

防災・復興における女性の参画とリーダーシップについて

内閣府 男女共同参画局 総務課

地域・防災チームリーダー ^{ど い ま ち} 土井 真知



男女で異なる災害の被害

自然災害による人的被害は男女で異なることが、過去の災害から明らかになっている。

独立行政法人国際協力機構によると、1991年のバングラデシュの洪水被害による女性の死亡率は男性の5倍以上、スマトラ沖大地震およびインド洋津波被害では、国により被害が異なるものの、女性の死者は平均して3倍から4倍以上とされている（JICA2009：74-75）。

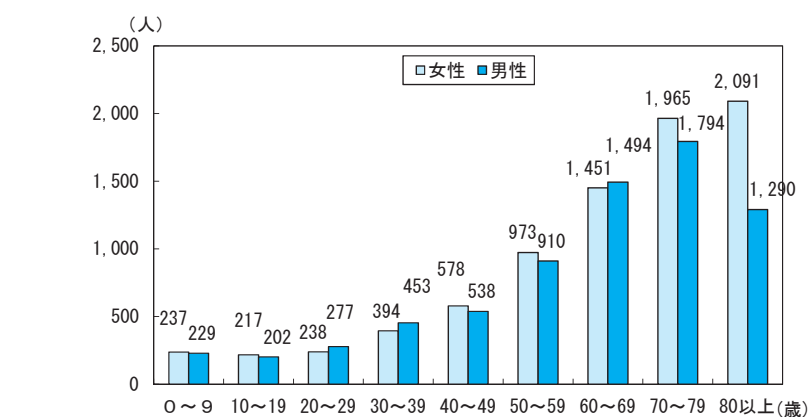
わが国においても、1995年に発生した阪神・淡

路大震災における兵庫県の死者数は、女性3,680人、男性2,713人と、女性は男性に比べ約1,000人多く、女性は男性の約1.4倍であった（内閣府男女共同参画局2012：4）。

2011年3月の東日本大震災では、岩手県、宮城県及び福島県の3県における死者（2011年3月11日時点）は、女性8,363人、男性7,360人となり、女性が男性より1,000人程度多くなっている（図一1参照）。

災害による被害だけでなく、災害による影響も男女で異なっている。

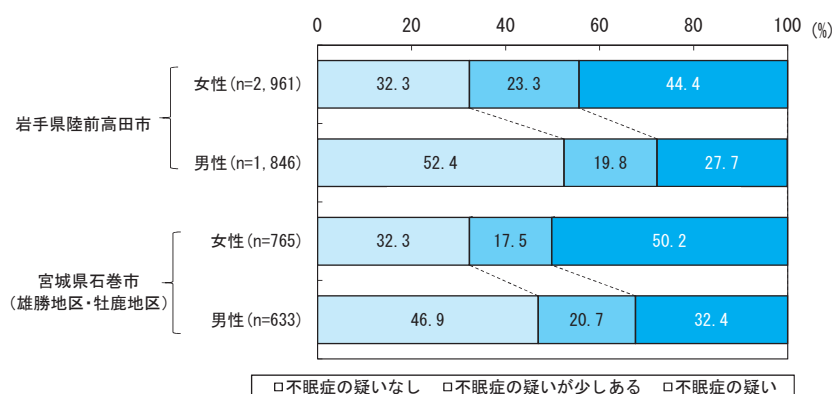
内閣府では、2012年6月に公表した「平成24年



(備考) 1. 警察庁「東北地方太平洋沖地震による死者の死因等について【23.3.11～24.3.11】」より作成。
2. 性別不詳、年齢不詳は除く。

※内閣府「平成24年版男女共同参画白書」より

図一1 東日本大震災の男女別・年齢階層別死者数（岩手県・宮城県・福島県）



(備考) 1. 厚生労働科学研究「東日本大震災被災者の健康状態等に関する調査」研究班(研究代表者: 林 謙治国立保健医療科学院長) 資料より作成。
 2. WHO (世界保健機関) が中心となって設立した「睡眠と健康に関するプロジェクト」が作成した不眠判定法 (アテネ不眠尺度) に基づき調査した結果。回答者は、睡眠に関する 8 つの問について過去 1 か月間の状況に基づいて回答し、その合計点数によって不眠症の度合いを判断する (0～3 点: 不眠症の疑いなし, 4～5 点: 不眠症の疑いがある, 6 点以上: 不眠症の疑い)。
 ※内閣府「平成 24 年版男女共同参画白書」より

図一 2 睡眠に関する状態 (陸前高田市, 石巻市) (男女別)

版男女共同参画白書」の特集において、東日本大震災の被災者の状況やその後の対応について、可能な限り男女別データの収集・分析を行いながら、男女共同参画の視点から検証した。

これによると、震災による健康への影響は、睡眠障害、心の元気さ共に、男性よりも女性でより強い影響が見られた (図一 2 参照)。また、雇用状況については、2012年 2 月時点の被災 3 県の有効求職者数は、前年同月と比較すると、女性は 10.8%増に対し、男性は 2.4%減となっており、雇用保険受給者実人員も、男性は約 1.7倍であるのに対し、女性は約 2.3倍で、男性に比べて女性の増加率が高く、女性の方がより厳しくなっていた (内閣府男女共同参画局 2012: 19-24)。

一方で、仮設住宅における孤立化についての懸念は、日頃から地域社会との関わりが少ない男性に目立ち、震災後に飲酒量が増加した者も、女性に比べて男性の方が多くなっている (内閣府男女共同参画局 2012: 21-22)。

避難生活やその後の復旧・復興プロセスにおいて、女性と男性では、置かれている状況に違いがあり、男女のニーズの違いに配慮が必要であることが、東日本大震災の経験から明らかとなった。



男女共同参画の視点からの災害対応

災害対応における男女共同参画の視点は、地域防災計画の指針となる防災基本計画に 2004 年に初めて盛り込まれ、男女共同参画基本計画 (第 2 次) (2005 年 12 月 27 日閣議決定) でも、新たな取り組みを必要とする分野の一つとして防災 (災害復興を含む) が盛り込まれた。

2008 年には、防災基本計画が修正され、防災に関する政策・方針決定過程および防災の現場における女性の参画の拡大や、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある旨が明記された。2010 年の第 3 次男女共同参画基本計画 (2010 年 12 月 17 日閣議決定) においては、「地域、防災・環境その他の分野における男女共同参画の推進」が新たに重点分野の一つとして位置付けられた。

このように、災害対応に男女共同参画の視点が重要であることは、関係者に認識されていたにもかかわらず、東日本大震災においては、さまざまな課題が生じた。

避難所によっては、衛生用品等の生活必需品が

不足したり、授乳や着替えをするための場所がなかったり、「女性だから」ということで当然のように食事準備や衛生管理を割り振られたりしたところが見られた。

被災沿岸38市町村の復興計画策定に係る委員会等の女性割合は11.2%で、女性委員がゼロのところも9市町村あった（内閣府男女共同参画局2012：28）。避難所のリーダーは男性がなっているところが多く、女性用の物資が不足していても女性が要望することを躊躇したという報告もされている。防災や復興に係る政策・方針決定過程への女性の参画は、いずれも低くなっていた。

震災は、男女共同参画の視点からの防災・復興の重要性を、改めて認識する契機となった。

3 男女共同参画の視点からの 防災・復興の取組指針

内閣府では、東日本大震災を含む過去の災害対応における経験をもとに、男女共同参画の視点から、必要な対策・対応について、地方公共団体が行き届く際の基本的事項を示した「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（以下「取組指針」という）を2013年5月に作成・公表した。作成に当たっては、有識者等からなる検討会において議論を行ったほか、意見交換会や意見募集を行い、地方公共団体や関係者の意見を広く聴取した。

取組指針においては、以下の基本的な考え方を提示した。

(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

災害時には、平常時における社会の課題がより一層顕著になって現れるため、平常時からの男女共同参画社会の実現が、防災・復興を円滑に進めていくための基盤となる。

(2) 「主体的な担い手」として女性を位置付ける

災害対応において女性が果たす役割が大きいことを認識し、女性の意思決定の場への参画や、リーダーとしての活躍を推進することが重要である。

(3) 災害から受ける影響の男女の違い等に配慮する

女性と男性では災害から受ける影響に違いが生じることに配慮することが重要である。また、高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児等への対応と連携し、女性が参画して、避難所運営や被災者支援等を実施することが重要となる。

(4) 男女の人権を尊重して安全・安心を確保する

男女の人権を尊重し、避難生活の安全・安心を確保するため、女性や子どもに対する暴力等の予防のための取り組みや、プライバシーを確保できる仕切りの工夫等が重要である。

(5) 民間と行政の協働により男女共同参画を推進する

災害時には、平常時以上に民間と行政との協働が重要となるため、日頃から信頼関係を築き、連携のシステムを構築することで、災害時に速やかに対応できるようにしておくことが重要である。

また、男女共同参画センターや男女共同参画担当部局が、防災・復興担当部局等と連携して、地域の防災体制づくりを行うことが重要である。

4 各段階において必要とされる 取組み

取組指針においては、予防、応急、復旧・復興等の各段階において必要とされる取組みについてまとめている。以下では、主なものを紹介する。

(1) 事前の備え・予防

- ・ 防災対策に男女共同参画の視点を反映するため、地方防災会議における女性委員の割合を高めること。
- ・ 女性用品、乳幼児用品等の必要とされる物資について、あらかじめ一定度を備蓄するとともに、関係団体・事業者等と協定を締結し、災害発生時に速やかに調達・輸送できるようにすること。
- ・ 自主防災組織における女性の参画を促進するとともに、リーダーに複数の女性が含まれるよう女性リーダーの育成を図ること。

(2) 発災直後の対応

- ・妊産婦や乳幼児を連れた保護者は、避難に時間と支援を要することが多いため、関係機関、自主防災組織、近隣住民等の協力を得て、安全を確保できる場所への避難誘導・避難介助を行うこと。
- ・救助・救援、医療および消火活動、ライフラインの復旧等に係る業務が、子育てや介護等の家庭的責任を有する職員または社員等も参画して速やかに実施されるよう、災害直後から子育て・介護支援を実施すること。
- ・帰宅困難者が大量に発生することが想定されている地域においては、平常時に協定等を締結した駅周辺の商業施設や大学等に対して、男女共用のスペースだけでなく、男女別のスペースを確保するよう要請すること。

(3) 避難所

- ・開設当初から、授乳室や男女別のトイレ、物干し場、更衣室、休養スペースを設けること。
- ・避難者による自治的な運営組織には、男女両方が参画するとともに、役員のうち女性が少なくとも3割以上は参画することを目標にすること。
- ・生理用品や下着等の女性用品については、女性の担当者から配布したり、女性専用スペースや女性トイレに常備しておくなど、配布方法を工夫すること。

(4) 応急仮設住宅

- ・入居者が孤立せず、入居者同士の交流等が図れるように、集会施設を設置するとともに、その運営を支援すること。
- ・応急仮設住宅団地を設置した場合には、自治会等の育成を図り、役員のうち女性が少なくとも3割以上は参画することを目標にすること。
- ・特に中高年男性に多い引きこもりを防ぐため、男性が参加しやすいプログラムを実施すること。また、男性に対する相談体制を整備し、相談窓口を周知すること。

(5) 復旧・復興

- ・復興計画の作成に際し、政策・方針決定過程へ

の女性の参画を拡大し、男女共同参画の視点を反映すること。

- ・住民の意見集約に当たっては、必要に応じて女性だけの話し合いの場を設けるなど、生活者の視点に立った具体的な提案を出しやすい環境を整備すること。
- ・災害公営住宅を整備するに当たっては、計画・設計の段階において意思決定の場に女性が参画するとともに、これらの意見を踏まえた住宅を建設すること。

(6) その他

- ・大規模災害等において被災者が広域的な避難を行っている場合、特に、女性は子どもとともに母子で避難することが多いと想定されることから、実態やニーズを把握し、必要な対策を講じること。
- ・民間支援団体やボランティア等が被災地において支援を行う際は、女性に対する暴力等の予防に関する注意喚起、男女共同参画の視点からの支援のあり方等について周知・伝達するよう努めること。
- ・防災・復興の施策を推進する際に男女共同参画の視点を反映するためには、男女が置かれている状況をデータ等により客観的に把握することが重要であることから、災害発生時は、被災者および災害対応を行う者に関して、男女別統計の整備に努めること。



東日本大震災における 取り組み事例

内閣府では、取組指針についてのより詳しい解説や、災害時に携帯できるチェックシート、先進事例を盛り込んだ「解説・事例集」を併せて作成し、内閣府ホームページに掲載している。

解説・事例集で取り上げた宮城県石巻市の防災集団高台移転の事例を紹介する。

石巻市北上町十三浜地区は沿岸部に位置し、ワカメ、コンブ、ホタテ等の養殖漁業が盛んな集落である。東日本大震災後、安全な

高台への集団移転を石巻市に要望し、住民の合意形成に向けた話し合いが始められることになった。

2011年10月から、石巻市北上総合支所のほか、大学教授、NPO、日本建築家協会等がボランティアで関わり、住民参加型のワークショップ形式で、意見交換を開始した。この地域では、地域のことは各家庭の家長が集まって決めることが慣習となっており、集団高台移転に向けた住民の合意形成のために始めたワークショップも、通常であれば男性中心で話し合いが行われる可能性が高かった。

しかし、石巻市北上総合支所の職員は、新潟県長岡市山古志村の災害復興まちづくりを視察した際に聞いた情報をもとに、早い段階から話し合いの場に女性が参画することの重要性を認識し、同年11月に、女性だけが集まって話し合う機会を設けることとした。

女性だけのワークショップでは、非常に活発な意見が飛び交った。男性であれば「家長」という立場を意識して見栄を張ってしまうような場面もあるところ、女性たちは、高台移転についての不安もお金のことなども含めて率直な思いが語られた。

また、家族や地域のことをよく知っていることから、「高台に移転した場合、おばあさんが何かあったときに浜からすぐ上ってこられる勾配の道があるか」など、日常の小さな気づきも指摘された。

復興まちづくりは、住民参加により進めていくことが重要である。しかしながら、こうした「まちづくり」に関わる意見集約の場には、地域によっては各世帯の世帯主が参加することが慣習となっているなどにより、女性の参加が少ない傾向がある。また、意見交換の場に女性が参加していても、他の出席者に遠慮して、自分の意見を表明しない場合もある。

このため、多様な地域住民の意見を集約するために、女性の意見を引き出すような工夫が求めら

れる。具体的には、取り組み事例にあるように、女性だけで話し合う会合を設け、日頃は意見を出すことの少ない女性同士が積極的に意見交換を行う機会を作ることが考えられる。また、「まちづくり協議会」等を設置している場合には、役員のうち女性が少なくとも3割以上は参画するよう努めることも重要である。

現状として、家庭内で高齢者、障害者、乳幼児等の介護や保育等を行っている者は女性が多く、医療・保健・福祉・保育等に関わる専門職にも女性が多い。そうした女性の意見を取り入れることは、災害時要支援者の視点を反映することにつながる。

男女が共に暮らしやすく、子育て家庭等にも配慮したまちづくりには、意思決定の場での女性の参画を促進することが必要である。



防災・復興における女性の参画とリーダーシップ～国際的潮流～

わが国は、東日本大震災をはじめとする過去の災害対応の経験から、防災・復興において女性が果たす役割が大きいことを認識しており、この教訓を国際社会と共有するため、取組指針の内容を紹介した英文パンフレットを作成し、国際会議の場を活用して各国の関係者に配布し、男女共同参画の視点の重要性を発信してきた。

2012年と2014年には、国連婦人の地位委員会において、災害対応にジェンダー平等と女性のエンパワーメントが不可欠であることを確認する、自然災害とジェンダーの決議をわが国が提案し、多数の賛同を得てコンセンサスで採択された。

2015年3月14日から18日に、仙台市において、第3回国連防災世界会議が開催された。国連防災世界会議は、国際的な防災戦略を策定する国連主催の会議であり、第1回世界会議（1994年、横浜市）、第2回世界会議（2005年、兵庫県）とともに日本で開催され、第2回国連防災世界会議では、2005年から2015年までの国際的な防災の取組指針である「兵庫行動枠組（HFA）」が策定された。

第3回国連防災世界会議は、各国首脳・閣僚、

国際機関代表、NGO関係者等、多数の参加があり、関連事業を含めると国内外から延べ約15万人以上が参加した。

女性のリーダーシップは、第3回国連防災世界会議において、重要なテーマの1つとなっており、幅広いステークホルダーが出席する「ハイレベル・パートナーシップ・ダイアログ」として、「防災における女性のリーダーシップの発揮 (Mobilizing Women's Leadership in Disaster Risk Reduction)」のセッションが設けられた。

本セッションでは、安倍内閣総理大臣が基調講演を行った。安倍総理は、東日本大震災等の経験を踏まえ、「女性の力強さを、防災に、災害からの復旧に、そして災害から地域が立ち上がるために、生かしていきたい」、「災害に立ち向かうために女性のリーダーシップが不可欠」、「災害に強靱な社会、つまり『レジリエンス』を持つ社会の構築には、女性が原動力」と述べた。スピーチの全文は、内閣府男女共同参画局ホームページに掲載しているので、参照いただきたい。

第3回国連防災世界会議では、成果文書として、兵庫行動枠組の後継枠組である「仙台防災枠組2015—2030」を採択した。日本政府は、東日本大震災等の経験を踏まえ、新しい枠組についての議論において、平時から様々な意思決定に女性のリーダーシップと参画の平等な機会を確保することを主張してきた。新しい枠組は、「事前の防災投資」、「より良い復興 (Build Back Better)」、「多様な主体の参画によるガバナンス」、人間中心のアプローチのほか、女性のリーダーシップの重要性等、日本が重視する点が盛り込まれたものになっている。



災害に対して強靱な社会の構築に向けて

災害は、地震、津波、風水害等の自然現象（自然要因）とそれを受け止める側の社会のあり方（社会要因）により、その被害の大きさが決まってくるとされる。自然要因をコントロールすることはできないが、社会要因については努力次第で

軽減することが可能である。性別はもちろん、年齢や障害の有無等、さまざまな社会的立場によって影響は異なることから、社会要因による災害時の困難を最小限にする取り組みが重要である。

2015年6月に閣議決定された「国土強靱化基本計画」には、「女性、高齢者、子ども、障害者、外国人等に十分配慮して施策を講じること」とされている。これらの人々は、配慮されなければならない面も持っているが、同時に、安全・安心な国土・地域・地域経済を構築する主体でもある。

災害に対して強靱な社会を構築するには、意思決定の場への女性の参画と、リーダーシップの発揮が不可欠である。つまり、平常時から男女共同参画の実現が不可欠である。

各地域において、この認識が共有され、女性がリーダーとして参画し、防災・復興の取り組みが進められることを期待する。

【参考文献】

- 1) 内閣府男女共同参画局「平成24年版男女共同参画白書」2012年
http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h24/zentai/index.html
- 2) 内閣府男女共同参画局「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」2014年
<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/index.html>
- 3) 内閣府男女共同参画局「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針 解説・事例集」2014年
<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/index.html>
- 4) 独立行政法人国際協力機構「課題別指針「ジェンダーと開発」」2009年
<http://gwweb.jica.go.jp/>