバラバラ、地域に女性や高齢者がいない時間に起きたら？ ←東日本大震災はこのケース
今のままの「防災訓練」で大丈夫なの？

男性が「仕切り役」、女性は「炊き出し」か「救護」

⇒災害はその時々で様相が異なり、逃げ方も種別や時間帯によって異なるので、過去の事例に基づくマニュアルが役に立たないこともある

マニュアルは大事だが、
とらわれ過ぎないことが大事
⇒各自の対応力(自助)を
高めることが重要

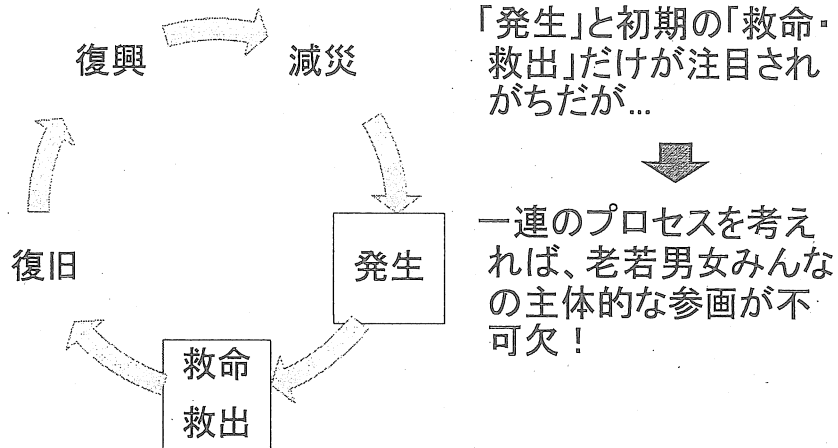
防災訓練や研修の狙いは「指示待ち人間」や「マニュアル至上主義者」をつくることではない！

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

4

考える視点②長いスパンで考えよう



2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

5

考える視点③見落とされがちな女性の負担

<避難所での問題>

- プライバシーのない空間(睡眠、着替え、授乳...)
- 衛生面の課題(トイレ、衛生用品の不足)
- 旧来の性別役割分業による避難所運営

<在宅避難生活での課題>

- ライフラインが断絶、移動の手段も限定的
 - 水、食料、燃料の確保が重労働に
- 保育所、学校、施設の閉鎖、震災同居の長期化
 - 家族のケアが女性に →出勤できない状況



それを理由にした解雇や降格

これらの負担が「取るに足らないこと」で片づけられてしまう

災害時には普段以上に、人権侵害事案が潜在化しがちになる

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

6

過去の災害からの教訓

- 女性や災害時要援護者(要配慮者)への対応は、あらかじめニーズやリスクを想定し、マニュアルに組み込んでおく
- 災害の各段階を想定し、長いスパンで考える
※「災害弱者」の枠に閉じ込めない

両立すべき2つの視点

- ①災害時に、不可欠なニーズを満たし、不利にならないよう支援する
- ②防災・減災・復興の主体としてエンパワーメント(力づけ)する



※当事者意識の醸成と当事者参加の保障

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

7

現状と課題

- 地方防災会議委員は、あて職が多く女性委員の割合(2018年4月時点)は、
都道府県平均で15.7%(滋賀県は19.0%)
市区町村平均で 8.4%(県内自治体では9.5%)
政策目標は「30%以上」で、他分野ではほぼ達成
国の審議会等における女性委員の割合は37.6%(18年9月現在)
 - 消防吏員の女性割合は2.7%(18年4月時点)
 - 消防団員の女性割合は3.1%(同)

まだまだ「防災」=男の仕事？

では、どんな研修が？

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

8

女性向け防災講座の中身は？



- 炊き出し訓練
- 防空頭巾や非常用持ち出し袋の作り方講習
- 災害を想定した(水を節約する)調理実習
- 子どものケア
- 多くが旧来の性別役割分業に基づき「妻役割」や「母親役割」を想定したプログラム
⇒未婚者や子どもがいない女性、働く女性や1人暮らしの女性たちは「想定外」
- 地域の防災訓練等でも、女性は補助的な役割
⇒リーダーシップが育たない
※地域の防災・減災や復興を担う人材養成のメニューが少ない

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

9

女性たちが災害対応に参画することで 何が変わるか？ 何を変えるか？

- 健全な男性の視点や価値観だけで考えられがちな災害対応に「別の視点」を持ち込むこと
(例) 世帯の変化や地域コミュニティの実態
世代間格差、マイノリティ(少数者)の存在
避難所に行かない人・行けない人の存在
※防災・減災・復興の各段階での当事者参加の道を拓く
- お仕着せの「〇〇の視点」や「〇〇の役割」の問い直し
※女性も男性も多様。分野や可能性を狭めない



具体的な避難所運営の注意点などについては、内閣府男女共同参画局が「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」(H25)を公表したり、各地の啓発資料のリンクを張ったりしている <http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/>

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

10

地域防災力の向上に向けて

地域防災の訓練や体制の現状は？

- 発災当日の対応だけに偏りがち
例えば、地域の防災訓練・避難訓練は
あらかじめ予告し、休日に行われることが多い
旧来の性別役割分業(男性が仕切り、女性は炊き出しか救護)
避難行動要支援者や要配慮者を巻き込むことが難しい
平日の日中に起きた際はどうか？ 関連死を防ぐことはできる？
- 地縁組織(自治会)と行政だけの連携にとどまりがち
- 行政の防災部局や消防、地域の自主防災組織は健康な男性が多く、自分たちだけで計画をつくりがち

熱心で善意にあふれた人達だが..

同じような立場・性別の人だけだと気づかないこともある

※多様な視点で点検し、現行の「穴」に気づき、事前・事後の対応も含めた総合的な取組にする必要がある

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

11

(男性の防災関係者には)見落とされがちな課題

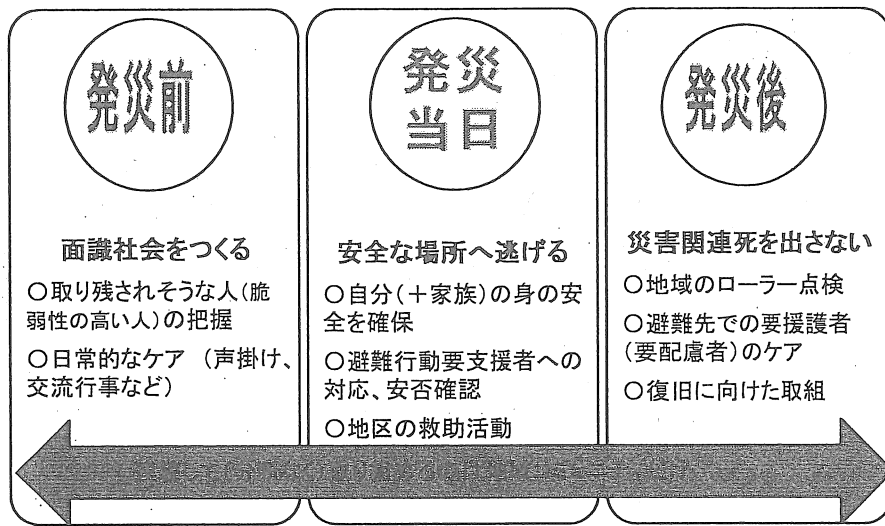
- 女性達に特有の困りごとやニーズ
 - 身体や心のトラブル
 - 家事・育児等の負担増大
 - 仕事と家庭責任との板挟み
 - 公的な避難所に行かない・行けない人の存在
 - 避難生活上の諸課題
- 災害対応は、要支援リストに載っている人を避難所に運んで「はい、終わり」ではない！
- 家族や世帯の変化、子育て・介護環境の変化
 - 単身世帯や一人親世帯が急増
 - 児童や女性、高齢者らに対する暴力・虐待の増加

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

12

地域防災のフェーズ 連続した取り組みで「いのちを守る」



2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

13

災害関連死、という悲劇

当日、助かっても、不自由な避難生活で心身を壊して亡くなる「災害関連死」が続出している

阪神・淡路大震災で919人(兵庫県10年検証/14.4%)

東日本大震災では3,676人(復興庁調べ、2018年3月末時点)

うち約6割にあたる2,227人が福島県、

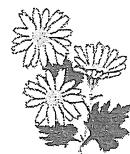
発災後1ヶ月以内の関連死は1,212人

＝7割近くが1ヶ月以上経ってから亡くなっている

熊本地震は死者270人(2019年3月時点)の多くが関連死(直接死は50人)

一時(いつとき)避難所に逃げるだけが「災害対応」でない

災害関連死は「防ぐことができる死」(過去の災害から、どんな人がどんな時期に体調を崩しやすいか判明しつつある)であるにもかかわらず、十分な対策がとられていない



2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

14

災害にも強いまち、とは



- 普段から住民同士の関係が良好である

近所づきあい、諸団体のネットワーク

女性も、高齢者も、子どもも、新参者も

誰もが声をあげられる風通しの良さが重要

- 住民が地域への愛着や自治の心意気を持つ
- 住民が地形特性など災害リスクを周知
- 外部に対しても開放的(支援者の受入)

※旧来の性別役割分担意識に、とらわれない

※たくさんのネットワークを張り巡らせる

※怖がらせるだけでなく「楽しく続けられること」を探す

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

15

滋賀県女性の参画による防災力向上検討懇話会について なにを話し合ってきたか

<メンバー>

防災の研究者、アドバイザー、自治体担当職員、消防吏員、消防団員、自主防災会リーダー、防災士、災害支援や防災啓発のボランティアグループメンバーのほか、社会福祉や男女共同参画の専門家、大学生ら14人

<会議と検討内容>

○今年度4回の全体会と、2回のワーキンググループ。

ほかに随時、メールやファクスにて委員の意見聴取、関係部局へのヒアリングなど

○昨年10月に、来年度の県施策に盛り込んでもらいたい項目を「中間提言」で先出し。年度末に、広く県民全体に呼びかける「提言」をまとめる予定。

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

16

検討懇話会の議論の狙いと枠組み

- 「防災力向上」は平時からの課題なので、男女共同参画、福祉、教育、コミュニティ政策などの分野にも視野を広げて議論する
- 「目指すところ＝災害への備えが進んでいる社会の実現」と、現状とのギャップを洗い出し、それらを女性の参画によってどのように埋められるか、具体的なアイデアを出し合う
- 災害時の女性問題(性暴力やDVの防止)やLGBTQの人達への配慮については、公開の場では議論しづらい内容も含まれることから、今年度は項目出しにとどめ、次年度以降に適切な体制で検討することを提案する

「懇話会の目的は、防災分野への女性の参画拡大が“流行や義務だから”ではなく、防災力向上のため真に必要な方策であることが、すべての県民や事業者、行政に理解され、実践され、定着するためには何が必要かを、多角的に話し合うことでした」(「提言案」前文より抜粋)

目指すところ

- I 女性たちも地域防災の主体になっている
- II 地域の特性を踏まえた、災害に強いコミュニティが形成されている
- III 災害時に誰も取り残さない取り組みが進んでいる
- IV 多様な主体が地域防災の担い手になっている

I 女性たちも地域防災の主体になっている

- 防災分野での女性リーダーを増やす
育成支援
取り組みやすい環境の整備
- 防災会議等、決定の場への女性の参加比率をあげる
方策を検討する
- 男女共同参画の視点で防災活動に取り組む人に対する認証制度や、女性の参画に積極的な団体への助成制度を検討する
- 男性の意識改革を進める(講座、啓発資料の工夫)
など

他分野の女性リーダー達に、防災との接点を見つけ、かかわってもらうことも効果的です

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

19

II 地域の特性を踏まえた、災害に強いコミュニティが形成されている

- 地域特性(災害リスク+地域コミュニティの実状と将来像)を理解する
- SNS等を利用した生活防災に関する情報共有のプラットフォームをつくる
- 地区防災計画の策定を通じて、災害に強いコミュニティづくりに取り組む
- 防災運動会や防災まち歩きなど
地域行事に防災の要素を取り入れるよう工夫する
- 防災を軸に地域コミュニティづくりを進め、高齢化などで単独の自治会では活動が難しい場合、複数の地域が集まって自主防災組織をつくるよう努める など

生活者の感覚を持つ女性たちが、アイデアを出しましょう

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

20

Ⅲ 災害時に誰も取り残さない取り組みが進んでいる

- 避難行動要支援者のための個別計画の策定や実証訓練のモデル事業に取り組む
- 要配慮者(外国人や妊産婦ら避難行動要支援者でない人も含む)に対する支援ネットワークを構築し、平時の備えを強化、さらに発災後の安否確認や緊急支援が迅速に行えるようにする
- 福祉施設などの復旧体制の整備を支援する
- 避難生活の質を改善することで、心身の疲弊を和らげ、災害関連死を予防する など

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

21

Ⅳ 多様な主体が地域防災の担い手になっている

- 女性たちが参加しやすい防災学習や訓練の手法の調査・研究・実践を行い、優良事例を広める
- 体験・体感型防災学習を推進し、学校以外の場(育児サークル、子ども食堂、放課後児童クラブ等)を活用し、子どもの頃から防災教育を推進する
- 県内事業所において防災に関する啓発や実践を推進する など

一人ひとりが防災やまちづくりについて考え、活動の担い手になることで、平時でも非常時でも人権が守られ、安全・安心な地域社会の実現に近づきます

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F@NPA相川

22

第2部に向けて 防災のイメージを変えていきましょう

「守られる側」から「守る側」へ

～他人任せでは、自分や家族の命を守れない



○いざという時、行政や地域の役員さんは当てにできない恐れがある
(とくに平日日中の災害)

○災害対応は、各自の対応能力を高めることが大事(マニュアルの想定どおりにいかない場合が多い)誰かの指示がないと動けないようでは、適切な避難等の行動が取れない

防災を特別なことにしない



○女性の視点や柔らかい発想で、防災対策を見直そう
例)お得な備蓄、行きたくなる避難所、楽しい研修...

○日常生活や地域の行事の中に「防災」の要素を上手く組み入れよう

2020年2月23日

滋賀県女性参画防災F©NPA相川

23

(参考資料2)

「女性の参画による防災力アップフォーラム」における意見交換会で出された意見(抜粋)

1 女性の参画を進める

- ・ 女性だけの防災訓練
- ・ 防災訓練における男女の役割の入れ替え
- ・ 自治会役員に占める女性の割合の向上
- ・ 女性からの情報発信(自分の得意分野等)
- ・ 強力な女性リーダーの育成
- ・ 女性防災講師の育成
- ・ 女性への声かけ

2 防災を楽しめるものにする

- ・ イベントへの防災要素の組み込み
(防災キャンプ、防災運動会、防災探検、防災散歩、防災ハロウィン、防災ポ
イントラリー等)
- ・ 避難訓練の工夫
(ロールプレイング避難訓練、避難所となる体育館での宿泊体験等)
- ・ 防災グッズを用いた遊び
- ・ 防災備蓄用お菓子ポシェット作り
- ・ 大人も子供も参加できる防災イベントの開催

3 地域における関係づくり

- ・ 外部とのネットワークづくり
- ・ あいさつ運動(日頃からの声かけ)
- ・ マンション内でのコミュニティづくり
- ・ 世代を超えたコミュニティづくり
- ・ 町内会行事を通じた関係づくり
- ・ リーダー不在でも動ける、有事のためのネットワークづくり
- ・ 企業・団体との協働
- ・ 防災を通じた仲間づくり

4 誰もが参加できる防災

- ・ 組単位での避難訓練、避難所運営訓練の実施
- ・ 災害をテーマにしたお茶会
- ・ 大人も子供も参加できる防災イベントの開催

- ・ 高齢者は、子どもを見守る役割を担う
- ・ 防災の担い手としての子どもの育成
(県内各地の子ども食堂での防災教室の開催、防災訓練へ参加させる等)
- ・ 働く世代が参加できる仕組みづくり

5 災害への備え

- ・ ローリングストック法による備蓄物資・水の確保
- ・ 地域の現状の把握および情報収集・発信
(SNS や回覧板による情報発信、他団体との交流を通じての優良事例に関する情報収集等)
- ・ 曜日・時間帯ごとの災害対策の検討