

女性の視点からみる防災人材の 育成検討会議 報告書（案）

平成 29 年 12 月 19 日

本資料は、平成 29 年 12 月 19 日に開催した「女性の視点からみる防災人材の育成検討会議（第四回）」会議資料であり、同会議における議論を受けて、必要な修正を加える。
確定版については、後日改めて公表する。

目 次

1. はじめに	1
2. 現状と問題点	2
(1) 防災に対する女性の意識と取組	2
(2) 東京都における防災の講習会やセミナーへの女性の参加率	4
3. 人材育成の方向性	7
(1) 基本的な考え方	7
(2) 目指す人材像	7
(3) 人材育成事業のターゲット	8
(4) 今後の実施事業	8
4. 人材育成カリキュラム	9
(1) ウーマンセミナー	9
(2) 防災コーディネーター育成研修会	13
5. 今後の取組に向けた課題	17
6. 参考資料	19
(1) 検討会議の経過	19
(2) 委員及びオブザーバー	20

1 はじめに

防災対策については、被災者の視点に立って対策を推進することが重要である。

しかしながら、過去の災害においては、避難所での着替えや授乳の問題など様々な場面で女性の視点を踏まえた取組が十分なされなかったという指摘がある。

被災者の様々なニーズに対応し、よりきめ細かな災害の備えを実現するためには、防災分野でも女性の視点を取り入れられる仕組みが必要であると同時に、地域や企業で防災活動の核となって活躍できる女性防災人材の存在が必要である。

そこで、東京都は女性防災人材を育成するため、学識経験者等を委員とする「女性の視点からみる防災人材の育成検討会議」を開催し、女性が防災活動に取り組むにあたっての現状と課題を分析し、人材育成の方向性、人材育成のカリキュラム等を検討した。また、東京都ならではの地域特性等を踏まえ、検討を行った。

本報告書は、平成29年度に4回開催した「女性の視点からみる防災人材の育成検討会議」の検討内容をとりまとめたものである。

2 現状と問題点

(1) 防災に対する女性の意識と取組

○ 「防災」に対して女性が抱いているイメージ

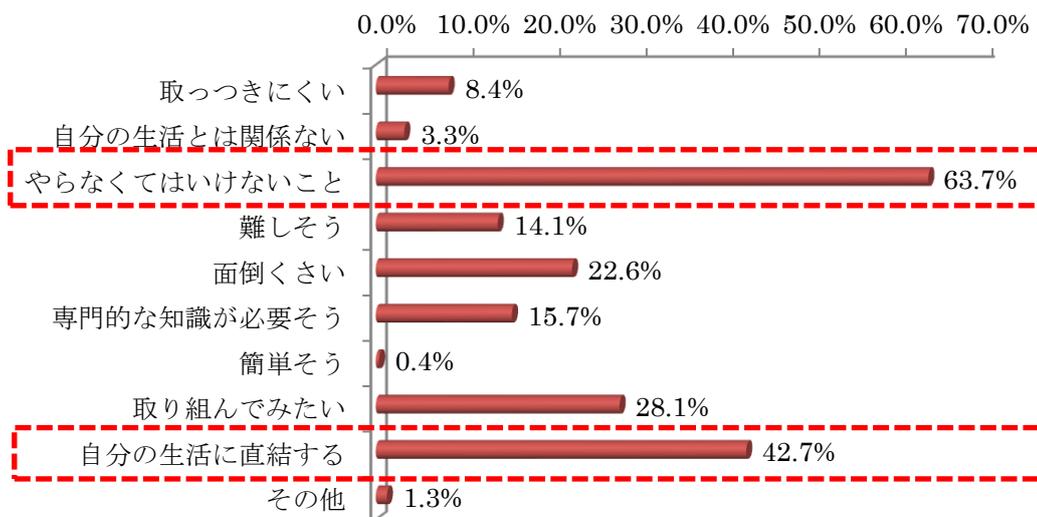
防災に取り組む必要性は感じているが、自分の生活と結びつけて考える女性は少ない

<設問>

あなたは『防災』という言葉にどのようなイメージをお持ちですか。(いくつでも)

【出典】東京都調査(平成29年度 東京都 n=548)

「防災」に対して、「やらなくてはいけないこと」というイメージを抱いている女性は63.7%だが、「自分の生活に直結する」というイメージを抱いている女性は42.7%となっている。



○ 防災に関する備え

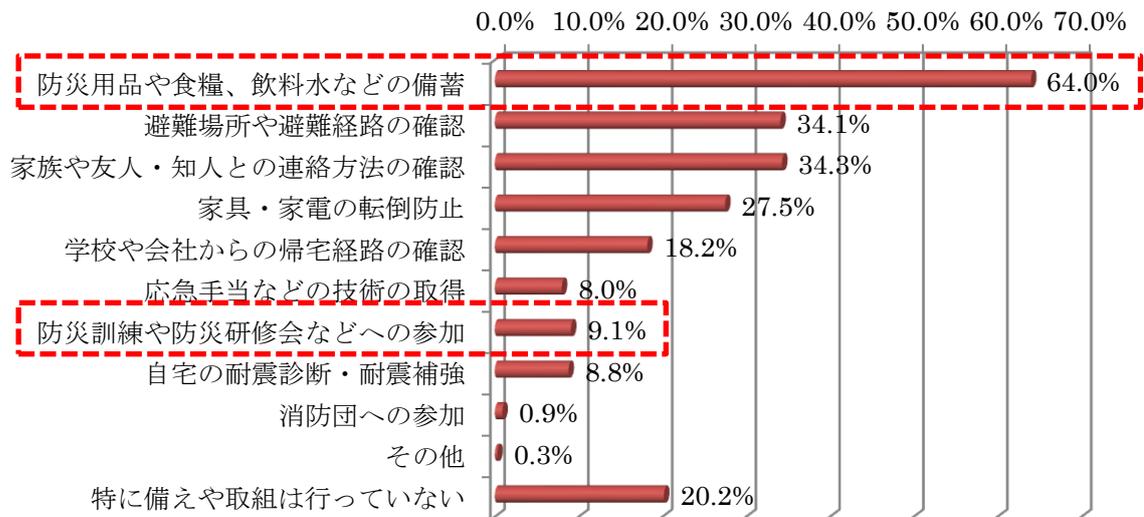
自分自身でできる備えは取り組む傾向にあるが、防災訓練や研修会等の防災活動への参加率は低い

<設問>

あなたがこれまでに行った防災に関する備えや取組はどれですか。(いくつでも)

【出典】東京都調査(平成29年度 東京都 n=7,393)

防災用品や食糧、飲料水などの備蓄をしている女性は64.0%だが、応急手当などの技術の取得は8.0%、防災訓練や防災研修会などへの参加は9.1%となっている。



○ 過去の震災を経験して感じたこと

避難所の運営や復興計画策定等の意思決定の場に、女性が参画していくことが必要だと考える女性が多い

- ・ 女性リーダーがいなかったことで、女性ならではの悩みが言えなかった。
- ・ 被災者は男性ばかりではないので、当然女性の視点は必要。
- ・ 女性は働き、子供を育て、時に介護をし、たくさんの役割をこなしている。その女性の考えを反映させないで良いまち作りはできないと思う。

【出典】東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査報告書

(2012年 特定非営利活動法人イコールネット仙台)

- ・ 各避難所でのニーズは、避難所ごとに異なるため、声を上げにくい避難者の声を吸い上げる仕組みや、女性や子育て家庭など多様な立場の避難者が運営に携わるなどの工夫も必要である。
- ・ 避難所でアンケートを行うと「女性の視点を反映して欲しい。」という声が多く、そうした声を踏まえた運営を行っていく必要がある。

【出典】平成28年熊本地震支援の記録～都の防災対策の実効性向上に向けて～

(2016年11月 東京都)

(2) 東京都における防災の講習会やセミナーへの女性の参加率

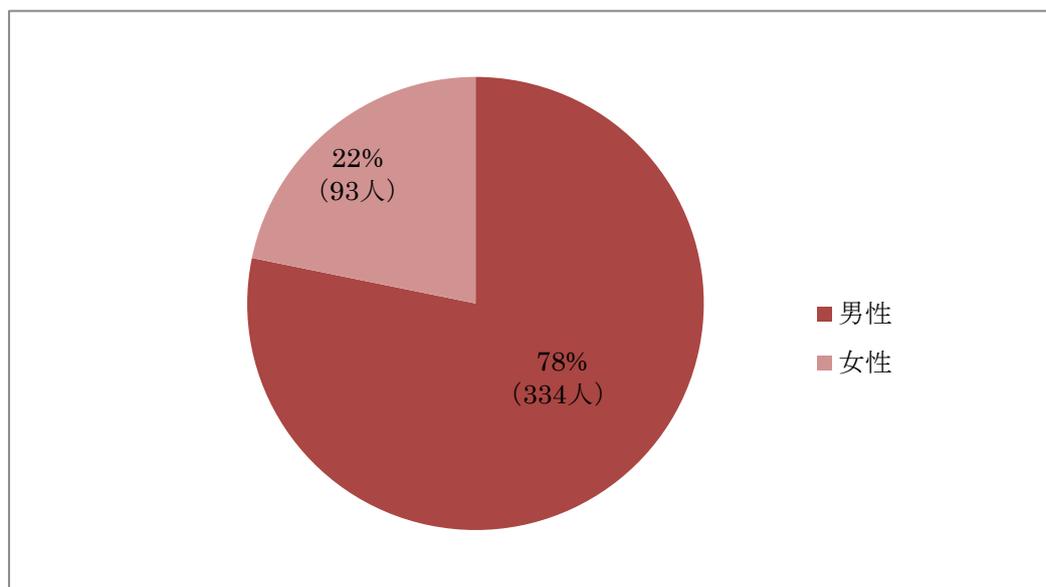
都民を対象とした防災の講習会やセミナーでは、全体的に女性の参加者は少ない傾向にあるが、リーダーを対象とした事業では、女性の参加者が特に少ない傾向にある。

① 地域防災活性化シンポジウム

- 自助・共助の取組の紹介を通じて、都民の防災意識を喚起し、地域防災活動の活性化を図ることを目的として年1回開催している。
- これまで、地域防災の専門家による講演や、都が認定している自主防災組織による活動事例発表等を実施した。



- 平成26年度から平成28年度までの参加者427名のうち、女性参加者は93名であった。



② 東京防災学習セミナー

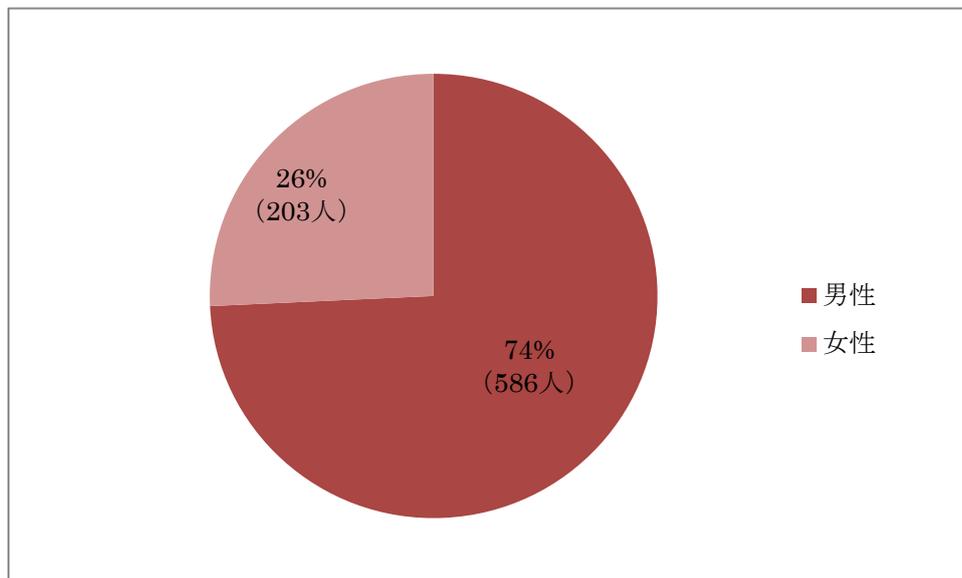
- 地域防災力の向上を図るため、町会・自治会へ防災の専門家を派遣し、「東

京防災」を活用した講義やディスカッションを実施している。

- 年間 300 回の町会・自治会等への派遣型研修に加え、年間 4 日間集合型研修を実施している。



- 平成 26 年度から平成 28 年度の集合型の参加者 789 名のうち、女性は 203 名であった。

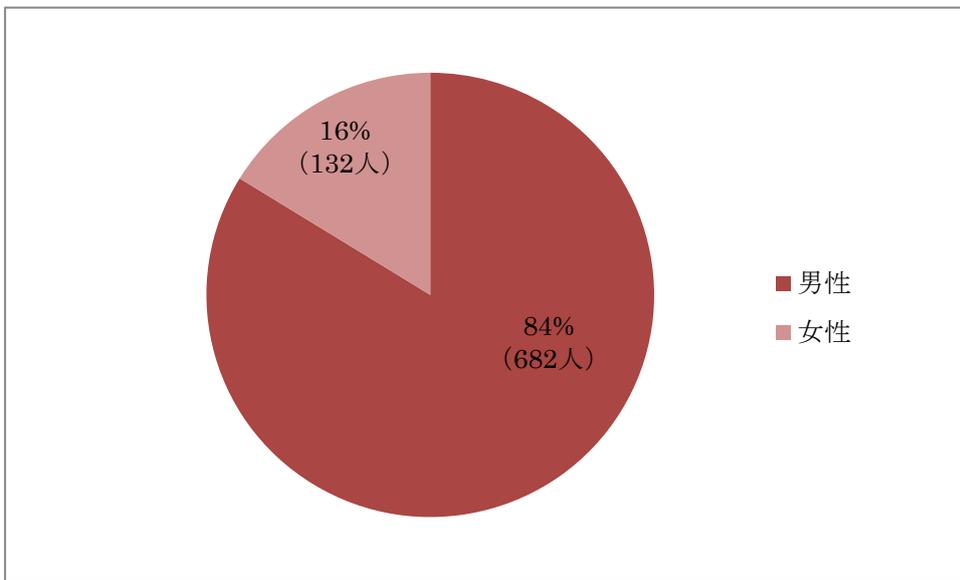


③ 防災市民組織リーダー育成研修会

- 防災市民組織のリーダーや区市町村職員を対象に、住民と連携しながら地域の諸課題を解決していくために必要な指導者としての視点を身につける研修会を実施
- まち歩きによる防災マップの作成や、作成した防災マップを活用した対応DIG（災害図上訓練：Disaster Iagination Game）を実施



○ 平成 26 年度から平成 28 年度までの参加者 814 名のうち、女性は 132 名であった。



3 人材育成の方向性

災害時に活躍できる女性防災人材の必要性については、過去の災害においても度々指摘されてきたが、人材育成の取組を力強く推進していくためには、地域特性等を踏まえ、東京都として女性防災人材の育成に取り組む方向性を示す必要がある。

(1) 基本的な考え方

○ 災害時に「その場」で活躍できる人材を育成する

- 居住地域を離れて、通勤や通学をしている人も多く、地域外で被災する可能性がある。
- 買物や観光目的で都外からの来訪者も多い。
- そのため、東京の地域特性を踏まえると、居住地域だけでなく、災害時に「その場」で活躍できる人材が求められる。

○ 平常時においても、被害軽減のための日常の備えに役割が果たせる人材を育成する

- 災害時に活躍ができるためには、平常時においても様々な実践を積み上げておく必要がある。

(2) 目指す人材像

3 (1) で示した基本的な考え方に基づき、以下の3つの力を備えた人材を理想とし、それらを身につけた人材を、ここでは「防災コーディネーター」と呼称する。

① 自らの身を守るために必要な知識を身につけている

- 災害時は、自分の命を守ることが一番重要であることから、まずは身を守る知識全般を体系的に身につける必要がある。
- 身につける知識は、災害時のタイムライン（発災前～発災直後～避難行動時～避難生活時～復旧・復興期）に沿って、それぞれの時点で必要となる知識全般とする。
- 特に、発災前と復旧・復興期の知識に焦点を当て、被災者となりにくい人材、あるいは、被災者となってもしなやかに立ち直ることができる人材を目指す。

② 身につけた知識に基づき、適切な行動をとることができる

- 災害時に活躍するためには、単に知識を身につけているだけでなく、知識に基づいた適切な行動をとれる必要がある。
- 活躍するシーンは、主に地域・職場・外出先の3つが想定されるが、1人の女性が、地域にもおり、職場にもいるといういくつかの属性をもっているという点にも留意しなければならない。

③ 周囲の人を牽引するコミュニケーション能力を身につけている

- 災害時にリーダー的存在として周囲の人を牽引していくためには、多様なニーズを適切に聞きだし、ニーズの解決に向けて適切な人へとつないでいく力が必要である。
- そのためには、自らの考え方や知識を周囲の人へ正しく伝え、それに基づく行動をとってもらうコミュニケーション能力が必要である。

(3) 人材育成事業のターゲット

- 東京には、地域で暮らす人だけでなく、都外から働きに来る人や学びに来る人、買い物に来る人など、多くの女性がいる。
- また、地域の構成員も町会・自治会組織だけでなく、職能団体や事業者団体に加え、福祉団体やNPO法人、包括支援センターなど、多様性に富んでいる。
- 更に、働く女性についても、業種は様々であり、保育園や幼稚園のように地域密着型の業種もあれば、福祉系や介護系など、災害時に重要な役割を果たす専門的職種に就いている人もいる。
- このように人材育成事業のターゲット候補はたくさん想定しうるが、昼間人口が多いという東京の地域特性を踏まえ、当面は「職場」と「地域生活」という2つの場面を切り口とした人材育成事業を実施する。

(4) 今後の実施事業

防災活動に関わる女性が少ないだけでなく、防災の講習会やセミナーに参加する女性も少ないという現状を踏まえると、初めからリーダー的人材のみを育成することは難しい。

そこで、人材の裾野を広げるための事業（基礎編）とリーダー的人材を育成する事業（応用編）の2段階に分けて事業を実施する。

なお、リーダー的人材を育成する事業においては、受講者に「リーダー的人材になってもらう」という事業の目的を、明確に提示することが必要である。

① ウーマンセミナー（基礎編）

- 災害のタイムラインに沿い、基礎的な防災知識の習得をする。
- 被災した際に自分がいるシーンを想定し、「その場」で必要となる知識に基づく行動も習得する。

② 防災コーディネーター育成研修会（応用編）

- 周囲の人をより良い方向に導く人材（防災コーディネーター）の育成に向けて、災害時に発生する多様なニーズを把握し、解決するために必要な知識や行動を習得する。
- 災害時に自分の身に起こることだけでなく、地域や職場等で周囲の人に起こりうることを学び、避難所や会社内で発生しうる様々なニーズやトラブルへの対処方法や解決に必要なコミュニケーション能力も習得する。

4 人材育成カリキュラム

3で示した人材育成の方向性に基づき、学ぶべき知識と具体的な人材育成カリキュラムを以下に示す。

なお、実施場所や実施時間等については、実施先のニーズやターゲットに合わせて、柔軟に設定することが重要である。

また、事業の実施にあたっては、危機管理部門（防災部門）だけでなく、男女共同参画部門と連携をすることが望ましい。

（1）ウーマンセミナー

基礎編にあたるウーマンセミナーでは、防災の知識がない女性に、職場や地域にいる時に災害が起きた場合、自分の身に何が起きるのか、どうやって身を守るのかを学んでもらうことを目的とする。

実施にあたっては、「職場編」と「地域生活編」の2つのコースを用意し、想定される参加者層に合わせて、以下のように実施内容を変えることを想定する。

（例）

①職場編

（実施時間）

- ・平日夜間 19時30分～21時（90分程度を想定）

（実施場所）

- ・協力企業内オフィス（協力企業等のニーズに応じて、開始時間を早めることや日中実施も検討）
- ・多くの女性が働いており、参加がしやすい場所

（例）

②地域生活編

（実施時間）

- ・休日昼間 14時～16時（120分程度を想定）

（実施場所）

- ・地域の公民館等
- ・都府県施設内会議場

具体的な学習内容については、発災直後から生活再建期までを時系列で、起こりうる事態とその対処方法について学んでいき、最後に事前の備えを学ぶという流れにしている。

職場編・地域生活編では、それぞれの参加者のニーズに応じて必要な内容を組み

合わせて実施する。

以下に、ウーマンセミナーで身につける主な知識と狙いを示す。

I セミナーの導入

<女性が防災を学ぶことの重要性について理解する>

(1) 防災分野における女性の力の必要性

—女性の力が防災分野においても必要とされていることを理解する。

(2) 自分の身に起こりうること

—都の被害想定を基に、自分の身を守るための知識を身につける必要性を学ぶ。

II 災害発生直後に関する知識

<もし災害が発生したらどう行動すべきか、自分の命を守るために必要な知識を学ぶ>

(1) 身の安全を確保する

—災害発生直後には、どの場所においても自分の身を守ることが一番重要であることを学ぶ。

(2) 避難行動

—自宅、外出先、職場のそれぞれにおいて、被災したときにどのような行動をとるべきかを学ぶ。

(3) 会社で帰宅困難者になってしまった場合

—会社で帰宅困難者になってしまった場合には、むやみに帰宅しようとせず、3日間は会社に留まることが重要なことを学ぶ。

(4) 外出先で帰宅困難者になってしまった場合

—外出先で帰宅困難者になってしまった場合には、まず身の安全を確保し、家族の安否を確認するとともに、地域のルールに従って一時滞在施設等に移動することを学ぶ。

III 避難生活期に関する知識

<災害発生後3日目以降の生活で必要となる知識と適切な行動を学ぶ>

(1) 避難所での生活の場合

—避難所生活で起こりうることを理解し、避難者同士の共助が必要なことを学ぶ。

(2) 自宅に留まる場合

—自宅に留まって避難生活をする場合（在宅避難）では、普段通りの生活を送ることができなくなるということを学ぶ。

Ⅳ 生活再建期に関する知識

<災害発生後、生活再建に踏み出すために必要となる知識について学ぶ>

—生活再建のモデルケースを基に、罹災証明書の仕組みと支援策を学ぶ。

Ⅴ 事前に行うべき対策

<災害が起きてから後悔しないよう、今できる備えを学び、講習受講後の実践を促す>

(1) 発災直後に役立つ対策

—家具の転倒・落下・移動防止対策や帰宅困難になった際の備えなど、発災直後に自分の身を守るためにできる事前の対策を学ぶ

(2) 避難生活期に役立つ対策

—在宅避難に役立つ、「日常備蓄」の考え方や実践方法を学ぶ。

※詳細については、別紙「ウーマンセミナーカリキュラム(案)」を参照のこと。

(2) 防災コーディネーター育成研修会

応用編にあたる防災コーディネーター育成研修会では、災害が起きた場合に、自分の身だけでなく、職場や地域に何が起きるかを理解し、的確な対応を取ることができる人材を育成する。

さらに、自分や周囲の人のニーズを把握し、改善に向けた交渉や提案ができる人材の育成を目指す。

実施にあたっては、「職場編」と「地域生活編」の2つのコースを用意し、想定される参加者層に合わせ、以下のように実施内容を変えることを想定する。

(例)

①職場編

(実施時間)

- ・休日複数日（2日程度）

※平日夜間に実施する場合は、短時間に区切り、複数日程で実施

(実施場所)

- ・協力企業内オフィス（協力企業等のニーズに応じて、開始時間を早めることや日中実施も検討）
- ・多くの女性が働いており、参加がしやすい場所

(例)

②地域生活編

(実施時間)

- ・休日複数日（2日程度）

(実施場所)

- ・地域の公民館等
- ・都有施設内会議場

具体的な学習内容については、災害時に地域や職場で周囲の人にどのようなことが起こるかを知り、周囲の人と協力しながら解決するための方法を考えるという流れにしている。

職場編・地域生活編では、それぞれの参加者のニーズに応じて必要な内容を組み合わせて実施する。

以下に、防災コーディネーター育成研修会で身につける主な内容と狙いを示す。

I はじめに

<災害時における共助の重要性と女性防災人材の必要性について理解する>

(1) 災害時における共助の重要性

—災害時には、「自助」「共助」「公助」の連携が不可欠であり、とりわけ「共助」の果たす役割が大きいことを学ぶ。

(2) 女性防災人材の必要性

—災害時には、女性や子ども、高齢者等の多様なニーズを把握し、解決していく人材が欠かせず、その中で女性の力が必要とされることを理解する。

II 災害時に地域で起こること

<災害時の避難生活は様々であり、地域の中には配慮が必要な人もいることを知る>

—災害時には、避難所での避難生活、自宅での避難生活、あるいは避難所での生活ができず、やむを得ず自宅で避難生活を送る等、様々な避難生活の形態があることを知り、その中には配慮が必要な人もいることを理解する。

III 地域における助け合い

<災害時に避難所等において起こりうる様々な問題の解決方法を考える>

(1) 避難所運営の知識

—多様な人が円滑に避難所生活を送るための方法について学ぶ。

(2) 多様な避難者への配慮

—避難所には、多様な人が来る可能性があり、それぞれに異なるニーズへどのように対応すべきか考える。

(3) 避難所での防犯

—災害時には、環境の変化やストレスの増加から、DVや性犯罪などが悪化する傾向にあることを学び、未然の防止策や相談窓口の設置が必要なことを考える。

(4) 避難所での衛生管理

—避難所における衛生管理は非常に重要な問題であることを学び、特に重要となるトイレ対策については、衛生対策だけでなく、様々な人が使用することへの配慮や防犯対策の必要性について学ぶ。

(5) 避難者の健康維持

—避難所での生活において、健康維持が重要であることを学び、起こりうるリスクとその対処法について学ぶ。

(6) 物資の配布

—物流機能が麻痺する災害時には、必要とされる物資が不足しがちであり、避難所内の様々なニーズを把握し、必要な人へとつないでいくことが求められることを学び、ニーズの把握方法や物資を配布する上で必要な配慮について考える。

(7) 固定的な性別役割の解消

—災害時には、男性は指導的役割を、女性は炊き出しや掃除をというように、性別役割が強化される傾向がみられるが、それらの問題点と解消するために必要な対策について考える。

(8) 避難所で起きるその他の問題

—避難所内で起こりうる避難者同士のトラブルにも目を向け、どのように解決すべきかを考える。

(9) 在宅避難者の支援について

—地域内には、避難所に行かない、あるいは様々な事情から避難所に行けない人がいる中で、どのように地域として支援の手を差し伸べるべきかを考える。

IV 災害時に職場で起こること

<災害が発生した際の職場における行動の原則を知る>

(1) 従業員や利用客の安全確保

—企業は災害時に従業員や利用客の安全確保を最優先することを知る

(2) 一斉帰宅の抑制

—会社で帰宅困難者になってしまった場合には、むやみに帰宅しようとせず、3日間は会社に留まることが重要なことを学ぶ

V 職場における助け合い

<災害時に職場等において起こりうる様々な問題の解決方法を考える>

(1) 会社内に3日間留まる

—会社内に3日間留まるにあたっては、避難所における生活と同様に、多様なニーズが発生することに気づくとともに、従業員同士で助け合って対応していく方法を考える。

(2) 帰宅困難者を受け入れる

—災害時に公共交通機関が停止した場合には、会社外の帰宅困難者が受け入れを求めてくる場合が考えられるが、そのような場合に、帰宅困難者を受け入れるべきか、受け入れるに当たって必要な準備や配慮が何かを考える。

(3) 仕事と家庭の両立

—災害時においても、事業継続のために働き続けることが求められる場合もあ

る一方で、育児や保育等の事情を抱え、仕事と家庭生活との両立が求められる可能性があることを学ぶ。

VI 改善に向けてできることを知る

＜災害時の様々なニーズを解決するために必要な能力を身につける＞

(1) コミュニケーションの取り方を知る

—災害時に多様なニーズを聞き取り、適切な人へとつなげていくために必要となるコミュニケーションの取り方を学ぶ。

(2) 災害時に声を上げにくい人がいることを知る

—災害時に支援が必要な人から、必ずしも支援を求める声が上がるとは限らないため、過去の災害事例等から、災害時に必要とされる支援について、あらかじめ考える。

(3) 男女共同参画の視点を防災に

—災害時の多様なニーズを解決していくためには、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の参画を拡大し、男女双方の視点に配慮した防災対策を推進することが必要であることを学ぶ。

※詳細は、「防災コーディネーター育成研修会カリキュラム（案）」を参照のこと。

※以上に示したカリキュラムを基に、研修で使用するテキスト等を作成することとする。

5 今後の取組に向けた課題

本事業を実施するにあたり、今後の検討課題として考えられるものは以下のとおりである。

<事業実施における課題>

(1) 区市町村との連携

避難所や自主防災団体など地域防災活動を所管する区市町村における取組は、とりわけ重要である。

そこで、希望する区市町村には本事業のプログラム・テキスト等を提供する一方で、都事業の受講者募集や実施会場については、協力を依頼するなど区市町村と密接に連携していく必要がある。

(2) 企業等との連携

東京の地域特性を踏まえると、「職場」を切り口とした事業の実施は欠かすことができない。

そこで、事業の周知や参加者の募集、実施会場等について、企業等と密に連携をして実施していくことが必要である。

<受講者の活躍に向けた課題>

(1) 受講者へのフォローアップ

受講者は、単に研修を一回受講しただけでは、学んだ内容を直ちに実践できるようになるわけではない。研修の振りかえりなどにより、受講者が学んだことを実際に生かしていけるように継続的なフォローアップの仕組みを考えていく必要がある。また、受講者同士のネットワークづくりなども課題である。

(2) 地域社会や男性リーダーの理解

地域防災活動の中で、本事業の受講者が活躍できるようにするためには、自主防災団体で防災活動を担う人材の多数を占める男性の理解が重要である。

そこで、都が実施している防災市民組織リーダー育成研修会の研修内容についても、本検討会議の意見を活かしたものに改善していく必要がある。

また、地域の理解を得られるよう、女性防災人材の存在を広めていく方法につい

ても課題である。

＜事業の将来的な展望にあたっての課題＞

（１）内容の事後検証

今回策定した研修カリキュラムは、実際に事業を実施することで演習方法などの改善点が出てくることが想定される。

日々起こる災害の新たな知見や経験を活かす意味でも、カリキュラムについては不断の検証・改善をしていく必要がある。

（２）講師養成の必要性

防災活動にかかわる女性が少ないだけでなく、女性視点の防災対策にかかわる人材が少ないことから、本事業の研修講師を担う人材を確保していくことも必要である。将来的には、防災コーディネーター研修修了者を研修講師を担う人材候補として考えるなど、十分な講師人材の確保についても今後の課題である。

（３）その他

ターゲット層として学生や専門職などを対象とした事業の検討についても今後の課題とする。

また、受講修了者へのインセンティブとして、カードのような資格証交付について検討する。

6 参考資料

(1) 検討会議の経過

「女性の視点からみる防災人材の育成検討会議」における開催日程及び議事概要は以下の通り。

第1回検討会議

日 時：平成29年5月23日（火）15：00～16：30

議事概要：委員・オブザーバー紹介

東京都課題報告

各委員プレゼンテーション

第2回検討会議

日 時：平成29年8月31日（木）15：00～17：30

議事概要：目指す人材像について

人材育成事業の実施方法とターゲットについて

カリキュラム・テキストの考え方について

第3回検討会議

日 時：平成29年11月21日（火）10：00～12：00

議事概要：カリキュラム・テキストの素案について

第4回検討会議

日 時：平成29年12月19日（火）15：00～17：30

議事概要：最終報告（案）について

(2) 委員及びオブザーバー

<委員名簿>

(五十音順、敬称略)

氏名	現職
浅野 幸子	減災と男女共同参画 研修推進センター 共同代表
石井 美恵子	東京医療保健大学 大学院 看護学研究科 准教授
市古 太郎	首都大学東京 都市環境科学研究科 都市システム科学域 教授
◎重川 希志依	常葉大学 大学院 環境防災研究科 教授
菅原 幸弘	墨田区 都市計画部 危機管理担当 防災課長
鈴木 秀吾	八王子市 生活安全部 防災課長
宗片 恵美子	特定非営利活動法人イコールネット仙台 代表理事

◎：座長

<オブザーバー>

(五十音順)

機関名
東京商工会議所 地域振興部
東京消防庁 防災部 防災安全課
東京都 生活文化局 都民生活部 男女平等参画課