

新北市防災社區性別參與分析

摘要

災害管理上的性別相關議題，近年來為聯合國所關注的重要議題之一，部分國家(特別是非工業化國家)因社會制度致使男女有不同程度限制，而讓女性處於災害應對的弱勢地位、導致各類災害事故之中有部分災害對於女性的衝擊遠大於男性。然而，依據新北市政府消防局 2010 年至 2018 年統計資料發現，不論是天然災害或是火災，新北市傷亡人數性別皆以男性具有較高的比例；另外，災害受災戶均需經歷長時間的災後重建及復原階段，社區家戶之中不論是男性或女性成員受到傷亡，都會一定程度影響受災戶之災後復原期間。

爰此，新北市持續推動防災(韌性)社區、深耕地方防災知能，針對不同性別的參與程度進行評估與分析，並提出新北市防災社區推展規劃及目標：提升防災社區累計數量、優化防災社區參與民眾性別比、降低災害平均死亡率，進以提供社區最佳的防災組織養成與訓練，期落實深耕推廣永續的防災(韌性)社區。

壹、前言

災害管理上的性別議題一直為聯合國所關注的重要議題之一，聯合國開發計劃署環境處 Hannie Meesters 在 2010 年指出：全球災害死亡率男女比例為 1：4；馬雷軍(2016)推論可能是部分國家之社會制度致使男女限制，而導致女性處於災害應對的弱勢地位，另依據新北市政府消防局 2010 年至 2016 年統計資料發現，不論是天然災害或是火災，新北市傷亡人數性別皆以男性具有較略高的比例。

基此，新北市在 2018 年專案推動防災社區、深耕地方防災知能過程中，特別針對不同性別的參與程度持續進行評估探討、修正、再修正，俾提供更佳的防災組織之養成與訓練，期許藉由落實推廣打造永續防災社區，建立兩性和諧的環境。

貳、新北市災害簡述與性別分析

一、災害簡述

近年來，隨著全球氣候劇烈變遷、人口都市化發展，各類災害規模日益擴大、災害頻率急遽攀升。新北市轄內涵蓋各類災害潛勢，如新北市境內具有 235 條土石流災害潛勢溪，與各縣市相較之下，其數量僅次於南投縣，其範圍橫跨大臺北地區的山腳斷層與金山斷層，若一旦發生大規模之地震災害，對於建築大樓林立、人口稠密的新北市都會區域，勢必造成嚴重之災害損失，另外綿延的海岸線極易遭受海嘯波及的潛在風險，及兩座仍持續高度運轉的核電廠，仍需持續落實核子事故災害防範相關事宜，以及發生頻率最高的火災等人為災害。

面對各類災害的威脅與挑戰，若僅仰賴政府力量而缺乏社區防災意識，是絕對不足以應付的，故新北市在 2009 年(昔臺北縣)即推動防災社區計畫，希望透過防災社區推廣，將防救災知能深耕於地方，期達成災害預防與減災之功效。

二、性別分析

依據新北市政府消防局 2010 年至 2018 年統計資料顯示，新北市災害應變中心共計開設 72 次強降雨應變、32 次颱風災害應變、1 次旱災應變，這段期間發生在新北市的天然災害類別，以強降雨(水災)與颱風災害為主、並伴隨土石流、坡地崩塌等複合性災害。

另依據新北市 2010 年至 2018 年天然災害傷亡性別統計：天然災害死亡與失蹤共計 12 人-其中男性 10 人(83.33%)、女性 2 人(16.67%)，天然災害受傷共計 200 人-男性 105 人(52.50%)、女性 95 人(47.50%)，火災死亡共計 189 人-其中男性 121 人(64.02%)、女性 68 人(35.98%)，火災受傷共計 722 人-其中男性 381 人(52.77%)、女性 341 人(47.23%)，災害傷亡總計 1,123 人-其中男性 617 人(54.94%)、女性 506 人(45.06%)。

表 1、新北市 2010 年至 2018 年災害傷亡性別統計表

類 別	男 性 傷亡總計	女 性 傷亡總計	男 性 死亡數	女 性 死亡數	男 性 受傷數	女 性 受傷數
天 然 災 害	115 (54.25%)	97 (45.75%)	10 (83.33%)	2 (16.67%)	105 (52.50%)	95 (47.50%)
火 災	502 (55.10%)	409 (44.90%)	121 (64.02%)	68 (35.98%)	381 (52.77%)	341 (47.23%)
災 害 總 計	617 (54.94%)	506 (45.06%)	131 (65.17%)	70 (34.83%)	486 (52.71%)	436 (47.29%)

資料來源：新北市政府消防局。

備 註：天然災害死亡人數包含現今仍失蹤的人數。

依上述統計發現，不論是天然災害或是火災，新北市 2010 年至 2018 年災害傷亡人數性別皆以男性具有較高的比例，這樣的災害傷亡性別統計資料結果，與聯合國開發計劃署環境處全球災害統計有所不同，推估可能是全球統計資料範圍，多數非工業化或新興國家，遭受大規模天然災害時，因其國家的社會制度在各方面的性別不平等致使男女限制，而導致女性處於災害應對的弱勢地位，如 1999 年在孟加拉造成 14 萬人死亡的龍捲風風災，死亡人數中高達 90% 為女性，就與傳統女性服裝不利跑步與游泳有關(Aguilar, 2008)，另外部分非工業化國家若發生災害而導致饑荒，往往由男性取得主導糧食分配權的地位，進而導致女性不利的狀況加劇發生。

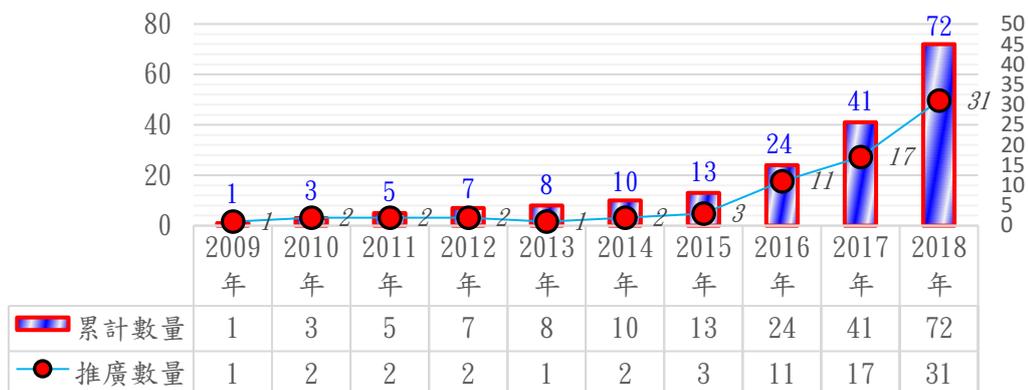
然而，新北市 2010 年至 2018 年災害應變上，多能在短時間內完成應變與復原，雖然在 2015 年 3 月 26 日至同年 5 月 5 日旱災應變開設雖有較長的時間做為應變機制，因此並無引發饑荒或缺乏飲用水的民生災害與傷亡，另外新北市上述期間的災害，因多屬短時間、單一據點(火災)的災害，這些災害非屬長時間大規模的災害，亦無聯合國開發計劃署所論述的女性災害弱勢地位問題，相對而言，面對這些單一據點的災害威脅，在災害預防與減災階段，應思考如何增進男性民眾災害防救知識技能、進而降低整體災害傷亡發生。

參、新北市防災社區推展規劃及目標

一、提升防災社區累計數量

內政部災害防救深耕計畫自 2009 年開始第一期計畫，新北市(昔臺北縣)即在該年起示範推動第 1 處的防災社區；自 2014 年起延續災害防救深耕推展第二期計畫，本市於 2016 年起創新推展防災社區 2.0 專案，整合市府各局處與區公所團隊力量，期能擴展分布防災社區數量。

截至 2018 年，本市防災社區推廣已達累計 72 處(詳如圖 1)，2019 年規劃推展 40 處，俾使新北市中的 29 個行政區都具有防災社區，進而提升社區自主的防救災能量。



資料來源：新北市政府消防局。

圖 1、新北市 2009 年至 2018 年防災社區推廣統計長條圖

二、優化防災社區參與民眾性別比

不論是天然災害或是火災災害，新北市傷亡人數性別皆以男性具有較高的比例。然而，依據新北市政府消防局統計資料發現，2018 年度防災社區參與民眾的男女比例為 49.7：50.3(詳如圖 2)，代表防災社區推廣過程中，兩性參與程度已趨於平衡，相信若能讓兩性共同參與防災社區養成教育訓練，除了強化社區的災害防救能力，也有助於提升兩性災害防救知能、進而降低災害傷亡風險。



圖 2、新北市 2018 年防災社區參與民眾性別比例圖

三、提高防災組織幹部性別比

長期以來男女受限於性別框架，女性擔任防災組織幹部自信普遍不足，致使女性參與人數較少；然而女性及其參與對於有效管理災害風險，並在減災政策、計畫和方案，考量平衡資源分配、落實性別敏感等議題至為重要，因此在防災社區推動過程中提倡鼓勵女性擔任防災編組幹部，期幹部單一性別達 1/3。

經查新北市推動區級災害防救及防災社區計畫，2018 年新北市防災社區擔任防災組織幹部男女比例為 14：11，女性擔任防災編組幹部人數已較過去普及。



圖 3、新北市 2018 年防災社區參與組織編組幹部性別比例圖

四、降低災害平均死亡率

根據「第三屆世界減災會議」中通過的全球減災策略－「2015-2030 仙台減災綱領」(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, SFDRR)，首要目標設定：2020-2030 年之災害平均死亡率低於 2005-2015 年之災害平均死亡率。

新北市 2005-2015 年天然災害與火災之每 10 萬人平均死亡率為 0.40，即代表新北市在 2005-2015 年期間，平均每年約 16 至 17 人因為災害波及而導致人員死亡發生，另外新北市在 2005-2015 年期間，每年的災害平均死亡率雖有高低波動，但整體趨勢而言，仍是以下降之趨勢(詳如圖 3)；因此在未來防災社區的持續推廣層面上，因整合市府各項災害預防與減災作為計畫，期使 2020-2030 年之災害平均死亡率可以減少，並低於歷年的統計平均值。

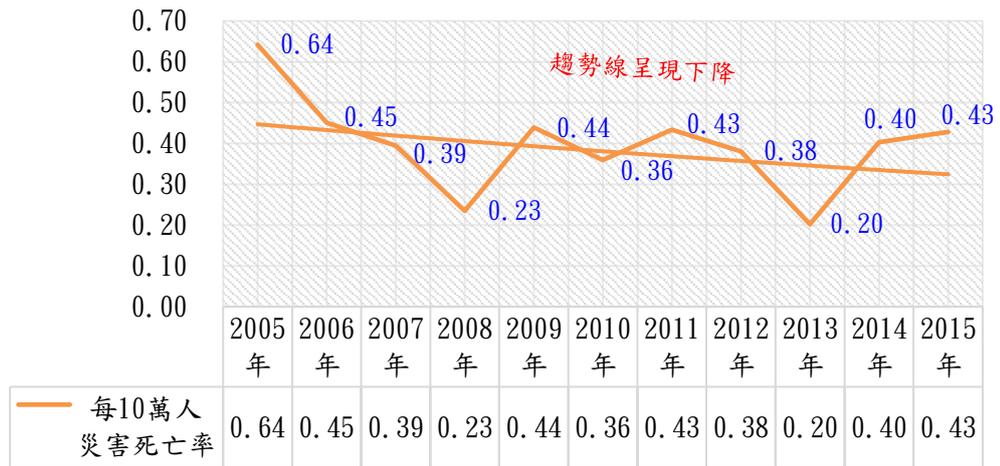


圖 4、新北市 2005 年至 2015 年每 10 萬人災害死亡率趨勢圖

五、優化本市辦理收容安置服務

將本市各行政區避難收容處所規劃開設時，設置符合不同性別需求之服務站，如單身男、女寢區、哺乳室、冰箱等軟硬體設施，預計於 2018 年至 2019 年完成本市 50%(285 處)本市避難收容處所性別需求區域空間規劃(哺乳室、曬衣區及寢區等)。

另由本市各區公所掌握轄內各潛勢區保全人口數，針對本市目前性別保全人口，依地區特性完成 2-14 日之性別人口 100%儲備，確保本市各行政區完成保全人口性別友善物資整備，提升民眾依自身性別需求可於平時自儲災時所需物資，未來並將針對民眾宣導友善性別收容空間規劃宣導、性別防災民生物資，民眾平時自儲物資概念等宣導人數達 1,500 人次以上。

肆、結論

2015-2030 仙台減災綱領中強調災害風險預防必須具有更多、更廣泛的「以人為本(people-centred)」相關減災措施，建議各級政府在確認領導、規範和協調的角色之同時，必須廣為邀集與防災相關成員，包括婦女、兒童與青年、身障者、窮困者、新移民、原住民、志工、社區幹部以及年長者參與政策、計畫和規範標準的設計與推動。

然而，新北市在2018年推廣防災社區中，女性參與有略高的比例(50.30%)；另外在過去災害傷亡統計資料中發現，較低參與防災教育或少參與防災宣導的男性(49.70%)，究其因為是近年來災害傷亡目前尚無更多完整的資料可供驗證，防災教育或推動防災社區對於災害傷亡的影響，但強調以人為本的減災措施，包含防災社區推廣、各項防災教育訓練與宣導等非工程減災作為，相信還是逐漸強化民眾災害防救知識及技能，且能以最有效且經濟的作為達到政府實施減災規劃的重點目標項目之一。

未來，新北市也將針對防災(韌性)社區推動上持續優化各項性別參與比例，期以落實考量不同性別在防救災議題上的需求與差異，進而在提升防災(韌性)社區數量過程中，持續降低新北市災害死亡率，逐步落實推廣打造永續防災社區，建立兩性和諧的環境邁進。

伍、參考資料

1. 2015-2030 仙台減災綱領。2015。國家災害防救科技中心 編譯。
2. Aguilar, L. 2008. Written Statement for the Emerging Issues Panel, “Gender Perspectives on Climate Change.” The 52nd session of the Commission on the Status of Women, United Nations, Feb. 28, 2008.
<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/panel-climate-change.html> (last accessed 2017/7/31).
3. 馬雷軍。2016。災害管理中的社會性別問題。NGO發展交流網。
<http://www.ngocn.net/news/2016-02-03-7ee794c3c001d195.html>
(擷取日期：2017年7月31日)。