

防災分野への女性の参画促進、 男女共同参画

～多様な視点と多様な主体の協働

浅野 幸子

減災と男女共同参画 研修推進センター (GDRR) 共同代表
早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員
(一社) 災害協働サポート東京 理事
博士 (公共政策学)

1

被災者が直面してきた多様な問題

緊急避難の問題

(避難行動要支援者の支援)



避難所生活における

プライバシー・安全、育児・介護、
心身の健康・などの多様な問題
(在宅避難・車中泊避難など含む)



コミュニティの形成・維持、生活環境の問題、

(孤立・孤独、利便性が低いなど)

保育・介護サービスの担い手不足



住宅再建／生活再建の問題



男女共同参画の視点無しに語れない社会課題 & 災害時の被害拡大/抑制要因に直結

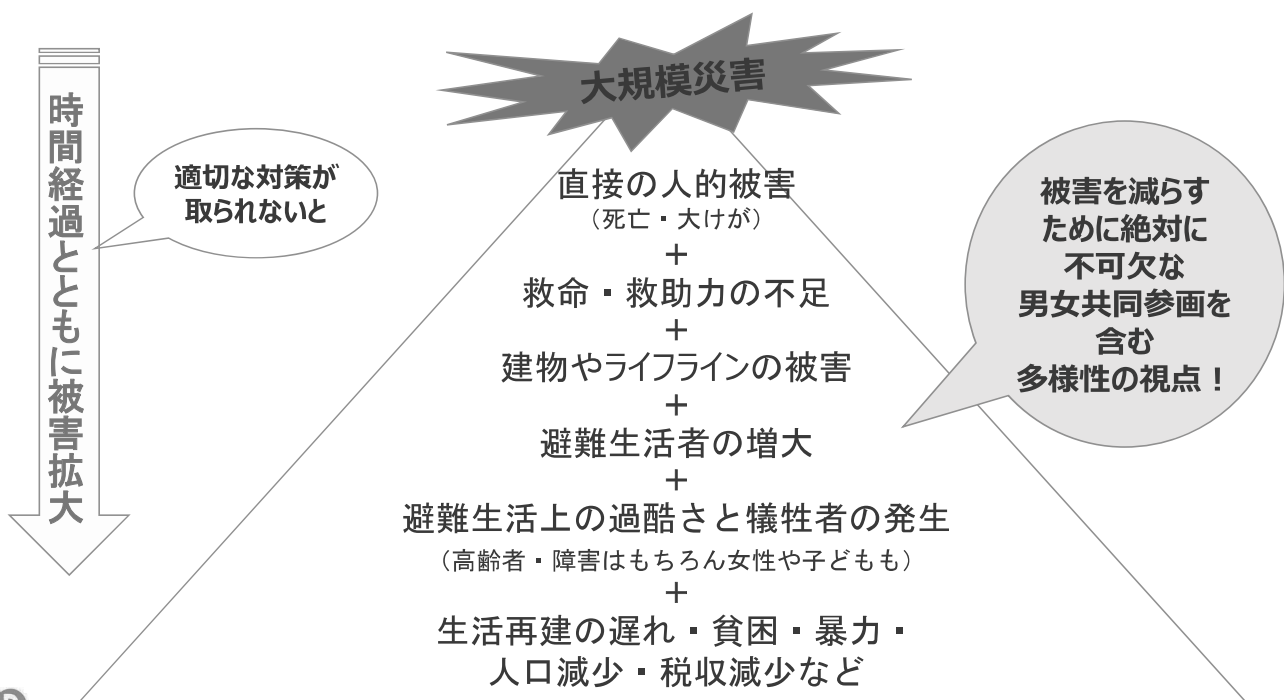
少子高齢化の問題
過疎化の問題
家族ケアの問題
保育・介護サービスの質・量の問題
労働者の人手不足の問題
地域活動・市民活動の担い手不足の問題
貧困の問題

国の防災基本計画にも男女共同参画の視点
がさまざまな形で盛り込まれているが、実態は…？

GDRR

3

災害対策あらゆる段階に必要な男女共同参画・多様性の視点



GDRR

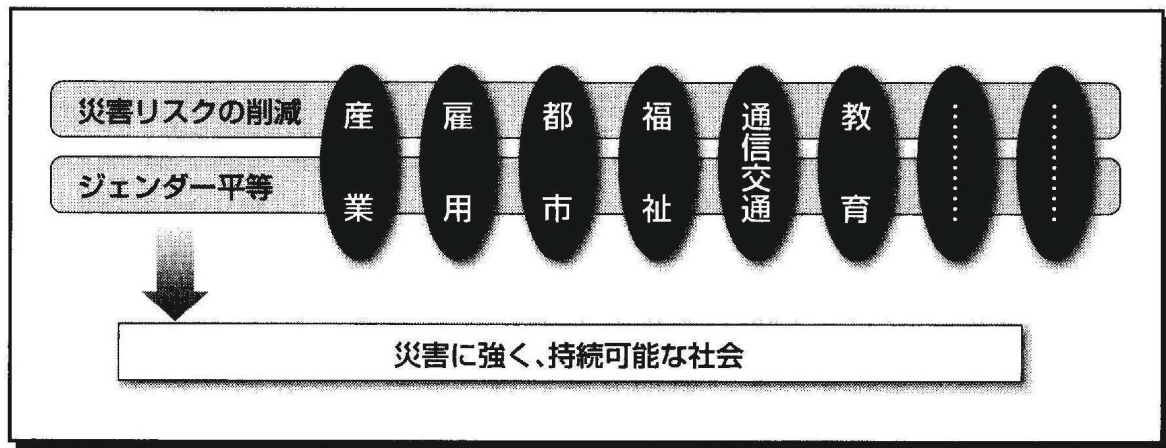
4

災害リスク削減におけるジェンダー主流化

災害に強く持続可能な社会を構築するためには、災害リスク削減とジェンダー平等の取り組みを同時に進めていく必要がある。

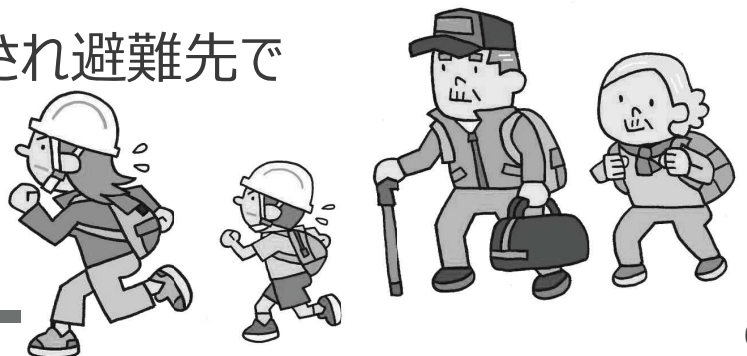
(国連が唱える政策。第二回国連防災世界会議の兵庫行動枠組みが前提。

2009には取り組み推進のためのガイドラインも発行される)



① 緊急避難行動、避難所開設、広域避難

- 平日昼間は女性と高齢者が対応の中心にならざるを得ない傾向⇔男性中心の検討体制
- 自力避難が難しい、高齢者・障害者・乳幼児などの避難と、日常的にそのケアをしている人（家庭でも施設でも女性が多い）
- 広域避難を余儀なくされ避難先で孤立するケースも



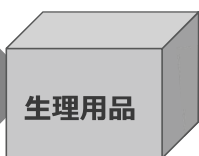
② 生活環境の問題

- プライバシーが守りにくい、育児・介護にふさわしくない環境
- 衛生状態の悪化（混雑、トイレその他の衛生管理問題）
 - ・ 女性は着替えや授乳が困難、下着が干せない
 - ・ 乳幼児、障害者、認知症の人とその家族は避難所に
いづらい/いられない



③ 物資の不足と配布方法

- 育児・介護用品、女性用品・下着の不足
- 男性のみによる物資の管理・配布
- 在宅避難者が物資を受け取れない



④ 心身の健康の問題

- 慢性疾患の悪化、感染症、便秘、低栄養や生活不活発病、介護者不足による褥そう形成や悪化、ストレス・不安・不眠
- 女性の疾患（外陰炎・膀胱炎など）
- 妊産婦・褥婦の医療支援不足
- 男性はストレスをため込みがち



⑤ 安全面の困難

- 性暴力・ハラスメント（多様な形態で発生）
 - ⇒避難生活環境の改善の不足
 - ⇒暴力防止対策の不備・相談体制の不足
- DV(身体的暴力、暴言、経済的暴力)
- 被災者・支援者ともに加害者・被害者のいずれにもなりうる

認知度が低い課題、子どもも被害
日常にもまして声を上げにくい



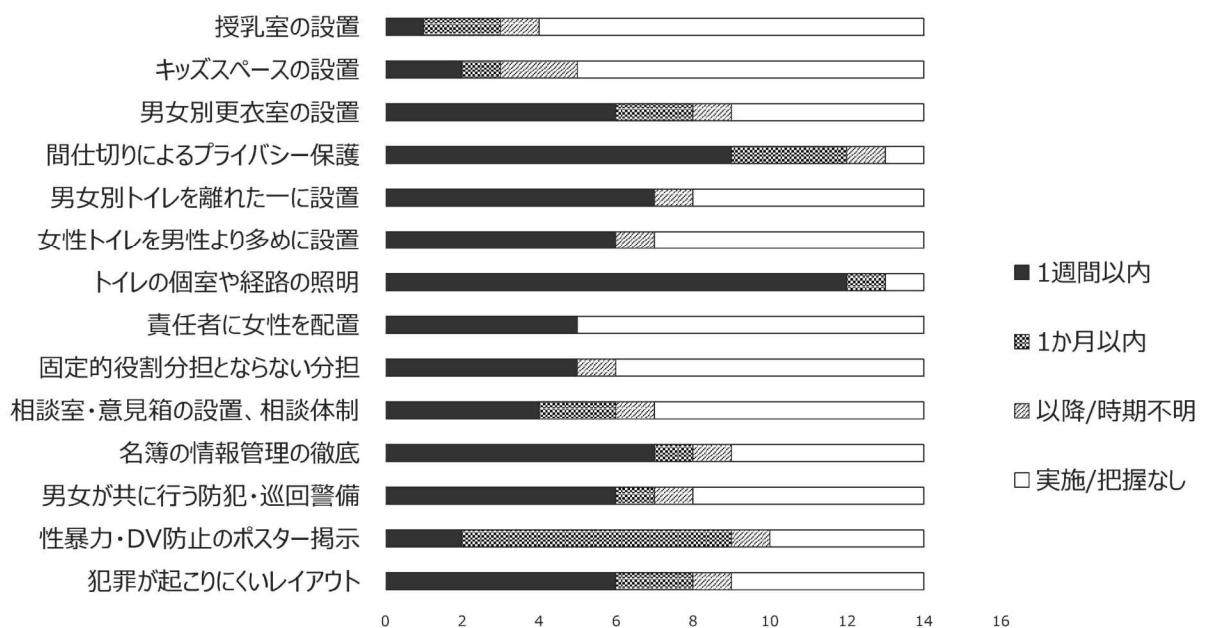
<安全面の困難への対策>

- いかなる犯罪も許さない！という地域リーダー（特に男性）の毅然とした姿勢
- 男女のリーダーと一緒に防犯を担当する
- 女性と子どもから意見を聞いて環境改善を行う
（照明、相談先の情報、防犯カードやブザーの配布、巡回の工夫など犯罪が起こりにくい環境づくりが大切。不審者探しばかりにまい進すると罪のない人への排除や攻撃につながりかねない）
- 被害者がいる場合はプライバシーに配慮。本人の意思を尊重して支援
- 専門機関と連携する（警察、男女共同参画センター、保健所等）

女性と子どもだけに注意喚起することは根本的な解決にはつながらない

能登半島地震における一般避難所の状況

（調査対象：被災市町村14団体）



⑥ 性別役割の顕在化・強化

➤ ライフラインがない中での家事や家族の世話の重労働化

- ・先進国同士の比較で、日本は家事・育児時を男性が担う時間がとても少ない
- ・災害でガス・水道・電気・通信・物流・保育/福祉サービスが機能しなくなった状態で、どうやって衛生・栄養・育児・介護を行う？水汲みだけでも大変！

➤ 避難所で女性に炊き出し・掃除などの負担が集中

- ・リーダーは男性、女性は炊き出し・掃除といった、固定的な性別役割による運営で女性が疲弊（長期&無償）

➤ 一部の男性への過度の負担の集中

- ・責任ある立場の人が疲弊する傾向（女性で責任ある立場の人も）

➤ 家庭の経済的責任に対するプレッシャー

- ・災害で仕事や家を失ったら？男性へのプレッシャーが大きい傾向。
- ・共働きが一般化するなか、女性でもプレッシャーが大きいケースも



⑦ 意思決定の場への参画機会の不平等

➤ 男性が役員・委員・構成メンバーの大半を占める

⇒地域防災組織、避難所運営組織、復興まちづくり組織、自治体の防災会議、危機管理担当部署、災害対策本部、など

➤ 女性や障害者などが意思決定の場に参画できない

⇒被災者の半数を占める女性特有の要望と、被災者支援の質を左右する、栄養・衛生・育児・介護等の経験・知識が反映されない

⇒障害者や要介護高齢者自身の要望が反映されない

性別による社会的役割期待・慣習に関連した問題の傾向



ただし、上記はあくまで男女別の傾向であり、こうした傾向を参考としながら、全ての人・世帯の支援を考える必要がある

例：共働き家庭の保育問題、父子家庭・男性の介護者の負担、責任ある立場に就く女性の困難、家族ケアのため職場復帰が遅れることでの解雇・降格、暴力防止など

① 緊急避難行動、避難所開設、広域避難

- ・平日昼間：女性と高齢者中心
- ・要配慮者を日常的にケアしている人は女性が多いが、地域の防災活動は男性が中心

② 生活環境

- ・プライバシー、育児・介護が困難
- ・衛生状態の悪化
- ・乳幼児、障害者、認知症の人とその家族は避難所に居づらい/居られない

③ 物資の不足と配布方法

- ・女性用品、育児・介護用品の不足傾向
- ・男性のみによる物資の管理・配布
- ・在宅避難者が物資を受け取れない

構造的要因

⑥ 性別役割の顕在化と強化される傾向

- ・女性はケア役割が重労働化、避難所での炊き出し等の負担大
- ・男性への組織責任・家庭の経済的責任のプレッシャー

⑦ 意思決定の場への参画機会の不平等

- ・地域組織、避難所、防災政策を決める場、災害対策本部員などは男性が中心。女性、若者、障害者などは発言力を持ってない。

④ 心身の健康

- ・慢性疾患の悪化、感染症、便秘、低栄養、生活不活発病など
- ・女性の疾患(膀胱炎、外陰炎等)
- ・妊産婦・褥婦の医療支援の不足
- ・男性は弱音を吐けない傾向

⑤ 安全の問題

- ・性暴力・ハラスメント(環境改善の不足、暴力防止たい抱くの不備、相談体制の不足)
- ・DV(身体、暴言、経済、性暴力)

⑧ 復興期

- ・孤立・アルコール依存のリスクは男性が高い。DV・虐待の問題が増加
- ・雇用・収入面は女性が不利な傾向、介護・保育の問題、世帯単位の義援金・支援金

「彩りあふれる能登の復興へ 令和6年能登半島地震の女性の経験と意思に関するヒアリング調査」



＜明らかになった課題＞

1. 避難所の運営において、女性や多様な人々のニーズが十分に把握されていなかった
2. 炊き出しなどの労働は、主に女性が、長時間にわたり、無償で担っていた
3. 震災の影響のみならず家族・親族のケアのために出勤できず失職した女性がみられた

これらの課題の根底にあるのは、

- 住民組織の長に女性が圧倒的に少なく、平常時から女性が発言しにくい状況があったこと
- 無償ケア労働（家庭内で無償で行われる、家事・育児・介護・看護などの「ケア」にまつわる労働）の女性への著しい偏り
- それを「当たり前」とする平常時からの固定的な性別役割分業意識



<http://gdr.org/2024/04/1730/>

調査主体：フラはなの会（地震後に結成された能登の女性のネットワーク）、公益財団法人ほくりくみらい基金、公益財団法人 みらいRITA YUI みらいプロジェクトの協働による

GDRR

17

国の『防災基本計画』（令和7年7月改定）の男女共同参画関連記述

- 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。
- 防災知識の普及、訓練を実施する際、 <中略> 被災時の男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮 するよう…
- 市町村（都道府県）は、自主防災組織の育成、強化 を図り、自主防災組織や防災士等の多様な主体との連携等を通じて地域コミュニティの防災体制の充実を図るものとする。 <中略> その際、女性の参画の促進に努めるものとする。
- 市町村市町村は、指定避難所等の運営における女性や子育て家庭の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等への配慮や子ども・若者の居場所の確保に努めるものとする。 特に、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、男女ペアによる巡回警備や防犯ブザーの配布等による指定避難所等における安全性の確保、キッズスペースや学習スペースの設置など、女性や子育て家庭、子ども・若者のニーズに配慮した指定避難所の運営管理に努めるものとする。
- 市町村は、指定避難所等における女性や子ども等に対する性暴力・DVの発生を防止するため、女性用と男性用のトイレを離れた場所に設置する、トイレ・更衣室・入浴施設等は昼夜問わず安心して使用できる場所に設置する、照明を増設する、性暴力・DVについての注意喚起のためのポスターを掲載するなど、女性や子ども等の安全に配慮するよう努めるものとする。 また、警察、病院、女性支援団体との連携の下、被害者への相談窓口情報の提供を行うよう努めるものとする。

GDRR

18

「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～」（内閣府男女共同参画局、2020年）

2013年5月公表の、男女共同参画の視点からの防災・復興取り組み指針と解説・事例集を、改定したもの

→ 備蓄・避難所運営・仮設住宅・男女別データ・授乳アセスメントをテーマに具体的な対策としてチェックシートを用意
<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/guideline.html>

＜指針における7つの基本的な考え方＞

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
2. 女性は防災・復興の「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. 女性の視点を入れて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

第2部のポイント 男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン

- ◆ 平時の備え（取り組みが必要な課題・場面、以下同じ）GDRR
 - ・ **防災担当職員の男女比**を、庁内全体の比率に
 - ・ 訓練・研修等は**防災・危機管理担当部局と男女共同参画担当部局・センター**が連携する
 - ・ **地方防災会議の女性委員**の割合を高める
 - ・ **地域防災計画**に本ガイドラインの事項を反映する、**男女共同参画担当部局・センターの役割**を明記する
 - ・ 避難所運営マニュアル、**応援・受援計画**、物資の備蓄・配布に女性、男女共同参画の視点を入れる
 - ・ **自主防災組織のリーダーに複数の女性**を
 - ・ **男女別データの収集・分析**を行い、平常時から災害対応、復旧復興期に至るまで生かす など
- ◆ 初動段階
 - ・ **災害対策本部の構成員に女性職員**を配置する
 - ・ **支援者の子育て・介護支援**
 - ・ 女性職員が安全・安心に支援活動が行えるようにする
 - ・ **妊産婦・乳幼児の安全**を確保できる避難誘導と介助
 - ・ **暴力の予防**（女性専用スペース、巡回など）

GDRR

21

第2部のポイント（続き） 男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン

- ◆ 避難生活GDRR
 - ・ **開設時から授乳室、男女別のトイレ・物干し場・更衣室**
 - ・ 自主運営の責任者には、**女性が少なくとも3割**
 - ・ **女性用品の配布は女性が担い**、配布の工夫を
 - ・ **在宅避難者・車中泊避難者支援**を（要配慮者もいることを前提に）
 - ・ 衛生管理、感染症対策、栄養管理
 - ・ **妊産婦・母子への目配り**（乳児栄養の国際基準）
 - ・ **子供・若年女性**の相談支援、安全確保
 - ・ 広域避難者支援
- ◆ 復旧・復興
 - ・ 復興対策本部の構成員に女性を配置
 - ・ **復興計画作成へ女性も参画**、男女共同参画の視点（女性委員の増員、女性だけ対象のワークショップなど）
 - ・ **公営住宅**の計画・設計で女性への女性の参画
 - ・ **女性の雇用機会**を確保する
 - ・ 生活再建における心のケア
（**男女共同参画部局・センターの相談機能の活用**）

GDRR

22

例えば

過去の自治体への大規模調査で見えてきたこと

- ▶ 防災会議の委員に女性が一定数いるかいないかで、市町村が作成している避難所運営マニュアルの質に大きな差が出た（2017年の東大調査）
 - ▶ 市町村の災害対策本部からは、男女共同参画のニーズ（女性特有のもの、衛生・栄養・育児・介護のケアに関するもの）に関する支援についての指示がほとんど出ていなかった。対策本部にも女性はほとんどいなかった（4%代）。現場任せの実態（熊本地震調査）
 - ▶ 指定避難所での同ニーズの把握の工夫として、民間の子育て・福祉・女性グループ、女性リーダーとの連携を挙げた市町村は1割以下（同調査）
 - ▶ 自治体職員の応援派遣にあたってのマニュアルをもち、かつ男女共同参画の視点をその中に入れいる都道府県、市町村割合はとても低い。
- ⇒市町村レベルでのニーズ把握、県による支援の重要性（特に小規模自治体）


内閣府男女共同参画局による東日本大震災、熊本地震、能登半島地震の対応状況調査、男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドラインにもとづく取り組み状況調査、全国知事会（2007年）、東大の研究グループ（2017年、全国知事会協力）による防災対策状況に関する調査より


仙台市より、被災地で避難所運営に当たられる皆さまへ


安心・安全な避難所運営のために
～多様な意見を取り入れた避難所運営のお願い～


この度の地震による被害に、心よりお見舞い申し上げます。


さて、避難所では、様々な方が共に生活を行うこととなります。東日本大震災の際は、避難所での共同生活が長期化するにつれて、様々な問題が起きました。


 赤ちゃんの泣き声が迷惑と、白い日で見られる・・・


 間仕切りがなく、安心して着替えや授乳ができるプライベートな場所がない・・・


 仮設トイレが男女別になっていなくて、入りづらい・・・


 夜に一人でトイレに行くのは怖いので、水分を取らないようにしよう・・・


 生理用品を男性が配っていると、もらいにくい・・・

 乾パンやビスケットは、硬くて食べることができない・・・

 女性専用の物干し場がないので、恥ずかしくて下着を干せない・・・







でも、みんなが我慢しているから言えない・・・
こんな事態にならないために！

裏面へ

仙台市が熊本地震の応援職員派遣の際に配布した資料

ぜひ、運営に女性の意見を取り入れて下さい！

高齢者や障害者、乳幼児など災害時に支援を要する方のケアは、日頃は女性が担っている場合が多いものです。

↓

つまり、女性は
避難生活上の様々なニーズに気が付きやすい！

避難所の運営に、女性も参加できるように取り計らっていただき、様々な意見を取り入れることで、誰もが安心して暮らせる避難所となるよう、ご配慮をお願いいたします。



一日も早い復旧・復興をお祈り申し上げます。

平成28年4月
仙台市 男女共同参画課

ガイドラインに基づく地方公共団体の取組状況調査(令和6年度)

山形県 地方防災会議の女性委員の割合



内閣府男女共同参画
<https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/chousa.html>

山形県 防災・危機管理部局における女性職員の割合



- ✓ 女性職員を置く/増やすことも大切であるが、庁内における部署間の連携がきちんとできていることも同じくらい大切！
- ✓ 職員数が少ない自治体では、特に内部連携を進めることが有効



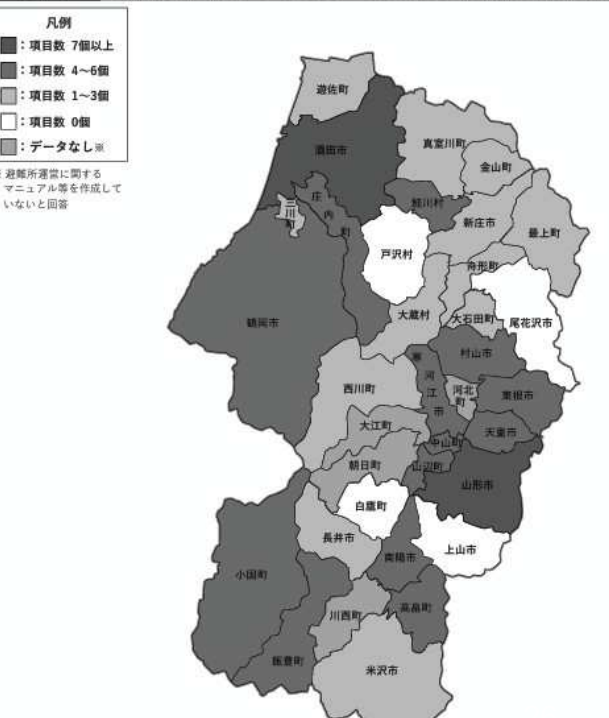
ガイドラインに基づく地方公共団体の取組状況調査(令和6年度)

山形県 地域防災計画で計画されている災害対策本部の本部員における女性職員の割合※1



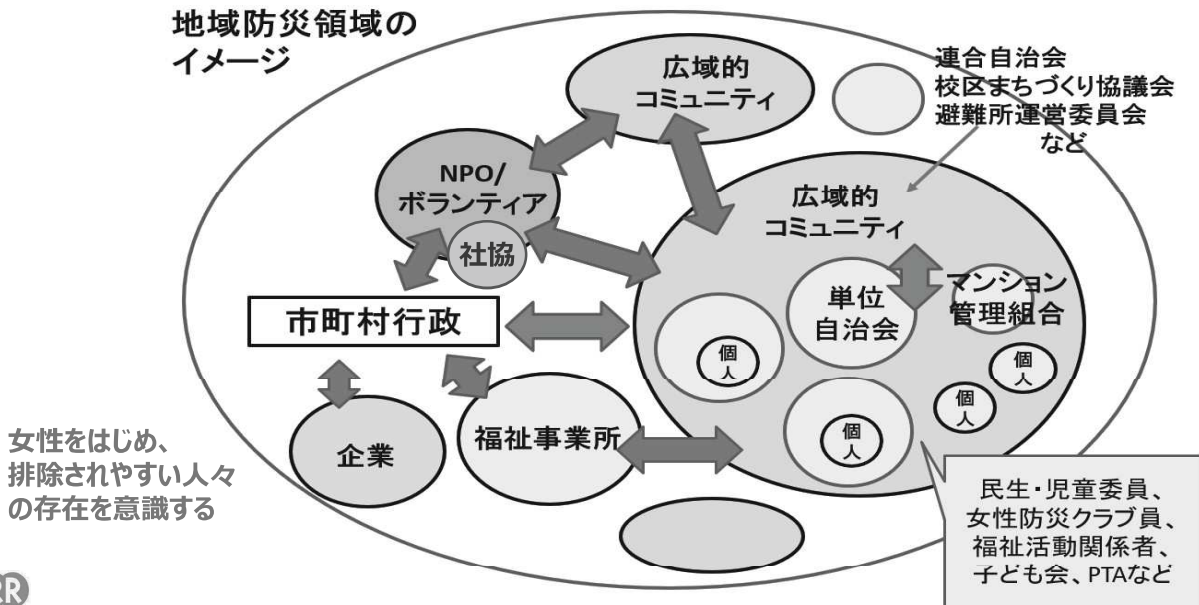
内閣府男女共同参画
<https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/chousa.html>

山形県 避難所運営に関するマニュアル等への男女共同参画の視点を考慮した項目の記載状況



災害対応の質を左右する連携力

地域防災領域の多様な主体の連携体制上の情報収集、連携・調整、意志決定の場に、女性や障害者など多様な人やその支援者が入っていることが重要



「女性の活躍」は何のため？

✓社会的公正の見地に立ったものなのか？

= 既存の男性と女性の役割や力関係のあり方の組み換えが前提

✓人的資源の最大利用という実用的な見地に立ったものなのか？

= 既存の男性と女性の役割や力関係は変わらない

⇒結果として生じ得る状況

* 女性は、固定的性別役割にもとづく実働のみ担う

(意思決定に入れない、仕組みも変わらない)

* 女性は意思決定も行うが、性別分業に基づく役割も女性だけで担う

* 女性が意志決定の場に入れても、周囲の承認が得られず

能力が十分に発揮できない