

防災・減災・復興に関する  
全国女性首長アンケート調査

報告書

男女共同参画と災害・復興ネットワーク  
(JWNDRR)

2023年6月1日  
(最終ドラフト)

— 目 次 —

I. 調査の概要	2
II. 調査結果	3
III. 調査の概説	19
【参考資料】	24

# I. 調査の概要

## 1. 調査の目的

男女共同参画と災害・復興ネットワーク(以下、JWNDRR)<sup>1</sup>は、2011年に起きた東日本大震災を契機に全国の女性団体や個人への呼びかけにより、2012年12月に結成された市民団体です。ジェンダーと多様性の視点に立って防災・減災・復興に関する活動を続けてきました。その活動は、政府への政策提言をはじめ、国内外の女性市民団体やNPOとのネットワークづくり、調査・研究・勉強会の開催、女性防災リーダー育成への取組みなど、多岐にわたっています。

今回のアンケート調査は、NVEC フォーラム 2022 において、JWNDRR 主催のシンポジウム『全国の女性首長と考える防災・減災・復興』<sup>2</sup>の一環として、女性首長のいる自治体を対象に実施しました。地方自治体の女性リーダーと防災施策の関わりや課題を把握し、今後の政策提言等に生かそうとする目的で実施したものです。

## 2. 主な調査項目

- (1) 地方自治体の基本情報と災害経験
- (2) 地方自治体の防災に関する対策(地域防災計画、ハザードマップ、福祉避難所等)
- (3) 内閣府が作成した防災ガイドラインの周知状況
- (4) 地方防災会議の委員に占める女性の割合、防災・危機管理部局の女性責任者を増やすための課題と措置

## 3. 調査方法

- (1) 調査方法: オンラインによる Web アンケート
- (2) 調査期間: 2022年11月
- (3) 調査対象: 母集団は全国の都道府県、区、市町村の全女性首長45人  
(2022年10月現在)
- (4) 有効回収数(率): 24人(24地方自治体)(53.3%)

---

<sup>1</sup> 男女共同参画と災害・復興ネットワーク(Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction: JWNDRR) <https://jwndrr.org/references/>

なお、本報告書に対する問い合わせは、男女共同参画と災害・復興ネットワーク事務局 [saigai.gender@gmail.com](mailto:saigai.gender@gmail.com) にご連絡ください。

<sup>2</sup> NVEC フォーラム2022における「全国の女性首長と考える防災・減災・復興」シンポジウム <https://jwndrr.org/allnews/event/1866/>

## II. 調査結果

### (1) 貴自治体の基本情報と災害経験について伺います。

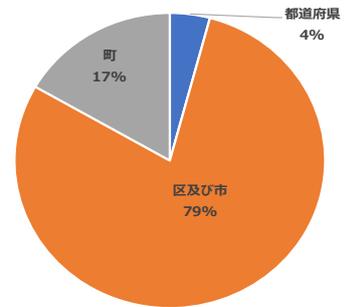
#### 1. 貴自治体のカテゴリーについて伺います。

(n=24)

区分	数	%
都道府県	1	4.2
区・市	19	79.2
町・村	4	16.7
合計	24	100.0

(註: 「村」からの回答はなかった)

1 自治体のカテゴリー



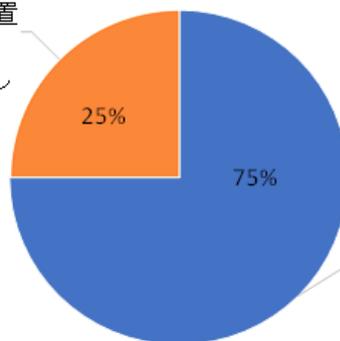
#### 2. 貴自治体の防災・危機管理部局の組織体制について伺います。

(n=24)

区分	(1) 独立した防災・危機管理部局を設置している	(2) 独立した防災・危機管理部局を設置しておらず、総務部局等他部局が兼務している
都道府県	1	0
区・市	15	4
町	2	2
合計数	18	6
(%)	(75)	(25)

2 防災・危機管理部局の組織体制

(2) 独立した防災・危機管理部局は設置しておらず、総務部局等他部局が兼務している

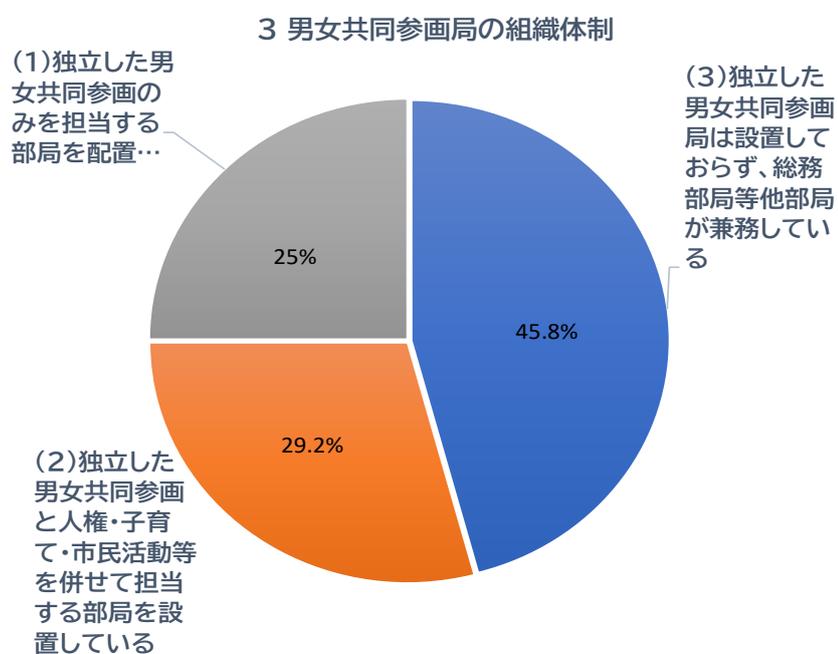


(1) 独立した防災・危機管理部局を設置している

### 3. 貴自治体の男女共同参画局の組織体制について伺います

(n=24)

区分	(1)独立した男女共同参画部局を設置している	(2)独立した男女共同参画と人権・子育て・市民活動等を併せて担当する部局を設置している	(3)独立した男女共同参画局は設置しておらず、総務部局等他部局が兼務している
都道府県	0	1	0
区・市	6	6	7
町	0	0	4
合計数	6	7	11
(%)	(25.0)	(29.2)	(45.8)



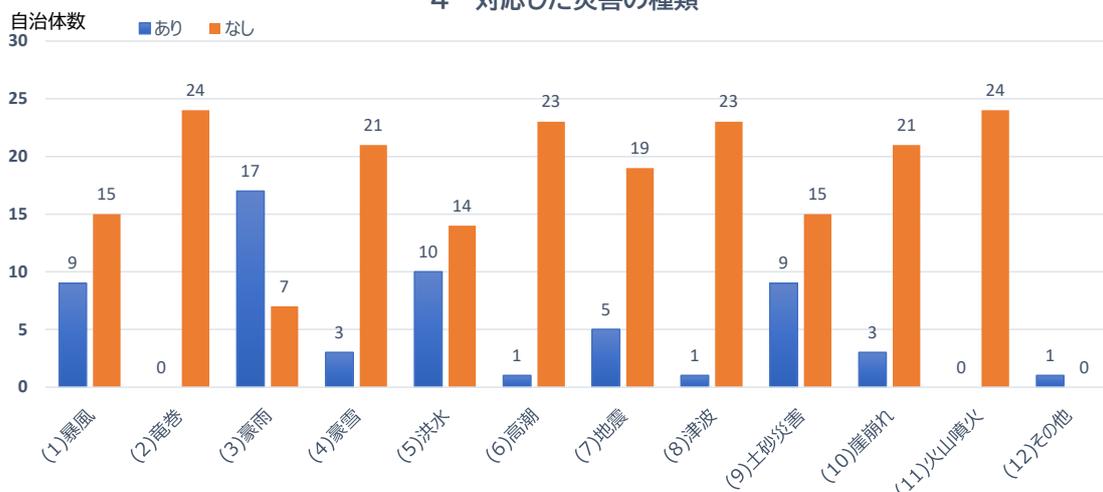
4. あなたが在任中に対応した災害の種類について伺います。

(n=24)

	有無	都道府県	区・市	町	計
(1)暴風	あり	1	6	2	9
	なし	0	13	2	15
(2)竜巻	あり	0	0	0	0
	なし	1	19	4	24
(3)豪雨	あり	1	13	3	17
	なし	0	6	1	7
(4)豪雪	あり	1	1	1	3
	なし	0	18	3	21
(5)洪水	あり	1	7	2	10
	なし	0	12	2	14
(6)高潮	あり	0	1	0	1
	なし	1	18	4	23
(7)地震	あり	1	3	1	5
	なし	0	16	3	19
(8)津波	あり	1	0	0	1
	なし	0	19	4	23
(9)土砂災害	あり	1	6	2	9
	なし	0	13	2	15
(10)崖崩れ	あり	0	3	0	3
	なし	1	16	4	21
(11)火山噴 火	あり	0	0	0	
	なし	1	19	4	24
(12)その他 (コロナウィル ス感染症)	あり	0	1	0	1
	なし	1	18	4	23

(註: ①被災経験有の自治体数:18自治体(都道府県1、区・市 14、町 3)、②被災自治体の災害種類 :1 種…3自治体、2種…7自治体(うち町1)、3 種…3自治体(うち町1)、6 種…1 自治体(うち町1)、5 種…2自治体、7 種…2自治体)

#### 4 対応した災害の種類



5. 前問4の災害種で「その他」の災害に対応された方は災害の詳細をご記入ください

・本部長として新型コロナウイルス感染症対策本部会議を開催した。

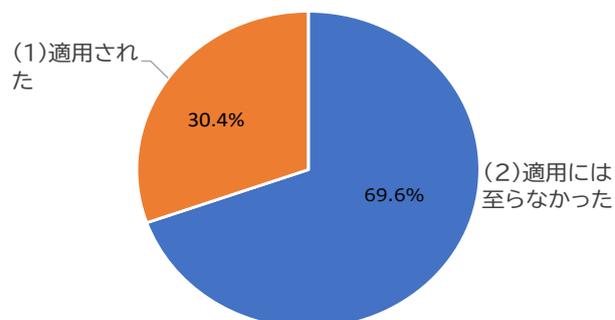
6. あなたが対応された災害では、災害救助法が適用されたか伺います。

(n=24)

区分	(1)適用された	(2)適用されなかった	(3)無回答
都道府県	1	0	0
区・市	5	13	1
町	1	3	0
合計数	7	16	1
(%)	(30.4)	(69.6)	(4.1)

(注：1自治体は首長着任直後という理由で回答なし)

#### 6 対応した災害で災害救助法が適用されか



7. 前問6で、「被害規模は災害救助法の適用には至ったが、適用はしなかった」と回答された方はその理由をご記入ください。

回答なし

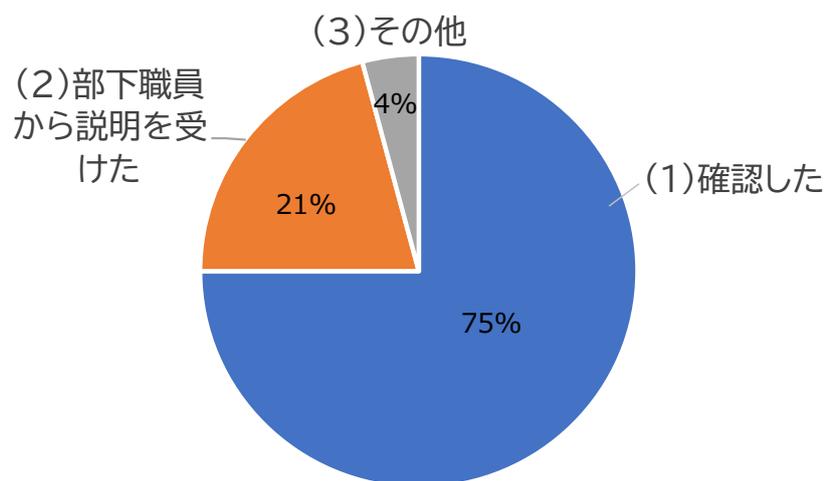
(2) 貴自治体の災害対策について伺います。自治体の地域防災計画は定期的に見直しが行われていると思いますが、災害対策基本法では一義的に災害対策の責務は市町村長とされており、避難指示等の発令判断も市町村長とされています。

8. あなたは、貴自治体の首長就任後貴自治体の地域防災計画について、確認されたかを伺います。

(n=24)

区分	(1)確認した	(2)部下職員から説明を受けた	(3)その他
都道府県	1	0	0
区・市	3	5	1
町	4	0	0
合計数	18	5	1
(%)	(75)	(20.8)	(4.2)

### 8 首長就任後、地域防災計画を確認したか



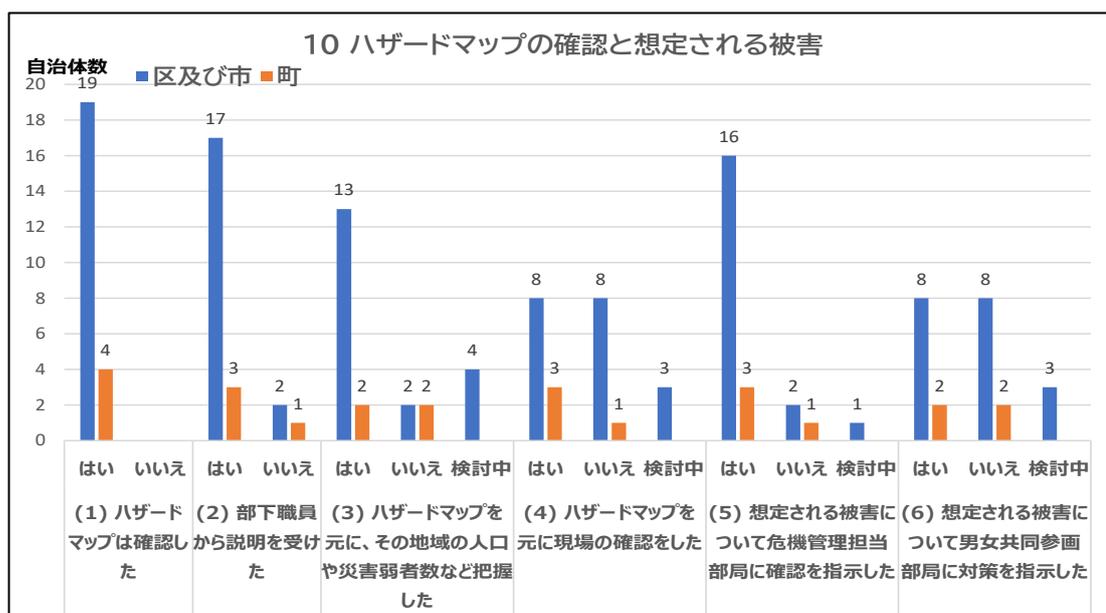
9. 前問で「その他」と回答された方は、その理由をご記入ください  
・近々、説明を受ける予定。

10. ハザードマップの確認と想定される被害について伺います。

(n=23)

区分	有無	区・市	町	計
(1)ハザードマップは確認した	はい	19	4	23
	いいえ	0	0	0
(2)部下職員から説明を受けた	はい	17	3	20
	いいえ	2	1	3
(3)ハザードマップを元に、その地域の人口や災害弱者数など把握した	はい	11	2	13
	いいえ	4	2	6
	検討中	4	0	2
(4)ハザードマップを元に現場の確認をした	はい	8	3	11
	いいえ	8	1	9
	検討中	3	0	3
(5)想定される被害について危機管理担当部局に確認を指示した	はい	16	3	19
	いいえ	2	1	3
	検討中	1	0	1
(6)想定される被害について男女共同参画部局に対策を指示した	はい	8	2	10
	いいえ	8	2	10
	検討中	3	0	3

(注：ただし、都道府県からは、対象外ということで回答を得られていないため、n=23)

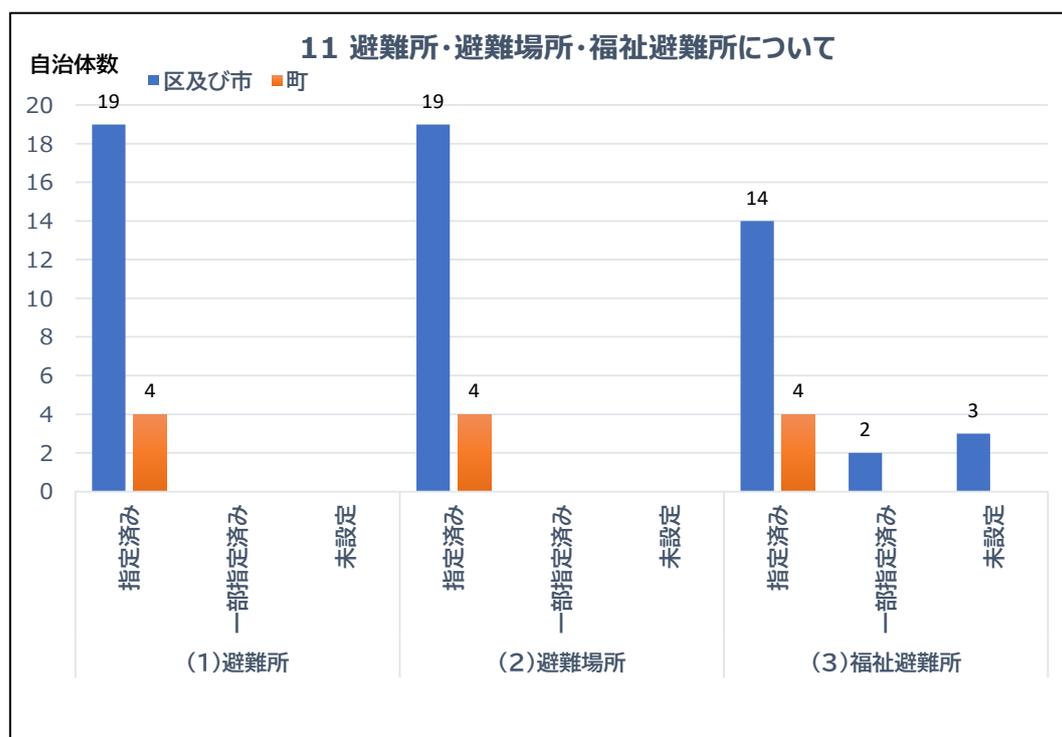


11. あなたの自治体における避難所と避難場所及び福祉避難所について伺います。

(n=23)

区分	指定状況	区・市	町	計
(1)避難所	指定済み	19	4	23
	一部指定済み	0	0	0
	未設定	0	0	0
(2)避難場所	指定済み	19	4	23
	一部指定済み	0	0	0
	未設定	0	0	0
(3)福祉避難所	指定済み	14	4	18
	一部指定済み	2	0	2
	未設定	3	0	3

(注：都道府県は対象外のため、n=23)

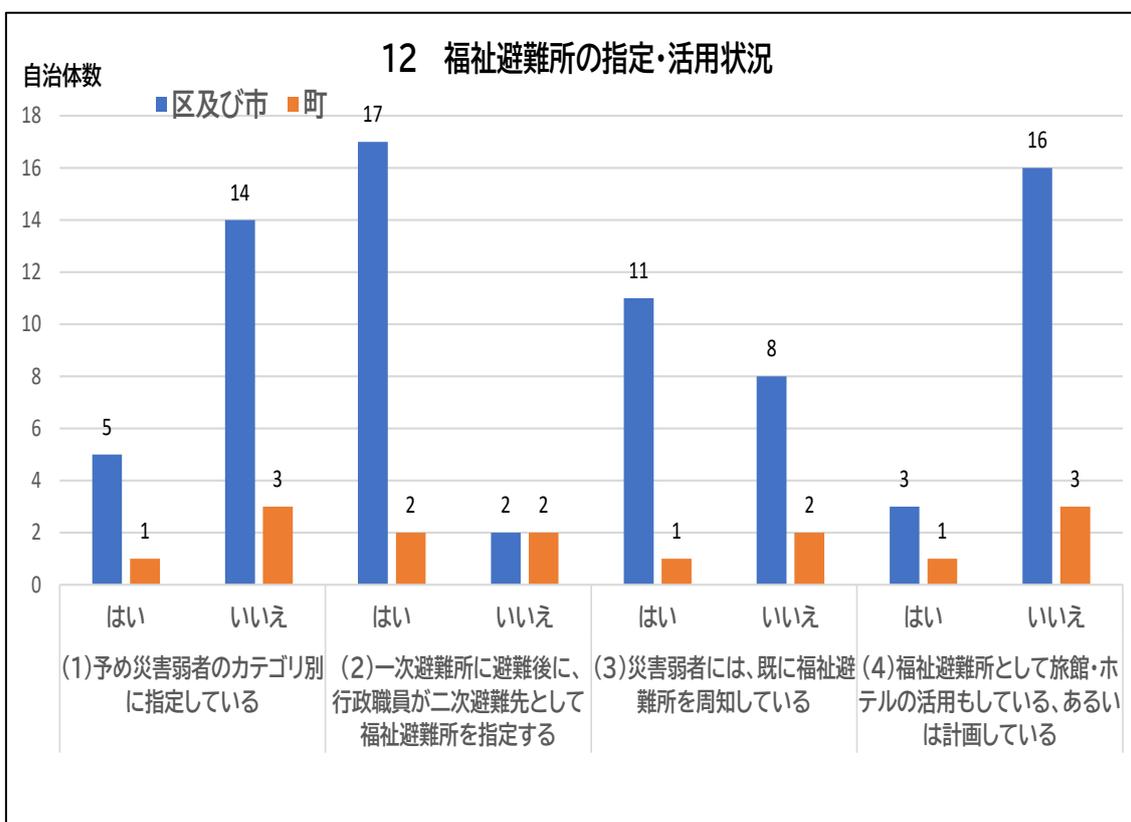


12. 貴自治体の福祉避難所の指定・活用状況について伺います。

(n=23)

区分	有無	区及び市	町	計
(1) 予め災害弱者のカテゴリ別に指定している	はい	5	1	6
	いいえ	14	3	17
(2) 一次避難所に避難後に、行政職員が二次避難先として福祉避難所を指定する	はい	17	2	19
	いいえ	2	2	4
(3) 災害弱者には、既に福祉避難所を周知している*	はい	11	1	12
	いいえ	8	2	10
(4) 福祉避難所として旅館・ホテルの活用もしている、あるいは計画している	はい	3	1	4
	いいえ	16	3	19

(注: 都道府県は対象外のため、n=23。\*(3)については、1町が、選択肢にない「その他」と記入のため、この欄のみ、n=22 となっている)



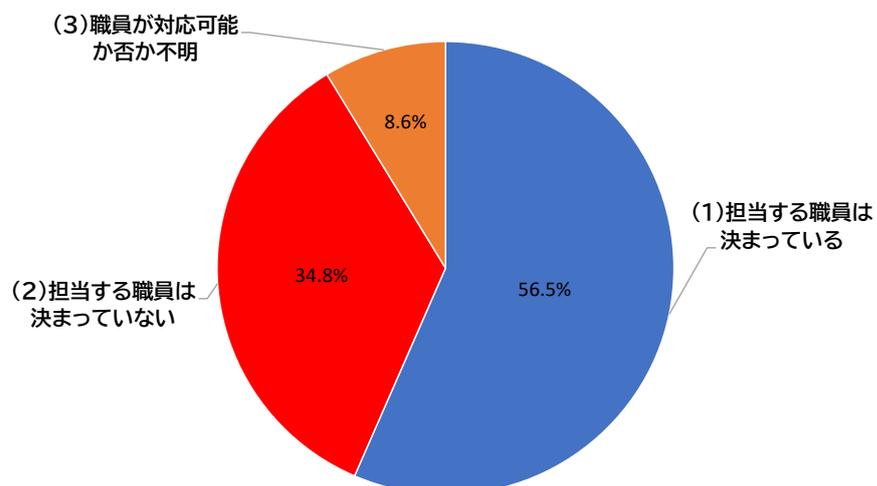
13. 多くの自治体では災害弱者は一次避難所から職員の判断で二次避難先として福祉避難所へ移動と定められていますが、その対応について伺います。

(n=23)

区分	(1)担当する職員は決まっている	(2)担当する職員は決まっていない	(3)職員が対応可能か否か不明
区・市	13	5	1
町	0	3	1
合計数	13	8	2
(%)	(56.5)	(34.8)	(8.6)

(注：都道府県は対象外のため、n=23)

13 一時避難所から福祉避難所への移動の判断



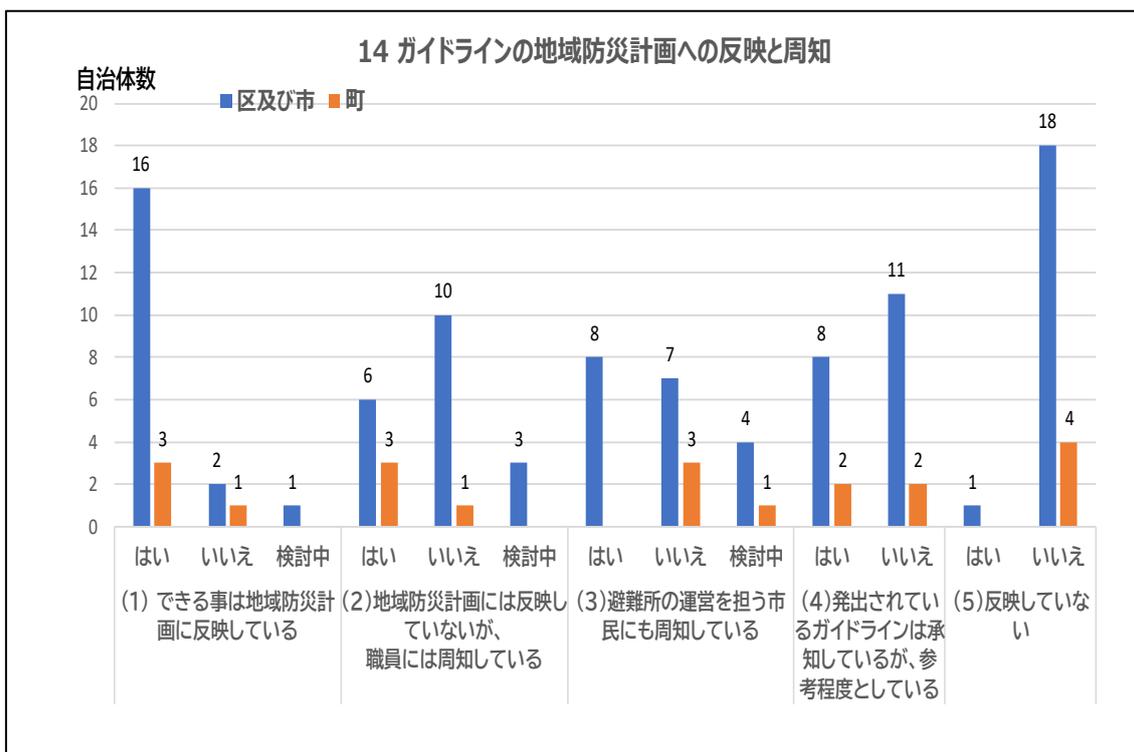
(3) 避難所の生活環境について、内閣府では「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(平成28年内閣府政策統括官(防災担当))、及び「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」(令和2年内閣府男女共同参画局))を发出しています。これらのガイドラインの活用について伺います。

14. これらのガイドラインは、貴自治体の地域防災計画に反映され、貴自治体職員及び避難所の運営に関わる市民に周知されていますか。

(n=23)

区分	有無	区及び市	町	計
(1)できる事は地域防災計画に反映している	はい	16	3	19
	いいえ	2	1	3
	検討中	1	0	1
(2)地域防災計画には反映していないが、職員には周知している	はい	6	3	9
	いいえ	10	1	11
	検討中	3	0	3
(3)避難所の運営を担う市民にも周知している	はい	8	0	8
	いいえ	7	3	10
	検討中	4	1	5
(4)发出されているガイドラインは承知しているが、参考程度としている	はい	8	2	10
	いいえ	11	2	13
(5)反映していない	はい	1	0	1
	いいえ	18	4	22

(註: 都道府県は対象外のため、n=23)



15 前問14で、「できる事は地域防災計画に反映している」と回答した方はどのような事項を反映されたか具体的にご記入ください

- 避難所の指定や設置に関する事項、備蓄品に関する事項等(町)
- 避難所の運営に関すること(備蓄・女性視点・運営体制等)、計画策定行程(区及び市)
- 1人当たりのスペース確保、更衣室・授乳室の確保、避難所担当職員の男女の配置(区及び市)
- 要配慮者の支援等(区及び市)
- 地域防災計画をはじめ各種マニュアル等、特に避難所運営マニュアルには取り組むべき事項を反映させている。(区及び市)
- ガイドラインを参考に、避難所における備蓄や要配慮者に配慮した情報伝達等について反映している。(区及び市)
- 避難所における良好な生活環境確保のため、プライバシーの確保や相談体制の確立、健康管理の対応、衛生管理の対応、トイレの確保、備蓄物資の整備など各種対策を地域防災計画に反映している。合わせて、同計画には避難所運営において、女性の視点を積極的に導入することを記載しており、具体的には以下の事項を列挙している。(区及び市)
  - ・避難所運営の組織づくり(管理責任者の中に女性を配置するなどの人選に配慮)
  - ・居室・専用スペースの確保(仮設トイレや物干し場、更衣室や授乳室など)

- ・物品の配備および配布方法(生理用品などの備蓄、女性による配布)
  - ・相談窓口の設置や巡回相談等の実施
  - ・防犯・安全の確保(巡回警備など)
- 各震災救援所で使用する「運営標準マニュアル」に以下を記載(区及び市)
  - ・生理用品など衛生用品の配布は女性スタッフが中心となって行う
  - ・運営本部に女性スタッフが入る など
- 地域防災計画中の、避難施設等の整備の項目において、要配慮者や女性に十分配慮した構造・設備及び運営の確保に努めることと、避難所の備蓄等の事項を反映し記載している。(区及び市)
- 草加市地域防災計画内の避難所運営で留意すべき事項において、女性や要配慮者のニーズ把握や運営への反映についてや、性的マイノリティーへの支援等についても記載があり、トイレ、更衣室、物資の配布などについて記載しています。  
また、備蓄品についても要配慮者や女性に配慮したものを備蓄するとしており、生理用品やミルク、おむつ(子供用・大人用)などを備蓄している。(区及び市)
- 自主防災組織等の組織化推進においては、女性の活動への参画や女性リーダーの育成を促進するとしている。(区及び市)
- 自主防災組織や災害対応部局に女性を配置し、女性目線での意見を取り入れている。(区及び市)
- 妊産婦、乳幼児、外国人に対する防災対策、避難所運営の男女参画、授乳アセスメントシートなど(区及び市)
- 女性の消防団員を組織し、災害時には女性の視点を活かした対応をしている。(町)
- 地域防災計画において、避難所の運営に際し、「プライバシー保護、犯罪予防等から居住部分、間仕切り等の設営にあたっては女性の視点から配慮する」ことを明記している。(区及び市)
- 避難所でのパーテーションの設置や備蓄品の女性への配慮(区及び市)
- 様々な被災者の意見やニーズを吸い上げた避難所の運営(区及び市)
- 職員や消防団等における女性の起用の推進(区及び市)
- 避難所における子供や若年女性への防犯対策(区及び市)
- 授乳室等のスペース確保(区及び市)
- 避難所の指定(区及び市)
- 避難所における備蓄(区及び市)
- 保健師の巡回(区及び市)
- アレルギー食品の情報提供(区及び市)
- 分散(在宅)避難の推奨(区及び市)
- 男女共同参画担当部局(男女共同参画センター)の役割を位置づける。(区及び市)
- ガイドライン等を参考に、県地域防災計画(避難所運営計画)上で、避難所の運営管理体制

への女性の参画促進や、男女のニーズの違い等に配慮した備蓄物資に努めるなどの文言を記載するなどして反映している。(都道府県)

16. 前問14で、「反映していない」と回答した方に伺います。その理由を伺います。

ガイドラインを自治体の地域防防災計画に反映していないと答えた自治体は1件のみで、その主な理由は以下の通り。

- 予算的に困難
- 職員数から困難
- 避難所のスペースから困難
- 専門的な助言者がいない

17. 前問16で、「その他」と回答した方はその理由を記入  
回答なし

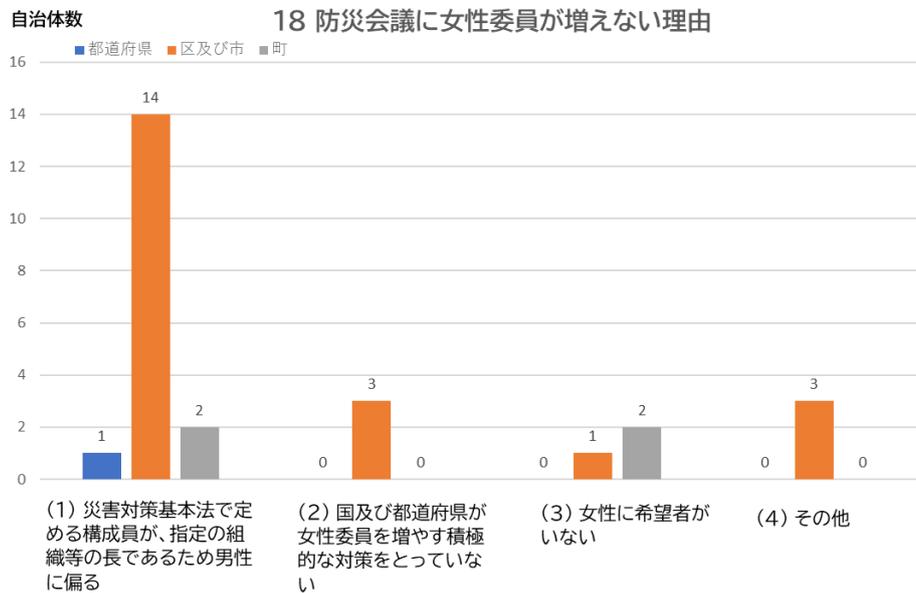
(4) 政府は2020年迄に、各都道府県が設置する地方防災会議の委員に占める女性の割合を 30%、市町村防災会議委員を15%、更に30%をめざすとしていましたが、達成時期を2025年に先延ばしました。実現に向けてのご意見を伺います。

18. 地方防災会議に女性委員が増えない理由を伺います。

(n=24)

区分	(1)災害対策基本法で定める構成員が、指定の組織等の長であるため男性に偏る	(2)国及び都道府県が女性委員を増やす積極的な対策をとっていない	(3)女性に希望者がいない	(4)その他
都道府県	1	0	0	0
区・市	14	3	1	3
町	2	0	2	0
合計数	17	3	3	3
(%)	(70.8)	(12.5)	(12.5)	12.5)

(註: 複数回答可)



19. 前問18で「その他」と回答された理由を記入。

- 女性の希望者が少ない(区及び市)
- 指定の組織などへ推薦者の依頼をする際、女性委員の推薦を依頼しているところだが、男性に偏るのが現状である。(区及び市)
- 本市は40%を超えているため(区及び市)

20. 内閣府のホームページに掲載の国家公務員「防災女子の会」からの提言によると、防災・危機管理部局の女性職員数や、業務量の縮減や効率化を望む声が高くなっています。共働きや子どものいる世帯ではテレワークの推進を望む声も高まっています。貴自治体の防災・危機管理部局の女性責任者を増やすための課題と、必要な措置についてご意見を記してください。

【課題】

- 育児、介護等を行っている場合、急な出勤への対応が難しく、危機管理という不測の事態に早急に体制を整え、対応に当たることが重要となる部には、参集人員不足等を考慮すると、多数の配置が難しい。
- 訓練等実施時には、資器材等重量があるものが多く、体力的に厳しく、他職員の協力が必要となってしまう(余計に人手が必要となる)。
- 行政全体の職員数が不足しているため、男女に関わらず防災局に専任職員を配置できない。

- 男女問わず小さい子どもがいる世帯では突発的な時間外労働(災害対応等)が困難
- 防災というイメージが男性が担当であるというイメージがいまだに強い。
- 現状、個人情報を多く取り扱う自治体業務において、小規模自治体ほど、テレワークの導入は難しい。
- 防災機管理を担当する職員は、大雨や豪雨が予想される場合、長時間にわたった対応が迫られる。しかしながら、担当職員を相当数配置することができず、防災業務の特殊性や専門性から、交代要員も確保することができない実情にある。
- 防災・危機管理業務に性別は関係なく、女性管理職の登用をしなければならない。災害対策は、自治体業務の全てに関連する部署であり、専門的な知識や経験も求められることから、女性管理職を養成するためには、系統的な人事異動や人材育成が必要と考える。

#### 【必要な措置】

- 女性職員の管理・監督職配置を検討している。
- 福利厚生の徹底
- 防災・危機管理部局はもとより、昨今、地方自治体を取り巻く、複雑・多様化する行政課題の解決を目指すためには、多様な視点をもつ職員たちが意見や知恵を出し合い解決を目指していくことが重要と認識しており、その一環として、性別や世帯構成、年齢等に関わらず働きやすい職場環境を整え、各職員が、それぞれの状況下の中でも十分に力を発揮することが重要である。
- 危機管理を担う管理職となり得る知識・経験のある職員が不在。消防職等の女性職員を採用し、育成する。
- 危機管理部局は、業務の性質上、子育て時期の女性職員の配置が難しい面がありますが、責任者(管理職)に関しましては、女性を前提に考えるのではなく、管理職のそれまでの業務経験・実績等から適材適所の配置を実施しています。女性職員につきましても同様に、組織定数の中での適切な男女比を踏まえて、配置する職員の家庭状況等を考慮したうえで、適材適所の人員配置を行っています。また、配置後も職員の家庭環境等の変化に応じて、柔軟に業務分担の変更に対応するなどの配慮が必要であると考えます。
- 他の部署と同様に女性への動機づけと、目標設定、教育・トレーニングの機会の提供などを進めていく。
- 女性責任職の育成については、研修実施や各種情報提供・周知、テレワークの推奨等により女性職員が管理職を目指しやすい環境整備に努めているところである。しかしながら、防災・危機管理部門への配置に関しては、防災業務を経験した職員が少ないことや、突発的に対応する業務が多いこと等から、配置、育成に苦慮している。
- 今後は、女性職員が働きやすい環境を整備するとともに、育児や介護など家庭の事情へのサポート体制について重要性を周知する必要がある。また、他自治体のモデルケース等があれば情報提供をいただきたい。

- 性別にかかわらず公正な人事評価や、適材適所の配置となるよう、心がけています。また、特定事業主行動計画の目標達成(女性管理職比率25%以上(令和4年4月1日時点、25.3%)、採用した職員に占める女性職員の割合(全職種)50%(令和4年4月1日時点47.2%))に努めております。
- 働きやすい労働環境を整備する。
- 女性職員を増やすためには、周りの職員の理解や意識の共有、気運の醸成など組織風土の変革が必要
- 当市では、今年度新たに危機管理部を設置したことに伴い、女性職員を増加させた。今後は、職員が働きやすい環境を構築する為、災害対応中の職員への支援や職員の環境に応じた働き方を検討するとともに、職員の性別問わず多様な視点から防災を考えられるよう職員の防災教育を実施していく必要があると考える。

### III. 調査の概説

東日本大震災を受け、3 か月後の2011年6月11日に全国の女性団体や個人が日本学術会議講堂に集結し、「災害・復興と男女共同参画—6. 11シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を」と題するイベントを開催した。男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)結成の発端となったこのシンポジウムにおける議論をふまえ、JWNDRR では、災害対策基本法の改正を含む7項目の提言を、内閣総理大臣をはじめ、日本政府に対して要望してきた<sup>3</sup>。

災害対策基本法では、国・都道府県及び市町村の責務が明文化され、市区町村長には被災者の保護として生活環境の整備や、避難所における生活環境の整備等が課せられている(第5節)。したがって、JWNDRR では、これらの責務を負う女性の知事や市区町村長の、防災に関する意識と実態を知り、どのようにリーダーシップを発揮しているのかについて知ることを目的に、NVEC フォーラム 2022 において、「全国の女性首長と考える 防災・減災・復興」と題するオンラインシンポジウムを12月18日に開催することにした。

このシンポジウムでは、地方自治体の女性首長が、ジェンダーや多様性の視点に立った防災・減災・復興に対してどのように取り組んでいるかについての具体例として、仙台市をはじめとして倉敷市、尼崎市、青森県外ヶ浜町、杉並区などの女性首長の発表を通して、それらの取り組みについて議論した。

本アンケート調査は、この NVEC フォーラム 2022 の実施に先駆けて、全国の地方自治体の2022年10月時点における全女性首長45人(知事2人、区市長32人、町村長11人)を対象に、女性首長による取り組みの実態を把握するために実施したものである<sup>4</sup>。有効回収数(率)は、24人(24地方自治体)で53.3%であった。都道府県からの回答は1人、市・区からの回答は19人、町からの回答は4人である。なお、調査時点における全国地方自治体の女性首長が占める割合は、2.5%に過ぎない。

本アンケートの項目に関しては、時間的制約のほか、回答者の負担を軽減するという観点から設問項目を絞り、限定的ではあるが、主に以下のような点が明らかになった。

---

<sup>3</sup> 男女共同参画と災害復興ネットワーク編(2022)『女性が変えた災害復興—男女共同参画と災害・復興ネットワークの10年』、103-104頁。

<sup>4</sup> 内閣府が47都道府県を対象に実施した『地方公共団体における男女共同参画の視点からの防災・復興にかかる取組状況について：フォローアップ調査』(2022年1月～12月までの実態調査)もあわせて参照のこと。

- ① 防災・危機管理部局に関しては18自治体(75%)が独立した部局を設置しているが、一方男女共同参画部局に関しては、独立した部局を設置しているのは6自治体(25%)のみで、他は総務部局等との兼務 11 自治体(46%)、人権・子育て・市民活動等との兼務7自治体(29.2%)という回答が得られた。
- ② 女性首長が在任中に対応した災害は、多い順に、豪雨17人(70.8%)、洪水10人(41.7%)、土砂災害9人(37.5%)、暴風9人(37.5%)、地震5人(20.8%)、豪雪3人(12.5%)、崖崩れ3人(12.5%)、高潮1人(4.2%)、津波1人(4.2%)、その他(新型コロナウイルス感染症対策1人(4.2%)だった(複数回答)。
- ③ 女性首長が対応した災害のうち、「災害救助法が適応された」のは 7 自治体(30.4%)で、「適応されなかった」のは 16 自治体(69.6%)だった。
- ④ 首長就任後、自治体の地域防災計画については、「確認した」のは18人(75%)、「部下から説明を受けた」のは5人(20.8%)となっており、ほとんどが確認したという回答を得た。
- ⑤ ハザードマップについては、市・区・町において、「確認した」は 23 人(100%)、「部下職員から説明を受けた」20人(87.0%)となっているので、ほとんどが認識していた。さらに、「ハザードマップを元に、その地域の人口や災害弱者数など把握した」13人(54.2%)、「ハザードマップを元に現場の確認をした」11人(45.8%)である。また、「想定される被害について危機管理担当部局に確認を指示した」19人(82.6%)、「想定される被害について男女共同参画部局に対策を指示した」10人(43.5%)、「指示していない」10人(43.5%)となっている。ハザードマップに対する関心の高さが確認でき、約半数は現場まで行って、確認していた。ただし、「危機管理担当部局に確認を指示した」19人に対して、「男女共同参画部局に対して指示した」は10人にとどまっており、防災・復興対策における男女共同参画の視点の重要性への認識が十分とはいえない。

なお、内閣府男女共同参画局が実施した「地方公共団体における男女共同参画の視点からの防災・復興に係る取組状況 フォローアップ調査結果(令和4年5月公表)」(以下、「内閣府男女共同参画局が実施したフォローアップ調査」と表記)によると、全国市区町村における「男女共同参画の視点からの防災をテーマにした研修」の実施状況は、全国 1,741 市区町村のうち未実施の市区町村は1,596 市区町村(91.7%)にのぼり、実施は10%に満たない。職員や地域住民が防災と男女共同参画について学ぶことは、防災力に限らず地域力を強化するうえでも有効である。市区町村が主体となり、男女共同参画の視点を踏まえた地域の防災・減災について学習する機会の確保・充実を図ることを期待したい。

- ⑥ 避難所、避難場所については、市・区(19人)と町(4人)のすべてが指定済みであるが、福祉避難所について、指定済は町で4人(100%)に対し、市・区では14人(60.9%)と、相対的に少なく、未設定も3人(13.0%)あった。
- ⑦ 自治体の福祉避難所の指定・活用状況については、「予め災害弱者のカテゴリー別に指定している」は、市・区で5人(22.7%)、町は1人(4.5%)と少なかった。また、「一次避難所に避難後に、行政職員が二次避難先として福祉避難所を指定する」ところがほとんどだった。災害弱者に対しては、「既に福祉避難所を周知している」は、市・区で11人(50%)、町で1人(4.5%)だった。
- ⑧ 多くの自治体では、災害弱者は、一次避難所から職員の判断で二次避難先として福祉避難所へ移動すると定められている。その場合に、「担当する職員は決まっている」自治体が13人(56.5%)、「担当する職員は決まっていない」が8人(34.8%)、「職員が対応可能か否か不明」が2人(8.6%)という回答だった。
- ⑨ 内閣府の防災に関する2つのガイドラインは、自治体の地域防防災計画に反映され、自治体職員及び避難所の運営に関わる市民に周知されているかどうか、という点に関しては、「できる事は地域防災計画に反映している」は、市・区16人、町3人(合わせて82.6%)で、ほとんどが反映している。また、「職員に周知している」9人(39.1%)、「避難所の運営を担う市民にも周知している」8人(34.8%)、「発出されているガイドラインは承知しているが、参考程度としている」10人(43.5%)で職員や市民への周知は十分とは言えない。行政と市民のガイドラインの共有・積極的な活用が望まれる。
- ⑩ 上記の「できる事は地域防災計画に反映している」とした回答として、具体的記述をしてもらった結果、多くは、避難所の運営に関わること、避難所における良好な生活環境確保、女性の活動やリーダーシップ育成、女性の消防団員、子供や若年女性への防犯対策、男女共同参画担当部局(男女共同参画センター)の役割など、積極的かつ多様な取り組みが行われていることが確認できた。他方で、「取り組みが難しい」という回答には、予算、職員数、避難所のスペース、専門的な助言者の不足などが課題として挙げられていた。
- ⊕ 地方防災会議に女性の割合が増えない要因としては、「災害対策基本法で定める構成員が、指定の組織等の長であるため男性に偏る」が17人(70.8%)、「国及び都道府県が女性委員を増やす積極的な対策をとっていない」が3人(12.5%)、「女性に希望者がいない」が3人(12.5%)という回答であった。
- なお、前出の内閣府男女共同参画局が実施したフォローアップ調査によると、市区町村防

災会議に女性委員を増やす取組として、「自主防災組織を構成する者又は学識経験者のうち、女性を積極的に登用した」が43.5%、「指定公共機関又は指定地方公共機関から女性の役員又は職員を登用した」が18.0%、「庁内職員を任命する際には、職位にかかわらず積極的に女性職員を登用した」が11.8%、「専門性を有する女性の人材リストを作成し、関係団体への女性委員の推薦を要請した」が6.2%などである。その他として「各機関・団体への女性委員の推薦依頼、庁内の女性管理職の登用、首長からの女性委員登用の呼びかけ等」が32.6%と高く、自治体トップの働きかけが有効だと考える自治体も多いことが伺える。

- ⑫ 自治体の防災・危機管理部局の女性責任者を増やすための課題と、必要な措置については、女性が育児、介護等を行っている場合、急な出勤への対応が難しい、行政全体の職員数が不足しているため、男女に関わらず防災局に専任職員を配置できないなどの課題が挙げられている。対応策としては、複雑・多様化する行政課題の解決を目指すためには、多様な視点をもつ職員たちが意見や知恵を出し合い解決を目指していく、女性職員が働きやすい環境を整備するとともに、育児や介護など家庭の事情へのサポート体制について重要性を周知する、職員が働きやすい環境を構築するなどが挙げられた。
- なお、前出の内閣府男女共同参画局が実施したフォローアップ調査によると、全国の市区町村(本庁)で防災・危機管理部局に配属されている女性職員の平均割合は9.9%であり、女性委員のいない市区町村は61.9%にのぼる。

平時でも災害時でも、男女共に業務遂行ができるような体制整備をしておくことが必要である。女性の消防官、警防業務職員は災害時のみならず、日常的にもワークライフバランスが保障されないという問題に直面している。特に、災害時の勤務体制については曖昧のままの場合が多い。全て超過勤務扱いで、被災地の職員の災害後の退職やメンタルでの休暇など課題が山積なところもある。地域特性を踏まえた防災施策を推進するためにも、地方自治体には組織が抱えるこれらの課題を把握し、解消に向けた努力が求められている。

さらに、今回の調査から、以下のような特筆すべきことが、明らかになった。これらの取り組みは、少数であってもジェンダーと多様性の視点に立った被災者支援に不可欠であり、特に高齢社会の被災者関連死未然防止などに不可欠な取組ではないかと考えられる。

- ハザードマップを確認するとともに、その現地を確認し、その地域の人口や災害弱者数等を把握している。
- 福祉避難場所を指定済み、あるいは一部指定済みの中で、予め災害弱者のカテゴリー別に避難先を指定している自治体がある。
- 福祉避難所として、旅館・ホテルの活用も計画している自治体がある。

- 内閣府防災から発出されているガイドラインの周知について、地域防災計画への反映や、避難所運営を担う市民にも周知している。
- 問15では「できる事は地域防災計画に反映している」との回答のなかで、「どのような事項を具体的に反映されたか」について具体的に記入して頂いた。作業と経費が伴わない事項に関しては、可能な事から積極的に反映させているように見受けられた。
- 問20では、危機管理部局の女性責任者を増やすための課題と必要な措置について多くの意見が出されている。この具体的事項は、内閣府の防災女子会の提言とも相まっているが、性別を超えての危機管理部門への人員配置と、例えば3交代勤務にするなどの勤務体制の見直し、さらにすべての職種・職場において、誰もが働きやすくワークライフバランスの取れる体制づくりが急務である。縦割り行政の壁を超えて、全ての職場において取り組むべき課題であるといえる。

今回の調査では、時間的制約などにより、第一段階として、主に地方自治体の女性首長の方々を対象としたアンケート調査を試みました。その結果、女性首長の方々が、防災・減災・復興に熱心に取り組み、リーダーシップを発揮されていることが明らかになりました。しかし、もっとリーダーシップを発揮していただくためにはどうすればよいのか、そしてジェンダーと多様性の視点に立った防災・減災・復興をもっと効果的、かつい包摂的に進めていくためにはどうすればよいのか、その他の比較分析と課題のさらなる可視化のためにも、全地方自治体の首長を対象に今後さらに詳細なアンケートの実施をしていきたいと考えています。

今回の調査にご協力いただいた地方自治体の女性首長、及び関係者の方々には、心よりお礼申し上げます。本アンケートの調査結果が、少しでも皆様の防災・減災・復興への取り組みのご参考になることを期待しています。今後とも、皆様とご一緒に活動していけることを願っております。

XXXXX

## 【参考資料】

### ■ 男女共同参画と災害・復興ネットワークによる 7 項目の提言(2011 年)

東日本大震災を受け、2011年6月11日、全国の女性団体や個人が日本学術会議講堂に集結し、「災害・復興と男女共同参画—6. 11シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を」と題するイベントを開催した。このシンポジウムにおける議論をふまえ、男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)では、災害対策基本法の改正を含む7項目の提言を、内閣総理大臣をはじめ、日本政府に対して要望してきた<sup>5</sup>。7 項目の提言は、以下のとおりである。

- ① 災害復興基本方針に盛り込まれた男女共同参画政策の実施にあたり、人材と予算を確保し、確実に実行すること(復興庁男女共同参画班の予算・権限の強化など)
- ② 「東日本大震災復興対策本部」及び「現地対策本部」に男女共同参画担当部署を設け、領域横断的な企画調整機能を持たせること(ジェンダー平等と多様性の主流化)
- ③ 現地対策本部、及び基礎自治体における意思決定機関や推進組織に、女性の登用を促進する(女性リーダーが活躍できる仕組みの構築)
- ④ 女性の参画が拡大するため、可能な限り応急な災害対策基本法改正を行う(公共政策の意思決定に女性3割以上登用)
- ⑤ 地元の女性起業家や女性団体の代表者、被災者支援に当たっている女性グループの代表などのとの定期的意見交換会の開催
- ⑥ 「使い勝手の良い交付金」を活用し、女性を支援する枠を設置し、メニューとして重点化する。
- ⑦ 女性の観点からの災害対応マニュアルの整備など、災害に備えて平時からの取り組みを進めていく。

その結果、2012 年の災害対策基本法及び防災基本計画の改正では、一部が見直され改正された。しかし、現在に至っても、「災害」や「被災者」について、法的に明確な定義がなく、また、自然現象を表すハザード(hazard)には、明確な定義づけがされているものの、女性を含めて、多様な人々が被害を受ける災害(disaster)、すなわち社会や生活上の「多様な災害による多様な被災者が被る多様な被害」救済の具体について、また早急に対応可能とする人・物・資金・ネットワークを動かす法整備についても、明確に言及されていない。

---

<sup>5</sup> 男女共同参画と災害復興ネットワーク編(2022)『女性が変わった災害復興—男女共同参画と災害・復興ネットワークの10年』、103–104頁。

## ■ 国際的なジェンダー視点に立った防災・減災・復興への取り組み

2015年3月、第3回国連防災世界会議で、満場一致で採択された「仙台防災枠組(2015-2030)」は、インフラに偏ることなく、人間中心のアプローチを推進し、防災・復興に関する政策や計画の策定にすべてのステークホルダーの積極的な関与、特に女性の参画やリーダーシップとそのための能力開発を求めている。さらに、2015年に国連で採択された「持続可能な開発のためのアジェンダ 2030」(SDGs)においても、この仙台防災枠組に基づき、各国の地方自治体が防災計画を策定・実施することを明記している。

国連防災機関(UNDRR)は、国連女性機関(UN Women)及び国連人口基金(UNFPA)と共同で、2023年6月現在、仙台防災枠組の4つの優先行動を、2030年までにより効果的・包摂的に実現するために、**仙台防災計画のためのジェンダー行動計画(Gender Action Plan:GAP)**を策定中であり、各国政府のGAPフォーカルポイントとの協議(コンサルテーション)を進めている。2024年初頭までに合意・採択に至る予定であるが、広く市民組織などからもオンラインで意見を提出するよう求めている。ちなみに、気候変動に関わる「ジェンダーに関するリマ作業計画とジェンダー行動計画」、「生物多様性条約に関するジェンダー行動計画」などもすでに策定されている。

日本政府は、国連女性の地位委員会(第56回2012年、第58回2014年)において「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」決議を提案し、全会一致で採択された。同委員会でも自然災害に関する決議が提出され採択されたのは初めてである。さらに、2022年の第66回国連女性の地位委員会(CSW66)の優先テーマは「気候変動、環境、災害リスク削減に関する政策・プログラムにおけるジェンダー平等とすべての女性・少女のエンパワーメント達成」であった。野田聖子女性活躍担当大臣・内閣府特命担当大臣(男女共同参画)(当時)が、一般討論、閣僚級円卓会合において我が国の取組や優良事例についてビデオメッセージ形式でステートメントを述べた。

## ■ ジェンダー平等と多様性の視点からの災害対策基本法

災害対策基本法は、1959年(昭和34)の伊勢湾台風を契機として、1961年(昭和36)に制定され、大災害の都度、他の法律との整合性について充分考慮されないまま運用されてきた。しかし、その後、防災行政の十分な効果をあげるためには、災害対策全体を体系化し、総合的に防災行政の整備及び推進を図ることが必要であると認識されるようになり、基本法の改正が重ねられてきた。阪神・淡路大震災後には、対策強化のための改正をおこない、東日本大震災後には、国土強靱化並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資するべく、様々な規定を設置した。しかし、内容的には、大規模災害時に被害を受けた国土の保全と行政の安定に向けた復旧と復興の具体についての法体制が中心となっている。

JWNDRR は、このような防災に関する国内外の潮流をふまえ、ジェンダーと多様性の視点に立った防災・減災・復興に関連する政策提言活動、調査研究、勉強会、セミナーなどを実施してきた。2022年10月には、日本弁護士連合会・災害復興支援委員会委員で、災害被災者の生活復興に取り組む津久井進弁護士を講師に、「災害被災した市民と法律について～災害復興政策に女性の意見を反映するには～」というオンライン勉強会を開催した。そこで、あらためて明らかになったことの一つが、災害対策基本法には、ジェンダー平等と多様性の視点が反映されるに至っていないということだった。

## ■ 災害対策基本法の概要 6 項目

JWNDRR では、この勉強会に備えて、改めて災害対策基本法及び、東日本大震災を契機に防災基本計画改正に向けた中央防災会議議事録を読みかえした。JWNDRR が提言した 7 項目に照らし合わせて、災害対策基本法の骨子を確認すると、災害対策基本法の概要として内閣府防災のホームページには、以下の概要6項目が記されている。(➤以降は事務局付記)

- ① **防災に関する責務の明確化** (➤行政機関等の責務)： 国、都道府県、市町村、指定公共機関及び指定地方公共機関には、防災に関する計画の作成と実施。相互に協力する等の責務及び、住民等の自発的な防災活動参加等の責務。
- ② **総合的防災行政の整備** (➤中央防災会議・都道府県市町村の防災会議の設置)： 防災活動の組織化 計画化を図るため、国都道府県市町村それぞれに**中央防災会議、都道府県防災会議、市町村防災会議**の設置。災害発生又は、そのおそれがある場合には、都道府県又は市町村に**災害対策本部**を設置すること。
- ③ **計画的防災行政の整備** (➤防災計画の策定)： 中央防災会議は、**防災基本計画**を作成し、防災に関する総合的かつ長期的な計画を定めると共に、指定公共機関等が作成する**防災業務計画**及び都道府県防災会議等が作成する**地域防災計画**において重点をおくべき事項等を明らかにする。
- ④ **災害対策の推進** (➤予防・応急対策・災害復旧の段階ごとに責任と権限)： 災害対策を**災害予防、災害応急対策及び災害復旧**という段階に分け、各実施責任主体の果たすべき役割や権限。
- ⑤ **激甚災害に対処する財政援助等** (➤費用は原則実施責任者(自治体)だが、特に激甚な被害には国の助成や補助率の嵩上げ)： 災害予防及び災害応急対策に関する費用の負担等については、原則として実施責任者が負担するものとしながらも、特に激甚な災害については、地方公共団体に対する**国の特別の財政援助、被災者に対する助成等**。
- ⑥ **災害緊急事態に対する措置** (➤行政の継続性や危機管理体制)

大規模災害時の柱となる災害対策基本法の概要6項目は、主に政府・役所がおこなうべき事項であり、被害を受けた被災住民の安全と生活の安寧や、全ての被災者保護に関する衣・食・

住並びに多様な配慮を必要とする市民への対応等、命ある国民の保護に関する項目は、明記されていない。

災害対策基本法及び防災計画改正手続きは、国の中央防災会議での有識者の議論を経て報告書が作成されて法に反映される。しかし、中央防災会議及び都道府県及び市町村の防災会議委員の構成に、ジェンダーをはじめ多様な国民の災害対策を代弁する委員の選任がなされていない。東日本大震災後、女性の視点やジェンダー平等の推進、女性や多様性の視点に立った避難者支援などに対する関心が高まったが、それらが十分に反映されていると言えない。

#### ■ 中央防災会議における男女共同参画についての議論

そこで、東日本大震災以降の中央防災会議の議事録を確認した結果、以下のような文言が確認された。

#### ◎2011年(平成23)10月11日第28回中央防災会議 抜粋

5. 被災者支援(全国ベース)については、被災者の生活再建支援、高齢者や障がい者などの災害時要援護者対策、避難所の生活環境対策、男女共同参画の視点からの対策、支援物資の輸送など

#### ◎2011年(平成23)12月27日第29回中央防災会議 抜粋

##### 第5節 避難収容及び情報提供活動

##### 1. 避難場所

- 避難場所の開設 ・地方公共団体による避難場所の開設及び周知, 民間賃貸住宅等の借り上げ ・ライフライン停止、道路途絶による孤立が続く場合は設置・維持の適否検討
- 避難場所の運営管理 ・避難場所の適切な管理運営, 避難場所以外への避難者の情報把握 ・避難場所の生活環境の確保(食事供与, トイレ設置, 避難の長期化等必要に応じたプライバシー, 入浴, 洗濯, 医師や看護師等による巡回, 暑さ・寒さ対策, ごみ処理等) ・避難場所における女性の参画, 女性専用物干し場の設置, 女性用品の女性による配布など女性ニーズへの配慮

#### ◎2012年(平成24)3月29日 第30回中央防災会議<sup>6</sup>

【防災対策推進検討会議 中間報告】抜粋(各省庁の対応についての取りまとめ)

～東日本大震災の教訓を活かし、ゆるぎない日本の再構築を～

被災者支援に関しては、3月17日に被災者生活支援特別対策本部(5月9日以降は被災者生活支援チーム)が設置され、生活必需物資等の調達及び輸送、避難所の生活環境の

<sup>6</sup> [https://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/30/pdf/30\\_siryoy1-2.pdf](https://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/30/pdf/30_siryoy1-2.pdf)

改善、居住の安定化の推進、保健・医療・福祉・教育等のサービスの確保等、被災者の生活支援に関し、関係行政機関、地方公共団体、企業等関係団体等との調整を行うこととされた。

被災地では、多数の住民が被災し、発災当日から水、食料等の物資が不足したため、被災者の生活に必要な物資を大量に被災地へ供給する必要性が生じた。このため、緊急災害対策本部において、物資の調達・輸送の調整を開始した。東日本大震災では被害が広範囲に及び、さらに地方公共団体の機能が著しく低下していたことから、予備費を用いた国による物資の調達・輸送を直接実施した。また、自衛隊は、地方公共団体、民間企業からの救援物資を全国の自衛隊駐屯地などに集積し避難所まで輸送した。

さらに、この中間報告では、以下のような課題が記載されている。

#### 【災害時要援護者への配慮】(16頁)

- 障がい者、高齢者、外国人、妊産婦等の災害時要援護者について、情報提供、避難、避難生活等様々な場面で対応が不十分な場面があった。
- 災害時要援護者名簿の整備に対し、個人情報保護の観点から懸念を示す地方公共団体が少なからず存在し、名簿等の有効活用ができなかった。
- 避難所、仮設住宅等のバリアフリー化がなされていなかった。
- 災害時要援護者の中には、障がい者用トイレが必要な被災者や多人数での共同生活が困難であり、別途、少人数での居室が必要な被災者もいるが、これらについて対応できない避難所も多かった。

#### 【男女共同参画の視点】(16頁)

- 避難所の運営等、災害現場での意思決定に女性がほとんど参画していなかった。
- 女性の視点がないために、女性用の物資が不足したり、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室が設置されないなど、女性が避難生活に困難を抱えていた。
- 避難所や仮設住宅等に女性のリーダーが少ないため、男女のニーズの違いを踏まえた対策が不十分であった。
- 長引く避難生活や生活不安などの影響により、女性に対する暴力の増加や男性の孤立化の懸念が生じた。

#### 【スピード感、安心感がある被災者支援】(29頁)

- 救難・救助から自立まで一貫した被災者支援体系
- 被災者への救難・救助から生活再建・自立支援までの長いプロセスの中で、行政の果たすべき役割を明確にしつつ、被災者支援関係の諸制度が体系的なものとなるよう、法制度を含め見直しを検討すべき。

その際、避難生活が予期せず長期になった場合も含め、各段階における支援内容を体系

的に提示する視点と、被災者の自立につなぐ視点に留意すべき。

- 東日本大震災を踏まえ、被災者支援法制の体系全体の中で、寒暖対策、心のケアを含む健康対策、介護サービス、孤独防止対策、在宅避難者や広域避難者への配慮、雇用対策、産業振興、住宅支援など幅広い生活再建・事業再建支援を位置付けることも考えるべき。また、予算措置で実施されてきた幅広い支援メニューについて被災者支援に関する体系に盛り込むことも検討すべき。
- 自立支援については災害関係法律で措置を講ずるのがよいのか、一般法で講ずるのがよいのか更に検討を行うべき。
- 被災者の救助については、要請主義や現物給付主義について、運用実態をよく把握しながら検討を行うべき。

#### 【男女共同参画の視点の重視】

- 発災直後の避難、物資の備蓄、確保・輸送、避難所の設置・運営、応急仮設住宅、復旧・復興、まちづくり、防災等の各段階において、男女共同参画の視点の重視に関する地方公共団体の責務を明確化するとともに、女性や子育て家庭のニーズに配慮した被災者支援、復旧・復興、防災等における対応についてのマニュアルを作成すべき。
- 地域防災計画、地域復興計画や避難所運営等の意思決定の場に女性が参画できるよう、地方防災会議の構成等について見直しを行うべき。
- なお、意思決定の場に女性を増やそうとしても、職務指定の関係上困難な場合があるため、改善を図るべき。

#### 【多様な主体の協働により社会の総力を挙げて立ち向かう防災】

- 住民や地域コミュニティの視点を取り入れて防災に取り組むため、学識経験者、住民代表及び民間事業者代表等で地域の防災に深い知見を持つものが地域防災計画の策定に参画できるよう制度改善を図るべき。
- 住民の視点に立った幅広い防災行政の推進のため、例えば、地方防災会議が中央防災会議に対し意見を申し述べる仕組みなど、ボトムアップの仕組みの導入を図るべき。

この中間報告書の内容は、各省庁が集めた情報から、被災地の実態はほぼ正確に把握され、問題提起も正確になされていると思慮される。これら課題解決に、①各省庁の枠を超えた横断的被災者対策の推進、②多様な災害で生じる多様な市民の多様な被災実態に応じた被災者支援対策は、車の両輪として生活者目線及びジェンダー・多様性の視点反映が不可欠であることは論を待たない。

XXXXX