

東京防災と東京くらし防災の一層の具体化

～特に要配慮者・ジェンダー・子ども視点



日本大学危機管理学部
(元自治体危機管理課長)
(法務博士(専門職)、保育士)

鈴木秀洋

【研究分野】 行政法・地方自治法・危機管理
(ダイバシティー&インクルージョン及び社会的弱者にしないという
観点から、子ども、ジェンダー、災害・防災対策など)

目次

- 1 両ブックへの声①～④（両ブックへの声現在該当箇所（例））
- 2 盛り込む知見・内容など？
 - 第一に、発行後の状況変化（法改正等）
 - 第二に、国と都の取組
- 3 私の視点・私の方針提言①☆～④☆
- 4 （参考）

両ブックへの声①

大学や研修会で導入・基礎編として
両ブックをテキストとすることがある。

- 両ブックともコンパクトで使える。
- 「東京くらし防災」は デザインもかわいい。
- 読みやすい。
- よく見ると検索等必要な情報にアクセスできる。

両ブックへの声② 障害者視点の不足

- 具体的記述がない。
- 健常者対象の本とを感じる。
- 自分は対象とされていないと疎外感がある。
- 具体的にどこに逃げるのか？結局わからない。
- 障害者が避難したときの困難について記述がない。
- 障害者が避難所で受け入れられない現実を無視している。
- 障害者も様々なのに症状ごとに参考になる記述がない。

両ブックへの声③ SOGI・LGBTQ視点不足😞

- どのように配慮すべきかの視点が無い。
- 差別の現状・現実があるのに記述が全くない。
- 男女別の配慮（二分的）記述では、性別確認や性別による区分けが災害時に行われてしまう。
- 性的少数者がカミングアウトを強制される事態となる。
- 性的少数者への配慮の具体が無い限り、
自宅が危険でも自宅に居ざるを得ない。
- 避難所の方がかえって危険・ストレス・プレッシャー
- 性的少数者がトイレやお風呂など利用できるとは思えない。

両ブックへの声④ その他

- 独居高齢者や障害者は一人で（自助で）は、逃げられないのに配慮がない。
- DV被害者や子ども虐待被害当事者の存在への言及がない。
- 認知症を抱える家族の困難（対処）への言及がない。
- 自助ができる人を対象にしている本だと理解したので読んですぐ（必要な情報はないと）戻した。

両ブックへの声 現在該当箇所（例）

【要配慮者等の記述の少なさ】

（例）『東京くらし防災』 102頁

「発災直後の行動」の項目

→要配慮者及びその支援者に対する記述がなく、ブックの名宛人でないとの疎外感

（例）『東京くらし防災』 140頁

「避難所での配慮」の項目

「災害時こそ思いやりと支援を」と題し、「妊産婦、子供、高齢者、外国人、LGBTの方や障害のある方などのほか、様々な...思いやりと支援を心がけましょう」

→この抽象的記述だけでは意味がなく、「支援」として、どういう具体策があるのかが知りたい。そうでなければ、避難することによってかえって安全性を害されることがある。

【Q】盛り込む知見・内容など？

第一に、

両ブック発行後の状況変化（法改正等）を織り込む！

（１）避難の段階

→避難行動要支援者

* 法改正・指針改訂

（２）避難所での生活の段階

→ ・ 要配慮者 ・ 福祉避難所

* 法改正・ガイドライン改訂

避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針 改定のポイント（令和3年5月）

■改定の経緯…「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）」令和2年12月24日

<課題・背景>

- 近年の災害においても高齢者や障害者が犠牲となっており、災害における全体の死者のうち65歳以上の高齢者の割合は、令和元年台風第19号では約65%、令和2年7月豪雨では約79%であった
- 災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、個別避難計画の作成促進が重要

■災害対策基本法の改正（令和3年5月）

避難行動要支援者ごとに「個別避難計画」の作成を市町村の努力義務とするとともに、作成に必要な個人情報の利用及び個別避難計画の活用に関する平常時と災害発生時における避難支援等関係者への情報提供について、個人情報保護条例等との関係を整理の上、規定を新設

主な改定内容（記載の追加）

○優先度の高い避難行動要支援者についての個別避難計画の作成目標

- ・市町村が主体となり、地域の実情に応じておおむね5年程度で作成に取り組む

○個人番号を活用した避難行動要支援者名簿・個別避難計画の作成・更新

- ・個人番号（マイナンバー）を活用して、避難行動要支援者名簿・個別避難計画に記載する情報を取得できるようになり、自治体職員の業務負担の軽減や、現状に即した避難支援等につながる

○個別避難計画の作成に関する留意事項

- ・計画作成の業務には、本人の状況等をよく把握し、信頼関係も期待できる福祉専門職の参画が極めて重要
- ・避難を支援する者の確保（個人とともに団体（自主防災組織や自治会等）も避難支援等実施者になり得る）
- ・避難を支援する者の負担感の軽減（複数人で役割分担をする、地域の避難訓練等を通じた支援者の輪を広げる取組）
- ・計画の作成後も、計画内容の改善や避難の実効性の向上につながるため、避難訓練を行うことが適切
- ・個別避難計画情報についての避難支援等関係者への提供（本人の同意又は条例に特別の定めがある場合は、平時から地域の自主防災組織や消防団、民生委員等の避難支援等関係者と情報を共有）
- ・社会福祉施設等から在宅に移る避難行動要支援者については、速やかに避難行動要支援者名簿に記載し、避難支援に切れ目が生じないように留意 など

福祉避難所の確保・運営ガイドライン 主な改定のポイント（令和3年5月）

■改定の経緯

「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について（最終とりまとめ）」令和2年12月24日

<課題・背景>

- 障害のある人等については、福祉避難所ではない避難所で過ごすことに困難を伴うことがあるため、一般避難所への避難が難しい場合があり、平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声がある
- 指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進んでいない（令和2年現在9,072箇所）等

改定の趣旨

指定福祉避難所の指定を促進するとともに、事前に受入対象者を調整して、人的物的体制の整備を図ることで、災害時の直接の避難等を促進し、要配慮者の支援を強化する

主な改定内容（記載の追加）

- 指定福祉避難所の指定及びその受入対象者の公示（災害対策基本法施行規則の改正に伴う措置）
 - ・指定避難所について、指定福祉避難所を指定一般避難所と分けて指定し、公示する
 - ・指定福祉避難所の受入対象者を特定し、特定された要配慮者やその家族のみが避難する施設であることを指定の際に公示できる制度を創設
 - ※「高齢者」、「障害者」、「妊産婦・乳幼児」、「在校生、卒業生及び事前に市が特定した者」など受入対象者を特定した公示の例を記載
 - 受入れを想定していない被災者が避難してくる懸念に対応し、指定福祉避難所の指定促進を図る
- 指定福祉避難所への直接の避難の促進
 - ・地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセス等を通じて、要配慮者の意向や地域の実情を踏まえつつ、事前に指定福祉避難所ごとに受入対象者を調整等を行う
 - 要配慮者が日頃から利用している施設へ直接の避難を促進する
- 避難所の感染症・熱中症、衛生環境対策
 - ・感染症や熱中症対策について、保健・医療関係者の助言を得つつ、避難所の計画、検討を行う
 - ・マスク、消毒液、体温計、（段ボール）ベッド、パーティション等の衛生環境対策として必要な物資の備蓄を図る
 - ・一般避難所においても要配慮者スペースの確保等必要な支援を行う
- 緊急防災・減災事業債等を活用した指定福祉避難所の機能強化
 - ※社会福祉法人等の福祉施設等における自治体の補助金に対する緊急防災・減災事業債活用も可能に

【Q】盛り込む知見・内容など？

第二に、

国と都の取組を織り込む！

(1) 国（内閣府）の取組分析 （防災×ジェンダー）

※内閣府男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン検討委員会委員

※内閣府防災研修プログラム改訂検討会（座長）

(2) 東京都の取組分析 （防災×ジェンダー・要配慮者）

※東京都防災会議委員

【国の取組】⇒女性の視点を組み込んだガイドライン改定（R2.5）



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5月 男女共同参画局

- 災害は、自然現象（自然要因）とそれを受け止める側の社会の在り方（社会要因）により、その被害の大きさが決まると考えられており、被害を小さくするためには、社会要因による災害時の困難を最小限にする取組が重要。
- 中でも、人口の半分は女性であり、女性と男性が災害から受ける影響の違いなどに十分に配慮された女性の視点からの災害対応が行われることが、防災や減災、災害に強い社会の実現にとって必須。
- 都道府県・市町村の防災・危機管理担当部局、男女共同参画担当部局が、女性の視点からの災害対応を進める際に参照できるように、基本的な考え方、平常時の備え、初動段階、避難生活、復旧・復興の各段階において取り組むべき事項を示すもの。

第1部 7つの基本方針

1. 平常時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基礎となる
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3部 便利帳

災害発生時に現場ですぐに活用できる
チェックリストやポスター等を掲載

備蓄チェックシート
避難所チェックシート
応急仮設住宅・復興住宅チェックシート
男女別統計チェックシート
授乳アセスメントシート
避難所の見守り・相談ポスター
部屋札用ビクトグラム例
女性の視点からの空間配置図例
マイ・タイムライン例
お役立ち情報一覧

第2部 段階ごとに取り組むべき事項

◆ 平常時の備え

- 職員の体制と研修
- 地方防災会議
- 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
- 避難所運営マニュアルの作成・改定
- 応援・受援体制（女性職員の積極的な受入れ/派遣）
- 物資の備蓄・調達・配布
- 自主防災組織
- 災害に強いまちづくりへの女性の参画
- 様々な場面で災害に対応する女性の発掘
- 女性団体を始めとする市民団体等との連携
- 防災知識の普及、訓練
- マイ・タイムラインの活用促進
- 男女別データの収集・分析

◆ 初動段階

- 避難誘導
- 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
- 災害対応に携わる女性職員等への支援
- 帰宅困難者への対応
- 女性に対する暴力の防止・安全確保

◆ 避難生活

- 避難所の開設・運営管理
- 避難所の環境整備
 - プライバシーの十分に確保された間仕切りなどについて写真を交えて具体的に提示
- 要配慮者支援における女性のニーズへの対応
- 在宅避難・車中泊避難対策
- 災害関連死の予防
- 物資の供給
- 保健衛生・栄養管理
- 避難所の生活環境の改善
- 子供や若年女性への支援
- 市町村域等を超えた避難生活

◆ 復旧・復興

- 復興対策本部
- 復興計画の作成・改定
- 住まいづくり（応急仮設住宅・復興住宅の提供と運営）
- 復興まちづくり
- 保健・健康増進
- 生活再建のための生業や就労の回復
- 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)

【○】 さらに、国として、研修プログラムを提示することとした！

男女共同参画局 Gender Equality Bureau Cabinet Office

男女共同参画とは 主な政策 推進本部・会議等 国際的協調 広報・報道 基本データ

検索 検索の使い方

内閣府ホーム > 内閣府男女共同参画局ホーム > 主な政策 > 災害対応 > 「災害対応力を強化する女性の視点」実践的学習プログラム

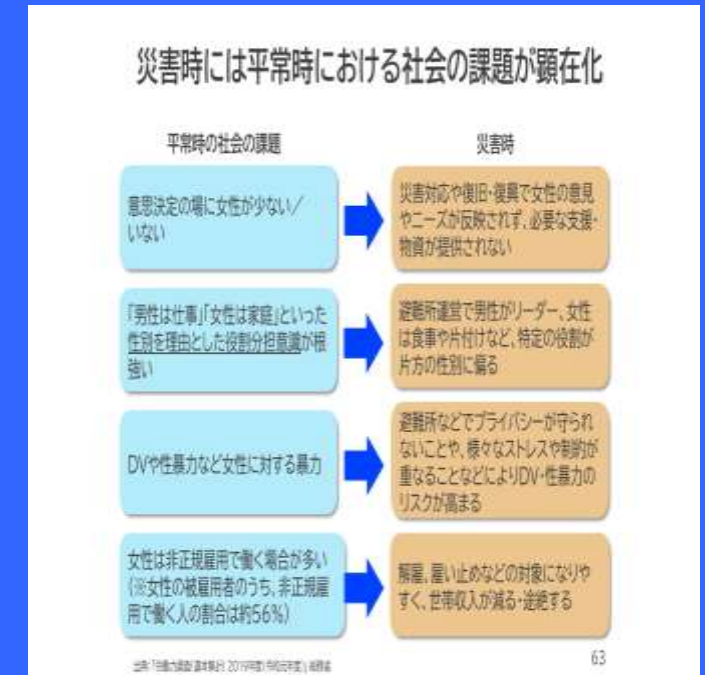
「災害対応力を強化する女性の視点」実践的学習プログラム

災害から受ける影響は、女性と男性で異なります。人口の51.3%は女性であり、災害対応に女性が主体的に参画し、女性と男性のニーズの違いに十分に配慮することは地域の防災力向上につながります。

本プログラムは、「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～」の内容に基づき、災害の各段階において、自治体職員が女性の視点に立って取り組むべきポイントや事例を学び、実践することを目的としています。印刷・投影用スライド教材のほか、動画教材もありますので、研修や勉強会、防災・男女共同参画関連のイベント等、様々な機会にぜひご活用ください。

プログラム教材

教材	ファイル	内容・使い方
手引書	PDF形式:2,624KB	目的や企画・実施の手順、留意点等に加え、参考資料として、関連する法律、データ等も記載
セッション1	動画教材※	ストリーミング再生はこちら
	スライド教材	PDF形式:999KB PPT形式:5,503KB 動画で使用しているスライド教材



東京都の新たな横断的取組

東京都地域防災計画（震災編）改定方針（案）

05 検討体制とスケジュール

- 地域防災計画の**施策分野ごと**に、関係各局や関係機関、専門家等で構成される**検討部会（部長級）**・**作業部会（課長級）**を設置し、個別具体的に検討を実施

検討部会

地域防災力向上部会、安全な都市づくり部会、交通・ライフライン部会、応急対応力強化部会、情報通信部会、医療機能確保部会、帰宅困難者対策部会、避難対策部会、物流・備蓄対策部会、住民の安全確保・生活安定部会、津波等対策部会（島しょ防災対策含む）

※部会の運営：部会それぞれに、関係の深い部署による事務局を設置し、各部会特有の課題を主体的に検討

- 減災目標の設定や女性の視点など、分野横断的な課題については、既存の「防災対策推進WG」や「女性・要配慮者の視点PT」を活用して検討



検討スケジュール

- 令和4年5月25日 東京都防災会議にて計画修正の発議
- 令和5年1月下旬 東京都地域防災計画（震災編）修正素案公表
- 令和5年度早期 東京都地域防災計画（震災編）修正 決定


➡ 計画の修正決定後は、各種防災関連計画、救出救助計画、都政のBCP等を順次見直し

東京都地域防災計画 震災編 (令和5年修正) 素案 主な修正のポイント

東京都地域防災計画 震災編 (令和5年修正) 素案第2部等の各章や分野横断的視点ごとに、今回の修正のポイントを整理

東京都地域防災計画 震災編 (令和5年修正) 素案 主な修正のポイント

分野横断的視点：多様な視点 (災害関連死の抑制)

自助・共助の推進	避難所における生活環境の確保	生活再建に向けた対策
<ul style="list-style-type: none"> ○ 関係団体等とのネットワークの形成を推進し、女性や要配慮者等を含む多様な被災者に対する支援の推進 ○ 住民や管理組合等を対象としたセミナーを実施し、マンションの防災力向上を推進 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区市町村における保健活動班による巡回健康相談等が円滑に行われるよう、通信機器を活用したリモート支援を実施 (再掲) ○ 女性・要配慮者等の視点を踏まえた、避難所管理運営指針の改訂や区市町村の避難所運営体制整備の支援 (再掲) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区市町村との連携による総合的なトイレ対策の推進 <small>携帯トイレ▼</small>  <small>写真：避難所等におけるトイレ対策の手引き (兵庫県)</small> ○ 国の基準や災害関連死対策の視点を踏まえ、入居者の孤立防止や団地・地域住民との交流に配慮し、応急仮設住宅の規模に応じた集会室等の設置について検討 (再掲)

分野横断的視点：多様な視点 (女性・要配慮者等の視点)

被災地派遣経験を有する女性職員、被災者、ボランティア各々の視点から意見を集約し、「女性・要配慮者等PT」を通じて、女性や子供、性的マイノリティのほか、高齢者、障害者、及び外国人等の要配慮者等の視点を踏まえた対策を整理

日頃からの普及啓発	適切な避難への対応	被災生活の支援等
<ul style="list-style-type: none"> ○ 防災に関する政策・方針決定過程における女性や高齢者、障害者などの参画を拡大 ○ 自助・共助の取組向上に向け、男女双方の視点や外国人等の視点を踏まえた調査により、都民の防災意識や取組状況を把握 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 災害時にも、障害者の意思疎通を行う権利が尊重されるよう、手話や文字・音声など障害者等に配慮した情報伝達方法を確立 (再掲) ○ 避難所・福祉避難所・社会福祉施設等への福祉専門職派遣による運営支援を実施 (再掲) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区市町村と連携し、被災者生活実態調査 (被災者センサス) を実施 ○ 東京ボランティア・市民活動センターと協働で東京都災害ボランティアセンターを設置し、女性・要配慮者等の視点も踏まえ、区市町村災害ボランティアセンターや関係団体等に対して支援を実施

【私の視点・私の方針提言①☆】

- ①☆ 障害者やLGBTQ当事者に対して、
自分たちを名宛人として
必要な情報を届けているブックであると思ってもらおう！

【私の視点・私の方針提言②☆】

②☆

- ① 要配慮者の概念を拡大して対応策を記述する。
- ② とるべき行動がより具体的にわかる記述とする。

災害対策基本法第8条2項⑮

(施策における防災上の配慮等)

第八条

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

⑮ 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項

【Q】特に配慮を要する者？⇒【A】妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等

⇒⇒【私の提言】

さらに、LGBTQ当事者、DV被害者、被虐待児等も含めて広く解釈する！

【私の視点・私の方針提言③④☆】

③☆【避難所生活の具体化・視覚化】

避難所生活が日常生活（衣食住）と比し、どの程度制約（我慢）されるのか、その具体的視覚化がなされることが望ましい。

⇒制約の程度により、避難するか、倒壊しても自宅に留まるか（命の存続係る比較衡量）を決めざるを得ないとの声への応答が必要

④☆【障害やLGBTQを一纏めにせず、具体的な（類型別）記述を加える】

⇒いわゆる「健常者」、「多数者」とは自助・共助の備えが異なり、特別の準備・配慮が必要であり、その視点と具体策（情報含む）を提供して欲しいとの声への応答が必要

【参考（情報提供）】

【○】 過去の震災時の教訓をきちんと学ぼう！

東日本大震災大川小津波事件裁判高裁判決（最高裁確定）

74人の児童と10人の教職員が小学校で命を落とした事例

高裁判決の特徴：災害対応として、
①事前対策の必要性、②組織対応の必要性
（組織的過失）を認めたこと

※映画『生きる』
-大川小学校津波裁判を闘った人たち

【出典・引用・参考文献等】

- ・ 内閣府及び東京都公開資料等から引用
 - ・ 鈴木秀洋 『虐待・DV・性差別・災害等 社会的弱者にしない自治体法務』（第一法規）
 - ・ 鈴木秀洋 『自治体職員のための行政救済実務ハンドブック（改訂版）』（第一法規）
 - ・ 鈴木秀洋 『行政法の羅針盤』（成文堂） ほか

鈴木秀洋研究室ホームページ

<https://suzukihidehiro.com/>