

**女性の目線を活かした  
災害時緊急参集等の対策についての提案書**

(平成 29 年 12 月 18 日)

**平成 29 年度防災に女性の参加と目線を取り入れる検討会**

# 目 次

I. 背景.....	3
II. 検討会の概要.....	4
1. 目的.....	4
2. 本年度の検討テーマ.....	4
3. 位置づけ（根拠）.....	4
4. 要綱・検討委員.....	4
5. 検討会のこれまでの経緯.....	4
III. 本検討会から見えてきた課題.....	5
IV. 課題解決の基本的考え方.....	7
V. 課題解決にむけた提案.....	8
VI. 今後の予定.....	10
平成 30 年度以降の取り組み.....	10
別紙.....	11

## I. 背景

豊橋市は、平成14年4月に東海地震に係る「地震防災対策強化地域」、平成26年3月には、「南海トラフ地震防災対策推進地域」に指定され、近年では今後30年間に約70%の確率で、南海トラフ地震が発生するといわれている。

そこで本市は、南海トラフ地震発生時の対策を事前に検討し、豊橋市役所地震対策業務継続計画(平成29年6月改訂)を作成し、発災から1時間以内に初動体制の確立、被災状況の把握、消火・救助・救急活動が開始されることを目標として掲げた<sup>1)</sup>。

しかし、この時間に参集できる職員は、平成27年度に実施した調査によると、全職員の38%程度であった<sup>2)</sup>。さらに小さな子どもや介護を必要とする家族のいる職員からは、参集する気持ちがあっても、「夫婦2人が緊急参集となったら、見てくれる人がいない」、「参集できるかわからない」などの不安な声も聞かれたことから、発災直後に職員が参集できる、何らかの対策が急務であることが分かった。

実際に、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、鬼怒川洪水時の市職員の状況について文献検討を行うと、育児・介護が必要な家族がいる職員の緊急参集が難しい<sup>3)</sup>ことや、災害復興業務が長期化するほど、女性職員は業務と育児(介護)の両立で平時より負担が大きくなる<sup>4)5)</sup>ことが分かった。

また、本市が行った熊本地震に派遣された職員への聞き取り(平成28年熊本地震を踏まえた防災対策検討ワーキング)<sup>6)</sup>からも、被災地の職員が災害復興業務と自身の生活の立て直しに追われることで、不眠不休となり、心身を疲弊させていた様子が報告された<sup>7)</sup>。

これらのことから、本市も南海トラフ地震などが起きた時を見据えて、発災直後に職員が参集できる対策だけでなく、災害時に復興業務を行う職員に対してのサポート対策も事前に検討しておく必要があることが明らかとなった。

しかしながら、大規模な自然災害が発生した際の職員の職場への参集、育児・介護、生活の立て直しと定期的な心身の休息の両立は、本市職員に限らず、全ての企業・市民に関係する課題であると考えられる。よってこれらの課題を、全市民の課題であるという意識のもと、育児・介護世代の女性職員の目線から検討を行うこととした。

1) 豊橋市,豊橋市役所地震対策業務継続計画,P5,平成29年6月

2) 豊橋市,豊橋市役所地震対策業務継続計画「平成27年度災害時の参集方法についての調査」,P19,平成27年度

3) 社会法人 日本看護協会,「阪神・淡路大震災 災害時の保健婦の活動」,平成14年

4) 内閣府,男女共同参画の視点による平成28年度熊本地震対策状況調査,平成28年度

5) 朝日新聞,「水害そのとき:下 託児 片付け・家探し、子の居場所は」,平成27年10月7日朝刊

6) 豊橋市防災危機管理課,平成28年熊本地震を踏まえた防災対策検討ワーキング～最終結果～,平成28年8月

7) 東愛知新聞,「避難生活心のケアが必要」,平成28年4月28日朝刊

## II. 検討会の概要

### 1. 目的

災害時における多様性に配慮した支援への取組みへの一歩として、女性職員の防災への意識の醸成を図るとともに、過去の災害時の状況を基に、災害時に発生が予測される問題を女性の目線で抽出し、豊橋市としての対策を考える。

### 2. 本年度の検討テーマ

大規模災害時に、豊橋市職員による初動体制の早期確立と災害対応が長期化した際の対策、各企業などにおける発災後の業務再開などについて、育児・介護世代の女性職員の目線から検討し提案する。

### 3. 位置づけ（根拠）

- ・災害対策基本法 5条 公務員の責務
- ・地方公務員法 32条 服務
- ・豊橋市職員の災害非常配備に関する規程 5条 3項
- ・防災基本計画 第1編3章 男女双方の視点、男女共同参画の視点
- ・男女共同参画局 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組み指針
- ・豊橋市男女共同参画 とよはしハーモニープラン 2018-2022

### 4. 要綱・検討委員

別紙参照

### 5. 検討会のこれまでの経緯

実施日	実施内容
5～6月	検討委員の募集・選出・決定（参加指定課9名、自己推薦6名 計15名）
7/18	第1回検討委員会 議題「南海トラフ地震が発生した時、ただちにあなたは出勤（出勤）できますか」
9/22	第2回検討委員会 議題「南海トラフ地震に備えて、出勤・育児・介護を両立するために、今から何をしておくとうよいと思いますか」
10～11月	「子連れ出勤」と「事前に出勤が難しいと考えられる職員とその職員がいる職場をサポートする体制」調査
11/17	第3回検討委員会 議題「豊橋市災害時緊急参集に対する職員支援体制の施策（意見書案）作成に向けて」
12/18	第4回検討委員会 議題：豊橋市災害時緊急参集に対する職員支援施策意見書（案）の提示

### Ⅲ. 本検討会から見えてきた課題

4回の検討会を行う中で、以下の4つの課題が明らかとなった。

#### 1. 大規模災害時にどれだけの職員が緊急参集できるのか、各部局（班）が把握していない

本市に在籍する職員（再任用・アルバイトを除く）は、4,574人で、うち市外から通勤する職員は791人である。この数は、職員の約17%に及ぶ。（2017年4月現在 人事課調べ）

このため本市は、平成27年に緊急参集に関する調査で、主に交通機関が崩壊したことを想定し、自宅から市役所まで参集するのにどのくらい時間がかかるのかなどの調査を行った。

また過去の災害から、職員が緊急参集するにあたり、配置先と自宅までの距離や交通機関の運行状況だけでなく、個人・家族の健康状態や育児・介護を行う必要がある家族の有無等も緊急参集に大きく影響することがわかった。

公務員の服務規程・豊橋市職員の災害非常配備に関する規程では、職員は大規模災害時に参集することが義務となっている。このため、緊急参集が困難であると事前に考えられる職員は、平時から何らかの準備を求められているが、その実施は各職員に任せられており、実状は不明であるにも関わらず、緊急参集できると想定された上で、各部局（班）内で初動体制が組まれている状況がある。

このため、発災時に混乱なく初動体制を整えられるよう、災害時に参集が求められている職員に、緊急参集に係る調査を家庭の状況を含めて行い、誰が参集可能で誰が何らかの支援があれば参集可能なのか、また誰が緊急参集不可能なのかなどを事前に各部局（班）で把握する必要がある。

#### 2. 緊急参集するために育児・介護などが必要な家族がいる職員への対応を整備しておく必要がある

本市に在籍する正規職員の平均年齢は39歳で、子育て世代である20代～40代の職員は、職員（再任用・アルバイトを除く）の78%にのぼる（2017年4月現在 人事課調べ）。また、発災時に指揮を執る管理職の多くは、50歳代で介護世代でもある。さらにここ数年、本市の女性職員の数は増加傾向にあり、働きながら育児や介護を行う職員や、共働きをしている職員が増えていることから、災害時の緊急参集が困難になる職員が増加することが考えられる。

しかしながら、災害時は早期からいかにマンパワーを確保し、維持させるかが復旧・復興の要となる。

一方で、自分や家族に不安を残し緊急参集し、疲労とストレスなどから心身を疲弊させ、復興業務に就くことが困難になることは、職員本人だけでなく、市として大きな損失であり、長期的な視点から見ると市民への不利益に繋がる。

これらから、初動体制を整えるとともに、災害対応が長期化した際の体制維持に繋げるために、本市の職員の状況を踏まえ、ライフステージに応じた何らかの対策が必要であると考えられる。

よって個人・家庭内の自己努力では対応が難しい職員に対しては、職員が緊急参集できるような何らかの対策を市として整備しておく必要がある。

### 3. 災害復興業務の継続性が担保できない

これまで本市の災害対策・備えの視点は、河川・湾岸堤防などの整備、建築物の耐震化、物資輸送体制の強化や、公的備蓄の充実などのハード対策と、自助・共助といった自主防災力の向上に多くの目が向けられていた。

これは全国的にみられる傾向であるが、実際に災害が発生すると、災害復興業務は長期・多岐にわたり、そこで働く職員が、疲労とストレスなどを抱えて心身を疲弊させ、それにより復興業務に影響が出ていたことが過去の災害時にみられた。このことは、災害時に業務にあたる職員や、その家族の心身の健康などは、復興業務の継続に作用するものであり、強いては市民の不利益に繋がるという視点が見落とされていたからだと考える。

よって、災害復興業務の継続性を担保するため、災害復興の業務期間中における職員への対策を、事前に考え整備しておく必要がある。

### 4. 市として、災害時に育児・介護等を行う世帯に対しての対策が考えられていない

『男女共同参画白書』平成 26 年度版によると、平成 25 年現在、全国の専業主婦世帯は 745 万世帯で、35 年前の 1,114 万世帯から大幅に減っていることがわかった。

本市も平成 28 年に市民協働推進課が実施した『豊橋市男女共同参画に関する市民の意識調査』から、共働き家庭が半数を超えていることが分かっている。

近年、家庭と仕事の両立を希望する男性が増えてはいるが、現実的には「妻が家事・育児・介護を 7 割以上担っている家庭」は 90%にのぼる。(2016 年 Woman&Crowd 社調べ)

このような中で大規模災害が起きると、働きながら子育て・介護をしている女性やその家族、シングル世帯の負担が重くなることは想像に難くない。実際に被災地では、企業が被害縮小と信頼の喪失を防ぐべく、早期から事業を再開し、それに伴って出勤を余儀なくされ、託児・託老をどうしたらよいか、仕事と生活の立て直しの両立はどうするのか、などの課題が生じていた。

この課題には、企業において従業員は災害時の原動力であり、復興に向けての機動力になるという視点を持ち、事前に大規模災害を想定した従業員の参集や、心身の健康などへの対策を行うことが求められるが、その対策の礎となる業務継続計画（BCP）は、多くの企業でまだ作成に至っていない。

よって市は、大規模災害時の職場への参集、託児・託老などの課題は、住民全体の課題であることを重視して、企業に任せるだけでなく、業務継続計画（BCP）等の策定を働きかけ、ともに対策を考えていく必要がある。

## IV. 課題解決の基本的考え方

4つの課題解決に向けた基本的な考え方は以下のとおりである。

### 1. 緊急参集のための対策・体制を事前に整える

#### 1) 「大規模災害時の職員の緊急参集に係る調査」

本人・家族の健康状態、育児・介護の必要性の有無、育児介護者の有無又は見通し、子どもの引き取り方法、避難時の交通手段と参集時間、平時の準備などの緊急参集対策希望調査により、参集要員となっている全職員の参集可能な職員とその人数を知る。

効果：・緊急参集時に参集可能な人数の把握が可能となり、実働可能な初動体制整備が各部署（班）で事前に考えられる（考える機会が持てる）

- ・参集が困難な職員にどのようなサポートが有効か考えられる
- ・定期的に調査を行うことで、職員が発災時の各自の業務と配置場所を再確認することができ、家庭内で対策を考える機会ともなる

#### 2) 緊急参集時に育児・介護者の確保や一時預かりが困難な職員に対する対策の提案

大規模災害時の職員の緊急参集に係る調査により、発災時に自己努力のみでは緊急参集が困難であり、緊急参集対策の活用を希望する職員に対し、「子ども・高齢者の一時預かり」（通称：子連れ出勤）や、就業時に発災した場合の対象家族の引き取りについて提案する。

効果：・育児、介護に携わっている職員（世帯）の緊急参集が見込め、初動体制の早期確立に役立つとともに、発災当初から女性職員ならではの力（業務）や目線が発揮できる

- ・保育園・学校、老人保健・介護施設からの引き取りについて、調整・整理できる（検討する機会が持てる）
- ・職員の配属先やその近くに子連れで出勤ができるようになることで、預けに行く時間が短縮でき、早期に参集できる。職員本人、家族と子ども・高齢者が安心できる

## 2. 災害時は、住民・職員ともに心身が疲れ傷ついているという視点を持つ

### 1) 災害時は、住民・職員共に心身が疲れ傷ついているという視点に立ち、住民・職員をサポートする対策を検討する

発災時に、被災地において仕事と育児・介護の両立、仕事と生活の立て直しを両立していくことの困難さは、市職員に限らず住民も同じであることから、市職員、住民への事前対策を検討し、市全体の復興が継続していけるようにする。

特に住民への対策を検討する時には、企業（雇用）側の賛同と協力が欠かせないことから、市役所内の関係課と連携し、各企業に対しまず啓発活動を行っていく。

効果：・継続可能な支援体制を組むことができる

- ・市全体の復興が進む
- ・企業のBCP作成が進み、従業員の参集や育児・介護などを行っている家庭へのサポートができる
- ・健康二次被害（災害関連死）を予防できる

## V. 課題解決にむけた提案

### 1. 「大規模災害時の職員緊急参集の実態とサポート対策の活用」に関する事前調査の実施

職員の緊急参集対策の必要性と活用希望を確認するために、事前調査を実施する。

従来交通機関崩壊想定だけでなく、職員の家庭状況要因を含めて調査を行い、その中で、参集可能人数の把握と、参集が困難な職員がいる場合はその理由、子連れ出勤などの対策の活用希望の確認を行う。その結果をもとに、緊急参集時の対策を具体化する。

対 象：緊急参集の必要がある全職員

実施時期：平成30年度災害対策本部設置運営訓練日に併せて実施

実施方法：・防災危機管理課において事前にアンケート用紙を作成し、平成30年度災害対策本部設置運営訓練日に併せて各課にメール発信し、各部局（班）で人数を取りまとめる

- ・結果は防災危機管理課へ回答してもらい、実態把握をする

※その後は、年1回、期首面談時に各課で実施して各部局（班）で取りまとめ、防災危機管理課に報告する



## 2. 「子ども・高齢者の一時預かり」（通称：子連れ出勤）の施策化の検討

平成 29 年度防災に女性の参加と目線を取り入れる検討会と、大規模災害時の職員緊急参集の実態とサポート対策の活用事前調査の実施結果を踏まえて、「子ども・高齢者の一時預かり」（通称：子連れ出勤）と子ども・高齢者の引き取り方法の整理・整備や、必要性の判断を行い、必要とされた時には、具体的内容を考え施策化する。

実施時期：「大規模災害時の職員緊急参集の実態とサポート対策の活用」事前調査の実施後

実施方法：・「大規模災害時の職員緊急参集の実態とサポート対策の活用」事前調査の実施で、「子ども・高齢者の一時預かり」（通称：子連れ出勤）の必要性が認められた時は、具体案を考え、関係各課と実施に向けた調整を行う

・「大規模災害時の職員緊急参集の実態とサポート対策の活用」事前調査の実施で、「子ども・高齢者の一時預かり」（通称：子連れ出勤）以外の方法を検討する必要性が認められた場合には、他の方法を検討する

・職場から、保育園・小学校、老人保健・介護施設への子ども・高齢者の引き取り、その後の単独参集、「子ども・高齢者の一時預かり」方法を検討する

## 3. 災害時は、住民・職員ともに心身が疲れ傷ついているという視点からの住民・職員を支える対策の検討

過去の災害で起きた、住民・職員の仕事と育児・介護、生活の立て直しなどによる疲労やストレス、心身の健康（災害関連死含む）の課題を踏まえて、復興期における本市の住民・職員を支えるにはどのような対策が必要なのかを検討する。

実施時期：平成 30 年 8 月～平成 31 年 3 月

実施方法：平成 30 年度防災に女性の参加と目線を取り入れる検討会を開催し、委員に一般市民も加えて（さらに必要時には男性職員の参加を求め）過去の災害から、復興時に起こりうる課題の整理と、本市における住民・職員の心身を支えるにはどのような対策が必要なのか検討する。

## 4. 各企業・事業所への災害時の従業員の参集、心身の健康などへの配慮に対する啓発

企業や事業所に、業務継続計画の策定や、従業員の災害時の参集、心身の健康について考え取り組んでもらうことは、自社や取引先の利益となるほか、長期的に見ると地域復興や、社会貢献に繋がる。このため、本取組みについては、市が対策を講じるだけでは解決せず、各企業・事業所が職場状況や、自らが果たす役割に応じて考え、実施してもらう必要がある。

そこで各企業・事業所に、市から業務継続計画の策定の推奨だけでなく、過去の災害時の様子や、市が進めている緊急参集、職員の心身の健康対策、そこから得られた効果や気づきなどの情報提供できる啓発機会を関係課と検討する。

実施時期：大規模災害時の職員緊急参集の実態とサポート対策（案）決定後

実施方法：・市役所内関係各課に現状と実施意図を説明し、いつ、どのような方法で、誰（どの課）が行えるのか検討する

・啓発内容は、過去の災害時に起きていた問題や、これに対する市としての対策と実践例などとする

## VI. 今後の予定

### 平成 30 年度以降の取り組み

平成 30 年度は、検討会において、前年度実施出来なかった災害時のレスパイトデイズなどについて、一般市民で育児または介護経験のある女性を検討委員に迎えて話し合いを行う。

さらに、よりよい意見交換になるよう、災害時の男女共同参画の推進を専門とする大学講師による講話も取り入れる。

また、避難所に関する問題や災害備蓄品などの問題も順次検討していく予定もしており、話し合いだけでなく、必要時には訓練や検証なども行っていく。

## 別紙

### 防災に女性の参加と目線を取り入れる検討会設置要綱

#### (目的)

第1条 災害時における多様性に配慮した支援への取組みへの一歩として、女性職員の防災への意識の醸成を図るとともに、過去の災害時の状況を基に、災害時に発生が予測される問題を女性の目線で抽出し、豊橋市としての対策を考えるために検討会を開催する。

#### (検討事項)

第2条 検討会は、次に掲げる事項を協議する。

- (1) 初年度は、熊本地震ワーキングなど過去の災害で明らかとなった、緊急参集や発災後の被災者支援（レスパイトケア）、発災時の幼児・学童の引き取りなどとする。
- (2) 次年度以降は（1）で明らかにされた知見や方法についてさらに検討する、または、別の案件について検討する。

#### (組織)

第3条 検討会は表1に掲げる者をもって構成される。

- 2 検討委員の任期は、依頼の日から平成29年12月31日までとする。
- 3 検討会には検討委員の代理者の出席を認める。

#### (運営)

第4条 検討会は事務局が進行する。

事務局は、必要があると認めた時は、委検討員以外の者の出席を求め、その説明又は意見を聞くことが出来る。

#### (庶務)

第5条 検討会の庶務は豊橋市役所防災危機管理課において行う。

#### (補足)

第6条 この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、事務局が話し合いに諮って定める。

#### 附則

この要綱は、平成29年5月22日から施行する。

表 1

## 防災に女性の参加と目線を入れる検討会委員一覧

依頼枠	課名	委員名
検討委員依頼課 (9名)	人事課	西野 寛子
	市民協働推進課	夏目 直美
	福祉政策課	杉浦 夕紀子
	こども保健課	安田 恵
	保育課（保育園保育士）	高田 洋子
	こども家庭課	荻原 沙枝子（第1・2回検討会） 仲井 可奈子（第3・4回検討会）
	学校教育課	ウガモト ヨナシロ デミ
	こども未来政策課	大林 美依
	長寿介護課	神谷 真季子
自己推薦 (6名)	健康政策課	本塚 真弓
	議会庶務課	水藤 美佳
	道路建設課	藤田 明美
	資産税課	大林 美香
	消防本部南消防署	南 美由紀
	安全生活課	中島 佳奈



平成 29 年度防災に女性の参加と目線を入れる検討会委員