令和２年　月　日

（凡例）**下線部**：中間提言から変わった主な部分

資料２

滋賀県知事　　三日月大造　様

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

**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（案）**

私たち「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。）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話し合ってきました。昨年10月に事業化が急がれる項目について「中間提言」を出した後も、懇話会やフォーラムで議論を重ね、このほど「提言」をまとめました。

過去の災害では、古い性別役割分業意識がよみがえり、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などが、各地の被災地で繰り返し起きています。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含む多様な人たちの参画が少なく、そのため各種計画や備蓄、実際の災害対応体勢など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、議論の枠組みを、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。提言の中には「防災に関する女性の専門人材を増やす」だけでなく「他の分野と関連づけることで女性の参画を推進する」ことも盛り込みました。

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。とく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地域コミュニティが希薄なエリアで、防災を軸とした新たなつながりの構築を進めることや、子どもから大人までを対象とした体験・体験型防災学習プログラムの開発・普及、防災の知恵などを情報共有できる環境（プラットフォーム）づくりなど、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、女性や子ども達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、女性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、この提言を尊重し、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（注１））

（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、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）

（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する。（行政、地域）

（注１）「地域」とは、自治会、自主防災組織、マンション管理組合、民生・児童委員等、老人会、子ども会等、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。

（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困難です。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、仲間作りを促すことで、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、女性たちが子どもの頃から、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。職場や生涯学習においても、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は、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、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）

（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。（地域、支援団体、防災関係組織（注２）、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、地域行事に防災の要素を取り入れるよう工夫する。（地域）

（５）（４）の取組が進むよう、優良事例を紹介する等、地域住民に参考となる情報を提供する。（行政）

（６）自治会活動がなされていない新興住宅地等では、防災を軸とした地域コミュニティが形成されるよう支援する。（行政）

（７）単独での活動が困難な場合、複数の自治会が協同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）（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）

（注２）「防災関係組織」とは、消防団や日本防災士会滋賀県支部のように、防災活動に専門的に取り組んでいる組織を指します。

（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。また、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。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情

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、民生・児童委員や消防団の充足率等

※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・支援団体、防災関係組織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、男女共同参画に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るべきです。

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る等、地域防災力の向上のために改善する余地はあります。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、他分野と防災を結びつけたユニークな実践アイディアが出てくることが期待できます。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、さらに地域防災に広がりが生まれる可能性があります。

また、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。

また、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組織（消防団、防災士会）、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を進めるため、地域、福祉施設・事業所、支援機関、行政、防災関係組織等と協力し、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、支援機関、行政、防災関係組織）

（２）要配慮者（注３）、行政、地域、民生委員・児童委員、施設・事業所、支援機関、防災関係組織等によるネットワークを構築し、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、支援機関、防災関係組織）

（３）平時から要配慮者がサービスの提供を受けている施設の復旧体制の整備を支援する。（行政、事業所、支援団体、防災関係組織）

（４）地域コミュニティとの関わりが薄い人たちや、災害時に見落とされがちな方への対応方策を講じる。（行政、事業所、支援団体、防災関係組織、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）

（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、支援団体）

（注３）「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。

「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支援は、大きな課題です。誰も取り残さない「インクルーシブ防災」の理念を掲げ、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。

また、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、最悪の場合は「災害関連死」を招きかねません。そうならないよう、要配慮者や家族、日常的な支援者だけでなく、地域住民、事業者、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。

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、防災関連団体（注４）、女性団体）

（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、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する。（行政、事業所、防災関係組織、防災関連団体）

（注４）「防災関連団体」とは、地域で防災に取り組む大学、当事者団体、NPO等の団体を指します。

（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、多くの人たちの参加・協力が欠かせません。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」など防災・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。

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教育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、教師をはじめ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防災やまちづくりについて考え、今まで以上に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になります。

留意すべき事項

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、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

懇話会では、災害時の女性の人権侵害事案（性被害やドメスティック・バイオレンス、違法な解雇など）をどう防ぐかや、LGBTへの配慮等については、十分な議論ができませんでした。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。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、一人ひとりが間髪を入れずに実践的に学び、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。災害は誰もが“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推進が、発災時、そして復旧・復興時に「だれ一人取り残さない」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。

今後も、滋賀県をはじめ各取組主体が、これらの課題の解決に向けた議論や取組を進められるよう要請します。

参考事例について

地域や事業所、支援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を参考に取り組まれるよう、併せて提案します。

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/ikusei002.html>