ISS Research Series

防災・減災と男女共同参画

2019年2月1日 第30回社研シンポの要旨

「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」報告

大沢真理　編

東京大学社会科学研究所研究シリーズ　No.66

東京大学社会科学研究所
Institute of Social Science

ISS
Institute of Social Science
The University of Tokyo

はじめに

本誌は、2019 年 2 月 1 日に開催された東京大学社会科学研究所 第 30 回社研シンポジウム「防災・減災と男女共同参画―2017 年度自治体調査の結果から―」の要旨とともに、同シンポジウムの基盤となった「2017 年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」の報告を、収録している。同調査は、科学研究費基盤（A）「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」（課題番号 16H01900、研究代表者：大沢真理）に支えられ、都道府県と市区町村を対象に 2017 年 2 月に実施されたアンケート調査である。内閣府男女共同参画局長と全国知事会長の協力依頼状を得て、全都道府県と 1171 市区町村（64.8％）の回答を受けることができた。

社会科学研究所が展開している多様な調査研究活動の成果のなかに、震災復興に関する一群の業績がある。社研メンバーや関係者の多くは2000年代半ば以来、全所的プロジェクト研究「希望の社会科学」（プロジェクトリーダー：玄田有史）のもとで、岩手県釜石市の全面的な協力を得ながら、総合地域調査を積み重ねてきた。その蓄積のうえに、震災後は、たとえば震災・津波の記憶に関するオーラル・ヒストリーを編纂し出版している。全所的プロジェクト研究として現在は、「危機対応の社会科学」（プロジェクトリーダー：玄田有史）を進めており、2016 年度からは釜石市と共同で危機対応研究センターを開設している。

社研はまた2008年度から、東北大学と連携して、グローバル COE プログラム「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」を遂行した（連携拠点リーダー：大沢真理）。2011 年 3 月の東日本大震災・津波直後に、前千葉県知事の堂本暁子氏の呼びかけに、上記グローバル COE、日本学術会議「人間の安全保障とジェンダー」委員会（委員長：猪口邦子）などが呼応し、6 月 11 日に日本学術会議講堂で、「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウムを開催した（記録・資料を上記グローバル COE 連携拠点研究シリーズ No. 4 として刊行）。上記グローバル COE では、また、研究シリーズ No. 6『ジェンダー、多様性、東北復興―3 年目に続くガバナンスの機会と課題―』（2013 年）、萩原久美子・皆川満寿美・大沢真理共編『復興を取り戻す―発信する東北の女たち』（岩波書店、2013 年）なども出版している。

2010 年度から 2014 年度におこなわれた全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」（プロジェクトリーダー：大沢真理）においても、ガバナンス研究に災害・復興の課題を組み込む必要があることがただちに合意された。2012 年 2 月 21 日に同プロジェクトの第 2 回臨時セミナーとして「震災復興のガバナンス」を開催し、研究シリーズに収録している（社会科学研究所研究シリーズ No.51）。

さらに、社研の佐藤岩夫教授を中心に「釜石市民の暮らしと復興についての意識調査」が、2011 年夏から毎年、5 回にわたって継続されてきた。同じ被災地をこのように積み重ねて調査をする例は、まれといえよう。

今回の社研シンポは、以上のような社研の一群の業績を踏まえたものである。同時に、報告者の全員が 2015 年度から、城西国際大学客員教授（当時）の原ひろ子氏が代表する 2015-2017 年度科研費基盤 (B)「災害・復興政策の比較ジェンダー研究」（課題番号 15 H 03144）の研究分担者や協力者として、自治体ヒアリングを重ねてきたことを記しておきたい。今回のアンケート調査の調査票は、そうしたヒアリングを踏まえて設計された。

原ひろ子氏、堂本暁子氏などのパワフルな先輩がたはじめ、関係者のみなさまが、調査とシンポ開催を可能にしてくださったことに、この場を借りて深く御礼申し上げる。

2019 年 3 月

大沢　真理

追記

シンポジウムの一部始終は、WAN（認定特定非営利活動法人ウィメンズ アクション ネットワーク）によって録画され、同団体のサイトの「コーナー」の「動画」欄に、掲載されている（https://wan.or.jp/article/show/8249）。

総目次

第 30 回 社研シンポジウム要旨記録編

堂本暁子「防災政策における女性の参画と意義」…… 1

大沢真理「調査結果の概要―市町村を中心に―」…… 9

池田恵子「10 年間の変化の評価の試み」…… 19

浅野幸子「地域防災実践から見た現状と課題」…… 29

竹内直人「総括コメント」…… 39

意見交換…… 44

調査報告編

2017 年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査報告

（目次は中扉以降を参照）

東京大学社会科学研究所 第30回社研シンポジウム

防災・減災と男女共同参画

2017年度自治体調査の結果から

調査の趣旨: 堂本暁子（男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表）
結果の概要: 大沢真理（社会科学研究所教授）
10年間の変化の評価の試み:
池田恵子（静岡大学教育学部教授）
地域防災実践から見た現状と課題:
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）
総括コメント: 竹内直人（社会科学研究所客員教授）

申込不要

日時 2019年2月1日（金）14:00–17:00
会場 東京大学山上会館 2階大会議室
（本郷キャンパス三四郎池東側、地図は裏面）

災害は女性、高齢者、障害者にとって一段と厳しい。全国知事会が自治体の防災施策に関する2008年度調査で明らかにしてから10年。日本は東日本大震災などの悲痛な災害を繰り返し経験してきた。いま、防災・減災政策に男女共同参画・多様性の視点は、どれほど活かされているのか。

2017年度調査は、内閣府男女共同参画局と全国知事会の協力のもとに、全都道府県と全市区町村を対象に実施された。全都道府県・1171市区町村の回答結果から、現状を解明し、今後の課題を見据える。

FSI Symposium
The University of Tokyo

登壇者プロフィール

堂本暁子

前千葉県知事（2001－2009年）。参議院議員（1989から2001年）として、ジェンダー、多様性の視点から男女共同参画社会基本法、DV防止法、NPO法などの立法に尽力。TBS記者・ディレクター（1959－1989年）

大沢真理

東京大学副学長を兼務。社会政策の比較ジェンダー分析。科学研究費基盤（A）「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」研究代表者。『ガバナンスを問い直す』（共編著）東京大学出版会2016年

池田恵子

防災・災害リスク削減のジェンダー主流化について研究。近著に‘Violence Against Women and Children Following the 2011 Great East Japan Disaster’, *Violence Against Women*, Oct.2018(共著)

浅野幸子

早稲田大学地域社会と危機管理研究所招聘研究員。阪神大震災での支援活動を契機に地域防災分野に携わり、現在各地で防災研修を実施するほか、国・自治体の防災政策にも関わる

竹内直人

京都橘大学現代ビジネス学部教授。福井県庁ふるさと県民局長、ふくい女性財団理事長を経て2017年度より現職。『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』（共著）第一法規2018年

最寄駅

- 東京メトロ丸の内線
  本郷三丁目駅
- 都営大江戸線
  本郷三丁目駅
- 東京メトロ南北線
  東大前駅
- 東京メトロ千代田線
  根津駅、湯島駅

大沢 真理

堂本　暁子

大沢　真理

池田　恵子

浅野　幸子

竹内　直人

大沢　皆さま、こんにちは。東京大学社会科学研究所の大沢真理です。社会科学研究所はこれまで、とりわけ東日本大震災を中心とする災害、そしてその復興、災害以前に災害リスクをいかに削減するかという調査研究に取り組んでまいりました。この度は文部科学省の科学研究費補助金を用い、結果の概要を本日報告させていただく「2017年度自治体調査」を実施しました。この調査を行うに当たっては、内閣府男女共同参画局の前局長でいらっしゃる武川恵子さま、および全国知事会の事務局に多大なご支援・ご協力をいただき、心から感謝を申し上げる次第です。

最初のスピーカーは堂本暁子さんにお願いしています。堂本さん、どうぞ演台にお進みください。

堂本暁子「防災政策における女性の参画と意義」

2008年度調査の経緯と趣旨

全国知事会は2008年に、各都道府県と市町村の協力を得て、「女性・地域住民からみた防災政策のあり方に対する調査」（以下2008年度調査）を実施しました。このたび、2008年度調査から10年となる2017年にフォローアップを兼ねた調査を行うに当り、ご賛同・ご協力くださった全国知事会ならびに内閣府男女共同参画局に厚くお礼を申し上げます。この間、我が国は数多くの災害に見舞われ、多大の被害を受けており、このたびの調査は今後の防災政策の立案に役立つものと確信しています。

1995年1月17日に起こった阪神・淡路大震災、2004年10月23日の新潟県中越地震で、女性が多く犠牲になり、避難所などでは女性の負担が大きい実態が明らかになりました。2008年度の全国知事会男女共同参画特別委員会は、こうした状況に危機感をいだき、避難所運営や備蓄、避難計画や指針・マニュアルの整備などに関して都道府県、市町村を対象に、男女共同参画の視点から防災に関する調査を実施しました。

調 査 名：「女性・地域住民からみた防災政策のあり方に関する調査」
調査目的：男女共同参画の視点からの防災政策の課題の把握
調査期間：2008年9月19日から10月17日
調査対象：都道府県47，市町村1809（回答数1747、96.6％）
調査内容：

1．女性・地域住民を対象とした防災力の強化
2．避難所における女性、妊産婦・乳幼児を持つ女性、高齢者などへの支援
　避難所運営指針・マニュアルに男女共同参画の視点の記載の有無に関する検証
3．妊産婦、高齢者や障害者、病人などのニーズを踏まえた備蓄についての調査
4．防災に関する政策等の意志決定過程における女性の参画について

2008年度調査の結果

第1に防災政策に男女共同参画、さらに高齢者、障害者、外国人など多様な立場の人の視点が不足していることが明らかになりました。たとえば、

・女性をはじめ地域住民の防災力を強化するための講習会やセミナーは少ない。

市町村で行った講習会やセミナーで、妊産婦を対象としたのは44団体（2.5%）、障害者対象は123団体（7.0%）、要介護者対象は100団体、外国人対象は80団体に過ぎませんでした。

・今後の課題として、平常時から女性や多様な立場の人たちの意見やニーズを聞き、研修や訓練を通して防災意識を高め、同時に防災活動に参加しやすい環境を整備する必要性が明らかになった。

第2に防災、災害時の避難所運営、復興計画の策定過程などに女性が参加しにくい状況が顕著でした。そもそも、地方の防災会議への女性委員の登用率は低く、都道府県で81人（3.4%）、市町村レベルでは1194人（2.7%）にすぎませんでした。

防災部局と男女共同参画担当部局の連携例１

2008年度調査で指標の一つとしたのが、防災部局と男女共同参画担当部局の連携関係の有無でした。避難所運営指針・マニュアル等の作成に際して、避難所で直面する「プライバシーの確保」、「福祉避難所の設置」、「避難所運営への女性の参画の推進」、「こころのケア対策」など13項目を示し、指針等にその記述があるか否かを尋ね、男女共同参画担当部局との連携の有無による記述の違いを調べました。

その結果、都道府県では男女共同参画担当部局と連携した団体は34.4%であり、たとえば「女性への暴力やセクハラ防止のための安全対策」は、男女共同参画部局との連携がない場合はほとんど関心が示されていません。また、「避難所運営への女性の参画の推進」、「妊産婦・乳幼児を持つ女性への支援」などの項目でも、男女共同参画部局との連携の有無により、大きな差がありました。つまり男女共同参画部局との連携により、女性や要配慮者のニーズへの対応に差が出ることが明確に示されたのです。

防災部局と男女共同参画担当部局の連携例２

いっぽう市町村では、男女共同参画担当部局と連携した団体は5.2%にとどまり、3割を越えた都道府県に比べて非常に低い状況でした。市町村では都道府県に比べて、女性、要配慮者をはじめ多様な立場の人が直面する13項目の課題への書き込みそのものが少ない。男女共同参画の視点の不足のみならず、高齢者や障害者、乳幼児、外国人、アレルギーのある人など、多様な被災者のニーズが反映されにくい状況が読み取れました。「こころのケア対策」、「福祉避難所の設置」についても連携の有無により大きな差がありました。また、「避難所運営への女性の参画の推進」、「女性への暴力やセクハラ防止のための安全対策」、「避難所内での託児所の設置」などの課題は、ほとんど記述がありませんでした。

2017年度調査の提案と内容

2008年度調査以後、2011年3月の東日本大震災、2015年の関東・東北豪雨、2017年の九州北部豪雨、2018年の西日本豪雨（平成30年7月豪雨）と、我が国は多くの自然災害に見舞われてきました。その度に男女共同参画の視点の欠如が指摘され、防災、災害時の避難所運営、復興計画の策定などへの女性の参画が少ないという訴えが、被災現場からあげられました。2008年度調査で指摘された問題点が、現実に現れ続けているのです。

それらの災害を受けて、女性団体やネットワークが同時多発的に声を上げ、政府に男女共同参画の視点の導入を求め、その要望は復興計画の立案、防災関連の法改正等に取り入れられました。内閣府男女共同参画局によって「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（以下「取組指針」）が策定されました。

また 2015 年 3 月には、第 3 回国連防災世界会議が仙台で開催され、2030 年に向けての国際的な行動枠組みであり、防災・災害リスク削減策（DRR）、さらにジェンダーの主流化を明記した「仙台防災枠組」が採択されました。

10 年前に比べると、防災分野における女性の活動が活発になったのは事実です。女性リーダーの育成、被災した女性による記録集の出版、母親たちによる防災マニュアルづくりなど、活動の範囲は広く多彩です。

にもかかわらず、地震、豪雨、洪水などの災害が起きる度に、振り出しに戻って女性や多様な人たちは様々な困難や不便、不都合に直面しているのではないでしょうか。男女共同参画の視点からの災害対応が進展した面もありますが、全ての自治体で施策化されているとは限りません。

ではこの 10 年間で、男女共同参画の視点からの災害施策は、どのような領域で進展し、どのような問題が改善、解消されていないのでしょうか。

2017 年時点で防災分野での意思決定等における男女共同参画の進展、なかでも女性の視点を踏まえた防災・災害リスク削減策（DRR）の現状と課題を把握する必要があると考え、内閣府男女共同参画局や全国知事会の事務局に、2008 年度調査の後継調査を実施する必要があるのではないかと提案しました。

その結果、2017 年度調査に際して、内閣府男女共同参画局長と全国知事会長から協力依頼状を出していただくなどの協力をたまわり、都道府県は 100％、市町村も 64.8％と高い回収率で予期した以上の成果を得ることができました。その内容は、大沢真理教授の「調査結果の概要―市町村を中心に―」を参照していただくこととして、以下では、2008 年度調査結果と 2017 年度調査結果の簡単な比較を申し上げます。

指針・マニュアルへの 13 項目の記述について（市町村）

2008 年度調査では、避難所運営に関する指針・マニュアルを作成した市町村に対して「プライバシーの確保」「福祉避難所の設置」「避難所運営への女性の参画の推進」「こころのケア対策」など 13 項目を示してその記述の有無を尋ねました。同じ設問に対する 2017 年度調査の結果と比較すると、全ての項目で記述した市町村の増加を見ることができます。しかも女性と関係が深い「女性への暴力やセクハラ防止のための対策」、「避難所運営への女性の参画の推進」はともに大幅に増えました。

2011 年の東日本大震災を受けて内閣府男女共同参画局が策定した「取組指針」には、女性や子どもに対する暴力の予防、安全への配慮について明記しています。避難所チェックシートは、暴力を許さない環境づくり、防犯ブザー、相談窓口の周知を地方自治体に求めており、その成果とみることができるでしょう。

指針・マニュアルへの記述、避難所に設置されている設備について

2008年度調査で、更衣室、授乳室、トイレ各種、洗濯物干し場などについて設問したことは先進的だったと言えるでしょう。都道府県の回答は更衣室、授乳室、トイレについては設置することが「非常に重要」という割合が90％以上でした。にもかかわらず、３年後に起きた東日本大震災で、女性たちが最も不便し、困ったのは、男女別のトイレや更衣室、授乳室などがなかったことでした。深刻な事態を受けて2011年12月に防災基本計画に女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置に務めるものとする、と明記されました。

避難所における設備の記述

2017度調査では、被災地の経験、さらに法改正を反映してか、防災基本計画に書き込まれた物干し場、更衣室、授乳室が指針等に記述されている比率は、2008年度調査の倍以上に伸びました。

2008年度調査は市町村の回答率が96.6％（1747団体）であるのに対し、2017年度調査は回答率が64.8％（1171団体）と、差があります。2008年度調査では、避難所運営に関する指針・マニュアルを作成したのは回答市町村の26.2%でしたが、2017年度調査では回答市区町村の69.3％と増え、都道府県に比べて進展が顕著でした。2008年度調査の回答団体総数に対して各項目の記述があるとする比率をとって、2017度調査の結果と比較してみました。その結果、すべての項目について明確に進展がありました。なお2008年度調査では間仕切りの記述の有無については尋ねていません。

特に指針等に更衣室、授乳室の設置が記述された比率は、約５倍から６倍と飛躍的に増え、女性専用の物干し場は10倍の増加となりました。

市町村の常時備蓄

2008年度調査の常時備蓄の比率と2017年度調査の比率を比較してみましょう。副食、簡易間仕切り、仮設トイレ、離乳食、スプーン、アレルギー対応食など、2008年度の数値のない品目は、設問がなかったものです。10年間で対象品目自体が増えたことが明らかです。顕著に増えたのは、間仕切り、各種トイレ、生理用品、哺乳瓶、調整粉乳、おむつ（小児、成人）、アレルギー対応食（小児、一般）などです。「取組指針」の備蓄チェックシートには、生理用品、調製粉乳（粉ミルク）、哺乳瓶、湯沸かし器具、スプーン、ベビーフードなどが列挙されており、参考にしている可能性が高いと思います。

10年間で課題は改善・解消されたか。

2008年度調査以後の10年間で地方法自治体は、各地で起きた災害の経験を共有し、女性や地域住民からの要望活動を受け、男女共同参画の視点からの関連法制の改正に対応し、独自の立場で進展を遂げてきたといえます。

にもかかわらず、災害が起きる度に、女性や高齢者など、多様な立場の人が以前と同じ困難や不便、不都合に直面しているのはなぜでしょうか。

2017年度調査で明らかになったのは、①女性、多様な立場の人の視点の不足、②意志決定の場への女性の参画の難しさ、という問題が改善、解消されていないのではないだろうか、という

点です。

その原因は、根が深いといわなければならないようです。平常時から潜在的に存在する男性主導の習慣、不平等な制度、性別役割分担などが、災害時には極端な歪みとなって顕在化するからです。求められているのは、平常時から男女共同参画を推進する防災体制を確立することでしょう。

復興過程でも女性の就労に関して差別や格差はないでしょうか。特に、被災して職を失い避難所や仮設住宅に住む女性の就労ニーズは、支援されているのでしょうか。子どもを抱えた母親などにとっては深刻な問題であり、支援策が必要です。

いっぽうで女性はとかく、高齢者や子ども、障害者と一緒に「災害弱者」としてくくられがちですが、女性は必ずしも弱者ではありません。女性の主体性をしっかりと認め、「主体的な担い手として位置づける」（取組指針）ことが求められているといえるでしょう。

2008年度調査を踏まえて行った2017年度調査は、災害多発時代を迎えるなか、急速な社会の変化に対応して地方自治体の災害政策が充実してきたことを明かにしました。しかし同時に、抜本的な改革の難しさも浮き彫りにしたのではないでしょうか。災害対策においては、真の地方自治が問われており、各地域の特性に即した防災計画が組まれるべきですが、その際、男女共同参画の視点が防災・復興の基盤の一つになることは間違いありません。今回の調査が、今後、大いに活用されることを期待してやみません。

大沢　堂本さん、ありがとうございました。

日時：2019年2月1日（金）14:00-17:00
場所：東京大学山上会館2階大会議室

防災・減災と男女共同参画
2017年度自治体調査の結果から

防災政策における女性の参画と意義

堂本暁子
男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表
前千葉県知事

2008年度調査の経緯と趣旨

阪神・淡路大震災・新潟県中越地震では女性が多く犠牲になり、避難所などでは女性の負担が大きい実態が明らかになった。

全国知事会の男女共同参画特別委員会は、この状況に危機感をいだき、都道府県、市町村を対象に調査を実施した。

調 査 名：女性・地域住民からみた防災政策のあり方に対する調査
調査目的：男女共同参画の視点からの防災政策の課題の把握
調査期間：2008年9月19日から10月17日
調査対象：都道府県47，市町村1,809（回答数1,747、96.6%）
調査内容：
・避難所における女性、高齢者など多様な立場の人への支援
・避難所運営指針やマニアルの整備状況
・防災政策等の決定過程における女性の参画について

2008年調査の結果と課題

1.防災政策に男女共同参画、さらに高齢者、障害者、外国人など多様な立場の人の視点が不足

●講習会やセミナーが少ない（回答市町村での比率）
妊産婦対象　　４４団体（2.5%）、
障害者対象　　１２３団体（7.0%）
要介護者対象　１００団体（5.7%）
外国人対象　　８０団体（4.6%）

2.防災、災害時の避難所運営、復興計画の策定過程などに女性が参加しにくい状況が顕著であった

防災会議への女性委員の登用率は低い
都道府県　81人（3.4%）
市町村　1194人（2.7%）

2008年度調査

避難所運営指針における
防災マニュアルへの記述率（都道府県）

※男女共同参画部局との連携

2008年度調査

避難所運営指針における
防災マニュアルへの記述率（市町村）

2017年度調査の提案と内容

提案の趣旨：

- 2011年の東日本大震災をはじめ、我が国は多くの自然災害に見舞われている。
- 2008年の全国知事会調査で指摘された災害時の問題点が現実となって現れ、被災者は多くの困難に直面することになった。
- この10年間にどのような領域が進展し、何が不十分で何が欠落しているのか、再度調査する必要があると考え、フォローアップ調査の実施を提案した。
- 2017年度調査の内容は、女性や多様な住民の視点をふまえた現状の把握

避難所運営指針への記述に関する 2008年度と2017年度の比較

避難所に設置する設備についての記述 2008年度と2017年度の比較

避難所に設置する設備についての記述 2008年度と2017年度の比較

熊本地震　2016年4月14日 避難所に設置された更衣室と物干し場

更衣室

更衣室

授乳室

更衣室

女性用物干し場

女性用物干し場

物干し場

物干し場

市区町村の常時備蓄 2008年度と2017年度の比較

10年間で課題は改善・解消されたのか

災害が起きる度に、女性や高齢者、障害者など、多様な立場の人が直面する困難、不便、不都合は、解消されていないのではないか。

- 平常時から潜在的に存在する男性主導の習慣
- 不平等な制度
- 性別役割分担

　→災害時に極端なひずみとなって顕在化

復興過程でも女性の就労に関して差別や格差がないか。

「災害弱者」としてくくられやすい女性、高齢者、子ども、障害者。
避難所や仮設住宅の女性の就労ニーズは支援されているか
　←女性は必ずしも弱者ではない
　女性の主体性をしっかりと認めるべき

求められるのは平常時からの男女共同参画社会

大沢真理「調査結果の概要―市町村を中心に―」

調査の概要

続いて、大沢から調査結果の概要を報告させていただきます。今回の調査の正式名は「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」で、2018年2月2日から2月23日の間に、全都道府県と市区町村に回答していただきました。

堂本さんからお話があったように、これは2008年度全国知事会調査の後継調査でもあります。調査設計は2016-2018年度科研費基盤（A）「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」（研究代表者：大沢真理）のアンケート調査チームでおこないました。それと同時に、前身となる科研費プロジェクトがありました。城西国際大学の原ひろ子客員教授が研究代表者を務めた2015-2017年度科研費基盤（B）「災害・復興政策の比較ジェンダー研究」です。このプロジェクトに、大沢、堂本さん、池田さん、浅野さんが研究分担者や研究協力者として参加し、自治体ヒアリングを重ねました。これらの作業がもとになり、今回の調査票を設計いたしました。

そして調査協力として非常に大きかったのが、内閣府男女共同参画局と全国知事会から同局長・同会長名の協力依頼状を発出していただいたことです。回収率が市区町村で64.8%となりました。これは科研費の調査としては期待できないくらい高い回収率と考えております。今回の調査ができたのも、このご協力のおかげと深く感謝をしています。

集計の軸

集計の軸をどうしたか、というのが次のポイントです。一つは、北海道、東北などの地方別、もちろん自治体の人口規模というのは非常にばらつきがございますので、人口規模、そして高齢化率。

そして大事なこととして、前回調査から今回調査までの間に被災経験があるかどうか、でした。実はこの点は、アンケートでは尋ねていません。県もそうですが、市区町村の危機管理・防災の担当者の方というのは、3、4年で異動されるので、過去10年で被災経験があるかということをお尋ねしても、回答は容易ではないだろうと考えたため、アフターコーディングいたしました。

集計の軸としてもう一つ、防災分野での意思決定等における男女共同参画の進展、これを測る目安として、防災会議の女性委員比率、地域防災計画や避難所運営指針の策定に男女共同参画部局が参加・連携したかということを、軸といたしました。

激甚災害等の指定について

被災経験があるかないかについては、激甚災害法に基づく指定を目安としました。これにはいろいろと問題がございます。というのは、仮に同じ被害の額、金額なのですね、復旧にかかる査定事業費の金額と、その自治体の標準税収入の見合いで激甚の指定があるかないかということになります。すると、人口、とくに15歳から64歳人口が少なく、つまり高齢化している、住民の収入や資産価値が低い市町村では、地方税収が低いですから、仮に同じ被害だとしても指定されやすくなる。同時に、激甚の指定というのは人的被害とは乖離しています。しかし、市町村ごとに被災の有無を把握する方法はほかにないことから、これを使ったというものです。

そこでさらに問題があります。東日本大震災というのはまったく別格の被害であったということもありますが、災害指定でも特別扱いでした。激甚災害法ではなく特別法で、「特定被災地方公共団体」と「特定被災地域」に、9県200以上の市町村が指定されています。

しかし、東日本大震災の被害を考えると、沿岸部と内陸部を同列に扱うことは適切なのかという疑問が直ちに浮かぶわけで、本調査のとりまとめでは、市町村ごとの死者数5人以上の市町村に絞っています。この5人というのは、任意で設けましたので、根拠はございません。そのことについてのご批判は、甘んじて受ける覚悟でございます。

防災会議の女性委員比率、防災・危機管理部局の女性職員

その上で、結果の概要を申しますと、市町村の防災会議の女性委員比率は、8%程度です。中国地方で多く、北海道と東北で少ない。被災経験がない市町村のほうが多い。人口が大きいほど女性委員比率も高めである。低いし、なかなか伸びないのは、委員に職指定があるためなのかどうか。これはのちほど論じていきたいと思います。いっぽう都道府県の防災会議の女性委員比率は15.4%です。

防災・危機管理部局の女性職員比率は6%程度。女性職員の配置が厚いのは中国地方、薄いのは北海道です。ただし、人口規模が大きければ多いかというと、防災担当の職員数が増えるほどには女性職員の数は増えていないので、比率としては、人口5万人以上では平均より低くなってしまいます。都道府県については9.7%でした。

要配慮者・避難行動要支援者の想定

要配慮者・避難行動要支援者をどのように想定しているかということで、高齢者から始まって「精神障がい者」、「難病患者」くらいまでは、どこもわりと多く想定されていますが、「アレルギーのある人」以降は、かなりバラつきが出てきて、低い市町村が出てきます。

多様なカテゴリーを想定している市町村が多いのは、地方別では四国・九州・中国でした。また、被災経験がない市町村のほうが多様な人を想定しています。人口1万人未満となると、「アレルギー」以下の想定が低くなります。

地域防災計画や避難所運営指針の策定に参加した組織や人

肝心な地域防災計画や避難所運営指針の策定に参加した組織や人です。男女共同参画部局が参加した平均的な比率は、福祉担当部局よりも相当に低いです。福祉担当は、計画だと72%、これに対して男女共同参画は48%。指針ですと50%対17.5%となります。地方別では中国地方で最高です。いろいろと「中国地方」という名前が出てきます。北海道が最低です。

指針の策定に男女共同参画担当が参加したかというと、これは関東・中国・九州で高いという結果になりました。人口規模が大きいと各種の組織・人の参加が高いといえます。とりわけ人口規模による差が大きいのは、男女共同参画担当の参加です。指針に関しては、教育担当の参加も、人口規模による差が大きいです。

そうすると、すべてが人口規模の問題なのかという疑問も出てくるところです。しかし人口規模だけの問題ではないということも、各種のデータから明らかになっています。

備蓄について

防災会議には、地域防災計画で備蓄を決定する責務・権限があります。そこでグラフでは、まず平均的に常時備蓄と協定備蓄がどういう状況にあるかを見ています。市区町村防災会議の女性委員比率と「常時備蓄がある」という比率を掛け合わせると、このようになっています。女性委員がゼロという市町村と、女性委員が10％台である市町村が、だいたい構成比として24、25％で同じなのですね。あとは0～10％と2割以上があるのですが、2割以上というのは非常に少数ですので、ゼロであるところと10％台のところが4分の1ずつを占めていることから、その対比のグラフを作りました。

女性委員の比率が高ければ各種の物資が常時備蓄されている比率も高い。どんどん差が出てくるのは、多様なニーズに応じる備蓄です。それは、女性委員が少なくとも1割はいる市町村であると言えるわけです。

避難所運営指針に方針の記述

つぎに避難所運営指針に方針・設置の記述があるか。先ほど堂本さんも紹介してくださいましたが、それは全部の平均です。2008年度調査の結果について、やや数字がずれているかなと感じた方がいらっしゃるかもしれませんが、オフィシャルな報告書では、指針を策定した、あるいは策定予定であるという市町村の中だけで記述率を見ています。「策定した」に「策定予定」を含めても458団体しかなかったので、その中で比率を取ると高そうに見えても、無回答と「策定していない」の全部を見れば、そんなに高くはありません。いっぽう今回の調査で出てきた比率は、無回答も含めた比率です。

避難所運営指針というのは、すべての市町村に策定を義務づけられているわけではなく、ガイドラインが内閣府の防災担当から発出され、都道府県でもガイドラインを発出しているところが少なくございません。その上で、それぞれの市町村が策定するかどうかというところまでは義務づけられていない。例えば、ここで無回答の23.1％、38.7％というのは、記述が何もない意味での無回答と、「策定していない」の両方を含んでいる数字になろうかと思います。

平均がそうだとして、次に人口規模だけの問題かというので、四国と九州を対比してみましょう。なぜ四国と九州を選んでいるかというと、人口規模別の市町村の分布に大差がないからです。大規模市町村というのは、やはり関東地方や近畿に集まっています。中国地方なども結構そうです。

人口規模別の市町村の分布に大差がない四国と九州ですが、避難所の運営方針、「プライバシーの確保」から始まって「ペット対策」「その他」に至るもの、それから設備の記述を比べると、四国と九州ではこれだけの差がある。口はばったいですが、「被災するなら四国ですよね」と言いたくなるようなグラフになっています。

さらに、避難所運営に関する指針等を作るにあたり男女共同参画担当部局と連携したかどうかで記述の差を見ましょう。すべての項目で、男女共同参画と担当したところは記述する市町村の比率が高くなっていることが分かります。とくにその差が大きいのが「プライバシーの確保」や「情報の伝達、コミュニケーションの確保」、そして「妊産婦、乳幼児を持つ女性への支援」、「避難所運営への女性の参画の推進」、そしてなぜか「ペット対策」にも、かなり差があることが分かっていただけるかと思います。

避難所の設備の記述

今度は設備です。やはり男女共同参画担当部局と避難所指針の策定で連携したかどうかで差を見ると、このようになるわけです。連携したという市区町村は17.5%しかありませんが、たまたまそういうところで被災したら不幸中の幸いということが、それでも分かるわけです。

差が大きいのは「更衣室」以上に「授乳室」、それから「トイレ各種」です。男女別であるのは当然のこととして、それ以外にも特別なトイレのニーズのある人に対応したトイレになっているかという意味で尋ねており、このような差になっています。

ボランティア受入れ体制と車中泊への対応

今回新たに設けた設問は、ボランティア受入れ体制と車中泊への対応です。ボランティア受入れ体制については、「できている・作成中」で62%程度の市区町村ができています。北海道が大幅に低くなっています。

受入れ体制がより整っている市区町村は、人口が大きく、高齢化率が平均より低く、防災分野の男女共同参画が進展しているところです。被災の有無では差がありませんでした。

車中泊では、「検討ができている・検討中」の比率は平均7.9%しかありませんでした。しかし四国・近畿・中部では10%を超えています。他方、北海道と九州では5%でした。ここで注意したいのは、2016年の熊本地震による死者250人超の内訳です。うち200人は関連死であった。直接に地震によって亡くなったは50人です。その後、関連死ということで、どんどん認定されており、今回調査の時点で200人を超えていました。まだ増え続けています。関連死なさった方の３割は、車中泊を経験していたことが、熊本県の調査で分かっています。

車中泊について「検討ができている・検討中」の市区町村は、ここでも人口が大きく、高齢化率が低く、防災分野の男女共同参画が進展しています。つまり、支援ニーズが高そうな市区町村で、ボランティア受入れ体制も車中泊対応も未整備なのではないかという論点が出てきます。

「まち・ひと・しごと」総合戦略

最後に、今回の調査では「まち・ひと・しごと」総合戦略についても尋ねました。この背景としては、2015年3月に仙台で行われた第3回防災世界会議で、「仙台防災枠組」が策定されました。そこには防災の主流化、女性のリーダーシップなどが重視されており、また、潜在的な災害リスクを発生・増幅させる要因として、人口変動や貧困・不平等の影響に注意を促しています。

折しも日本では、2015年度に各地域の人口動態を踏まえた「まち・ひと・しごと」総合戦略を、都道府県とほぼすべての市区町村が策定しました。これは仙台防災枠組に基づけば、潜在的な災害リスクにも対処する取り組みとして注目されます。そこで今回の調査にこの項目を入れました。

このような総合戦略の策定を促した事情としては、ある民間シンクタンク（日本創生会議）の報告・提言、通称「増田レポート」があります。前岩手県知事である増田寛也さんが主宰していたシンクタンクの予測です。今後30～40年間で、20～29歳の女性が5割以上減少する地域は「消滅」するという予測です。大変なセンセーションを呼び、一気に総合戦略の策定がおこなわれました。

「まち・ひと・しごと」総合戦略の目標に含まれるか

今回、「まち・ひと・しごと」総合戦略の目標に、防災や減災が含まれているか、若年女性の地域定着という目標が含まれているかを尋ねています。すると、防災・減災を目標に含んでいる比率は、北海道、東北、九州で低いです。高齢化率が低い市町村のほうが含まれる比率が高くなっています。それから若年女性の地域定着を目標に含むかどうか。これは四国と九州で低くなっていて、高齢化率が高い市区町村で低い。双方の目標とも、人口が大きい市区町村で含まれる比率が高いという結果になりました。

すると、地域の持続可能性と防災・減災策をかみ合わせるというあり方は、実は持続可能性が危ぶまれる地域でこそ弱くなっているという、かなり重大な問題の発端が透けて見えることになります。

人口が小さく高齢化したまちでも

しかしながら、人口が小さく高齢化した市町村でも、この総合戦略の策定ワーキンググループに、住民参加や若手職員参加があったかどうかで違いが出てきます。住民参加、若手職員参加は、比較的人口規模が小さく、高齢化率が高い、被災経験がある市町村で、こうした策定プロセスが踏まれています。これはほかの設問に対する回答の傾向とは逆なのですね。われわれの予測もやや裏切られたというか、人口規模が小さい、高齢化している被災経験があるという地域で、対面型の住民参加型の策定プロセスが取られたことが分かりました。

逆に大規模市区町村や都道府県は、パブリックコメントという方式を重用しました。対面的な参加型で地域のことを決めていくというやり方を採るならば、それは総合戦略なりなんなりが、地域の持続可能性というニーズとかみ合う可能性を高めるのではないか。そのあたりに一つ希望を見いだしたいと思っているところです。私からは以上です。どうもありがとうございました。

（拍手）

2019年2月1日
東京大学社会科学研究所 第30回社研シンポジウム
防災・減災と男女共同参画
—2017年度自治体調査の結果から—

調査結果の概要
—市町村を中心に—

大沢真理
東京大学社会科学研究所

0. 調査の概要

- 調査名：「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」。2008年度全国知事会調査の後継調査でもある。
- 調査設計：2016-2018年度科研費基盤(A)「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」（研究代表者：大沢真理）アンケート調査チーム。
  2015-2017年度科研費基盤(B)「災害・復興政策の比較ジェンダー研究」（研究代表者：原ひろ子）の市町村ヒアリング作業を引き継ぐ。大沢、堂本、池田、浅野は分担/協力。
- 調査協力：内閣府男女共同参画局および全国知事会から同局長・同会長名の協力依頼状を発出
- 調査期間：2018年2月２日から2月23日
- 調査対象：都道府県（47）、市区町村（1806）

回収・集計の軸

- 回収：都道府県47（100%）、市区町村1171（64.8%）

防災・災害リスク削減策の整備状況と関連すると考えられる要素（2008年度調査結果、および本調査結果の概観から）

- 北海道、東北などの地方別、人口規模、高齢化率
- 2008年度調査の調査完了（2008年10月17日）から今回の調査開始（2018年2月２日）までの間の被災経験の有無。アンケートでは尋ねず、激甚災害の指定で識別＊
- 防災分野での意思決定等における男女共同参画の進展（防災会議の女性委員比率、地域防災計画や避難所マニュアルの策定に男女共同参画部局が参加・連携したか）

激甚災害の指定について

- 激甚災害法に基づき指定政令により災害毎に適用措置を指定。決め手は災害復旧事業の査定事業費等の市町村負担額（と標準税収入の対比。災害を指定する「本激」と自治体を指定する局地激甚（「局激」）とがあるが、いずれも税収に対して査定事業費が重い市町村が「特定地方公共団体」となる。
- 地方税収は人口（特に15－64歳）が少なく、住民の収入・資産価値の低い市町村で低い。激甚の指定は人的被害とは乖離。しかし市町村ごとに被災の有無を把握する方法は、他にない。
- 特別扱いの東日本大震災：特別法で「特定被災地方公共団体」と「特定被災地域」を指定。９県200以上の市町村を指定。本調査の取りまとめでは死者数5人以上の市町村に絞った。

1. 防災分野での意思決定等における男女共同参画

- 防災会議の女性委員比率は8%程度。中国地方で多く、北海道・東北で少ない。被災経験がない市町村で多い。人口が大きいほど女性委員比率も高め。少ないのは委員に職指定があるため？
- 都道府県防災会議の女性委員比率は15.4%
- 防災・危機管理部局の女性職員比率は6%程度。女性職員の配置が厚いのは中国地方、薄いのは北海道。人口5万人以上では平均より低い。
- 都道府県防災・危機管理部局の女性職員比率は9.7%

2. 要配慮者・避難行動要支援者とは

多様なカテゴリーの想定は、四国・九州・中国、被災経験がない市町村。人口1万人未満ではアレルギー以下の想定が低い

3. 地域防災計画や避難所運営指針

策定に参加した組織・人

- 男女共同参画部局が参加した比率は、福祉担当部局より相当に低い（計画で72%対48%、指針で50%対17.5%）。
- 計画策定に男女共同参画担当が参加した比率は、地方別では中国地方で最高で、北海道で最低（指針では関東、中国、九州で高い）。
- 人口規模が大きいと各種の組織・人の参加が高い。人口規模による差が大きいのは、男女共同参画担当の参加（指針では教育担当も）。
- ただし、人口規模だけの問題ではない

防災会議は地域防災計画で備蓄を策定

防災分野の男女共同参画との関連は

市区町村防災会議の女性委員比率と常時備蓄があるとする比率
女性委員がゼロと10%台の場合

避難所運営指針に方針・設置の記述があるか(市区町村)

人口規模の問題か
興味深い四国と九州の違い
(人口規模別の市町村の分布に大差なし)

防災分野の男女共同参画との関連は

男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

防災分野の男女共同参画との関連は

男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所に設置すると指針に記述している市区町村の比率

ボランティア受入れ体制と車中泊への対応

- ボランティア受入れ体制が、できている・作成中の市区町村の比率は、平均で62%程度。北海道では39%程度で大幅に低い。
- 受入れ体制がより整っている市区町村は、人口が大きく、高齢化率が平均より低く、防災分野の男女共同参画が進展。被災の有無では差がない。
- 被災住民の車中泊の対応策では、検討ができている・検討中の比率は、平均7.9%。四国・近畿・中部で10%を越えるが、北海道と九州は5%程度

  ＊2016年熊本地震による死者250人超のうち、200人は「関連死」。うち3割は車中泊を経験
- 検討できている・検討中の市区町村は、人口が大きく、高齢化率が低く、防災分野の男女共同参画が進展
- 支援ニーズが高そうな市区町村で、ボランティア受入れ体制も車中泊対応も未整備？

4. まち・人・しごと総合戦略について

- 2015年3月の第3回防災世界会議で策定された仙台防災枠組は、防災の主流化、女性のリーダーシップなどを重視。潜在的な災害リスクを発生・増幅させる要因として、人口変動や貧困・不平等の影響に注意を促す。
- 2015年度に、各地域の人口動態を踏まえた「まち・ひと・しごと」総合戦略を、都道府県およびほぼすべての市区町村が策定。潜在的な災害リスクにも対処する取組として注目される。
- 総合戦略策定を促したのは、今後30－40年間で20－39歳の女性が5割以上減少する地域は、「消滅」するという民間シンクタンクの予測（日本創成会議（人口減少問題検討分科会）の報告・提言「成長を続ける21世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」（増田レポート2014）。

増田レポート（2014）より引用

4. まち・ひと・しごと総合戦略

目標に防災・減災を含むか：北海道・東北・九州で低い。
高齢化率が低い市町村で含まれる比率が高い。
若年女性の地域定着を含むか：四国・九州で低い。
高齢化率が高い市区町村で低い。
双方とも人口が大きい市区町村で含まれる比率が高い。

地域の持続可能性と防災・減災策の噛み合わせは、持続可能性が危ぶまれる地域で、弱い？

人口が小さく高齢化した市町村でも

策定WGへの住民参加・若手職員参加：比率が高いのは、比較的人口規模が小さい、高齢化率が高い、被災経験がある市町村
（大規模市区町村と都道府県はパブリックコメントを重用）

対面的な参加型により、地域の持続可能性とより噛みあう

総合戦略の策定プロセスと目標

大沢　それでは、3番目のスピーカー池田恵子さんからの報告をお願いいたします。

池田恵子「10年間の変化の評価の試み」

2008年と2017年の調査の間の10年間に起こった変化を、どのように評価していくのかについて、報告させていただきます。

評価の視点

近年の大災害において、人的物的被害の拡大という特徴が見られます。ポイントは三つで、1点目が、どの大災害を見ても、避難行動要支援者の方々の避難が間に合っていない。その結果として、高齢者や障害者などの方が犠牲になる確率が高くなっています。

2番目に、避難所というところは、多様な人がいる割には、配慮をすることが難しい、配慮に欠ける場所であり、その結果として、避難生活の中で被害が拡大する傾向が見られる。大沢先生が報告されたように、熊本の地震でも直接死の4倍の方が関連死で亡くなってしまった。例えばエコノミークラス症候群などの健康問題もみられますし、避難所の体制が整わないからこそ、在宅避難を続けざるを得ない人々、車中泊を選ぶ人々、そのように避難形態が多様化していて、多様な被災者の多様な避難生活という現象に対して対処が間に合っていない。3番目に、立場の弱い人ほど避難生活が長期化していく。

この三つのポイントがあり、これらに有効に対処していかなければ、被害を効果的に防ぐことは難しいだろう。こういった視点から評価したときに、2008年と2017年の間の変化はどのような意味を持つでしょうか。

全体として人的被害を拡大させないための制度整備は進んでいます。避難行動要支援者の指定の範囲は拡大し、避難所の体制も整い、常時備蓄も種類が増えている。しかし、もう少し細かくみていくとどうなるかということです。

ここでは二つの側面から、災害リスク削減の進捗を見たいと思います。まず防災・災害リスク削減策の整備状況と関連すると考えられる要素。進捗がみられた避難行動要支援者の指定や避難所の体制、備蓄などの女性や地域住民の視点からみた制度の整備状況です。

第二の側面は、自治体がもともと備えていたと考えられる脆弱性や能力です。これには4つくらいの要素が考えられます。今回の調査から得られる情報としては、人口の年齢構成、つまり高齢化への対応ができているかどうか。犠牲者には高齢者が多いわけですから、高齢化ということを念頭に置いたときに、どのような変化がみられたのだろうか。次に人口規模です。これは「行政のリソース」というふうに大まかにくくりましたが、やはり人口規模が大きい行政は職員配置も潤沢であり、財政もしっかりとしている。また、さまざまな市民団体、NPOなども人口が多いほうが潤沢に存在する。

そして3点目の要素が、「防災の主流化」と名づけましたが、これは危機管理担当部署だけではなく、さまざまな部署が連携し、庁内横断的にいろいろな部署が防災のことを担うような体制になっているかどうか。「行政の総合化」と言い換えることもできると思います。

そして4点目の要素が、ハザード・リスクです。これを何でみるかというと、私たちは被災の

経験を、激甚災害指定プラス最近の大災害の特別法指定による被災地の指定とを、合わせてみました。これは人的被害の有無ということに関しては多少問題はあるのですが、そもそもハザードの存在しないところには激甚指定はなされませんので、ハザードがあるということに関しては、問題なく使えるのではないかと思っています。

以上の二つの側面を掛け合わせたところに、防災・災害リスク削減の進捗状況をみていくことができるのではないかと考えています。

人口構成・規模と被災

本論に入っていく前に、自治体の脆弱性と能力の四つの要素の相互の関連性の確認をしておきたいと思います。まず、高齢化が進み人口規模が小さい自治体ほど、頻度が高く被災していることが明確に見て取れます。これは定義上、財政的に厳しい自治体が指定される傾向がありますので、ある意味、当たり前のことかもしれませんが、被災経験がある自治体を取り上げると、高齢化率が平均よりも高い自治体が8割を占めている。ところが、被災経験がない自治体は66%、3分の2にしかなっていないということや、被災経験がある自治体のほうが小規模な自治体が占める割合が非常に高い。そのような傾向があります。

そして地域的にみても、地理的な分布、ハザードの分布には偏りがみられます。このようなことを念頭に置きながら、少し細かくみていきたいと思います。

人口の年齢構成（高齢化への対応）

まず、高齢化への対応ということでみていきたいと思います。高齢化率が高い自治体では、女性の防災施策の策定などへの参画の度合い低いという傾向がみられます。左側のグラフを見ていただくと、高齢化率が平均よりも高い自治体で、防災会議に女性がまったくいないという自治体は3割にのぼりますが、高齢化率が低い自治体では9.5%にとどまっています。

そして危機管理部署の女性職員の数を見ても、高齢化率が低い自治体では2人存在している。孤軍奮闘せざるを得ないのか、2人いるのかということはだいぶ違うわけですが、それにしても高齢化率が高い自治体では0.7人と、大きな差があります。

そして避難所運営マニュアルの策定に男女共同参画部署が関与した比率は、高齢化率が低い自治体では27.5%なのに対し、高齢化率が高い自治体では半分の14%にとどまっています。

そして女性や地域住民の視点から見た避難所の体制整備においても、高齢化によって大きな違いがみられます。すべての項目において、高齢化が進んだ自治体で、人口の構成が若い自治体よりも体制が遅れているといえるわけです。例えば、「バリアフリー・ユニバーサル対応」、「福祉避難所の設置」、「健康や栄養状態についての指導や助言」といったことは、おそらく高齢化に直結する大きな問題であろうかと思いますが、このような明確な課題であっても、高齢化率が高い自治体のほうが遅れています。

さらに乳幼児や女性への課題です。「女性への暴力やセクハラ防止・安全対策」、「避難所運営への女性の参画の推進」といった項目を見ていただくと、高齢者に対する項目、高齢者へのニーズよりも、格差が開いている傾向があります。高齢化が進んだ自治体に暮らしている高齢者は、避難所において体制整備が整っていないという傾向があるのですが、それにもまして、高齢化が

進んだ自治体に住んでいる若い女性たちへの体制が遅れている。

同じことは常時備蓄している物資に関しても言えます。私が驚いたのは下から四つ目の「サイズを配慮した成人用おむつ」です。これも高齢化が進んでいない自治体のほうがよほど多く備えている。高齢化率が進んでいる自治体が、あえてピンポイントで高齢者向けの対策をしているとは限らないのではないかということがうかがえます。

同様に、乳幼児向けでは、「小児用おむつ」、「おしりふき」でかなりの格差がみられます。「仮設トイレ（和式）」「仮設トイレ（洋式）」も、高齢化が進んだ自治体には洋式トイレは欠かせないものかと思いますが、実態と備えが乖離している。

人口規模（行政のリソース）

次に人口の規模です。人口別の自治体の分布は地域によって非常に大きな差がみられます。北海道では人口規模が小さい自治体が多いのに対し、太平洋側、関東、近畿などは少ない。四国と九州は人口規模別の自治体の分布は近いです。人口規模が大きい、つまり行政のリソースが充実していそうな自治体で体制が整っていることがうかがえます。

レーダーチャートを見ていただくと、性別に応じた避難所の体制がある自治体の比率は、30万人以上と１万人未満では、こんなにも違いがあります。物資も、常時備蓄をしている自治体は、30万人以上と１万人未満では非常に違いが見られています。「授乳室」「更衣室」などを取っても、4倍、５倍の開きがあります。

しかしながら、人口規模だけの問題ではないことが、先ほど大沢報告でも言及されました。常時備蓄を見ても同様に、四国が充実していて、九州よりもはるかに備蓄されているものの比率が高いことがみてとれます。それが行政のリソースの問題ではないとすれば、いったい何の問題なのでしょうか。

まず、防災会議や危機管理部署への女性の参画はどうでしょうか。防災会議への女性委員の参画の割合ですが、九州と四国でほぼ差はございません。女性が一人もいない自治体の比率も同様ですし、そんなに違いはありません。

また危機管理部署への平均職員数ですが、四国は非常に充実しています。防災担当職員の配置の数が多いのですが、「女性」ということではそれほど差はございません。むしろ比率に直すと、九州のほうが比率は高いという結果になります。しかしながら男女の社会的役割や生理的事情などの違いを考慮した取り組みを行っているかというところを見ると、軒並み四国が上回っています。「タウンミーティング」だけが九州で多いですが。

とりわけ「マニュアルに記載」、これは「自治会など地域組織が防災に取り組めるようにマニュアルに記載する」という点で、地域組織の存在をかなり念頭に置いた取り組みで差がみられているということです。

そして、地域防災計画の策定と避難所指針等の策定に関わった組織や団体を見ていくと、九州と四国にはここでも大きな違いがみえてきます。両方とも四国のほうが棒グラフの背丈が高いわけです。多様な部署が参画して、男女共同参画の視点を含めて防災の体制を担っていることが分かります。

「自主防災組織役員」が地域の防災計画をつくるときに関わりましたかという点で、四国と九

州の差が大きく、あとは福祉ですね、「福祉担当部署」も結構差があります。「女性団体」との連携でもかなり開きがみられています。

避難所指針等への連携を見ると、男女共同参画担当部署との連携は、実は九州のほうが背丈が高いです。これを除いてほかの関与は四国のほうが多いのですが、どこで一番多いかというと、「自主防災会」です。地域組織ですね。「自治会」でも多いです。このような大きな差がみられています。

この避難所運営指針等の策定の関与の一番下の「無回答」の一つ上を見ていただくと、「貴市区町村の防災部局メンバーのみ」というところ、これは九州が12%ぐらいあります。部局内だけでつくっている。こういう自治体は四国にはみられていないということです。

ここで四国4県の自治会長に占める女性の比率を見ると、4県全部が都道府県でトップ10位の中に入っています。愛媛県を除いて5位以内に入っています。四国というところは地域自治のジェンダー平等化が非常に進んでいる。13%をもって進んでいるとは言いたくないのですが、私の地元の静岡県は2%とか1.9%とかですので、これは不本意ながら「非常に」進んでいるのです。

堂本先生の報告の中に、これからは平常時の男女共同参画の推進が大事なのだというお話がありましたが、地域の中における女性の参画というものが進んでいるということが、四国では大きかったのではないか。

そして自主防災の結成率も四国は非常に高いです。結成率だけをもって中身がどうかということは分からないわけですが。そして役員に女性を増やす施策、四国では14%の自治体が行っているのに対し、九州では5.6%。

防災訓練や研修等で、女性や育児・介護を担う人の参加環境の整備をしている。これは四国は8.9%で、全国の地域区分で最高です。九州は2.3%で最低なのです。このような取り組みが、おそらくは広い意味での防災の主流化であり、行政の総合化ということではないのかと思います。

防災の主流化（行政の総合化）

防災の主流化をもう少し年次経過でみていきたいと思います。2008年と比べて2017年の段階では、いろいろな部署が庁内横断的に担うという傾向がだいぶ高まってきています。大沢報告にもあったとおり、2008年度調査では、避難所に関する手引き・マニュアルを作成した（予定も含めて）、そういう自治体が458に止まる中で、男女共同参画部局が関わったのは、その中の5%しかなかったわけです。福祉関係の担当部署でも3割だったわけです。

これが2017年調査では、回答1171団体の中の17.5%の自治体で、男女共同参画部局が連携した。そして福祉担当は50%にも迫っています。そのほか自治会、自主防災組織、ボランティア組織、医師会などの職能団体の関与も非常に増えてきています。そういう傾向が強まっていることは間違いありません。

そういった行政の総合化に、人口規模はもちろん影響があります。そして、防災関係のさまざまな指針や計画などの策定で、人口規模による差が最も顕著なのが、男女共同参画担当部局の参加・連携だということです。

地域防災計画でも避難所運営の指針等に関しても、同様の傾向が見られます。人口規模に影響されて防災の主流化が起こっているだろうと思いますが、ジェンダーの主流化はそれ以上に人口規模の影響を受けやすいのではないか。

被災経験（ハザード・リスク）

ハザード・リスクとの兼ね合いですが、今回の調査の一つの発見が、被災経験の有無は男女共同参画セクター（これは庁内の部局や女性団体）の関与にあまり影響していないようであるということです。被災したからといって、女性の参画の必要性が必ずしも身に染みて分かったということではないのではないか。

それから被災経験のある自治体のほうが、意思決定の場への女性の参画がむしろ進んでいない。これはもしかしたら高齢化であるとか、人口規模の影響のほうが大きすぎかもしれない。統計的な処理をしてみないと、どの要因が強く出るのかは、分かりませんが。

一例として、避難所運営の項目で軒並み被災経験がない自治体のほうが進展しています。被災したからといって、避難所の体制を変えなければとは動いていないということです。備蓄でも同じような傾向が見られます。

防災・災害リスク削減策の整備状況と自治体の脆弱性

まとめると、高齢化率が高い自治体で、高齢者や要介護者のニーズに対応しきれていない。それだけではなく、そういう自治体に住んでいる子育て世帯や多様な健康・福祉ニーズを持つ人々への対応にも、遅れが見られる。これは人口減少や高齢化に伴う自治体の体力や能力といったものが、施策の導入に悪い影響を与えていて、結局、悪循環のようになってしまっているのではないかということが想定されます。

もう一つは、ジェンダーや多様性に配慮した施策の導入には地域差がみられるということです。これは単純に人口規模や高齢化では説明ができない部分であり、地域を含めた男女共同参画の地道な推進、行政の内部だけにとどまるのではなく、行政と地域を結び付けるような、そういった取り組みの中で男女共同参画を推し進める努力をしているかどうか、そういったことにプラスして防災の主流化。それが大きな影響を与えているのではないかと思います。

この10年間というのは、男女共同参画の財政が大幅に増えたわけでもありませんし、女性センターには逆風とまでは言わないまでも、決して追い風が吹いたということはないと思います。予算や風潮にかかわらず、しっかりと地道な活動を行ってきたのかどうかが大事なのではないかと思います。

そして最後に、ハザード・リスクという点からみると、女性や多様な人々の視点を防災施策に導入する契機にはなっていないようにみえます。総合すると、ハザード・リスクの高い自治体では進展が見られにくかった。その結果、格差は拡大しているのではないだろうか。

高齢化が進んだ自治体、小規模な自治体で災害被害は拡大する傾向にあり、そういう自治体こそ、ジェンダーの主流化、防災の主流化をしてほしいわけですが、そこが難しい。仙台防災枠組でも、潜在的なリスクに対処することが難しい場合には、研修の機会を充実させたり、財政を補充するなどして、進展を求めなければならないと言われています。そのあたりの体制がこれから必要になってくるのではないかと思います。どうもありがとうございました。（拍手）

大沢　池田さん、ありがとうございました。

東京大学社会科学研究所 第30回社研シンポジウム

防災・減災と男女共同参画

2017年度自治体調査の結果から

２０１９年２月１日

10年の変化の評価の試み

池田恵子
静岡大学教育学部
Ikeda.Keiko@shizuoka.ac.jp

1

1. 評価の視点

■ 近年、大災害が激化し、人的物的被害が拡大
…男女共同参画・多様性の視点との強い関係

1. 避難行動要支援者の避難が困難
→高齢者・障害者など特定の立場の人が犠牲に
2. 多様な人がいる割には配慮に欠ける避難所
→避難生活の中で被害が拡大
→エコノミークラス症候群など健康問題・関連死
→車中泊・テント泊など避難形態の多様化
3. 立場の弱い人ほど避難生活の長期化

■ 前回調査から、全体として人的被害を拡大させないための制度整備が進む　→堂本報告、大沢報告

2

■ ①防災・災害リスク削減策の整備状況と関連すると考えられる要素
②自治体の脆弱性・能力と関連すると考えられる要素

1. 人口の年齢構成（高齢化への対応）
2. 人口規模（行政のリソース）
3. 防災の主流化（行政の総合化）
4. ハザード・リスク（被災経験）

■ ①×② → 防災・災害リスク削減の進捗

3

2.0. 人口構成・規模と被災

■ 高齢化が進み人口規模が小さい自治体が頻度高く被災

■ 被災自治体の地理的な分布には偏りがある
東北（32.3%）、九州（22.6%）、近畿（20.0%）
北海道（6.2%）、関東（2.9%）

4

2.1. 人口の年齢構成（高齢化への対応）

■ 高齢化率が高い自治体では、女性の参画・策定への関与は低い

■ 危機管理部署の女性職員数は、
高齢化率が高い自治体では0.7人、低い自治体は2.1人

■ 避難所運営マニュアルの策定に男女部署が関与した比率は、
高齢化率が低い自治体では27.5%、高い自治体は14.1%

■ 避難所体制の全項目で、高齢化率が低い自治体の方が進展
ジェンダーや子育てに関する項目で特に格差が大きい

■ 要配慮者向け物資は、高齢化率が高い自治体で常時備蓄の体制が少ない

2.2. 人口規模（行政のリソース）

■ 人口規模が小さい自治体より、大きい自治体で、ほぼすべての項目で施策の導入が進んだ

性別に応じた避難所の体制がある自治体比率（%）　物資別、常時備蓄している自治体比率（%）

■30万人以上 ■1万人未満

■ しかし、人口規模だけの問題ではない
四国と九州の比較（避難所体制）　→大沢報告
多様性に配慮した常時備蓄でも同様の傾向　要因？

■ 防災会議と危機管理部署への女性の参画にはあまり差がない

■ 危機管理担当部署の平均職員数
四国16.8人（女性0.93人）
九州8.13人（女性0.71人）

■ 地域を含めた男女共同参画の地道な推進（行政内部の連携にとどまらない）と防災の主流化？

■ 四国４県の自治会長に占める女性の比率
（平成29年）
高知県13.6%（全国２位）
香川県11.0%（　〃４位）
徳島県10.6%（　〃５位）
愛媛県 7.1%（　〃10位）
全国平均　5.5%

男女共同参画局
http://www.gender.go.jp/policy/mieruka/government.html#todofuken

■ 自主防災組織結成率　四国92.5%　九州74.5%
役員に女性が一人もいない自主防災組織の割合
四国4割　九州3.5割

■ 役員に女性を増やす施策を実施　四国14.5%　九州5.6%

■ 防災訓練や研修等で、女性や育児・介護を担う人の参加環境整備をしている　四国8.9%（最高）　九州2.3%（最低）

2.3. 防災の主流化（行政の総合化）

■ 避難所運営に関する指針等の作成において部局等と連携した市区町村の比率は増加

【2008年度】
避難所運営に関する手引き・マニュアルを作成した（予定などを含む）と回答した自治体458団体（総回答数1737団体）のうち、作成に当たって男女共同参画と災害時要援護者（2008年調査当時）の各担当部局・担当者から意見を聞いた自治体の比率。

【2017年度】
回答1171団体に対する比率。

■ 防災施策への多様な部署・主体の関与は人口規模の影響大

13

2.4. 被災経験（ハザード・リスク）

■ 被災経験の有無は、男女セクターの関与（計画・マニュアル策定）に影響しない

■ 被災経験のある自治体の方が、意思決定の場への女性の参画が進んでいない

14

■ 避難所運営の項目（女性・要配慮者等の視点を考慮）は、被災経験がない自治体の方が進展

■ 物資の備蓄でも同じような傾向がみられる（被災経験がない方が、多様な備蓄が進む）

15

3. 防災･災害リスク削減策の整備状況と自治体の脆弱性

■ 高齢化率が高い自治体で、高齢者、要介護者のニーズに対応しきれていないだけでなく、子育て世帯や多様な健康・福祉ニーズを持つ人々への対応にも遅れ。人口減少や高齢化に伴う自治体の体力・能力が、施策導入に影響する悪い循環がうかがえる。

■ ジェンダーや多様性に配慮した施策の導入には地域差。単純に人口規模や高齢化では説明できない。地域を含めた男女共同参画の地道な推進（行政内部のみの対応を超える）と防災の主流化が重要ではないか。男女共同参画のリソースに影響される良い循環。

■ 10年間の進展は男女共同参画のリソースと防災主流化が後押し。

■ 被災経験（ハザード・リスク）は女性や多様な立場の人々の視点を防災施策に導入する契機になっていない。ハザード・リスクの高い自治体では進展が見られにくかった。

16

4. さらなる整備に向けて

- 高齢化率が高い、行政のリソース・男女共同参画のリソースが小さい、防災の主流化が進んでいない自治体での女性や多様な人々の視点による防災施策導入の方法が模索されなければならない。
  - 施策導入のノウハウの共有
  - 自治体の人口構成に合わせた対応の必要性
  - 小規模自治体、高齢化が進んだ自治体向けに、施策を導入するための支援策が必要
    - 研修、施策導入に財政的支援
  - Word to Action への支援
  - 男女共同参画の推進を継続することが有効

17

大沢　それでは最後の報告者です。浅野幸子さんからご報告をいただきます。

浅野幸子「地域防災実践から見た現状と課題」

私からは、「地域防災実践から見た現状と課題」ということで、アンケート調査結果と絡めつつ、どのように今の地域防災の実情を読み取っていけばいいのかというスタンスでお話をさせていただきます。

地域防災組織の現状

まず地域防災組織の現状ですが、この基盤自体がなかなか厄介であることを理解することで、いかに地域防災組織の男女共同参画が、なかなか進みにくいかを理解いただけると思います。

基盤となる組織の主な形態は、①自治会・町内会がもっぱら中心に地域運営を担っている、②自治会・町内会を含むいろいろな諸団体、地区社協やPTA、福祉系のグループ、民生委員、青少年育成団体とか、そういう形で地域運営を担っている、③その他の組織形態、⑤基盤となる組織がない、などと分類できます。もっぱら自治会・町内会が中心に地域運営を担っている①のケースがまだまだ多いのかなと思います。

その市民防災組織のタイプですが、これは東京都の分類を持ってきました。必ずしも自主防災組織のイメージに乗らないような結成の仕方もあるので、東京都では「市民防災組織」という言い方でタイプを分けていると思います。

まず、①自治会などの既存組織がそのまま市民防災組織を兼ねるケースです。よくあるのは、自治会・町会の役員がそのまま自主防災組織の役員に横滑りする形で、要するに帽子をかぶり直しただけみたいな形で、新たに自主防災組織などの防災組織を一応、名目上つくり、防災活動をやるというケース。

それから、②自治会などの既存組織の中に市民防災組織、自主防災組織などの防災組織を改めて立ち上げるケースです。役員は一部重なっているのですが、ヘッドは別の人を調達してきて、自主防災会の会長という形で結成されているケースです。

だいたいこの二つが主流派ですが、都市化してきたりすると③のパターン、④のパターンも出てきたりしています。もう何十年も前から「ペーパー自主防」という批判があります。一応結成されても内実はほとんど活動がなされていなかったり、停滞しているケースも昔からあるということです。

2017年度調査結果との関係で①

2017年度調査結果との関係では、例えば①人口規模が大きい市区町村では、自主防災組織の結成率が高いとか、②防災分野での意思決定における男女共同参画が進展している市区町村で、自主防災組織の結成率が高いということが、みられるが、それをどう読み解くかということです。

これは先行研究なども参考にした上での私の推測なのですが、地方の小規模自治体というのは、消防団への依存がまだまだ高いというか、消防団がしっかりしている。それから、自主防災組織の結成にあたっては長年にわたって自治体が補助金を出して、資器材の購入などで結成を進

めるということが行われてきたという事情もあります。そうであれば、比較的消防団が弱く、地域組織基盤がぜい弱で、補助金を出す余裕がある都市部の人口規模の比較的大きな自治体で、結成率が相対的に高くなる可能性はあるものかもしれないと思います。

消防団への依存が高いということは、小規模な自治体は人員が少ないので、自治体の防災部門も消防署から人間を引っ張ってきて、消防職員に指導させる傾向が強く、そこが消防団と結びつくと、既存の防災活動の域をなかなか抜けられず、その地域の防災活動、組織の変容を促しにくくなっている。そういうところもあるのではないかと思います。

2017年度調査から③として、人口規模が大きい市区町村では、こうした自主防災組織の結成率は高いものの、女性役員の存在については、行政があまり把握できていないようだという点です。そもそも地域防災組織のリーダー層の実態把握は非常に困難で、数値目標を設定したり、それを経年で追っていくことが非常に難しいです。

次に地域防災組織の中での人材登用の現状です。だいたい①自治会・町会の役員、もしくは地域の諸団体の役員が、そのまま地域防災組織の役員にリーダーとして登用されています。このようなケースよりも、②の各種団体が入って地域の防災組織を構成しているほうが、女性が入りやすいということはあると思います。

実は大阪北部地震で被災したある自治体に、私は女性防災リーダーの育成で5年ぐらい関わってきたのですが、発災後1週間目に五つの地域を調査して回ったところ、ここの自治体では②のケースでした。その中で女性の防災リーダーがしっかり活躍できていて、男性リーダーと一緒に協働できたところは、避難生活も含めてかなり手厚い支援を地域の中で行っていました。次に連携・協働について既存の研究では、自治会・町会の関係者だけ、内輪だけでなんとか防災活動をしていこうとする傾向がいまだに全国的には強いのですが、いろいろな連携先、地域内外ともに巻き込み先が多いと、活動の幅が広いという傾向が見えてきています。

阪神・淡路大震災でとくに地域防災活動の重要性が言われ、その中で防災福祉コミュニティ、つまり自治会・町会だけでなく、福祉の視点も入れ、いろいろな角度でみんなで防災を進めていきましょうという提起がされてきているわけです。しかし地域の中に権力構造があり、ボランティア、NPOなどにとってまだまだ地域と距離が遠いというところもあります。

地域で期待される防災の取り組み

地域で期待される防災の取り組みには、すごく幅広いメニューを期待されています。これを無償の自治会・町会活動とか、地域活動で担わせるのかという現実もあるわけです。しかも今、復興期まで視野に入れられている。本当は自治体としてのサポート体制、それも平時からの地域の自治振興・コミュニティ政策といったところに、それなりに仕組みも予算も付けていくのかも一緒に考えて差し上げないと、地域だけでこれを充実させていくことが、そもそも難しい部分もあるのではないか。

ところで私は、三重県の四日市に関わっていますが、ここは男女共同参画の推進を防災分野でやっていこうということを、いま行政と地域組織が一緒になって盛り上がって、もう何年も取り組んできているところです。もともと地域活動を支援するためのコミュニティ政策をかなり手厚くやっています。ですから、担当職員も各地区にかなり手厚く配置し、予算も住民主体でまちづ

くりができるように、かなり手厚く出しています。そういうベースがある中でのある地区の取り組みです。

とくに秀逸なのは「教育訓練部」を地域防災組織の中に入れており、ここには市の防災講座を受講し、知識もやる気もある人たちが誰でも入れるというか、一応声を掛けて、人材としてやる気のある人たちが、役員でなくても入れるという枠組をつくっています。また、避難所の運営委員として男女１名ずつ、必ず各単位自治会から入ってくるなど、工夫のしようはいろいろあると思うわけです。

2017 年度調査結果との関連で②

もう一つ、2017 年度調査結果との絡みです。行政が把握している限り、高齢化が進んだ市町村のほうが自主防災組織に女性役員がみられるようです。また、高齢化が進んだ市町村のほうが自主防災組織に女性役員がいると行政に把握されていますが、それは女性役員を増やす施策の効果とはいえないようだ。このようなところも見えてきました。

これも従来型の女性組織、女性防災組織の存在ということもあるのではないか。つまり、戦後ずっと、昭和 30 年代から婦人会などをベースとした女性防災組織が全国で結成されてきたという歴史があります。地方に行くほど、そういう組織が残っているという部分が影響しているのではないかと思います。

例えば東日本大震災でも、岩沼市の婦人防火クラブなどは、かなり組織的に大規模な救援活動を行っています。発災１年前にチリ津波地震があったので、そのときにこの市内全域に組織がありますので、それぞれ被災したときに、被災していないエリアが組織決定を待たずにどんどん支援をしようという取り決めをしていたので、東日本大震災ですぐに動いたなどというケースもあります。ここは人口５万人を切っているようなところです。

また、福島県いわき市のこの地区のように、従来型の女性防災組織の中にも、かなり多様性に配慮したユニークな活動をしているところもあるというご紹介です。

従来型の女性防災会議の特徴として、「炊き出し」というイメージが強いと思いますが、それだけでなく、東日本大震災では避難誘導にも相当当たっていますし、かなり幅広い活動をしています。ただ、地域の中で女性防災組織がどのくらい影響力を持っているか、とくに意思決定上、力を持っているかというのは、実は小地域ごとにかなり、自治会・町会の中で位置づけも違ったり、関係性も違うので、一つ一つ聞き取っていかないと分かりません。東北ではやはり、「男性リーダーと対等に地域でものが言える」と答えたリーダーは少なかったという現実、旧市町村の婦人会長クラスでもこういう状況だったというのは、非常に悲しかったです。

いっぽうで女性消防団が注目されてきていますが、機能別消防団といって、広報などだけに限って、地域から引き離して「広報団」をつくるみたいな形で、女性の消防団を育てているところが多いからです。力のある、やる気のある女性たちを地域から引き離してお飾りにしてしまって、地域防災力の低下にもつながっているのではないかという側面もあるかもしれないと思うわけです。

地域防災活動の担い手育成の検討に向けて

最後になりますが、地域の防災リーダーの参画には、いろいろなハードルがあります。その中で、女性たちをエンパワーメントしようとしても、女性の負っている三重の役割にも配慮する必要があります。例えば、今の自治会の自治会長をやっている女性の中にも、働いている人も結構いらっしゃったりします。そうすると運営の効率化ということをみんなで考えていく必要があります。

また、女性リーダーの地域での受容過程も、これは農村社会学の鷭先生の本を参考とさせていただきましたが、こうした社会規範を乗り越えながら認められていく必要があって、なかなかハードルが高い。こうしたことをきちんと理解した上で、時代に合わせた地域での男女共同参画、これをどう進めていけるのかが、これから非常に問われていると思います。そうしたことを踏まえながら、女性防災リーダーの育成と地域組織や地域防災組織の活性化ということを、こうした運営面なども交えて男性も一緒に考えていかないと地域自体がどんどん活力を失っていき、防災力を失っていくことになってしまうのかと考えています。以上です。（拍手）

大沢　浅野さん、ありがとうございました。アンケート調査結果の報告とは違い、自治体などの固有名詞がばんばん出てくるビビッドな報告をいただきました。数字の話と、そういう実例の話ということで、イメージをつかんでいただけたかと思います。

東京大学社会科学研究所 第30回 社研シンポジウム

防災・減災と男女共同参画

2017年度自治体調査の結果から

地域防災実践から見た現状と課題

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

早稲田大学地域社会と危機管理研究所　招聘研究員

1

報告のポイント

1. **地域防災組織の現状**
2. **従来型女性防災組織の活動事例と特性**
3. **地域防災組織における男女共同参画**
4. **女性リーダーと地域の受容過程**
5. **今後の方向性**

2

地域防災組織の現状

（1）基盤となる組織の主な形態

- 自治会・町内会がもっぱら中心に地域運営を担う
- 自治会・町内会を含む地域の諸団体の参加で地域運営を担う
- その他の組織形態
- 基盤となる組織がない

「ペーパー自主防」批判も以前からある

（2）市民防災組織のタイプ（東京都作成資料による分類）

Ⅰ．自治会など既存組織がそのまま市民防災組織を兼ねる

Ⅱ．自治会など既存組織の中に、市民防災組織を結成する

Ⅲ．自治会など既存の組織をネットワーク化して市民防災組織を結成する

Ⅳ．既存の組織とは別に市民防災組織を結成する

3

2017年度 自治体調査より

- **人口規模が大きい市区町村で自主防災組織の結成率が高い**
- **防災分野での意思決定等における男女共同参画が進展している市区町村で、自主防災組織の結成率が高い**

→地方の小規模自治体は、消防団への依存度が高い？

→補助金による結成率の影響？

→そうであれば、比較的消防団が弱く、地域組織基盤が脆弱で、補助金を出す余裕のある、都市部の人口規模の比較的大きな自治体で結成率が相対的に高くなる可能性はあるかもしれない

- **人口規模が大きい市区町村では、上記のように自主防災組織の結成率は高いものの、女性役員の存在についてはあまり把握していないようである**

→そもそも地域防災組織のリーダー層の実態把握が非常に困難

4

地域防災組織の現状

（３）人材登用

- 自治会・町会の役員のみが、地域防災組織の役員を兼任
- 自治会・町会の役員だけでなく、その他の地域の各種団体の代表等も防災組織の役員を構成
- 地域防災組織に、知識・意欲がある人材が活動できる場（部会など）を設ける
- 地域の企業等にも参画してもらう

実際に災害時の被災コミュニティの対応状況を見ると？

いずれにせよ過剰傾向の地域への期待に対して現実は？自治体は？

（４）連携・協働

- 多様な主体の連携と地域防災力（連携先多い⇒活動幅広い傾向）
- 阪神・淡路大震災を踏まえ提起された「防災福祉コミュニティ」の意義と限界？
- 福祉領域とのさらなる接近（避難行動要支援者施策や地域包括ケアシステムなど）、いまだ距離の遠いボランティア・NPO

5

地域で期待される防災の取り組み（例）

①平常時	②発災直前	③災害時	④復旧・復興期
・防災訓練、避難訓練報収集・共有・伝達訓を含む） ・活動体制の整備 ・連絡体制の整備 ・防災マップ作成 ・避難路の確認 ・指定緊急避難場所、定避難所等の確認 ・要配慮者の保護等地で大切なことの整理 ・食料等の備蓄 ・救助技術の取得 ・防災教育等の普及啓活動	・情報収集・共有・伝達 ・連絡体制の整備 ・状況把握（見回り・の所在確認） ・防災気象情報の確認 ・避難判断、避難行動	・身の安全確保 ・出火防止、初期消火 ・住民間の助け合い ・救出及び救助 ・率先避難、避難誘導、避難の支援 ・情報収集・共有・伝 ・物資の仕分け・炊き ・避難所運営、在宅避者への支援	・被災者に対する地域ミュニティ全体での支 ・行政関係者、学識経者等が連携し、地域の解を得て速やかな復復興活動を促進
消防団、各種地域団体、ボランティア等との連携			

『地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて』
（平成26年3月　内閣府防災担当）　24ページ

6

地域防災組織のマネジメントのこれからは？

トップダウンではなく、
ネットワーク型かつ、チームマネジメントが
地域防災活動にはふさわしいのでは？
（特に平常時および避難生活期）

表面的にはトップダウン型のように見せつつ内実はネットワーク型。
必要に応じてトップダウンの顔を見せるイメージ

フラットな関係、多様性の尊重、情報の共有、協議

- 地域組織はリーダーが倒れた場合に人材の代替・補給が難しい。
- 少数のリーダーが掌握するトップダウン体制、画一的な指示系統や訓練だと、臨機応変な対応が難しい。
- 一部の性・世代にリーダー層が偏っていると、災害時の諸課題に十分対応できない（特に避難生活期）。他の世代や性の人がかかわりにくい

7

〔参考〕「防災福祉コミュニティ」のイメージ

神戸市のウェブサイトより
http://www.city.kobe.lg.jp/safety/fire/bokomi/bokomi3.html

8

〔事例〕四日市市U地区の防災体制（地域基盤：まちづくり協議会方式）

✓ 上記のような工夫により、役員経験者の確保、女性の参加、子どもや子育て世代の参加、防災知識と防災活動への参加意欲の高い多様な人材の確保を実現

✓ 地区対策本部は連合自治会が主体で、市の災対地区本部員と連携して対応にあたり、自主防災会はそこで一体的に活動。

9

2017年度 自治体調査より

- **行政が把握している限りで、高齢化が進んだ市区町村のほうが自主防災組織に女性役員が見られるようだ**
- **高齢化が進んだ市区町村のほうが、自主防災組織に女性役員がいると行政に把握されているが、それは女性役員を増やす施策の効果とはいえないようだ**

→地方の小規模自治体のほうが従来型女性組織の存在（感）が大きい？（構成員の面的広がりも含めて）

- **人口規模が大きい市区町村では、自主防災組織の結成率は高いものの、女性役員の存在についてはあまり把握していないようだ（再掲）**

→（地方小都市や過疎傾向の地域と比べた場合）人口規模の大きい地域社会での女性リーダー・女性組織の存在（感）の総体的な小ささ？市町村合併の影響もあるか？

10

〔従来型女性防災組織の活動事例〕 東日本大震災への組織的対応

岩沼市婦人防火クラブ連絡協議会 （（財）日本防火協会、2012）

- 昭和56年創立。市内25地区の婦人防火クラブからなり構成員約3,700人
- 中間組織として東部・西部・中央地区の3エリアでそれぞれ連携。
- 防火活動、宮城県沖地震への備え。昭和61年・平成6年に内陸部で水害も経験。
- 東日本大震災の1年前に発生したチリ地震の津波の宮城県沿岸への襲来後すぐに、災害時の対応体制について取り決めていた。

  ⇒いずれかの地区が被災した場合、組織トップの判断をまたずに、無事だった地区の判断で、被災した地区の支援活動を開始しよう！
- 東日本大震災で、東部地区が大規模な津波被害を受ける。このエリアに住む市連協会長は仙台空港にかろうじて逃げ込み助かるも、約1週間も閉じ込められ、この間、空港建物内の避難者の支援に取り組む。
- 中央地区・西部地区は独自の判断で、消防署とも連携しながら、市内外からの数千人の避難者支援のための炊き出しをすぐに組織的に開始。
- その後、仮設住宅での防火啓発活動なども実施した。

※岩沼市の人口は2018年12月現在で約4万4千人

11

〔従来型女性防災組織の活動事例〕 福祉・子育て視点による防災活動

下綴地区女性消防クラブ（福島県いわき市）

＊概要

昭和62年発足。隊員約50人。家庭防火診断、高齢者世帯訪問、住宅用火災警報器設置調査等の他、障害者や子どもの参加など多様性の視点でユニークな活動を展開。

＊多様性に配慮した活動

女性目線が生かされている、隊員には民生委員を兼務する人が複数いる、聴覚に障害のある地域の女性たちも隊員として普段から活動している。

・防災かぞえうたの作成と地域での啓発（手話も交えて）
・子ども向け防災指人形劇
・防災手話講習会
・障害者・高齢者参加の避難誘導訓練

＊強み：地域内外との連携力

当地区の女性消防クラブ設立に際しては、自治会の期待もあったことから、男性リーダーたちとは相互に尊重し合えるよき協力関係が構築されている。女性消防クラブ会長は連合自治会の理事も務めている（連合自治会の構成団体のため）。消防・警察・社協・地域包括支援センター・男女センター・女団連など幅広い連携先も持つ。

※課題として若い世代の女性が活動になかなか入らないことが挙げられる

地域の手話サークルで、手話による防災かぞえうたを実演

視覚障害者や車イス利用者も参加した夜間の避難誘導訓練。アイマスクで障がい者の疑似体験をする人も

12

従来型の地域女性防災組織の特性

- 歴史的経緯
  - 地域婦人会等を基盤とした防災活動の発展
    （形態は隣接しあう地域であっても異なることがあるので要注意）

東日本大震災の被災地におけるヒアリングより

- 東日本大震災における対応（婦人消防協力隊、婦人（女性）防火クラブ等）
  - 避難誘導、近隣の高齢者等の安否確認、炊き出し、在宅避難者支援、避難所運営支援、物資の仕分け、仮設住宅の防火啓発など。
    組織の広域性を生かした活動も多い
- 地域内での女性防災組織の位置づけの多様性
  - 地域全体の運営体制の中での位置づけを知ることが、その女性防災組織や女性防災リーダーの影響力を見るうえで不可欠
- 男性リーダーとの対等性
  - 女性防災リーダー（多くが平成の合併前の旧市町村エリアの組織の代表）のうちごく一部で、対等にやり取りができると答えた女性もいたが、大半が難しさを感じていた

13

従来型の地域女性防災組織の特性

- “炊き出し”に象徴される性別役割分業的組織の性格をどう見る？
  - 実際には消防団と同等の消火訓練を行う組織もある
  - 平常時も災害時も、実際の活動メニューには幅がある
  - 防災に関心の低い女性も含めて幅広い地域の女性たちの防災活動への参加を促すに際して“料理”は関わってもらいやすいのも事実
  - しかし、女性＝炊き出しの意識が、女性の活躍・能力の発揮の機会を阻害し、性別役割の固定化を招いているのは確か。
- 世代間の問題
  - 子育て世代など若手が加わっている地域もあるが、多くで高齢化が進む。
    地域女性組織の全国的な弱体化傾向
    （こうした傾向自体は様々な捉え方が可能）
- 女性消防団をどう考える？
  - 従来型女性防災組織の良さが地域に根差した性格なら…？

14

地域防災組織における男女共同参画

（１）地域防災リーダー層への女性参画の現実

- 地域組織の役員にならないと防災活動に主体的にコミットできない（女性に限らない）
- 女性ゆえに限定されがちな役割・訓練メニュー
- 男性リーダーたちとの間での災害対応に関するイメージやプライオリティのギャップ
- 地域住民からリーダーとしての実質的な承認を得ることの困難
  （実際に女性リーダーが指示を出した場合の反応）
- 地域組織内に女性の防災組織を作るのか？
  リーダー層に女性登用の枠を設けるのか？
  なんらかの資格やお墨付きを獲得した上での実力勝負か？

15

地域防災組織における男女共同参画

（２）関連諸要素

- 慣習　←性別役割分業前提の従来型の組織形態、限定される役割・訓練メニュー
  固定化したリーダー像・マネージメント像
- 自治体の指導内容と災害救援体制
  ←発災直後から避難救援期の初期までが主、縦割り、主に男性のみによる指導
- 専門家　←分野、性別の偏りによる影響
- 組織形態・運営　←能力・意欲による人材登用の工夫や、女性・現役世代が参加しやすい運営の欠如
- “女性の三重の役割”の問題
- 地域女性リーダーの育成と障壁
  ←地域活動を通したキャリア形成の実際、地域の受容・承認の段階
  ←戦後の社会教育政策を基盤とした地域づくりと女性の地位向上の取り組みの成果に対する再評価の必要性・重要性（一方で、時代に合わせた取り組みとは？）

東日本大震災で男女共同参画の視点を全面に出して活動した東北の女性リーダーたちの中にも社会教育政策の恩恵を意識する人たちが複数存在

16

地域防災活動の担い手育成の検討に向けて

- 女性の負っている「三重の役割」についての考慮も必要！
  （あまりに過剰な負担となると、コミュニティへの参画は難しくなる）
- 性別役割の強化とならないよう、女性だけで作業を担うのではなく、意思決定側、指示をだす側として、老若男女をバランスよく巻き込む形で活動することを前提とした女性リーダー育成。

地域で活躍する女性たちの中にも仕事をしている人は多い！多様なライフスタイルの人が関わりやすい地域活動のあり方を考える必要あり！

17

女性リーダーと地域の受容過程

農村女性をめぐる二組の社会規範　（靏理恵子、2007）

＜第一グループ＞

1－①　**[私領域規範]**　**「男は公的領域、女は私的領域をそれぞれ担う」**
1－②　**[補佐役規範]**　**「男が主・女は従（男が前、女は後ろで補助）」**　※1
1－③　**[新・性別分業規範]**　**「男は仕事、女は仕事と家庭」**

※1　戦前から存在。（農村社会学でいうところの）イエ・ムラと適合的だが転換の可能性は有る。

＜第二グループ＞

2－①　**[男女平等規範]**　**男女平等**（理性レベルと感情レベル）※2
2－②　**[業績主義規範]**　**業績主義や能力主義による評価**

農村で活躍しようとする女性たちは、
これらの規範の間で葛藤しながら経験を蓄積してきた
（浅野：農村に限らず地域活動領域では従来から広く見られる傾向）

18

女性リーダーと地域の受容過程

※2　[男女平等規範] についての補足

靏は、[男女平等規範]について明確な定義は行っていないが、本書で取り上げられている事例から、この規範が浸透するには、地域社会の成員（男女とも）における以下の二つの要素が重要と考えられる。

- **理性レベルでの女性の活躍に対する承認**
  （国・自治体、農協による、農村・地域の男女共同参画推進施策などの影響大）
- **感情レベルでの女性の活躍に対する承認**
  （実際に活躍する女性の存在や、会議等での女性の発言に対する現実の反応）

19

女性リーダーと地域の受容過程

（靏理恵子、2007）

社会規範と行為のズレおよび社会関係の変容

ケース1　成員が1－①「私領域規範」および1－②「補佐役規範」を支持しなくなり、規範の効力が失われた状況。

↑

ケース2　2－①「男女平等規範」および2－②「業績主義規範」を支持する成員が増えたことで、この両規範が顕在化し、より強い効力を持つようになった状況。

↑

ケース3「私領域規範」「補佐役規範」が適用されているように見せながら、「男女平等規範」「業績主義規範」に沿う行為とその結果の積み重ねとして、実質的には「男女平等規範」「業績主義規範」を適用している状況。

20

事例	男女共同参画型の組織作り・運営（自主防災組織）	高知県 安芸市

【取組の概要】

・高知県安芸市の自主防災組織である川向防災会では、子育てや介護などで忙しい女性も含めて、住民が活動に無理なく参加できる仕組みづくりを実施。

【取組のポイント】

役員に女性枠を設置

・会長１名　副会長（男女各１名）：会長の任期は最長２年
　班長１名　副班長（男女各１名）：班長、副班長は原則として名簿順。
　という体制にし、名簿順にすることで、男女問わず誰でも役員になるような仕組みに。
　また、役員の数自体を増やすことにより、女性が役員になりやすい仕組みを構築。
・名簿は、もともと世帯主（男性）を記載していたが、徐々に個人単位での記載に変更。

⇒これらは規約に明記し、組織全体の明確なルールに。

短時間でだれでも参加しやすい会議

・子育てや介護などで忙しい女性も含めて、無理なく参加できるよう、会議の時間は短時間に限定し、参加しやすい時間帯に開催。

性別での役割分担をしない

・災害時はどんなメンバーで活動するかわからないため、防災訓練の際、原則として役割を男女で分けず、事務局がランダムで役割を割り当て。

平成28年3月現在

内閣府男女共同参画局作成の研修教材より

21

大沢　お待たせいたしました、再開いたします。

登壇者の最後として、社研の客員教授でもあり京都橘大学の教授でいらっしゃる竹内直人さんからコメントをいただきたいと思います。竹内さんのプロフィールについては、プログラムの裏にあるとおり、福井県での県の行政のご経験が大変豊富ですし、防災・災害関係についても専門的な業績をお持ちでいらっしゃいます。どうぞよろしくお願いいたします。

竹内直人「総括コメント」

こんにちは。ご紹介いただきました、京都橘大学の竹内です。総括コメントをせよというお話を大沢先生からいただきましたが、実はどうしてそういうことになったのか、あまり釈然としないところがあります。そのへんの意識が足りないから、こういうところに出てくる機会に勉強せよということではないかと思って出てきたのですが、もしそうであったとすれば、それは大正解です。今回、皆さんの発表を勉強させていただき、少し追加でも勉強し、きょうのご報告を聞かせていただき、本当にいい機会を与えていただいたと思っています。

県庁勤務の最後で男女共同参画の部局にいたものですから、このような機会をもう3年ぐらい前にいただくと、もうちょっとましな男女共同参画計画ができたのにと残念に思っています。

時間も限られていますので、きょうは、皆さんの報告を聞かせていただいて考えたこと、それから私のほうで少し考えてきたことを二つほどお話をさせていただき、このあとのフロアとのディスカッションのネタぐらいになればいいのかなと思います。

二つというのは、一つは2008年と2017年の2度の調査から分かることを具体的に考え、それに対して私は行政でずっとそういうことを政策としてやっていたものですから、こう考えられるなと思ったことをご紹介させていただく。もう一つは、もう少し幅広く、男女共同参画と防災・減災というテーマは、従来と違って、住民参加という概念を大きく組み替える一つのきっかけになるのではないかと考えたものですから、それについて少しコメントをさせていただきたいということです。

2008年と2017年の2度の調査から分かること

まずきょうの発表から、2008年から2017年に、表面上ということもあるかもしれませんが、自治体の対応は大きく改善していることが分かったと思います。堂本先生、大沢先生の発表・報告の中で、防災部局と男女共同参画部局の連携は非常に有効であることが分かった。しかしそれは、まだ福祉部門との連携よりも低いのだということも分かりました。

さらに二つ目は、大沢先生、池田先生の報告で、意思決定のプロセスへの女性の参画、参加というのも、女性、要配慮者の防災・減災に非常に有効である。これは必要物資の備蓄に有意に表れていると思いました。

一方で高齢化率が高く、女性や高齢者への配慮が必要な自治体ほど、女性の参画が低いというご指摘もありました。四国と九州の違いについては池田先生から分析があり、特性のお話があったと思います。

それから防災の鍵となる地域防災組織への女性の参画については、まださまざまな障害が残っ

ているということのご指摘が、浅野先生からありました。

ご報告を受けて私がまず思ったことは、防災担当の課長、いわゆる意思決定権の出発点にいる行政職員に対する啓発セミナーが非常に必要ではないか。県、政令市、大きなところになると、早くて1年、長くいても3年で課長がコロコロ代わっていくわけですから、その都度やるぐらいのつもりで啓発セミナーが必要だと切実に思いました。

最初の堂本先生のご報告の中で、要配慮者・避難行動要支援者・住民のセミナーの回数がまだまだ少ないと出ていましたが、これはそれを企画する担当課の課長の意識が低い、意識を持てずにいるということが、表れていると思います。逆に言うと、行政は縦割りですが、そういうセミナーで啓発をきちんとやれば、連携が有効であるということからも分かるように、顕著に効果が出ます。住民よりもまず、住民セミナーを企画する行政職員にそういうことが必要なのだということを強く思いました。

自主防災組織で言いますと、ネットワーク型、チームマネジメント型の地域防災組織の必要性ということがパワーポイントにありました。実は地方では、もう自治会が解散になるという例が現実に出ています。福井でも昨年二つの自治会が、もう維持できなくなって解散しています。

そういう中でネットワーク型、チームマネジメント型の地域防災組織をつくっていく、維持していくのであれば、やはりここは公務員を投入するべきではないか。それもいわゆる役人としての公務員ではなく、私の念頭にあるのは東日本大震災の東北の調査をしたときに、お話をうかがった農業普及指導員という方です。これは非常におもしろい公務員で、1カ月のうち半分は役所にこずに現場に行けという規制が掛かっていて、それをやらないと手当が出ない。この方たちの行動を丁寧に見ていくと、役所とコミュニティの意見が対立したときには、公務員でありながら、コミュニティの行動規範に従うという傾向が出ています。

例えば、この農業普及指導員的なもの、それから地域で働く地域保健師さんみたいな方を、ボランティアではなく有給の職員として、何らかの形で考えていく必要があるのではないか。人件費を行政が丸抱えするのではなく、自治会の中から一部払う、自治体も払う、それを国が交付税等で応援する。たとえばいま地域おこし協力隊がそれに近い形で、資金援助をもらってやっています。そういう新たな地域防災組織のキーパーソンをつくるという政策を考えていく必要があるのではないかと思ったところです。これが具体的なお話を聞かせていただく中でいろいろ考えたところです。一つの提案というか、今後のネタとしてご紹介させていただきたいと思います。

住民参加の8段階

それからもう一つ、住民参加のことを考えました。私が携わっている行政学では、いまに至るまで50年前のArnsteinがつくった住民参加の8段階概念というものが参照されます。この表で見ていただくと、左側の矢印で「男性･健常者」のⅢからⅡへ、「非参加」から「形式的参加」「住民権力」と参加は進んでいくし、これがあるべき姿なのだというのがあります。

ただ、これはArnsteinの認識が甘かったのではなく、このArnsteinの概念がどのようにつくられたかを少し考えてみると、1960年代のことで、アメリカにおいて貧困の問題、その背景にある人種の問題を解決するために、住民参加が必要であるという中で考え出されたものであることははっきりしています。それが具体的に表れてくるのが、人種の問題、貧困の問題を背景とする中

心市街地の再生のプロジェクトの問題である。そういう具体的な事例に取り組む中で、Arnsteinはこういう住民参画の概念を析出してきた。

もし、われわれが男女共同参画と災害というような課題を具体的事例として積み重ねていくのであれば、住民参加の概念を組み替えていくことが可能であると思うし、必要な方向性ではないかと考えています。この軸でいうと、「参加軸」がArnsteinのA Ladder of Citizen Participationですが、左右の軸が多様性の軸で、ざっくばらんに言ってしまえば、この横の軸が入っていなかったら、住民参加とは言わないことにしようという合意をつくっていくということ、その具体的な事例がこの男女共同参画と災害の問題の考察の中から、自然に出てくるのではないかと考えたところです。

行政学では、この縦軸の「男性・健常者」を住民一般と捉え、少しでも権力にというような住民の権力、市民権力を充実していくという発想だったのではないか。しかし、「男性・健常者」の住民権力の強化は、男性権力の強化であり、左右の多様性軸にはマイナスになる危険性すらあるのではないかということは、ジェンダー論などでは出ているのだと思います。

政治学、行政学とジェンダー論を別々に考えるのではなく、この縦軸と横軸に再構成をし直し、自治体は第3象限から第1象限へと「参加」というものを捉え直していったらどうだろうか。女性や多様な方の参画がまだ低いというのは、決して一挙に解決とは思いませんが、ものの考え方の枠組みというのは非常に大事なところがあると思っており、住民参加というのは、第3象限から第1象限に向かうものでなければいけないということを、提示していく意義はあるのかなと考えたところです。

多様性の議論は、男女共同参画、男女だけではなく、外国人の方の問題も出てくるし、高齢者、子どもの問題も出てくる。ちょうどこの10年ぐらい男女共同参画と並んで、自治体に自治基本条例、住民参加条例というのが非常に増えています。それで四国・九州・東北という話が出ていたので、ざっと見てみました。鹿児島、札幌、京都、西宮、仙台が、この10年ぐらいでそれぞれ住民基本条例を定めているので、市民参加がどのように取り扱われているかを調べました。

新しいのが札幌市で、平成26年にできています。京都市も平成28年、ほぼ同じころですが、札幌市の自治基本条例の第6章が「市民参加の推進」にあてられています。第21条で、「性別、年齢、障がいの有無、経済状況、文化的背景、国籍等により不当に不利益を受けないこと」と書かれています。そして24条に、青少年や子どものまちづくりということも出ています。

性別、年齢、障がいということを配慮しながら住民参加をやっていかなければいけないと明記しているのは、私がざっと見たところでは、札幌市の例だけです。あとは鹿児島などは多様な価値観、公平かつ的確に対応せよというような抽象的な書き方はございます。それから、審議会の構成員の男女の割合に配慮しなさいとか、そういうところはありますが、これだけ防災と男女共同参画について女性の参画が重要であるということが認識されているいっぽうで、もう一つの柱である市民参加の条例にはほとんど反映されていないのではないか。ここもある意味、連携が欠けているもう一つの側面だと思いました。

もう一つは連携の欠如と同時に、住民参画というものの概念を、まだArnstein流の縦軸でのみ考えているのではないかということに思い至ったものですから、少しこのように横の幅を広げ、具体的な権利は何であり、どういう方向でやるかということと同時に、誰が主体となって参加す

るかも取り入れていく。そのために、防災・減災の過去10年ぐらいの蓄積というのは、非常に役に立つのではないかと思っています。これは行政学の観点から見ても、非常にいい勉強の機会をいただいたということで、大沢先生には大変感謝しているところです。どうもありがとうございました。（拍手）

大沢　竹内さん、どうもありがとうございました。分厚い行政経験と行政学、地方自治、住民参加の学識に裏打ちされたコメントをいただき、とてもありがたく思っています。とはいえ、やはり防災・減災に男女共同参画の視点が必要だということは、主張する人たちは言っていますが、まだまだ決定の場に届いていないという思いが強いので、併せてもっと内実のある住民参加、地方自治というものとともに進めていければと感じたところです

住民参画の２軸

京都橘大学　竹内直人

〔参考：Arnstein, A Ladder of Citizen Participation〕

意見交換

大沢　さて、本当にお待たせいたしました。フロアの方々にいろいろなご意見、ご助言をいただければと思います。

荒木　東京大学社会科学研究所の荒木と申します。私も福井県の職員で、こちらに割愛という形できていて、一応現職です。私もこうやって参加させていただき、災害における男女共同参画というのはあまり考えたことがなかったので、非常によい経験になりました。これからいろいろ、自分が戻ったあとにも活かしていけると思いました。その上でちょっといくつか意見というか、思ったことをお話しさせていただければと思います。

まず、大沢先生の報告の中で、九州と四国の事例があり、地域ごとにかなり違いがあるというお話がありました。これを見ていて一つ私が思ったのは、避難所運営指針の策定とか、そういうものは結構、自治体は近隣の自治体同士でお互いに参照する、参考にし合ってつくるというところがあります。そのへんをもう少しいろいろ、こういう状況を変えていくには、ほかの自治体とのつながりをうまくつくっていく必要があるのかなと思います。

ただ、最近いろいろと防災に取り組んでいく中で、遠くの自治体と連携を取るという事例も出てきています。そのへん、今後何かちょっと期待ができることなのかなと、これは感想です。

もう一つ、大沢先生の報告の中で「まち・ひと・しごと」総合戦略と防災・減災の関係のお話がありました。この「まち・ひと・しごと」総合戦略が、人口減少を踏まえた地域の総合戦略という捉え方になっていない自治体も結構あって、いわゆる人口減少対策戦略みたいな形だけで考えているような自治体だと、もともとそういう防災・減災については、これに入れ込まないという選択をしている可能性があります。そうであるとすると、これよりも総合戦略がそれぞれ自治体にあるので、そちらとの関係を見たほうが、いろいろ分かってくるのかなというのが一つ意見です。

それから池田先生のお話の中で、これは僕は非常に違和感があったのですが、16 枚目のスライド、「3. 防災・災害リスク削減策の整備状況と自治体の脆弱性」のところです。「人口減少や高齢化に伴う自治体の体力・能力が、施策導入に影響する悪い循環がうかがえる」というお話と、これは大沢先生の報告にもありましたが、被災経験があるところほど取り組まれていないというところがありました。

先ほどの大沢先生の報告でも、地域でいろいろ意見を聞いたりして、かなり密着なプロセスがあると書いてありましたが、私の実感としても、小さい自治体はそういうことを盛んにやっていると思います。そういう中で、確かにデータはこのように出ていますが、感情的には実態は、こういうことではないのではないかと。

それから被災経験があるところが、なぜ先生方の予想と反対のように出てくるのか、非常に不思議だなというところがあります。ここは行政経験もある堂本先生や竹内先生にもお伺いしたいと思います。以上です。

大沢　ありがとうございます。時間も限られているので、私のほうで簡単にお答えします。まず、「まち・ひと・しごと」総合戦略が人口減少対処策だというのは、おそらくすべての自治体は理解

し、その策定に取り組んだと思います。しかし、人口変動というのが、潜在的な災害リスクを強めたり、増幅したりする要因であるという、仙台防災枠組で指摘された点までは、認識が及んでいないところが多かったのではないかという気がします。

社研は釜石市とご縁がありますから、例として出させていただくと、釜石市は防災担当含めて全庁的に「まち・ひと・しごと」総合戦略を策定しており、若手職員だけのワーキンググループを設けたり、そこに市民が参加したりというプロセスがありました。お隣の某市では総合戦略について、「これは防災とは関係ない、防災は防災でやっているので、総合戦略は関係なく作られています」というお話が、お聞きしたこともあります。同じ被災自治体ですが、そういう対応の違いがみられたので、潜在的な災害リスクについて、それが貧困や格差の問題、そして人口変動というものと関わっているという認識は、まだまだ浸透していないのかなと思います。

それから、人口が小さく高齢化した町のほうが、対面型で手づくりで総合戦略をつくった気配があるということについては、コンサルを雇うお金がなかったのかもしれませんが、おそらくいろいろなことを対面型の手づくりでやらないと進まない、というなかでのことなのかもしれないと思いつつ、このへんはさらに掘り下げてみたいと思っているところです。池田さん、どうでしょうか。

池田　簡単にですが、小さい自治体ほど密着しているというのは、おそらくその感覚は私も持っているのですね。確かに違和感はあるのですが、もし、こういう結論になることの説明がつくとしたら、密着しているもの同士が、行政も男性の職員が地域に入って自治会のリーダーである高齢、退職したあとの世代の男性たちと密着しているのであって、そこの密着の中に女性が入っていない、その説明で何かすっきりくるような気もします。

大沢　竹内さんの縦の軸しかないと。

池田　そうですね。Arnstein にジェンダーの軸を入れるというのは、本当にきょう、私は目からウロコだったのですが、Arnstein の発想にジェンダーが入っていない状態で密着しているのではないか。

被災したけれども、それが対策の整備に結び付いていないという点は、これは本当に解明すべき課題だと思っています。もしかしたら、指標の取り方、被災自治体の設定自体に大きな間違いがあるのかもしれないです。人的被害ということをしっかりと念頭に置いてリストアップし直さないと出てこない可能性があります。例えば「農業被害しかなくて」という自治体も入っています。そこの問題もあるので、ここは本当に私も疑問です。これからやっていく課題だと思っています。

堂本　被災した地域が、あえて防災と男女共同参画との連携をしていないというふうには、非常に思いたくないです。とくに東北３県、きょうも参加者がおいでですが、岩手にしても宮城にしても、本当に女性たちがすごく声を挙げて、それゆえに県も市も動き、国までも動かしたと思うのですね。しかし、女性の声を普遍化して、被害に遭った地域がイコール男女共同参画に敏感になるということは、わが日本国では、平常時にそういうものがないこともあり、防災のところでもそれに敏感に感じてくれる、受け止めてくれる行政の人が少ないのではないかと思いました。

大沢　ありがとうございます。遠くからおいでの方もいらっしゃると思います。ぜひ手を挙げていただければ。どうぞ。

○　すみません、近くの者です。被災経験、ハザード・リスクが契機になっていないと見えているわけですが、これを説明する変数は何か、隠れた変数があるのかどうかみたいなこともあるかと思います。

四国と九州の違いに関連して、熊本では、実は地震の経験があったのに、「ないんだ」と思われていて、整備もあまり進んでおらずということがあったと聞いています。また、国から熊本県には職員の方が出ていて、「帰る」という日に地震が起こり、「考えていなかった」というようなお話が朝日新聞に出ていたと思います。

しかし、熊本市の男女共同参画センターが八面六臂の活躍をするわけです。それができたのは、男女共同参画センター、財団のネットワークというものをつくり、被災があったときに動かすということをやっていった。それが作動して、あそこのセンターを中心にさまざまなことが行われていったという事情があるわけです。男女センターなどの機能といいますか、そういうことがどうなっていたのかも、小さなところですが、調べていく必要があるのではないかと思いました。

私も職員研修などをさせていただくことがありますが、災害担当の職員の方から、antagonisticな感じがくるのですね。つまり、災害というのはインフラ系であって、非常に男っぽい部署なのですね。それに対して女性や高齢者の話をしていくことそのものが、非常に反発を生むというような経験があります。それはおそらく災害というものについての理解を変えるということがなければ、担当の職員、とくに男性に理解を変えていただかなければ駄目だと思います。

そこで大事なのが、減災ではなくて「災害リスク削減」ということなのです。阪神・淡路大震災のときに、生活保護の受給者の方が非常に高い確率で亡くなられているということが復興の資料の中にあります。災害弱者というと、それはご本人が責任を負うべきというような響きがするけれども、実際にはそうではない。災害弱者はつくられているのだ。そういう記述を阪神・淡路大震災の復興史の中に私は見つけていて、そのことをお話をするようにしています。そのように考え方を、例を出しながら変えていくということをしていただかなければ、伝わっていかないのではないかと思っています。

先ほどの竹内先生のお話の中に、もう自治会が解散になっていくから公務員を入れていく形にしないといけないのではないかとありました。その例として農業普及員や地域の保健師のお話をされたのですが、どちらにしても、もうほとんどいない。農業普及員はまた違うかもしれませんが、農業は女性が入って、農村における女性の活動をずっと支えるということをなさってきているわけですが、それももう女性については、ほとんどいなくなっていたと思います。

それから地域保健師も非常に少なくなって、保健所にいる人みたいな形になってきていて、大変脆弱といいましょうか、竹内さんのご示唆とは逆行するようなことが行われていることも、私たちは共有しなければいけないと思います。

大沢　ありがとうございます。きょうの報告は、アンケート調査で数字として出ていたことの概要をお知らせすることがメインであり、それよりももっと現場知に基づいたお話で補充してくださったのが浅野さんのご報告でした。

私どもは、このアンケート調査だけで何かが分かったとは思ってはいません。ここに深掘りするべき論点があることが、いくつか浮かび上がったかなとと考えています。いまのご意見も踏ま

え、また研究を進めていければと思います。結構不思議な数字がいくつかあります。それを今、鋭意報告書にまとめているところではございますけれども、その報告書ができましたところで、またいろいろな方にお伝えできればと思っています。

○　以前、埼玉の三郷で職員をしていました。そういった観点もあり、行政の組織のことからお伺いしたい、どうかなと思ったものですから、感想を述べさせていただきたいと思います。男女共同参画を担当している部署と、防災・減災といったものを担当している部署が、例えば課レベルであったとした場合、それが一つの部の中にあるのかどうかによっても、連携の具合といったものが変わってくることもあるのかなと感じました。

ちょうど3.11のときには、うちのほうは放射能の関係などが少しあったのですが、福島の広野町から受け入れをさせていただきました。たまたま当時、私のいる部署で両方の課があったので、多少連携ができたのかなと感じていたものですから、参考にお話をさせていただきました。

それからもう1点、解決策の一つとして、例えば別の部にあった課同士であったとしても、人事異動で防災の部署に男女共同参画にいた職員を異動させるとか、入れ替えるとか、そのようなことも一つおもしろいのかなと、これは役所の職員に対する提案ということになりますが、以上です。

大沢　ありがとうございます。今、後半でおっしゃった異動の形態は掛川も四日市もあったのではないですか。浅野さん、四日市もあったのではないですか。

男女共同参画担当にいた人が防災担当に異動した事例は、ないわけではないようですが、一つの問題としては、危機管理・防災担当というのは、だいたい少なくとも「課」なのですが、男女共同参画担当というのは、例えば女性青少年課の中の一つの係とか、あるいは政策推進課の中の男女共同参画担当で、係ですらなく、しかもそれが統計係と兼ねているとか、そういうことがあって、同格でないからなかなか言えないみたいな事情はあるのかもしれないと思っています。

しかしながら、内閣府の防災担当が2013年、2016年と立て続けに出した避難所運営等に関するガイドラインでは、マトリックスを示して、すべての関連する部署で横断連携で取り組むべしという指針を示しています。「すべての部署」の中には男女共同参画担当も入っていますから、いまや入れないほうがおかしいわけですが、なかなかそれが現実になっていないということかなと思います。ありがとうございます。

○　私はデジタルアーカイブの構築の仕事と、その活用を研究テーマの一つとしてやらせていただいています。きょうのお話で、この「手引き」などの記載事項についての統計的な分析をされていて、私は2008年度の調査のほうしか拝見していないのですが、これはアンケート調査で、このような項目があるかというところにチェックをしてという形ですね。それを一つの指標として分析されているのだと理解いたしました。

そういう意味では非常に勉強になりましたし、非常に意義深いことだと思いますが、やはりこの指針自体をよくしていくことも必要になってくるのかと思います。よくしていってしまうと、もしかしたらもう指標として使えなくなってしまうかもしれませんが。

そのときに、いまデジタルで、こういうガイドラインなどが出ている自治体もあるわけです。そのようなものが出ていけば、ある程度、横のものを並べてみることができるということと、本文の中の計量的な分析も簡単にできるようになっていきます。何かそのようなデジタル化という

ことでしたら、アーカイブの環境を整えていくことも、これから一つできることなのかなと考えました。ありがとうございます。

大沢　ありがとうございます。災害の記録、ビジュアル的なものも含め、アーカイブに情熱を燃やしている方がこの会場にもいらっしゃるので、あとで話をしていただければと思います。

長時間にわたり、どうもありがとうございました。きょうは少し資料は多めに用意させていただいていますので、お知り合い、ご友人に対して2部、3部と持って帰りたいという方はお持ち帰りいただいて結構です。アンケートへのご回答を、どうぞよろしくお願いします。きょうは本当にどうもありがとうございました。（拍手）

2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査
報告

2019年3月

編集代表

東京大学社会科学研究所
大沢真理

凡例：ゴチック体の用語については文末に解説を付している

目　次

Ⅰ　調査の概要 …… 1
（1）調査の経緯・趣旨…… 1
（2）調査の内容…… 1
（3）結果の取りまとめの軸…… 2
（4）分析と解説…… 2

Ⅱ　調査結果の概要 …… 2

補論　回答率と被災経験の有無などについて…… 9

Ⅲ　調査結果 …… 15
1．防災分野での意思決定等における女性の参画について…… 15
（1）防災会議の委員総数と女性委員数（市区町村Ｑ1、都道府県Ｑ1） …… 15
（2）防災・危機管理部局への女性職員の配置状況（市区町村Ｑ2、都道府県Ｑ2）
…… 17
（3）防災会議で女性の登用率が低い理由（市区町村Ｑ16、都道府県Ｑ16） …… 18
（4）防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進する仕組みや取組みが
あるか（市区町村Ｑ17、都道府県Ｑ17） …… 19
（5）2008年度以降の災害に応援・支援の職員を派遣したか（都道府県Ｑ3）、
そのうちの女性の派遣（職種別）（都道府県Ｑ4）…… 20

2．要配慮者・避難行動要支援者を念頭に置いた取組みについて…… 20
（1）要配慮者・避難行動要支援者の想定（市区町村Ｑ3） …… 20
（2）要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みについて
（市区町村Ｑ4－1－7、都道府県Ｑ6－1－7）…… 23
（3）防災訓練や研修等を実施する際、託児所やショートステイサービスを提供
（市区町村Ｑ5）…… 28
（4）都道府県と市区町村の合同の防災研修会やワークショップ（都道府県Ｑ5） …… 28

３．地域防災計画等や避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）について …… 29

（１）地域防災計画等の策定に際して参加する組織・人（市区町村Ｑ6、都道府県Ｑ7） …… 29

（２）避難所運営に関する指針等の作成において連携した部局・外部組織（市区町村Ｑ7、都道府県Ｑ8） …… 32

（３）避難所運営に関する指針等に記述されている項目（市区町村Ｑ8－Ａ、都道府県Ｑ9） …… 35

（４）避難所に設置すると記述している設備（市区町村Ｑ8－Ｂ、都道府県Ｑ10） …… 43

（５）災害時のボランティアの受け入れ体制（市区町村Ｑ8－Ｃ） …… 49

（６）自主防災組織について（市区町村Ｑ9） …… 50

（７）地域防災計画等を策定後、訓練・対策の評価への住民参加（市区町村Ｑ10、都道府県Ｑ11） …… 51

（８）被災住民の車中泊への対応策を検討しているか（市区町村Ｑ11） …… 52

４．備蓄について …… 53

（１）災害時の緊急物資等にかかる備蓄・物流の基本方針（市区町村Ｑ12、都道府県Ｑ12、Ｑ13、Ｑ14） …… 53

（２）所定の物資集積拠点と外部組織とのあいだの応援協定・提携（市区町村Ｑ13、都道府県Ｑ15）、その協定や提携についての広報啓発活動（市区町村Ｑ14） …… 54

（３）市区町村の備蓄（市区町村Ｑ15－Ａ、Ｑ15－Ｂ） …… 56

５．まち・ひと・しごと総合戦略について …… 68

（１）策定プロセスについて（市区町村Ｑ18、都道府県Ｑ18） …… 68

（２）総合戦略の目標（市区町村Ｑ19、都道府県Ｑ19） …… 69

用語の解説 …… 71

調査票 …… 75

Ⅰ　調査の概要

（１）調査の経緯・趣旨

2011年3月の東日本大震災・津波の被害からの復興も道半ばである間に、関東・東北豪雨（2015年）、熊本地震（2016年）、九州北部豪雨（2017年）などの大災害が起こってきた。直接の被災地はもとより、各地の市区町村・都道府県は、防災および災害リスク削減などの各種施策を鋭意講じている。

そうした施策について、全国知事会は2008年度に、全都道府県と市町村の協力を得て、『女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査』（以下、2008年度調査）を実施した。調査から明らかになったことの一つは、防災施策に男女共同参画・多様性の視点が不足しており、防災、災害時、復興の過程に女性が参画しにくい状況にあるという点であった。知事会調査から10年目にあたる2017年度に、同趣旨の調査を、その後の取組の進展を視野に入れて行うことが有意義であると判断された。

2008年以来の取組の進展としては、以下の３種類を踏まえることとした。

(1) 関係法令の改正と指針の策定：2008年度の全国知事会調査にもとづく指摘も受けて、災害対策基本法改正（2012年・2013年）をはじめ関係法令が改正され、内閣府男女共同参画局によって「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」も策定された（2013年）。

(2)「仙台防災枠組」：2015年３月に仙台で国際連合の第３回防災世界会議が開催され、「仙台防災枠組2015-2030」が採択された。同枠組では、防災の主流化、女性のリーダーシップなどが重視され、潜在的な災害リスクを発生・増幅させる要因として、人口変動や貧困・不平等の影響に注意を促している。

(3)「まち・ひと・しごと」総合戦略の推進：2015年度に、各地域の人口動態を踏まえた「まち・ひと・しごと」の持続可能な発展を図る総合戦略が、都道府県およびほぼすべての市区町村で策定された。これは、潜在的な災害リスクにも対処する取組として注目される。この戦略策定を促したのは、今後30－40年間で20－39歳の女性が５割以上減少する地域は、「消滅」するという民間シンクタンクの予測である。

（２）調査の内容

防災・災害リスク削減分野での意思決定等における男女共同参画の進展、災害時の要配慮者や避難行動要支援者の把握、なかでも女性の視点を踏まえた防災・災害リスク削減策について、現状と課題を把握するために実施した。

(1) 調 査 名　「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」（以下、本調査）

(2) 調査設計　文部科学省科学研究費基盤（A）「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」（課題番号16H01900、研究代表者：大沢真理）アンケート調査チーム（大沢真理：東京大学社会科学研究所教授、堂本暁子：男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表、池田恵子：静岡大学教育学部教授、貝塚康宣）

(3) 調査協力　内閣府男女共同参画局および全国知事会が、同局長名、同会長名の協力依頼状

を発出（調査票等に同封）

（4）調査の期間　2018 年 2 月 2 日から 2 月 23 日

（5）調査対象　都道府県（47）、市区町村（1806）

（6）回　　収　株式会社サーベイリサーチセンターに委託（オンライン回答欄の製作、調査票等の発送、回答の集計）

（7）回 答 数　都道府県　47　（100％）、市区町村 1171（64.8％）
区の回答は、特別区（東京 23 区）中の 19 区である。政令指定都市の行政区は、独自の防災行政を実施しておらず、回答していない。

（3）結果の取りまとめの軸

調査結果を概観すると、防災・災害リスク削減分野での意思決定等における男女共同参画の進展、および防災・災害リスク削減策の整備には、北海道、東北などの地方別、2008 年度調査の調査完了（2008 年 10 月 17 日）から今回の調査開始（2018 年 2 月 2 日）まで（以下、当該期間）の被災経験の有無、市区町村の人口規模、高齢化の程度などにより、差が見られると考えられた。そこでこれらの要素を取りまとめの軸にすることとした。

ただし、10 年近い当該期間には危機管理・防災の担当者の異動も少なくないと考えられたこともあり、アンケート調査ではこの間の被災の有無を尋ねていない。そこで回収後に「激甚災害」の指定により被災の有無を見ることとした。激甚災害の意味、それの指定を被災経験の有無の判断に用いることの妥当性については、補論を参照いただきたい。

（4）分析と解説

大沢真理と池田恵子が担当した。計量分析の専門家である鈴木富美子：東京大学社会科学研究所准教授より、助言と分析結果の提供を受けた。

Ⅱ　調査結果の概要

1．防災分野での意思決定等における女性の参画について

①　防災会議の女性委員比率：

市区町村では 8％程度、都道府県では 15.4％：［本文該当は 15-17 頁。以下同様］

（2008 年度調査では市町村で 2.7％、都道府県で 3.4％）

防災会議以外の防災関係の検討会等に女性登用を促進する取組み：［19-20 頁］

「ある」は、市区町村では 8.3％、都道府県では 44.7％

（2008 年度調査では「ある」は市町村で 5.5％、都道府県で 19.1％）

防災会議に女性委員がゼロの市区町村は、平均では 23.8％。それが北海道では 62.6％であるのに対して、中国では 9.0％、関東でも 13.6％。女性委員がゼロの市区町村の比率が全国平均よりも多いのは、東北と北海道。中国地方は、女性委員が 2 割以上を占める市区町村が 19.4％ある。

女性委員がゼロの市区町村は、被災経験がある市町村で 33.5%、ない市町村で 22.0%。人口規模が大きいほど女性委員の比率が高い。

市区町村では、女性委員比率を上昇させるうえでの困難が、10 年前ほどの度合いでは認知されていないようである。いっぽう都道府県では女性委員比率が大きく伸びたが、比率を上昇させるうえでの困難は、10 年前と同様の度合いで認知されているようである。

② 防災・危機管理部局の女性職員・女性管理職の比率：[17-18 頁]

市区町村では女性職員比率は 6%程度、女性管理職比率は 2.5%程度。

都道府県では女性職員比率 9.7%、女性管理職比率 3.4%。

（2008 年度調査では市町村で女性職員比率 6.1%、女性管理職比率 1.7%、
都道府県で女性職員比率 6.8%、女性管理職比率 0.3%）

2008 年度以降の災害に応援・支援の職員を派遣したか：[20 頁]

保健師と看護師以外のすべての職種で、女性職員を派遣する傾向は高まったらしい（それらの職種に就く女性職員が増えたと見ることもできる）。

人口規模が大きくなるにつれて防災・危機管理部局の職員総数が多くなるが、女性職員はそれほど多数配置されておらず、人口 5 万人以上では女性職員の比率は平均値の 6%より低い。女性管理職者数の比率も、平均値を上回るのは人口 1 万人未満と 1 万人以上 3 万人未満の市区町村である。

２．要配慮者・避難行動要支援者を念頭に置いた取組みについて

① 要配慮者および避難行動要支援者として想定するか：[20-23 頁]

要配慮者としてより多様なカテゴリーを想定しているのは、四国・中国・九州。避難行動要支援者として乳幼児・妊産婦を想定している市区町村は、北海道で多く、近畿で少ない

② 要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みについて：[23-27 頁]

要配慮者やその関係者、女性等の意見を聞くための各種の取組みを実施する市区町村の比率は低い。

ただし防災会議に女性委員が少なくとも 1 割いる市区町村では、それがゼロの市区町村に対して、研修会やワークショップ、ホームページの開設、各種団体の支援、マニュアルに記載などの取組をおこなう比率が 2 倍である。

2008 年度との対比では、ホームページの開設やヒアリング・タウンミーティングを実施する比率は、市区町村でも都道府県でも低下した。2008 年度は例示しなかったマニュアルに記載という取組が、2017 年度では相応の比率で実施されている。

③ 防災訓練や研修等を実施する際、託児所やショートステイサービスを提供：[28 頁]

市区町村の 4.4%（2008 年度は 1.8%）。

被災経験がない市区町村、人口規模が大きい市区町村で、提供の比率が高い。防災会議の女性委員比率では差が見られない。

④　都道府県と市区町村の合同の防災研修会やワークショップ：[28-29 頁]

これまでに実施したことがないのは 7 県

３．地域防災計画等や避難所運営に関する指針

①　地域防災計画等の策定に際して参加する組織・人：[29-31 頁]

市区町村では都道府県の担当部局が約 70%、庁内の福祉担当が約 72%、男女共同参画担当が約 48%など。

都道府県では福祉担当と教育担当が 100%、男女共同参画担当が約 96%など。

男女共同参画担当部局が参加した市区町村の比率が最も高いのは中国地方（64.2%）、ついで関東と近畿で 60%程度。最も低いのは北海道の 16.8%、ついで低いのは九州と中部の 43%程度。被災経験がない市町村、人口規模が大きい市区町村のほうが、広い対象に参加を求めている。男女共同参画担当部局の参加には、人口規模による差が大きい。

女性団体が参加した市区町村の比率は、四国と中国で 40%強と高く、北海道は 5.3%。

②　避難所運営に関する指針等の作成において連携した部局・外部組織：[31-35 頁]

市区町村では福祉担当が約 50%、教育担当が約 35%、男女共同参画担当は 17.5%。

都道府県では福祉担当が約 72%、男女共同参画担当と教育担当が約 49%など。

（2008 年度には、作成予定を含む 458 市町村のうち 24（調査市町村 1747 のうち 1.4%）が、男女共同参画担当と連携。都道府県では、32 都道府県のうち 11（全都道府県の 23.4%）が男女共同参画と連携）。

男女共同参画担当部局が連携した比率が平均より高いのは、関東・中国・九州・近畿、低いのは北海道（5.3%）。四国では自主防災組織が参加する比率が高い（51.6%）。人口規模が大きいほど、各種の部局・人と連携した比率が高い。規模による差が大きいのは、男女共同参画担当部局および教育部局との連携。

③　避難所運営に関する指針等に記述されている項目：[35-42 頁]

市区町村では約 50%から 60%強で、プライバシーの確保、情報伝達・コミュニケーションの確保、ペット対策、福祉避難所の設置などを記述。比率が 10%に届かないのは、LGBT への配慮、避難所内での託児所の設置、自宅で病人等の世話をしている家族への支援。

都道府県では 7－8 割で各種の項目を記述。比率が低い項目は、市区町村と同様

（2008 年度との対比では、何らかの項目を記述した指針・マニュアルの作成は大きく進んだ）

すべての項目で記述があるとする比率は、北海道・東北・九州で低く、関東・中部・近畿・四国で高い。被災経験がない市町村のほうが高く、人口規模が大きいほど高い。高齢化の程度が高い市区町村で記述している比率が相当に低い。

防災会議の女性委員がゼロの市区町村に対して女性委員が少なくとも10%いる市区町村では、すべての項目について、記述している比率が倍近く、とくに人口1万人未満の市町村では、防災会議の女性委員比率によって、避難所運営に関する指針等の記述に顕著な差が出る。

また男女共同参画担当部局との連携の有無により、指針等の記述事項に相当の差があり、人口3万人以上10万人未満と人口10万人以上の人口区分で、男女共同参画担当部局との連携により、避難所運営に関する指針等の記載に大きな差が出る（防災会議の女性委員比率との関連が、もっぱら小規模市町村で見られたこととは異なる）

④　避難所に設置すると記述している設備：[43-49頁]

市区町村では50%前後で、更衣室・授乳室・トイレ各種を記述。記述の比率が20%以下と低いのは、簡易調理施設・風呂・オムツ替えスペース。

都道府県では7－8割で各種を記述。記述の比率が40%以下と低いのは、簡易調理施設・オムツ替えスペース。

（2008年度との対比では、何らかの設備を記述した指針・マニュアルの作成は大きく進んだ）

すべての設備について、記述があるとする市区町村の比率は、北海道･東北･九州で低く、関東･中部・近畿・四国、とくに四国で、高い。記述している比率は、被災経験のない市町村のほうが高く、人口規模が大きいほど高い。高齢化率が全国平均より高い市区町村で、各種の設備を設置すると記述している比率が相当に低い。

人口1万人未満の市町村では、防災会の女性委員比率によって、設備の記述に顕著な差が出る。すべての設備で、男女共同参画担当部局と連携した場合に、記述している比率が高いが、男女共同参画担当部局との連携による記述の差は、人口3万人以上10万人未満の区分（331市区町村）で有意である。

⑤　災害時のボランティアの受け入れ体制：[49-50頁]

受け入れ体制が「すでにできている」市区町村は約48%、「作成中」は約13%、構築するか検討中は約28%、今のところ考えていないのは8%。

北海道では「すでにできている」および「作成中」とする市町村の比率が大幅に低い。受け入れ体制がより整っているのは、大規模な市区町村、高齢化率が低い市区町村、男女共同参画（防災・災害リスク削減分野での。以下同様）が進展している市区町村。

⑥　自主防災組織について：[50-51頁]

結成率は平均で約73%。結成率ゼロの市区町村は39、結成率100%は339。役員に1人も

女性がいない自主防災組織が全防災組織に占める比率について、無回答が 39.2%。回答した 712 市区町村では、女性役員ゼロの自主防災組織が占める比率は 42%

結成率は、北海道では 38%程度と低く（東北と関東も高くない）、四国では 92%程度度高い。人口規模が大きい市区町村で高く、男女共同参画が進展している市区町村で高い。

女性役員がいない自主防災組織の割合がゼロおよび 90%未満の合計は、東北地方と九州・四国で 50－55%と高く、関東地方で 34%程度と低い。人口規模が大きい市区町村では、自主防災組織の結成率は高いものの、女性役員の存在についてはあまり把握していない。行政が把握している限りで、高齢化が進んだ市区町村のほうが自主防災組織に女性役員が見られる。しかしそれは女性役員を増やす施策の効果とはいえない。

⑦　地域防災計画等を策定後、訓練・対策の評価への住民参加：[51-52 頁]

十分に参加が 10.7%、かなり参加が 22.7%と、

地方別では、東北・関東・中国で「十分に参加」と「かなり参加」の合計が高く、その合計が低いのは北海道と九州である。「十分」と「かなり」の合計は、人口規模が大きくなるにつれて高くなり、高齢化率が平均より低い市区町村で高い。男女共同参画が進展している市区町村で「十分」と「かなり」の合計が高い。

⑧　被災住民の車中泊への対応策を検討しているか：[52 頁]

92（7.9%）で検討ができており、244（20.8%）で検討中、今後検討するとしたのは 489（42.2%）。338（28.9%）では今のところ検討予定がない。

検討ができている市区町村の比率は、四国・近畿・中部で 1 割を越えるが、北海道と九州では 5%程度。検討ができているか検討中である比率は、人口規模が大きく、高齢化率が低く、男女共同参画が進展している市区町村で、高くなる。

４．備蓄について

①　災害時の緊急物資等にかかる備蓄・物流の基本方針を策定しているか：[53-54 頁]

市区町村では 497（42.4%）が策定しており、673（57.5%）で未策定。

都道府県では 37（78.7%）が策定しており、10（21.3%）で未策定

（2008 年度では市町村の 35.1%、都道府県の 78.7%が、備蓄品目や量に関して規定やルールを定めていた）

市区町村では、北海道と近畿で策定済みが過半、中国・四国では 50%前後、九州は策定率が 36%程度と低い。策定した比率が高いのは、被災経験がない市町村、人口規模が大きい市区町村、高齢化率が低い市区町村、男女共同参画が進展している市区町村である。基本方針を策定した 497 のうち、備蓄情報の共有は、都道府県との共有が多いが、北海道の市区町村で道と情報共

有しているのは40%程度にすぎない。中国地方では県と共有している比率が85%にのぼる。

② 所定の物資集積拠点と外部組織とのあいだの応援協定・提携：[54-56頁]

市区町村が協定・提携をもつのは、県が48.7%、他市区町村が62.9%、民間企業と供給についてが79.9%、民間企業と受け入れ体制についてが28%、NOP等とは5.6%。

都道府県の協定・提携は、45（97.9%）で県レベル（ブロック知事会、ブロック外の県など）、44（93.6%）で民間企業と供給で、43（91.5%）で民間企業と受け入れ体制で、24（51.1%）で相互応援協定にもとづく他県他市、NPOは9（19.1%）。

九州地方の市区町村で、各種外部組織と協定や提携を結んでいる比率が低い。協定や提携を結んでいる比率は、人口規模が大きいほど高い。

③ 市区町村の備蓄：[56-67頁]

100%近くから8割の市区町村で常時備蓄されている品目は、毛布（97.2%）、主食（92.5%）、飲料水（87.3%）、簡易トイレ（87.3%）である。7割近くから5割程度の市区町村で常時備蓄されているのは、ブルーシート（69.9%）、小児用おむつ（53.3%）、およびサイズを配慮した成人用おむつ（51.2%）。それに続くのは、生理用品（48.8%）、ベッド・担架（47.8%）、簡易間仕切り（43.7%）、調製粉乳（42.4%）、哺乳瓶（39.6%）、アレルギー対応食（38.2%）。常時備蓄よりも協定備蓄で対応する市区町村が多い品目で、４割から２割の市区町村で協定備蓄されているのが、副食・調味料・おしりふき・離乳食。

（2008年度との対比では、常時備蓄の対象品目が増えた。2008年度にも備蓄されていた品目で、それらを常時備蓄する市区町村の比率が大幅に高まった）

多くの品目について、関東・中部・近畿、そして四国で、常時備蓄すると回答する市区町村が多い。多くの品目において、備蓄する市区町村の比率が最も低いのは東北である。被災経験がない市町村の方が、各種品目を備蓄している比率が高い。人口規模が大きい市区町村ほど回答率が高く（副食と毛布は別）、高齢化率が低い市区町村のほうが、大半の品も肉おいて備蓄している比率が高い。高齢者のニーズに応ずると考えられる備蓄が、高齢化が進んだ市区町村で整えられているとはいえない。

男女共同参画の進展との関連では、副食以外の全ての品目で、女性委員割合が10%台の市区町村で備蓄があると回答する比率が、女性委員がゼロの市区町村より高い。女性委員ゼロとの差が大きいのは、ブルーシート、間仕切り、洋式および簡易トイレ、生理用品、育児用品、成人用おむつ、介護食、アレルギー対応食である。男女共同参画担当部局が地域防災計画等の策定に参加した市区町村で、副食と離乳食以外の全ての品目で、備蓄すると回答する市区町村の比率が高い。それが顕著に高いのは、間仕切り（簡易、プライバシー確保）、各種トイレ、生理用品、哺乳瓶、調整粉乳、おむつ（小児、成人）、アレルギー対応食（小児、一般）など

５．まち・ひと・しごと総合戦略について：[67-70 頁]

策定ワーキンググループ等に住民参加があった市区町村は 57.2%、同じく若手職員の参加があったのは 35.9%、パブリックコメントを行ったのは 61.2%、策定後の住民周知の工夫を行ったのは 20.8%。

総合戦略の目標に防災・災害リスク削減が含まれる市区町村は 54.7%、若年女性の地域定着が含まれるのは、31.5%

都道府県では、策定ワーキンググループ等に住民参加があったのは 44.7%、同じく若手職員の参加があったのは 23.4%、パブリックコメントを行ったのは 87.2%、策定後の住民周知の工夫を行ったのは 83.0%。総合戦略の目標に防災・災害リスク削減が含まれるのは 65.1%、若年女性の定着が含まれるのは 53.2%

パブリックコメントを除く諸項目で、行ったとする市区町村の比率は、関東地方で低い。策定ワーキンググループへの住民参加は、北海道と四国で 65%を越えるというように高く、若手職員の参加は四国の 46.8%が最高であり、九州の 43.5%がこれに次ぐ。パブリックコメントを行った市区町村の比率は、関東と中国で 68%程度と高く、九州で 52.0%と低い。策定後の住民周知の工夫は、全体に高くないなかで、四国と東北で相対的に高い。被災の有無別では、若手職員の参加と策定後の住民周知の工夫において、被災経験がある市町村で、行ったとする比率が高く、被災経験がない市町村のほうが高いのはパブリックコメントである。

策定ワーキンググループへの住民参加および若手職員参加は、人口１万人以上３万人未満で最も比率が高く（人口１万人未満でも低くない）、以降は規模に応じて低くなり、都道府県でも低い。また高齢化率が高い市区町村で。住民・若手職員の参加が高い。

防災・災害リスク削減が目標に含まれる市区町村の比率が低いのは、北海道（35.9%）、東北（48.7%）、九州（53.7%）であり、若年女性の定着が目標に含まれる市区町村の比率は、四国（21.0%）および九州（27.1%）で低い。人口規模別では、双方の目標とも、規模が大きい市区町村で含まれる比率が高い。高齢化率が平均より低い市区町村で、防災・災害リスク削減が目標に含まれる比率が高く（66.4%）、高齢化が平均より進んだ市区町村では、若年女性の定着が目標に含まれる比率が低めである（30.0%）。

策定ワーキンググループ等への住民や若手職員の参加、パブリックコメント、策定後の住民周知の工夫という各プロセスで、そのプロセスを踏んだ市区町村において、防災・災害リスク削減も若年女性の地域定着も、目標に含まれるとする比率が明らかに高い。

補論　回答率と被災経験の有無などについて

2008 年度調査では市町村からの回答率がほぼ 100%（96.6%）だったが、本調査では 64.8%だった。そこで回収後に回答・非回答の傾向を検討する必要性があることを意識した。たとえば、都道府県別に見ると、本調査の回答率は 36.8%（滋賀県）から、86.7%（新潟県）の間に分布している。県域を越えて被害をもたらす災害も少なくないことから、地方（東北、中部など）別ではどうか。その際に人口規模の小さい市区町村や高齢化が進んだ市区町村の分布との関連はどうか。とくに、2008 年度調査の調査完了（2008 年 10 月 17 日）から今回の調査開始（2018 年 2 月 2 日）までの当該期間のあいだに災害を経験したか否かで、回答の傾向が異なることも推測された。

上記のように、アンケート調査ではこの間の被災の有無を尋ねていない。そこで回収後に「激甚災害」の指定により被災の有無を見ることとした。

内閣府の「防災情報のページ」の激甚災害制度の解説によれば、激甚災害は激甚災害法に基づき、内閣府が起案する指定政令により災害ごとに適用措置を指定するものである（通称「本激」）。指定の基準は、公共土木施設等や、農地・農業用施設等の災害復旧事業等について、その査定事業費と標準税収入の対比による（「本激 A 基準」は全国査定見込額が全国標準税収入の 0.5%を越える）。激甚災害であると指定されると、査定事業費の市町村負担額（国庫補助残額）と当該市町村の標準税収入との見合いで、「特定地方公共団体」であるとされる。本激に指定されない災害においても、やはり査定事業費が市町村の標準税収入の数割にも及ぶ場合、「局地激甚災害」（局激）に該当することになり、年度末に一括して政令指定される。局激の場合も「特定地方公共団体」にあたるか否かが勘案される（http://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/index.html）。そして、年度初めに前年度の「特定地方公共団体」のリストが災害情報のページに掲載される。

定義に見られるように、基準は施設や土地の復旧事業費の査定と標準税収入との見合いであり、人的被害ではない。「防災情報のページ」の激甚災害制度の Q & A によれば、標準税収入は法定普通地方税（市町村では市町村民税・固定資産税など）を標準税率で課す場合の収入見込み額である。総務省の地方税制の解説によれば、市町村にとっての地方税収の内訳は、2018 年度の地方財政計画において個人住民税と固定資産税の合計で 77%にのぼる（http://www.soumu.go.jp/main_content/000537946.pdf）。要するに住民人口が多く、その収入が高く土地・建物が高額であれば、標準税収入も大きくなると考えられる。実際、標準税収入と近似の「基準財政収入額」[1] に関して、2010 年の 1592 市町村（岩手県・宮城県・福島県と東京 23 区を除く）を分析した結果によれば、

1　基準財政収入額＝標準税収入 × 75 ÷ 100 ＋地方譲与税等。地方譲与税は国税として徴収して地方に譲与されるもので、市町村にとっては自動車重量譲与税、ついで地方揮発油譲与税が大きいと考えられる。いずれも市町村道の延長と面積に応じて譲与されるため、広い道路が縦横に走っていれば譲与額も大きくなる。ただし、2010 年度の市町村の普通収入の総額が 18 兆円（目的税も含め都道府県分を合計すると 32.5 兆円）であるのに対して、地方譲与税の合計は都道府県分を含めても 1.9 兆円である。（http://www.soumu.go.jp/main_content/000049066.pdf）。基準財政収入額は標準税収入の近似値と見てよいだろう。

基準財政収入額は人口規模と高い相関をもち、とくに 15 － 64 歳人口との相関が高い[2]。

すると、仮に同等の復旧事業費を要する被災であっても、住民人口が少なく、とくに 15 － 64 歳人口が少なく、住民の収入・資産の額が低い市町村は、標準税収入が低い傾向にあり、激甚災害に指定されやすいことになる。実際、本調査の回答市区町村でも、下の図表のように激甚災害の指定を受けたことがある市町村では、指定を受けたことがない市町村にくらべて、人口規模が小さく高齢化が進んでいる（下記のように東日本大震災は特別扱い）。指定の有無別でなく人口規模と高齢化率を表側にすると、人口 1 万人未満、1 万人以上 3 万人未満の市町村のそれぞれ 22.2%、16.8%が指定を受けたことがあるが、10 万人以上 30 万人未満、30 万人以上の市町村では、それぞれ 10.5%、10.8%にすぎない。また、高齢化率が全国平均（27%前後）より高い市町村全体の 19.2%が指定を受けたことがあるが、高齢化率が平均より低い市町村では 6.5%にすぎない。

図表　補 1　被災経験の有無および人口規模別、回答自治体の比率（%）

図表　補 2　被災経験の有無別・高齢化の度合い別、回答自治体の比率（%）

激甚災害の指定で被災の有無を識別することには問題があると見なければならないが、市町村別に被災の状況をうかがい知るための情報は他にないため、本調査の分析でも激甚災害の「特定地方公共団体」を用いることとした。

ただし、東日本大震災については、激甚災害法ではなく 2011 年制定の「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法」で、「特定被災地方公共団体」（第 1 条）と「特定被災区域」（第 2 条）の指定がある。前者は 9 県 178 市町村、後者は 222 市町村に及ぶリストである（http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/pdf/sikuchyouson.pdf）。また 2016 年の熊本地震に

2　伊藤敏安（2015）「（研究ノート）人口構成の変化による普通交付税への影響―2020 年における基準財政収入額・基準財政需要額の試算―」『地域経済研究』26、41 － 58 頁。

ついては、内閣府の災害情報のページには市町村名のリストがない。熊本県が 2017 年 11 月に政府に提出した『平成 28 年熊本地震からの復旧・復興に係る要望』に、公共施設の復旧事業にかかる「特定地方公共団体」として 21 市町村が列挙されている（https://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=21421&sub_id=2&flid=124168）。また大分県では県の被害状況まとめ（表）が、別府市、日田市、竹田市、由布市を表頭に掲げている（他の市町村は「その他」として合計されている）（https://www.pref.oita.jp/uploaded/life/1038743_1288882_misc.pdf）。

東日本大震災の指定は、岩手県、宮城県、福島県について全ての市町村を指定しており、茨城県でも大多数の市町村が指定されている。しかし、東日本大震災の被害を大きくしたのは津波であり、沿岸部と内陸の被災を同様と見ることはできない。試みに、半年ごとに発行される報告で市町村別の死者数を見ることとした。本調査の直近に発行された東日本大震災『平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 156 報）』（2017 年 9 月 8 日）の「別紙」1「被害の状況」表によれば、死者数は石巻市では 3500 人を越え、陸前高田市では 1500 人を越え、気仙沼市・東松島市・南相馬市では 1000 人を越えている。同表でも死者がゼロの市町村が大多数であり、同列に扱うことは適切とは考えがたい。試みに死者数 5 人以上の市町村を見ると 53 である。5 人という数字に理由があるわけではないが、本調査の分析では東日本大震災の被災経験については、この 53 市町村に絞ることとした。

いっぽう熊本地震では県の危機管理防災課による「被害情報」のうち、本調査の直前に発行された第 263 報（2018 年 1 月 23 日付）で、20 市町村での死者を報告している。この 20 市町村は上記の「特定地方公共団体」と合致しておらず、激甚災害の指定と人的被害に乖離があることが分かる。注意するべきは、熊本地震では警察が検死により確認した死者数が 50 人であるのに対して（いわゆる直接死）、「市町村において災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの」（いわゆる関連死）が 200 人と（263 報以降も増加）、4 倍にも及ぶ点である。関連死の 3 割のケースが、車中泊を経験したと報道されている（『毎日新聞』2018 年 1 月 4 日）。直接死が起こった市町村は 7 つに限られる。本調査の分析では熊本地震について、熊本県では激甚災害の「特定地方公共団体」21、大分県では表頭に明示されている 4 市を、被災経験がある市町村と扱うこととした。

激甚災害では政令市の行政区は指定されないため、以下、市区町村と市町村の用語を適宜使い分けていく。当該期間の激甚災害（東日本大震災の 53 件を含む）は 415 件の指定であり、1 市町村で複数回の指定があるため、市町村数としては 282 である。415 件のうち 313 件（75.4％）は大雨とそれに起因する地滑りであり、地震（津波を含む）は 83 件（20.0％）、残りの 19 件は、低温（13）、融雪（3）、風浪（3）である。地震は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災、2013 年 4 月 13 日の淡路市地震、2014 年 11 月 22 日の長野県北安曇郡および上水内郡の地震、2016 年 4 月 14 日から発生した熊本地震、同年 10 月 21 日の鳥取県中部地震の 5 つの地震であり、合計 83 の市町村が被災した。

本調査に回答した 1171 市区町村のうち 188（16.1％）に被災経験があった。被災経験は、回答率に影響を与えないか、被災している市町村のほうがわずかに回答率が低い（被災経験ありで 66.7％、なしで 67.2％）。被災の期間を上記のように区切ったこともあり、被災の有無には地方により差がある。すなわち、東北地方で 32.3％、九州地方で 22.6％、近畿地方で 20.0％の市町村に

被災経験がある。いっぽう関東地方では 2.9%、北海道地方では 6.2%と被災経験がある市町村は少ない。中部、中国、四国の各地方では、13%から 16%台である。

県別に回答状況を見ると、①回答率が４割を切る県（滋賀県、神奈川県）では被災市町村がゼロないし１である（東日本大震災の特別扱いの影響はない）、②滋賀県と神奈川県を除いて、被災市町村が稀（４以下）であるのは、青森県、秋田県、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、東京都、新潟県、富山県、石川県、京都府、大阪府、鳥取県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、愛媛県、福岡県、長崎県、沖縄県の 22 都府県であり（下線を引いた県には東日本大震災の特別扱いの影響がある）、そのうち秋田県、群馬県、東京都、富山県、石川県、鳥取県、徳島県、愛媛県、長崎県では、被災市町村の回答率は 100%である、③被災市町村数が 10 以上であるのは、北海道、岩手県、宮城県、福島県、長野県、奈良県、高知県、熊本県、鹿児島県の９道県であり（下線を引いた県には東日本大震災の特別扱いの影響がある）、そのうち岩手県・宮城県・福島県・長野県・奈良県・高知県では被災市町村のほうが回答率が低い（奈良県と高知県の被災はもっぱら大雨・地滑りであり、長野県は過半が大雨・地滑り）、熊本県・鹿児島県では被災市町村のほうが回答率が高い（鹿児島県の被災はもっぱら大雨・地滑りであり、熊本県の被災は件数の４分の３が地震）。

以上から、本調査で規定した被災の経験と回答の有無との間に、何らかの傾向は認められないと思われる。回答の内容と被災の経験との関連は、本文で順次説明していこう。

図表　補３　地域別・人口規模別、回答市区町村の比率

さて上記のように、本調査の回答市区町村で当該期間に激甚災害の指定を受けたことがある市町村では、人口規模が小さく高齢化が進んでいる。そこで図表補３のように、人口規模別の市区町村の分布を、地方ごとに見ると、本調査に回答した市区町村のなかで、人口が小規模な市区町村は、北海道（1 万人未満 66.4%、1 万人以上 3 万人未満 21.4%）、東北（同 33.5%、31.0%）、四国（同 27.4%、32.3%）、九州（同 23.2%、32.2%）で多い。ただし上記のように、北海道では、当該期間に被災経験がある市町村は 6.2%と少ないのに対して、東北・九州では被災経験がある

市町村がそれぞれ 32.3%、22.6%と多い。いっぽう人口 10 万人以上の市区町村は、関東（10 万人以上 30 万人未満 20.9%、30 万人以上 13.1%）、中国（19.4%、4.5%）をはじめとして、中部や近畿で多い。うち関東では被災経験がある市町村は 2.9%と少ないのに対して、近畿では被災経験がある市町村が 20%で多めである。

つぎに高齢化率を見ると、図表補 4 のように、回答市区町村の中で高齢化率が平均より高い市区町村は、北海道（87.0%）、東北（82.1%）、中国（82.1%）、四国（87.1%）で多く見られる。ただし北海道では被災市町村は少ない。高齢化率が平均より低い市区町村は、関東（45.6%）、中部（25.6%）、近畿（23.6%）、九州（23.7%）で多い。ただし九州と近畿では被災市町村が多い。

図表　補 4　地域別・高齢化の度合い別、回答市区町村の比率

Ⅲ　調査結果

１．防災分野での意思決定等における女性の参画について

（１）防災会議の委員総数と女性委員数（市区町村Ｑ１、都道府県Ｑ１）

防災会議委員（ゴチック体の用語については文末に解説を付した。以下同様）の総数と女性委員数について尋ねた。回答があった 1166 市区町村の防災委員総数は 3 万 3076 人、委員数の平均は 28.37 人である。女性委員の数について回答があった 1163 市区町村の女性委員総数は 2714 人、女性委員数の平均は 2.33 人である。総数と女性委員数で、回答した市区町村数が異なるので精密ではないが、女性委員比率は８％程度と推測される。内閣府男女共同参画局による「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況」調査によれば、2017 年 4 月 1 日時点で市区町村の防災会議の女性委員比率は 8.1％だった（『平成 30 年版防災白書』）。本調査の結果は全市区町村をカバーしていないが、内閣府男女共同参画局の報告と整合的である。市区町村防災会議の女性委員比率の分布を見ると、女性委員がゼロと回答した市区町村は 279（23.8％）、1 人以上から 1 割未満は 523（44.7％）、1 割台が 294（25.1％）、2 割以上は 61（5.2％）である。

地方別には、防災会議の総委員数の平均は、北海道の 22.95 人から関東の 33.02 人までの間に分布している。平均女性委員数は、北海道で 0.61 人、中国地方で 3.69 人である。女性委員がゼロの市区町村は、北海道で 62.6％を占め、全国平均の 2.6 倍であるに対して、中国では 9.0％と低く、関東でも 13.6％と全国平均の 23.8％より低い。女性委員がゼロの市区町村の比率が全国平均 23.8％よりも多いのは、東北と北海道である。中国地方は、女性委員が 2 割以上を占める市区町村が 19.4％ある。

図表１　地域別・防災会議女性委員の割合別、回答自治体の比率

当該期間の被災の有無別では、防災会議の総委員数は、被災経験がある市町村で 28.16 人、ない市町村で 28.41 人とほぼ同じであるが、平均女性委員数は、それぞれ 1.80 人、2.44 人で、被災経験がない市町村のほうが多い。女性がゼロの市町村は、被災経験がある場合で 33.5％、ない場

合で 22.0％と、被災経験がある市町村のほうが多い。

図表２　被災経験の有無別・防災会議女性委員の割合別、回答自治体（市町村）の比率

では人口規模別にはどうだろうか。本調査の集計での人口規模の区分は、2008 年度調査の報告書に倣いつつも、（３万人以上）５万人未満という規模を追加している。人口１万人未満の市区町村は回答した 1171 市区町村のうち 311（26.6％）、人口１万人以上３万人未満は 309（26.4％）と、この２つの区分で回答市区町村数の過半となる。３万人以上５万人未満は 174（14.9％）、５万人以上 10 万人未満は 177（15.1％）、10 万人以上 30 万人未満は 133（11.4％）、30 万人以上は 65（5.6％）である。30 万人以上都市のうち 13 は東京の特別区、あとは政令指定都市・中核市からの回答である。

防災会議委員の平均数は、人口規模が大きいほど多いが、人口１万人未満の自治体でも 50 人を越える場合があり、最大で 80 人である。女性委員の比率を人口規模別に示すと、図表のとおりである。人口規模が大きいほど女性委員の比率が高いと見られる[1]。とはいえ、比率が２割以上であるのは、人口が大規模な市区町村でも 10％程度に留まる。

図表３　人口規模別市区町村、防災会議委員の女性比率

1　鈴木富美子氏（東京大学社会科学研究所准教授）のご検討によれば、女性委員比率を、０、10％未満、10％以上に分け、人口規模との関連を見ると、1％水準で有意である。

人口規模と地方別を勘案すると、中国地方では人口規模が小さい市区町村が少ないことが、防災会議の女性委員比率が高いことと関連しているかもしれない。とはいえ関東や近畿など、大都市圏がある地方でも、女性委員が２割以上の市区町村の比率は全国平均とあまり変わらない。

いっぽう都道府県が回答した防災委員の総数は2849人（会議当たりの平均は60.62人）、女性委員数は439人（会議当たりの平均は9.34人）で、女性委員比率は15.4%である（内閣府男女共同参画局の調査による都道府県防災会議の女性委員比率は2017年４月１日時点で14.9%）。都道府県防災会議委員の女性委員比率の分布を見ると、ゼロという回答はなくなり、１人以上５%未満が３（6.4%）、１割未満が12（25.5%）、２割未満が26（55.3%）、３割未満が３（6.4%）、４割以上が３（6.4%）である。

2008年度調査によれば市町村の防災会議の委員総数は4万3924人、女性委員は1194人で、女性委員の比率は2.7%だった。市町村で防災会議の女性委員がゼロと回答したのは、1074（61.5%）と最多で、１人以上５%未満が317（18.1%）、５%以上10%未満は271（15.5%）、10%以上が85（4.9%）だった。都道府県の防災会議の委員総数は2410人、女性委員は81人で、女性委員の比率は3.4%だった。都道府県で防災会議の女性委員がゼロと回答したのは10（21.3%）、１人以上５%未満が26（55.3%）と最多で、５%以上10%未満が９（19.1%）、10%以上が２（4.3%）だった。

当該期間で防災会議の女性比率は上昇し、とくに都道府県で上昇幅が大きい。その背景にあると思われるのが、2012年６月に災害対策基本法が改正され、防災に関する政策・方針決定過程等における女性の参画の拡大が、内閣府・消防庁から都道府県に促された点である。

（２）防災・危機管理部局への女性職員の配置状況（市区町村Ｑ２、都道府県Ｑ２）

防災・危機管理部局（消防・防災・国民保護・危機管理担当を含む。ただし出先機関は除く）への女性職員の配置状況については、職員総数について1163市区町村から、女性職員数について1157市区町村から、回答があった。職員総数は1万9505人（うち兼務者2974.5人）、うち女性職員は1219.5人（うち兼務者365.5人）である。職員総数の平均は16.77人、女性職員数の平均は1.05人であり、回答市区町村の防災・危機管理部局の女性職員比率は平均６%程度と推測される。管理職者数については、1157市区町村から総数の回答があり、1144市区町村から女性管理職者数の回答があった。管理職者数は合計で3226人、女性管理職者数は81人である。管理職者数の平均は2.79人、女性管理職者数の平均は0.07人であり、回答市区町村の防災・危機管理部局の女性管理職比率は2.5%程度と推測される。都道府県の防災・危機管理部局では、職員総数2425人、うち女性職員は224人（9.7%）、管理職者数は441人、うち女性管理職は15人（3.4%）である。

地方別には、防災・危機管理担当部局に配置される女性職員が多いのは、関東地方で1.99人（職員総数の平均は32.95人）、中国地方で1.08人（同19.30人）である。女性職員の配置が少ないのは、北海道の0.54人（同11.52人）である。総職員に占める女性職員の割合も北海道で低い。

被災経験がある市町村で、防災・危機管理部局の平均職員数は9.66人、うち女性は0.66人で、女性の比率は6.83%である。被災経験がない市町村では、担当部署の平均職員数は18.13人、うち女性は1.13人で、女性の比率は6.23%と、被災の有無で差は見られない。防災・危機管理部局の女性管理職の比率は、被災経験がある市町村では平均より低く、実数でも最大数で１人であ

る（被災経験がない市町村では最大数６人）。

防災・危機管理部局の職員総数の平均は、当然ながら人口規模が大きいほど多いが、人口１万人未満でも平均5.02人を配置しており、３万人未満で6.67人、５万人未満で8.41人、10万人未満で14.06人、30万人未満で35.93人、30万人以上で116.32人である。うち女性職員数は、人口10万人未満までは0.6ないし0.7人ほどで差はなく、30万人未満で1.81人、30万人以上で5.84人である。人口規模が大きくなるにつれて職員総数が多くなるほどには女性職員は多数配置されておらず、女性職員の比率は人口５万人以上では平均値の6%より低い。女性管理職者数の比率も、平均値を上回るのは人口１万人未満と３万人未満の市区町村である。

さて2008年度調査によれば、防災・危機管理部局の職員は、市町村の合計で２万5122人、うち女性職員は1522人（6.1%）、防災部局の管理職者数は3952人、うち女性管理職は68人（1.7%）だった。都道府県の防災・危機管理部局では、職員総数が2123人、うち女性職員が145人（6.8%）、管理職者数は363人、うち女性管理職は１人（0.3%）だった。市区町村の防災・危機管理部局の女性職員比率は、この10年間で上昇したとはいえず、女性管理職比率は若干増えた。都道府県の防災・危機管理部局では、女性職員比率が上昇しており、女性管理職の比率も0.3%から3.4%に上昇した。

（３）防災会議の女性委員比率が低い理由（市区町村Q16、都道府県Q16）

防災会議で女性委員の登用率が低い理由について、市区町村と都道府県に対して理由項目を示し、「はい・いいえ」で回答するように求めた結果は、図表４のとおりである。市区町村でも都道府県でも、人口規模１万人未満の市区町村を別として、80%以上の団体が、女性委員の登用率が低い理由として「職指定がある」ことに「はい」を記入している。市区町村で人口規模による差はあまり見られないが、人口30万人以上の市区町村では、人材そのものの不足や人材情報の不足という理由に「はい」を記入した比率が、低めである。

自由記述では、市区町村・都道府県とも、回答選択肢のいずれかをより具体的に記述したもののほか、設問で各種団体からの推薦に触れていないためか、推薦元の団体から女性の推薦がない、あるいは団体の役職に女性が就いていない、といった理由をあげている。市区町村ではその他に、「職指定があるため、女性委員が就任しづらい傾向はあるものの、本区では防火防災組織代表を婦人部会から選出していただくなど女性委員の増加に取り組んでいる」という記述がある。反面で、「一般住民に就任依頼をしたが辞退される場合がある」、「なりたい人がいない。（なりたい人が居ない原因には、地域特性などもあると考えているが、これらを考慮せずに、全国レベルで目標数値を定められ、全国統一のものの考え方で物事を推進することが正しいのか疑問である。）」との記述もある。

2008年度調査では、同じ理由をあげて（「その他」を設けていない）、非常に思う、やや思う、あまりそう思わない、全くそう思わない、の４つの回答から選択するように求めた。その結果は、市町村では「非常に思う・やや思う」が、「職指定」について1591（91.3%）、「人材不足」について798（45.6%）、人材情報の不足について979（56.0%）だった。また47都道府県で「非常に思う・やや思う」は、「職指定」について47（100%）、「人材不足」については18（38.3%）、「人材の情報の不足」について17都道府県（36.2%）だった。

2008 年度と 2017 年度では、回答選択肢が「非常に思う・やや思う・あまりそう思わない・全くそう思わない」から 1 つか（2008 年度）、「はい・いいえ」を複数記入できるか（2017 年度）、という違いがあり、2017 年度では「その他」を設けたこともあって、厳密に比較はできない。それでも試みに対比すると、都道府県の回答は、2008 年度と 2017 年度でほとんど同様であり、市区町村の回答はいずれの理由項目でも相当に低くなっている（「その他」はわずかである）。上記のようにこの 10 年間に都道府県の防災会議女性委員比率は、3.4％から 15.4％へと上昇したが、都道府県では女性委員比率を上昇させるうえでの困難を、10 年前と同様の度合いで認知していると思われる。いっぽう市区町村の防災会議女性比率は、2.7％から 8 ％程度へと上昇し、女性委員比率を上昇させるうえでの困難は、10 年前ほどの度合いでは認知されていないようである。

図表４　人口規模別市区町村と都道府県、防災会議の女性委員比率が低い理由

（４）防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進する取組み
（市区町村 Q 17、都道府県 Q 17）

防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進するための仕組みや取組があるか否かを尋ねたところ、市区町村では「ある」が 97 で 8.3％、「ない」は 1068 で 91.2％だった（無回答は 6 で 0.5％）。人口規模が大きい市区町村ほど「ある」の比率は高くなり、人口 30 万人以上では 32.3％が「ある」としている。都道府県では「ある」が 21 で 44.7％、「ない」は 26 で 55.3％だった。

「ある」という場合の自由記述は、以下のとおりである。

人材リストについての記述が、４県である。

・「審議会等の委員への女性の登用推進要綱」において登用率 35％の目標を掲げ、庁内男女共同参画推進員研修等における各課への働きかけ、委嘱前の事前協議の義務付け、女性人材リストの作成・活用等を行っている。

・県の審議会等の委員について「審議会等委員への男女の共同参画促進要綱」を制定し、一方の

性が4割に満たない場合は事前協議に求めるなど男女構成の数を均衡させるよう努めている。また女性委員リストを各所属に送付するなど男女それぞれから委員の適任者を登用するよう働きかけている。

・県独自に女性の人材情報リストを作成し、県及び市町で共有している。

・審議会等委員の改選時は女性の登用率45%に満たない場合の事前協議を必須とし、公募制を定着させてきた。また、研修会等の講師選定や審議会等の委員選任に役立てるために、「県女性人材リスト」を作成している。

2008年度調査では同様の設問に対して、96の市町村（調査1747市町村の5.5%）、9都道府県（19.1%）が、防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進するための仕組みや取組みが「ある」と回答していた。2017年度の数値は高いとはいえないものの、10年前からは上昇した。

（5）2008年度以降の災害に応援・支援の職員を派遣したか（都道府県Q3）

派遣したと回答しているのは46県で、1県は不明と回答している。職員を派遣した46県には、職種を示してその職種の女性が参加したか否かを尋ねた（都道府県Q4）。医師では22県（46.8%）で女性医師を派遣しており、警察官では33県（70.2%）、保健師では43県（91.5%）、看護師では37県（78.7%）、防災担当職員では22県（46.8%）、建築・土木職員では31県（66.0%）、教職員では24県（51.1%）が、女性職員を派遣した。

その他の職種として記述されたもののうち、3県以上が回答したのは、獣医師、薬剤師、管理栄養士、栄養士、農業関係職員、農業土木関係職員、林業関係職員である。原子力関係職員の派遣も1県が回答した。合計で36職種が派遣されている。

2008年度調査では2003年度以降の災害に対する職員派遣について尋ねた。47県すべてが派遣しており、派遣職員に女性が参加したと回答したのは、医師では10県（21.3%）、警察官では14県（29.8%）、保健師では45県（95.7%）、看護師では24県（51.1%）、防災担当職員では3県（6.4%）、建築・土木職員では5県（10.6%）、教職員ではゼロ県である。つまり2017年度では、保健師と看護師を除く職種で派遣したとする比率が相当に高くなった。その他の職種では、福祉行政職員（精神保健福祉相談員、児童福祉司）、臨床検査技師、薬剤師、ソーシャルワーカー、心理士の5職種があげられた。2017年度の36職種というのは、2008年から相当に増えたことが分かる。

もちろん、2003年から2008年の間と、2008年から2017年の間では、年数もその間の災害の回数や性質も異なり、直接の比較はできない。それでも、保健師と看護師以外のすべての職種で、女性職員を派遣する傾向は高まったと推測できるかもしれない（それらの職種に就く女性職員が増えたと見ることもできよう）。

2．要配慮者・避難行動要支援者を念頭に置いた取組みについて

（1）要配慮者・避難行動要支援者の想定（市区町村Q3）

本調査では、高齢者等の者について**要配慮者および避難行動要支援者**として想定するかどうか

尋ねた。図表５は、それぞれを想定すると回答した市区町村の数が、調査数（1171）に占める比率を示す。「その他」として記載があった者のうち、必ずしも障がい等が想定されない者としては、（自己申告ないし自治会の申告等に基づき）首長が認めた者、児童生徒などのほか、旅行者などが、見られる。

図表５　要配慮者・避難行動要支援者と想定する市区町村の比率

地方別に、各種のカテゴリーが要配慮者として想定されている市区町村の比率が最も高い地方、２番目に高い地方、最も低い地方、２番目に低い地方をあげると、アレルギーのある人では、高いほうから四国（43.5%）、九州（31.6%）、低いほうから北海道（10.7%）、東北（20.9%）である。乳幼児では、高いほうから四国（87.1%）、中国（80.6%）、低いほうから近畿（70.7%）、東北（70.9%）である。難病患者、精神障がい者、発達障がい者、知的障がい者などでも同様に、いわば西高東低の傾向が見て取れる。

避難行動要支援者の想定では、乳幼児、妊産婦は、北海道で最も多くの市区町村で想定されている（それぞれ31.3%、32.1%）。いっぽう最も少ないのは近畿（それぞれ17.9%、17.1%）である。

図表６　被災経験の有無別、要配慮者と定義している回答市区町村の比率

被災の有無別では、全体に差は小さい。要配慮者において、高齢者以下アレルギーのある人までのカテゴリーは、被災経験がある市町村で含めている比率が高めである。乳幼児、妊産婦、外国人については、被災経験がない市町村で含めている比率が高めである。いっぽう避難行動要支援者については、難病患者等、アレルギーのある人、乳幼児、妊産婦、外国人、災害時負傷者、災害孤児は、被災経験がある市町村で含めている比率が高めである。

図表７　被災経験の有無別、避難行動要支援者と定義している回答市区町村の比率

人口規模別では、要配慮者について人口１万人未満の市区町村で、アレルギーのある人以降のカテゴリーを想定している比率が低いほかには、規模による差は見出せない。

高齢化率が全国の平均より高いか低いか（高齢化の程度）の別では、要配慮者の想定として高齢者以下難病患者まででは、違いが見られず、アレルギーのある人、乳幼児、妊産婦、外国人というカテゴリーにおいて、高齢化の程度が平均より低い市区町村ほうが、想定しているとの回答が多い。避難行動要支援者の想定では、高齢者以下発達障がい者までは、高齢化の程度が平均より低い市町村のほうが想定しているとの回答が多く、逆に精神障がい者以下 LGBT までのカテゴリーでは、高齢化の程度が平均より高い市区町村のほうが想定しているとの回答が多い。

（２）要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みについて

（市区町村Ｑ４－１－７、都道府県Ｑ６－１－７）

要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性に関して、男女の社会的役割や生理的事情などの違いを勘案した取組みとして、次の７種類を提示した（とくに（1）の取組みがある場合は、その常設会議の名称を尋ねた）。

(1) 要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性の意見を聞くための常設の会議を定期的に開催している。(防災会議を除く)

(2) 必要に応じてタウンミーティング等を開催し、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性の意見を聞いている。

(3) 必要に応じて要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性が参加する防災研修会やワークショップを実施している。

(4) 必要に応じて要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性へのヒアリングを行っている。

(5) ホームページなど、防災施策に関する意見を聞くための窓口を開設している。

(6) ＮＰＯ等の各種団体（自主防災組織を含む）が、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者等、とくに女性に対して、防災分野での支援活動を行う場合に、これらの活動を支援している。

(7) 自主防災組織の避難所運営訓練が要配慮者等や、とくに女性等を念頭に置いて実施されるよう、マニュアルに記載している。

それらの取組みの有無を尋ねた結果が図表８である。(1) の常設の会議を定期的に開催している市区町村は 16（1.4%）であり、その会議名称は、○○市防災会議、小地域ケア会議、○○町女性防災会、○○市女性防災会議（複数)、指定避難所連絡会議、ケア会議、民生委員会、○○町地域安全女性推進委員会議、自主防災組織連絡協議会、○○市防災会議男女共同参画の視点を取り入れる部会、○ -NET 研修会、○○市避難行動要支援者支援協議会、○○市男女共同参画行政推進会議などである。

無回答は、これらの取組みのいずれも行っていないことを意味する。その比率は市区町村では 61.1%と過半であるのに対して、都道府県では 23.4%である。なお市区町村の人口規模別では、30 万人以上でのみ無回答が 3 割を切っている。

図表８　要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みを行う市区町村と都道府県の比率

地方別では北海道と東北で、ヒアリングを別とする各項目で取り組む市区町村の比率が、低いことが目立つ（図表９）。

被災の有無別では、被災経験がある市町村で無回答が多い（図表 10）。とはいえ被災経験がある市町村では、NPO や自主防災組織を直接支援したりヒアリングを行ったり、常設会議を持つなど、限られた人へ直接アプローチする方法が多いと見受けられる。これに対して被災経験がない市町村では、研修・ワークショップなど近年導入された手法、もしくはホームページやマニュアルなど広く一般の人にアプローチする手法がとられているように見える。

高齢化の程度の別では、高齢化の程度が平均より低い市区町村のほうが、マニュアル、各種団体の支援活動を支援、研修会・ワークショップに取り組むとする回答が多い。高齢化の程度が平均より高い市区町村では、無回答が約 65％である。

図表９　地方別、男女の社会的役割や生理的事情などの違いを勘案した取組みを行っている回答市区町村の比率

図表 10　被災経験の有無別、男女の社会的役割や生理的事情などの違いを勘案した取組みを行っている回答市区町村の比率

では、防災分野の意思決定等における男女共同参画の度合いにより、取組状況に差があるのだろうか。ここでは防災会議の女性委員比率による差を見よう。上記のように調査対象 1171 市区町村の防災会議では、女性委員の比率の平均は 8.2%であり、279（23.8%）では女性委員はゼロ、523（44.7%）では 1 割未満、294（25.1%）では 1 割台、61（5.2%）で 2 割以上である。構成比が同等の女性委員ゼロの市区町村と女性委員割合が 10%台の市区町村を取り出すと、図表 11 のとおりである。防災会議に女性委員が少なくとも 1 割いる市区町村では、それがゼロの市区町村に対して、研修会やワークショップ、ホームページなど、各種団体の支援、マニュアルという取組みを行う比率が、2 倍であることが分かる。女性委員がゼロの市区町村では無回答が約 70%である。

図表 11　防災会議の女性委員比率別、要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みを行う市区町村の比率

2008 年度調査では、「災害時要援護者」や関係者、女性等の視点を反映させた防災施策を行うための意見聴取の実施状況を、次の 4 種類を提示して尋ねた。

(1) 災害時要援護者やその関係者、女性の意見を聞くための常設の会議を定期的に開催している。（防災会議を除く）

(2) 必要に応じてタウンミーティング等を開催し、災害時要援護者やその関係者、女性の意見を聞いている。

(3) 必要に応じて災害時要援護者やその関係者、女性へのヒアリングを行っている。

(4) ホームページなど、防災施策に関する意見を聞くための窓口を開設している。

これらは「要配慮者等」か「災害時要援護者」かという用語の違い（法改正に伴う）のほかは、ほぼ同一の設問であり、本調査の結果に対して図表 12 および 13 のように対比することができる。マニュアルや研修会・ワークショップ、各種団体の支援というという方法が相応の比率で存在し、ホームページでの窓口開設やヒアリング・タウンミーシングを実施する比率は、市区町村でも都道府県でも低下したと考えられる。

図表 12　2008 年度と 2017 年度、要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みを行う市区町村の比率

図表 13　2008 年度と 2017 年度、要配慮者・避難行動要支援者等を念頭に置いた取組みを行う都道府県の比率

（3）防災訓練や研修等を実施する際、託児所やショートステイサービスを提供するなど、女性や育児・介護を担う人が参加しやすい体制をとっているか（市区町村Q5）

この設問への回答を、2008年調査の結果（Q6）と対比して示すと、図表14のとおりである。本調査で「はい」と回答した市区町村は52（4.4%）である。「はい」は、被災経験がある市町村では2.1%、ない市町村では4.9%と、差が見られる。また、人口規模の大きい市区町村が平均以上に「はい」と回答している（人口30万人以上では23.1%）。

図表14　防災訓練や研修等に女性や育児・介護を担う人が参加しやすい体制をとる市区町村の比率

本調査のこの設問に「はい」と回答した市区町村に、具体的な体制の記入を求めたところ、（臨時）託児体制（幼児室・キッズルーム・カンガルールームなどの設置、NPO等への委託を含む）が40市区町村、授乳室が3、休日の実施が3、手話通訳の提供が1、車いす対応トイレの提供が1、ケアマネージャーと連携したサービスが1、職員が出前しての訓練・研修が1などである（取り組みが複数の場合もある）。そのほかにやや詳しい記述としては、「実働訓練（避難所開設運営訓練）の3か月前から該当地域にある施設も交え、打ち合わせや事前演習を実施し、できる範囲で良いから少しずつでも参加できるような環境を整えている。保健福祉部局の職員も参加するため、前向きな施設が多い」がある。

体制をとっている市区町村の比率はやや増えたとはいえ、提供しない市区町村が大多数である。また防災会議の女性委員比率による提供比率の差は、あまり顕著でない。

（4）都道府県と市区町村の防災部局の合同防災研修会やワークショップ（都道府県Q5）

実施の有無を都道府県に尋ねた結果は、図表15のとおりである。これまでに実施したことがない都道府県が7県、実施したことがある県は38であり、うち今後の開催頻度について、24県（51.1%）が現状どおり、13県（27.7%）が増やしてもよいと回答し、減らしてもよいとしたのは1県（2.1%）である。年あたりの現状について合同開催の市区町村の箇所数と開催回数を尋ねたところ、現状どおりと回答した県（24県）では平均23.5箇所の市区町村と5.4回、増やしてもよいと回答した県（13県）では14.8箇所の市区町村と9.2回、減らしてもよいと回答した県（1県）は13箇所の市区町村と13回だった。

図表 15　市区町村の防災部局との合同防災研修会・ワークショップ実施に関する都道府県の回答

実施したことがある 38 の都道府県には、地域の自主防災組織や避難所運営委員会のメンバーなどが、その合同研修会やワークショップに参加するか否かを尋ねており、その結果は、参加ありが 18 県、参加なしが 18 県、無回答は 2 県である。

3．地域防災計画等や避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）について

（1）本調査では、**地域防災計画**等の策定に際して、検討の当初から、または節目で参加する組織・人につき、13 項目をあげて参加の有無を尋ねた（市区町村 Q 6、都道府県 Q 7）。その回答は、図表 16 および 17 のとおりである。見られるように、自主防災組織役員や一般住民といった地元の組織・人以外では、それぞれの組織や人が参加したとする回答の比率は、市区町村よりも都道府県で相当に高い。「庁内のその他関連部局」の記述では、市区町村では警察・消防が多く、医師会・自衛隊・社会福祉協議会なども散見される。都道府県で「その他」は、ほとんど指定（地方）公共・行政機関である。

くり返しになるが本調査の集計では、域防災計画等の策定に際して男女共同参画担当部局が参加することを、防災会議の女性委員比率と並んで、防災分野の意思決定等における男女共同参画の指標と見ることとする。

図表 16　地域防災計画等の策定に際して組織・人が参加した市区町村の比率

図表 17　地域防災計画等の策定に際して組織・人が参加した都道府県の比率

地方別では、地域防災計画等の策定に際して参加する組織・人のうち、男女共同参画担当部局が参加したとする市区町村が最も多かったのは、中国地方（64.2%）であり、ついで関東と近畿で 60%程度、最も少ないのは北海道（16.8%）であり、ついで少ないのは九州・中部の 43%程度である。女性団体が参加したとする比率は、四国（41.9%）、中国（40.3%）などが高いのに対して、北海道は 5.3%である。

参加の状況を被災経験の有無別に見ると、都道府県担当部局（68-69%）、市区町村の福祉担当部局（約 72%）・男女共同参画担当部局（約 48%）、女性団体（24-25%）については、被災の有無によらず同程度である。被災経験がある市町村では、専門の学者・研究者が参加したとする比率が 21.8%であるのに対して、被災経験がない自治体では 14.5%である。被災経験がない市町村では、一般住民（19.5%、被災経験がある場合 14.9%）、要配慮者・避難行動要支援者（5.1%、同 2.1%）、外部のコンサルタント（18.0%、同 15.4%）、NPO（5.4%、同 3.2%）などで、参加がやや多くなる。被災経験がない市町村のほうが、広い対象に参加を求めているようである。

市区町村について人口規模別の回答を見ると、図表 18 のとおりである。概して人口規模が大きいほど、各種の組織・人が参加したと回答する市区町村の比率が高い（外部の防災コンサルタントは別）。規模による差が大きいのが、男女共同参画部局の参加である。人口規模と地方別を勘案すると、中国地方では人口規模が小さい市区町村が少ないことが、男女共同参画部局が参加した比率が高い（64.2%）ことと関連しているかもしれない。とはいえ、関東地方は中国地方以上に小規模市区町村が少ないものの、男女共同参画部局が参加した比率（60.7%）は、中国地方より高くない。人口規模だけの問題ではないことが分かる。人口 30 万人以上の市では、都道府県の状況に近くなるが、自主防災組織の役員・一般住民・女性団体などの地元の組織・人の参加は、都道府県よりも高く、コンサルタントや学者・研究者などの外部人材の参加は、都道府県よりも低い。

図表 18　人口規模別、地域防災計画等の策定に際して組織・人が参加した市区町村の比率

（2）避難所運営に関する指針等の作成において連携した部局・外部組織

（市区町村Q7、都道府県Q8）

避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）の作成に際して、連携した部局や外部組織につき、項目をあげて連携の有無を尋ねた。避難所運営に関しては、本報告巻末の用語解説で述べるように、東日本大震災・津波の後2013年8月に、内閣府（防災担当）が「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」を策定し、また2016年4月には、「避難所運営ガイドライン」「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」が同時に策定された。うち「避難所運営ガイドライン」は、一般の避難所の運営全般についてその取組の方向性と具体的な手順を詳細に示しており、運営をめぐる諸対応について、地方公共団体の中の関連する担当をすべてマトリクスで示し、横断連携で取り組むべきであることが具体的に示された（男女共同参画担当部局も含む）。

本調査の設問に対する回答結果は、図表19および20のとおりである。上記のように本調査の集計では、男女共同参画担当部局の連携を、防災会議の女性委員比率と並んで、防災分野における男女共同参画の指標と見ることとする。市区町村が「その他の担当」部局としてあげたのは保健衛生部局、「その他の外部組織」では、社会福祉協議会が見られる。都道府県が「その他の担当」部局としてあげたなかには、医療関係部局や国際・外国人担当部局などが見られ、「その他の外部組織」のなかには、社会福祉協議会とともに獣医師や動物愛護関係の組織が見られる。

図表19　避難所運営に関する指針等の作成において部局等と連携した市区町村の比率

図表 20　避難所運営に関する指針等の作成において部局等と連携した都道府県の比率

市区町村では無回答が約 35％にのぼり、都道府県はすべてが回答した。後述するように、指針等の記述内容に関する設問では、市区町村の無回答率はより低いので、この設問での無回答は、避難所運営に関する指針等を策定していないか、策定に際して部局等と連携しなかった市区町村と考えられる。避難所運営に関する指針等の作成において各種担当・人と連携した比率は、自治会や消防団、自主防災組織といった地元の組織・人については市区町村での比率が高く、それ以外との連携は都道府県が相当に高い。

地方別では、避難所運営に関する指針の作成に際して庁内の男女共同参画部局と連携したとする市区町村の比率は、関東（23.3％）、中国（20.9％）、ついで九州（20.3％）、近畿（20.0％）で相対的に高く、最も低いのは北海道（5.3％）である。四国では自主防災組織が参加する比率が高い（51.6％）。

被災の有無別では、おおむね大差はないが、被災経験がある市町村で、消防団・福祉担当部局と連携したとする比率が高い（自治会は逆）。

市区町村について人口規模別の回答を見ると、図表 21 のとおりである。概して人口規模が大きいほど、各種の部局・人と連携したと回答する市区町村の比率が高い（消防団は逆）。無回答はその逆で、小規模市区町村ほど、指針等を策定していないか、どの部局等とも連携していないと見られる。規模による差が大きいのが、男女共同参画部局および教育担当部局との連携である[2]。人口 30 万人以上の市では、都道府県の状況に近くなるが、教育担当部局と連携した市区町村の比率は都道府県よりも相当に高く、自治会・自主防災組織・消防団などの地元の組織・人との連携も、都道府県よりも高い。NPO 等その他の外部組織との連携は、大規模な市区町村であっても、都道府県より相当に低い。

2　地域防災計画の策定に対する男女共同参画担当部局の参加と人口規模のあいだには密接な関連がある（鈴木富美子氏によるご検討）。

図表 21　人口規模別、避難所運営に関する指針等の作成において部局等と連携した市区町村の比率

なお 2008 年度調査では、避難所運営に関する指針・マニュアル等の作成過程で、男女共同参画部局と連携したか否かを尋ねていた（市町村 Q 12、都道府県 Q 14）。市町村では 458 市町村（回答市町村 1747 の 26.2％）が、都道府県では 32 都道府県（都道府県の 68％）が、指針・マニュアル等を作成済み・作成中・作成予定だった。2008 年度とは、上記のように内閣府（防災担当）から取組み指針等が発出される以前の時期であり、作成予定を含めても策定率は高くない。本調査では、仮に本設問に対する無回答率 34.8％をすべて未策定とみなしても、市区町村の 65％が策定していることとなる。また指針等の記述項目に関する次の設問に無回答だった 23.1％を、未策定と見なすと、市区町村の 77％が策定していることになる。つまり、作成予定を含めた 2008 年度の 26.2％から、大きく上昇したといえる、

2008 年度では、作成予定を含む 458 市町村のうち 24（調査市町村 1747 のうち 1.4％）が、男女共同参画担当部局と連携をとったと回答した。都道府県では、32 都道府県のうち 11（全都道

府県の 23.4%）が男女共同参画担当部局と連携をとったと回答した。本調査では回答市区町村の 17.5%、都道府県の 48.9%が男女共同参画担当部局と連携をとっており、連携する比率は相当に上昇したといえる。

（3）避難所運営に関する指針等に記述されている項目（市区町村 Q 8 − A、都道府県 Q 9）

避難所運営に関する手引き・マニュアルに記述されている項目について、項目を示してその記述の有無を尋ねた結果は、図表 22 および 23 のとおりである。「その他」の記述のほとんどは、手引き・マニュアル等を未策定（策定中・検討中を含む）である。

図表 22　避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

図表 23　避難所運営に関する指針等に記述がある都道府県の比率

すべての項目で、記述があるとする比率は、都道府県が市区町村よりも相当に高い。都道府県での「その他」も、未策定が多い。

地方別では、すべての項目で、記述があるとする比率は、北海道・東北・九州で低く、関東・

中部・近畿・四国で高い。これと下記の人口規模別を勘案すると、とくに北海道、そして東北で、人口規模の小さい市町村が多いことが関連しているかもしれない。とはいえ、九州と四国は人口規模別の市町村の分布では大差がないが、各種の項目で記述があるとする比率は、図表 24 のように異なる（無回答は四国で 8.1%、九州で 31.1%）。

図表 24　避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率、四国と九州

被災の有無別では、図表 21 に示すようにすべての項目において、被災経験がない市町村のほうが記述があるとする比率が高い（とはいえ、自宅で介護介助している人への支援や、暴力・セクハラ防止の対策の記述は、被災経験がない市町村でも 10 − 20%にすぎない）。市町村の人口規模や高齢化の程度を勘案しても、被災経験が、女性や子育て・介護を担う人のニーズに応ずる具体的施策の導入につながっているとはいえない。

図表 25　被災経験の有無別、避難所運営に関する手引き・マニュアルに記述がある市町村の比率

人口規模別の回答を見ると、図表 26 のとおりである。人口規模が大きいほど記述があるとする比率が高い。人口 30 万人以上の市区町村では、プライバシーの確保、情報の伝達・コミュニケーションの確保、ペット対策を記述する比率が、都道府県よりも高く、**福祉避難所**の設置の記述も都道府県より低くはない。

図表 26　人口規模別、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

高齢化の程度による差も、図表 27 が示すように小さくない。すなわちすべての項目にわたって、高齢化の程度が高い市区町村で、記述している比率が相当に低い。

図表 27　高齢化の程度別、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

注：高齢化率が全国平均（27%）より高いか低いかで区別

図表 28　防災会議の女性委員比率別、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

では、防災・災害リスク削減分野での意思決定等における男女共同参画との関連はどうか。防災会議の女性委員比率による記述項目の差を見よう。ここでも、構成比が同等の女性委員ゼロの市区町村と女性委員割合が10%台の市区町村を取り出すと、図表28のとおりである。女性委員が少なくとも10%いる市区町村では、すべての項目について、記述しているとする比率が倍近いという差がある。

上記のように防災会議の女性委員比率と人口規模のあいだには密接な関連がある。図表28の差は、もっぱら人口規模の差を反映するにすぎないだろうか。人口規模を区切って、避難所運営に関する指針等の記述と、防災会議女性委員比率の関連を見よう。すると、最も顕著な差が出るのは、人口1万人未満の小規模市町村である（図表29）。*や†の記号は、差が統計的に有意であることを示す。人口1万人以上となると、防災会議女性委員比率による差はあまり見当たらなくなる（鈴木富美子氏のご教示による）。

図表29　人口1万人未満、防災会議女性委員比率と避難所運営に関する指針等の記述

注：鈴木富美子氏が分析、作図

上記のように市区町村にはQ7で、都道府県にはQ9で、避難所運営に関する指針（手引き・マニュアル）の作成に際して連携した部局や外部組織を尋ねている。男女共同参画担当部局と連携したと回答したのは、205（17.5%）の市区町村、23（48.9%）の都道府県だった。男女共同参画担当部局と連携したという回答の有無で分けて、避難所運営に関する手引き・マニュアルに記述されている項目を見ると、図表30および31のとおりである。男女共同参画担当部局が連携する場合としない場合では、避難所運営に関する指針（手引き・マニュアル）の記述事項には相当の差が存在することが分かる。

図表 30　男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

図表 31　男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所運営に関する指針等に記述がある都道府県の比率

ところで上記のように、避難所運営に関する指針の作成に男女共同参画担当部局が連携したとする比率は、人口規模が大きな市区町村ほど高い。上図は人口規模の差を反映するにすぎないだ

ろうか。人口規模を区切って、男女共同参画担当部局の連携と避難所運営に関する指針等の記述との差を見よう。ここでは、地域防災計画の策定への参加と避難所運指針の作成への連携について、いずれも参加･連携なし、いっぽうだけ参加･連携あり、双方とも参加･連携ありに分けている。すると図表 32 のように、人口 3 万人以上 10 万人未満と人口 10 万人以上の人口区分で、男女共同参画担当部局との連携により、避難所運営に関する指針等の記載に大きな差が出ることが分かる（防災会議の女性委員比率との関連が、もっぱら小規模市町村で見られたこととは異なる）（鈴木富美子氏のご教示による）。

図表 32　人口規模別、男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

注：鈴木富美子氏が分析・作図

2008 年度調査では、避難所運営に関する指針・マニュアルを作成した都道府県・市町村に対して、項目を示してその記述の有無を尋ねた。当時に指針・マニュアルを作成していた（作成中・作成予定を含む）のは、458 市町村（調査市町村の 26.2%）、32 都道府県（68.1%）である。本調査のこの設問に対する無回答の比率は、271 市区町村（23.1%）および 6 都道府県（12.8%）であり、当該期間に何らかの項目を記述した指針・マニュアルの作成が大きく進んだことが分かる。ところで 2008 年度調査の報告書は、指針・マニュアル作成した都道府県・市町村について、項目の記述の比率を示している。ここでは未作成も含めた調査総数に対する比率をとって、本調査の結果と対比すると、図表 33 および 34 のとおりである。なお LGBT への配慮は、2008 年度調査では記述の有無を尋ねていない。

図表 33　2008 年度と 2017 年度、避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

図表 34　2008 年度と 2017 年度、避難所運営に関する指針等に記述がある都道府県の比率

（4）避難所に設置すると記述している設備（市区町村Ｑ8－Ｂ、都道府県Ｑ10）

図表 35　避難所に設置すると記述している市区町村の比率

図表 36　避難所に設置すると記述している都道府県の比率

避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）で、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、また女性の視点などを考慮して、設置するように記述している設備について尋ねた結果は、図表 35 および 36 のとおりである。調査票では、オムツ替えスペースは（大人用、子供用）として尋ねており、トイレは、（男女別、車椅子使用者専用、多目的、オストメイト（人工肛門・人工膀胱保有者）用として尋ねている。簡易調理施設については、（調乳や離乳食・介護食の調理等のため）と説明している。市区町村での「その他」の記述は、未策定（策定中を含む）が多い。都道府県での「その他」も同様である。

すべての設備について、記述があるとする比率は、都道府県が市区町村よりも相当に高い。

地方別では、すべての設備について、記述があるとする市区町村の比率は、北海道・東北・九州で低く、関東・中部・近畿・四国、とくに四国で、高い。これと下記の人口規模別を勘案すると、とくに北海道、そして東北で、人口規模の小さい市町村が多いことが関連しているかもしれない。とはいえ、九州と四国は人口規模別の市町村の分布では大差がないが、各種の設備で記述があるとする比率は、図表 37 のように異なる（無回答は四国では 12.9%、九州では 42.4%）。

図表 37　避難所に設置すると記述している市区町村の比率、四国と九州

被災の有無別で、各種の設備の記述があるとする比率は、図表 38 のとおりである。更衣室・授乳室・トイレ各種において、被災経験がある市町村での比率が、被災経験がない市町村での比率よりも相当に低い。

図表 38　被災経験の有無別、避難所運営に関する手引き・マニュアルに記述（女性・要配慮者等の視点を考慮）がある市町村の比率

市区町村について人口規模別の回答を見ると、図表 39 のとおりである。人口規模が大きいほど記述があるとする比率が高い。人口規模 30 万人以上の市区町村では、風呂の記述を除くと、都道府県と変わりない比率である。

図表 39　人口規模別、避難所に設置すると記述している市区町村の比率

上記のように人口規模と防災会議の女性委員比率とのあいだには密接な関連がある。ここでも人口規模を区切って、避難所に設置すると記述している設備と、防災会議女性委員比率の関連を見よう。すると、最も顕著な差が出るのは、やはり人口１万人未満の小規模市町村である（図表 40）。＊や†の記号は、差が統計的に有意であることを示す。人口１万人以上となると、防災会議女性委員比率による差はあまり見当たらなくなる（鈴木富美子氏のご教示による）。

図表 40　人口 1 万人未満、防災会議女性委員比率別、避難所に設置すると記述している市区町村の比率

注：鈴木富美子氏が分析・作図

高齢化の程度別では、すべての項目にわたって、高齢化率が全国平均より高い市区町村で、設置すると記述している比率が相当に低い。

図表 41　高齢化の程度別、避難所に設置すると記述している市区町村の比率

注：高齢化率が全国平均（27%）より高いか低いかで区別

避難所運営に関する指針（手引き・マニュアル）の作成に際して男女共同参画担当部局と連携したか否かで設備の記述の状況を分けると、図表 42 のとおりである。都道府県の簡易調理施設を別として、すべての設備で、男女共同参画担当部局と連携した場合に、記述している比率が高い。

図表 42　男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所に設置すると記述している市区町村の比率

図表 43　男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所に設置すると記述している都道府県の比率

ところで上記のように、地域防災計画の策定や避難所運営に関する指針の作成に男女共同参画担当部局が連携したとする比率は、人口規模が大きな市区町村ほど高い。市区町村に関する上図は人口規模の差を反映するにすぎないだろうか。人口規模を区切って、男女共同参画担当部局の連携と避難所運営に関する指針等の記述との差を見よう。ここでは、地域防災計画の策定への参加と避難所運指針の作成への連携について、いずれも参加・連携なし、いっぽうだけ参加・連携あり、双方とも参加・連携ありに分けている。すると、人口 3 万人以上 10 万人未満の区分（331 市区町村）で、有意な差が出た（鈴木富美子氏のご教示による）。市区町村に関する図表 42 は、ある程度、人口規模の差を反映していると考えられる。それでも、中堅的な市町村で男女共同参

画担当部局との連携が差をもたらしたことは、興味深い。

2008 年度調査では、避難所運営に関する指針・マニュアルを作成した都道府県・市町村に対して、設備を示してその記述の有無を尋ねた。上記のように 2008 年度に指針・マニュアルを作成していた（作成中・作成予定を含む）のは、458 市町村（調査市町村の 26.2%）、32 都道府県（68.1%）である。本調査のこの設問に対する無回答の比率は、360 市区町村（30.7%）および 6 都道府県（12.8%）で、当該期間に何らかの設備を記述した指針・マニュアルの作成が大きく進んだことが分かる。2008 年度調査の報告書は、指針・マニュアル作成した都道府県・市町村について、設備の記述の比率を示している。

図表 44　2008 年度と 2017 年度、避難所に設置すると記述している市区町村の比率

図表 45　2008 年度と 2017 年度、避難所に設置すると記述している都道府県の比率、

ここでは未作成も含めた調査総数に対する比率をとって、本調査の結果と対比すると、図表44および45のとおりである。なお2008年度調査では間仕切りの記述の有無について尋ねていない。

（5）災害時のボランティアの受け入れ体制（市区町村Q8－C）

市区町村に対して、災害時に各種団体やNPOなどボランティアを受け入れる体制ができているか尋ねた結果のうち、回答した全市区町村と地方別の結果は、図表46のとおりである。北海道では「すでにできている」および「作成中」とする市町村の比率が大幅に低い。被災の有無別では差が認められない。

図表46　各種団体・NPOなどボランティアを受け入れる体制（回答市区町村の比率）

人口規模別では次の図表のとおりであり、大規模な市区町村のほうが受け入れ体制がより整っている。

図表47　人口規模別、各種団体・NPOなどボランティアを受け入れる体制（回答市区町村の比率）

高齢化の程度別では、高齢化率が全国平均より低い市区町村で、受け入れ体制がより整っている。

図表 48　市区町村、高齢化の程度別、各種団体・NPO などボランティアを受け入れる体制

注：高齢化率が全国平均（27%）より高いか低いかで区別

防災分野での意思決定等における男女共同参画の度合いとの関連では、防災会議の女性委員比率、地域防災計画等や避難所運営の指針等の策定に男女共同参画担当部局が参加・連携という意味で、男女共同参画が進展している市区町村で、受け入れ体制がより整っている。

（6）自主防災組織について（市区町村 Q 9）

市区町村において自主防災組織の結成率（自主防災組織構成世帯数／全世帯数× 100%）は、73.1%である（無回答 53）。結成率がゼロの市区町村が 39 ある反面で、100%の市区町村が 339 あり、それが最頻値である。回答はその間に薄く分散している。

地方別に平均結成率を見ると、北海道で 38%程度と低く（東北と関東も高くない）、四国では 92%程度と高い。人口規模別では、1 万人未満の小規模市町村で 62%程度であり、規模が大きい市区町村で値が高くなる。被災の有無別には被災経験がある市町村で 78.1%、ない市町村で 72.1%である。なお高齢化の程度では、自主防災組織の結成率に傾向を見いだせない（高齢化率が全国平均並みの市区町村で結成率が高く、高齢化の程度が平均より低いまたは高い市区町村では、それより低いレベルで同等である）。防災分野での意思決定等における男女共同参画の度合いとの関連では、防災会議に女性委員が一人もいない市区町村で自主防災組織の結成率が低く（平均 73.1%に対して 61.2%）、地域防災計画の策定や避難所運営指針の作成に際し男女共同参画部局が参加・連携した市区町村（計画では回答市区町村の 48.3%、指針等では 17.5%）では 76.8%の結成率であるのに対して、関与していない市区町村では 69.1%である。また、防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進するための仕組みや取組みがある市区町村（回答市区町村の 8.1%）で、結成率が 81.9%と高い（その仕組みや取組みがない市区町村では 72.4%の結成率）。つまり防災分野での意思決定等における男女共同参画が進展している市区町村で、自主防災組織の結成率が高い。

この質問では、役員に女性が一人もいない自主防災組織が、全防災組織に占める比率を尋ねている。459 市区町村（39.2%）が無回答であり、回答した 712 市区町村の平均で 42%である。比率がゼロ、つまり全ての自主防災組織に女性役員がいるとする市区町村は 207 あり、90%未満は 335（回答市区町村の中の最頻値）、反面で女性役員がいない自主防災組織が 100%とする回答が 63、それに 90%以上を加えると 170 となる。女性役員がいない自主防災組織がどのくらいの比

率を占めるかは、市区町村によって相当に異なる。

地方別では、女性役員がいない自主防災組織の割合がゼロおよび90％未満の合計は、東北地方と九州・四国で50－55％と高く、関東地方で34％程度と低い（ただし関東では無回答が54.4％）。人口規模別では、まず規模が大きいほど無回答の比率が高く、人口10万人以上では無回答率が6割近くなる。本調査への回答市区町村の過半を占める人口3万人未満では、無回答率は3割程度である。人口規模が大きい市区町村では、上記のように自主防災組織の結成率は高いものの、女性役員の存在についてはあまり把握していないと見ることができよう。

役員に女性が一人もいない自主防災組織の比率に、被災経験の有無による差があるとはいいにくい。高齢化の程度では、高齢化率が平均より低い市区町村で無回答率が5割近く、逆に平均より高齢化した市区町村の無回答率は35％程度である。女性役員がいない自主防災組織の割合がゼロおよび90％未満の合計は、高齢化率が平均より低い市区町村では43.6％、平均より高い市区町村では47.6％である。つまり行政が把握している限りで、高齢化が進んだ市区町村のほうが自主防災組織に女性役員が見られることになる。

自主防災組織の役員に女性を増やすための施策は、100市区町村（8.5％）で実施されるのみで、1052市区町村（89.8％）では実施されていない（無回答は19で1.6％）。実施している施策の自由記述では、「呼びかけ・必要性を説明」が62件と最多で、「育成・講座実施」の23件がこれに続く。自治会役員に女性参画を推進する事業への補助金制度や国・県の補助による「防災士養成講座」への言及も見られるが、5件に止まる。

被災経験がない市町村の9.0％、被災経験がある市町村の6.4％のみが、女性役員を増やす施策を実施している。高齢化の程度別では、高齢化率が平均より高い市区町村で実施している比率が5.3％と低い。上記のように高齢化が進んだ市区町村のほうが、自主防災組織に女性役員がいると行政に把握されているが、それは女性役員を増やす施策の効果とはいえないようである。

（7）訓練や対策の評価への住民参加（市区町村Q10、都道府県Q11）

地域防災計画等や指針を策定した後の訓練や対策の評価を行う際に、地域の住民が参加しているか否か、市区町村と都道府県に尋ねた。「十分に参加」、あるいは「かなり参加」と回答した場合には、参加住民の女性割合の記入を求めた。その結果は図表49のとおりである。「十分に参加」（125）と「かなり参加」（266）と回答した391市区町村のうち、女性割合の記述は297あり、平均の割合は3.7割だった（地方別、被災の有無、人口規模、高齢化の程度、防災会議の女性委員比率などによる差は小さい）。

地方別では、東北・関東・中国で「十分に参加」および「かなり参加」の合計が高く、その合計が低いのは北海道と九州である。被災の有無別ではあまり差がない。人口規模別では図表のように、人口規模が大きくなるにつれて「十分」と「かなり」の合計が高くなり、人口30万人以上では都道府県の状況に近い。高齢化の程度では、高齢化率が平均より高い市区町村で、「十分」と「かなり」の合計が32％程度と低い。防災分野での意思決定等における男女共同参画との関連では、男女共同参画が進展している市区町村で「十分」と「かなり」の合計が高い。

図表 49　訓練や対策の評価への住民参加

（８）被災住民の車中泊への対応策（市区町村 Q 11）

被災住民の車中泊について、対応策が検討されているか否か尋ねた結果は、次の図表のとおりである。全体では 92（7.9％）で検討ができており、244（20.8％）で検討中、今後検討するとしたのは 489（42.2％）で、338（28.9％）では今のところ検討予定がないとのことである。地方別では検討ができているとする市区町村の比率は、四国・近畿・中部で１割を越えるが、北海道と九州では５％程度である。被災の有無ではほとんど差がない。人口規模別では、おおむね規模が大きいほど、検討ができている、および検討中が多い。小規模市区町村では、今後検討するか、今のところ検討予定はないという回答が多い。高齢化の程度では、検討ができている、および検討中の合計は、高齢化率が平均より低い市区町村で 42％、高齢化率が平均より高い市区町村で 23.8％と、相当の差がある。そして防災分野での意思決定等における男女共同参画との関連では、男女共同参画が進展している市区町村で、検討ができている、および検討中が多い。

図表 50　被災住民の車中泊への対応策

４．備蓄について

（１）災害時の緊急物資等にかかる備蓄・物流の基本方針（市区町村Ｑ12、都道府県Ｑ12）

災害時の緊急物資等にかかる備蓄・物流の基本方針を策定しているか否かを尋ねた結果、回答市区町村全体では497（42.4％）が策定しており、673（57.5％）で未策定である。地方別では、北海道と近畿で策定した市区町村が過半であり（52％超）、中国・四国が50％前後である。策定率が36％程度と低いのは九州である。被災の有無別では、被災経験がある市町村で37.8％、ない市町村で43.3％が策定している。人口規模別では、規模が大きいほど策定しているという回答が多い。高齢化の程度では、高齢化率が平均より低い市区町村で50.4％、平均より高い市区町村で39.6％である。そして防災分野での意思決定等における男女共同参画との関連では、男女共同参画が進展している市区町村で策定率が高い。

都道府県では37都道府県（78.7％）が策定しており、10都道府県（21.3％）が策定していなかった。策定済みの都道府県に対して都道府県の役割、市区町村との役割分担をどのように定めているか記述を求めた。主として発災後の３日間について（２日プラス１日などもある）、都道府県と市町村が連携・共同で備蓄という趣旨の記述が13県、健常者用の備蓄は市町で県は要配慮者対応の備蓄などと、都道府県と市町村の役割の分担を記述したのが６県、市町村が備蓄するのが基本であって都道府県は市町村を支援・補完するという記述が13県、輸送体制について記述したのが５県だった。基本は、個人備蓄３日分あるいは７日分（うち非常持ち出し３日分）などの記述も見られる。

なお2008年度調査では、備蓄品目や量に関して規定やルールを定めているか否かを尋ねており、本調査の結果と対比することができる。2008年度では614（35.1％）の市町村、37（78.7％）の都道府県が定めていた。本調査は備蓄や物流の「基本方針」を尋ねて、上記の結果を得た。この10年間に、備蓄関連のルール策定は進んだものの、大きな進展とはいえない。

備蓄・物流にかかる基本方針を策定している497市区町村に、備蓄情報の共有の定めを尋ねた結果を地方別に示すと、図表51のとおりである（策定率が相対的に高い北海道で、無回答が34％に及んだ）。都道府県との共有の定めは、北海道で40％程度にすぎないのに対して中国地方では85％にのぼる。他市区町村との共有は、北海道と中国地方で40％弱というのが最大であり、各自治会と各自主防災組織は中部地方で20－30％と相対的に多くあげられている。人口規模による傾向的な差は認められない。人口１万人未満の小規模市区町村では、都道府県をあげる比率が相対的に低いのに対して、各自治会をあげる比率は相対的に高く、自主防災組織も大規模市区町村なみにあげられている。各避難所運営委員会と共有している市区町村の比率は、人口規模が大きいほど高くなっている。

図表 51　備蓄情報の共有について定めている市区町村の比率、地方別（%）

本調査で都道府県に対して、備蓄品の決定に際して、平時から避難所運営委員会などでの検討結果がフィードバックされているか否かを尋ねたところ（Q 13）、されているという回答は 4 都道府県（8.5%）にとどまり、されていない都道府県が 42（89.4%）、無回答は 1 である。都道府県に対しては、備蓄品決定にかかわる各種委員会の女性比率にルールがあるか否かも尋ねた（Q 14）。その結果、そうしたルールがある都道府県は皆無だった（無回答 1）。

（2）所定の物資集積拠点と外部組織とのあいだの応援協定・提携（市区町村 Q 13、都道府県 Q 15）

物流調達支援のため、市区町村が定める物資集積拠点と外部組織（国、県、民間企業、相互応援協定に基づく他市区町村など）のあいだに、応援協定や提携などを結んでいるか否かを尋ねた結果は、図表 52 の回答市区町村全体が示すとおりである。地方別では、九州地方の市区町村で、各種外部組織と応援協定や提携などを結んでいるとする市区町村の比率が低い。

図表 52　地方別、所定の物資集積拠点と外部組織の間に応援協定・提携を結んでいる市区町村の比率

人口規模別では、人口規模が大きいほど、各種外部組織と応援協定や提携などを結んでいるとする市区町村の比率が高い（図表 53）。人口規模による差は、民間企業との間（供給および受け入れ体制）、そしてレベルは低いながら NPO 等との間の協定で、大きい。「その他」の記述には、協定を結んでいない、のほか、特別養護老人ホームや地元商工会などが見られる。そうした応援協定や提携などによる流通備蓄について、広報啓発活動を実施しているのは（市区町村 Q 14）、256 市区町村（21.9%）であり、891 市区町村は広報啓発活動を実施していない（無回答は 24 で、2.0%）。

図表 53　人口規模別、所定の物資集積拠点と外部組織の間に応援協定・提携を結んでいる市区町村の比率

都道府県では、県（ブロック知事会、ブロック外県など）レベルの協定・提携がある都道府県が 45（97.9%）、民間企業と物資供給の協定や提携があるのが 44（93.6%）、民間企業と物資受け入れ体制について協定や提携があるのが 43（91.5%）、相互応援協定に基づく他県他市などとの避難所や物資集積拠点等の運営協定や提携があるのが 24（51.1%）、NPO などと避難所や物資集積拠点などでの運営協定や提携があるのが 9（19.1%）、その他が 4（8.5%）である。「その他」の記述には、県トラック協会や倉庫協会との協定などが見られる。

（3）市区町村の備蓄（市区町村 Q 15－A，Q 15－B）

備蓄は、地域防災計画に「おおむね」定めることとされている事項の一つであり、地域防災計画は都道府県・市区町村の防災会議によって策定される。防災会議はまた、毎年地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならないとされている。

市区町村が主として常時備蓄している品目、および主に外部組織との協定や提携などで準備している備蓄品について、品目を提示して有無を尋ねた結果は、図表 54 のとおりである。100% 近くから 8 割の市区町村で常時備蓄されている品目は、毛布（97.2%）、コメ・パンなどの主食（92.5%）、飲料水（87.3%）、簡易トイレ（87.3%）である。7 割近くから 5 割程度の市区町村で常時備蓄されているのは、ブルーシート（69.9%）、小児用おむつ（53.3%）、およびサイズを配慮した成人用おむつ（51.2%）である。それに続くのは、生理用品（48.8%）、ベッド・担架

(47.8％)、簡易間仕切り（43.7％)、調製粉乳（42.4％)、哺乳瓶（39.6％)、アレルギー対応食(38.2％）である。常時備蓄よりも協定備蓄で対応する市区町村が多い品目で、４割から２割の市区町村で協定備蓄されているのが、副食・調味料・おしりふき・離乳食である。

図表 54　市区町村の備蓄

常時備蓄で「その他」としてあげられた数が多いのは、その他医療品・消毒用品・拡声器・無線機・遺体収容袋・工具・資機材（103 件)、照明・ライト・投光器・電灯・懐中電灯・ろうそく・ラジオライト（75 件)、発電機・非常用小型発電機・ガス発電機・発電機（インバーター）(58 件)、ガスストーブ・石油ストーブ・暖房器具・赤外線ヒーター・カイロ（46 件)、ラップ・ゴミ袋・歯磨き・石鹸・生理用品・ゴム手袋（38 件)、である（ただし、生理用品は選択肢のなかにある)。協定備蓄で「その他」としてあげられたのは、品目を指定しない・供給可能な物資・必要に応じて要請する（158 件)、トイレットペーパー・食器類・衣類等の日用品詳細・介護用品（156)、

日用品・生活必需品・生活用品（69 件）、資機材・除雪用具・作業用品・スコップ・地図（48 件）などである。

地方別では、副食と毛布を別として、多くの品目で、関東・中部・近畿、そして四国で常時備蓄すると回答する市区町村が多い。多くの品目において、備蓄すると回答する市区町村の比率が最も低いのは東北である（副食は北海道と四国で相対的に比率が高く、毛布は北よりの地方と四国で比率が高い）。

被災の有無別では、図表 55 のように、被災経験がない市町村のほうが、各種の備蓄をしているとする比率が高い。常時備蓄している比率で被災の有無による格差が最も大きいのは、生理用品、育児・介護用品である（被災経験がない市町村のほうが比率が高い）。とくに、調製粉乳、哺乳瓶、乳児用おむつなどの育児用品でその差は顕著である。哺乳瓶は、被災経験がない市町村では 42.7％であるのに対して、被災経験がある市町村では 23.4％である。

図表 55　被災経験の有無別、常時備蓄している回答自治体（市町村）の比率

常時備蓄を人口規模別に見ると、副食と毛布を別として、おおむね大規模市区町村ほど回答率が高く、コメ・パンなどの主食、および飲料水でも、人口１万人未満の市区町村では比率が85％程度に留まる。とくに簡易トイレ、ブルーシート、サイズを配慮した成人用おむつ、アレルギー対応食、および間仕切り（簡易、プライバシー確保）で、人口規模が小さい市区町村の回答率が低い。その差が顕著なのは、小児用おむつ、生理用品、哺乳瓶、調整粉乳などである。

図表 56　高齢化の度合い別、常時備蓄している回答市区町村の比率

注：高齢化率が全国平均（27%）より高いか低いかで区別

高齢化の程度では、図表56のように、大半の品目において、高齢化率が平均より低い市区町村のほうが、高い市区町村よりも備蓄しているとする比率が高い。サイズを配慮した成人用おむつは、高齢化率が平均より低い市区町村で69.8%であるに対して、高齢化が進んだ市区町村では44.8%、介護食も高齢化率が平均より低い市区町村で17.6%であるのに対して、高齢化が進んだ市区町村では7.3%に過ぎない。高齢者のニーズに応ずると考えられる備蓄が、高齢化が進んだ市区町村で整えられているとはいえないのである。洋式の仮設トイレ、簡易トイレ、ベッド・担架も同様の傾向である。いっぽう、生理用品・育児用品で、高齢化の程度による差はさらに大きい。生理用品を常時備蓄している市区町村は、高齢化率が平均より低い場合に67.6%であるのに対して、高齢化が進んだ市区町村では42.1%、調製粉乳は同58.4%に対して36.8%と低い。

図表 57　被災経験の有無別、外部組織との協定や提携などで準備している回答市区町村の比率

協定備蓄は、地方別では、ほとんどの品目で、中国・近畿で対応しているとする市区町村の比率が相対的に高く、九州での比率が低い。上の図表が示すように、被災経験がない市町村のほうが回答率が高いという差は、協定備蓄では縮小する。それでも育児用品で最も差が大きい。トイレ（和式、様式、簡易）については、被災経験がある市区町村のほうが、準備している比率が高い。

人口規模別では、規模が大きいほど各種の品目を協定備蓄するという市区町村の比率が高い。高齢化の程度別でも、常時備蓄と同様の差が見られる（高齢化が進んだ市区町村で、備蓄するという比率が低い）

上記のように、備蓄については地域防災計画で「おむむね」定めるとされており、その計画は防災会議が策定する。では、防災会議の女性委員の割合による常時備蓄の状況はどうか。

図表 58　常時備蓄、防災会議の女性委員割合による

ここでも、回答市区町村における構成比が同等の女性委員ゼロの市区町村（279、23.8%）と女性委員割合が 10%台（294、25.1%）の市区町村を取り出すと、図表 58 のとおりである。副食以外の全ての品目で、女性委員割合が 10%台の市区町村で備蓄があると回答する比率が、女性委員がゼロの市区町村より高い。女性委員ゼロとの差が大きいのは、ブルーシート、間仕切り、洋式および簡易トイレ、生理用品、育児用品、成人用おむつ、介護食、アレルギー対応食である。

なお協定備蓄には、女性委員割合によってそれほど大きな差は見られない

地域防災計画等の策定に際して、検討の当初から、または節目で、庁内の男女共同参画担当部局が連携・参加したか否かで、常時備蓄の状況を見ると、図表59のとおりである。副食と離乳食以外の全ての品目で、男女共同参画担当部局が地域防災計画等の策定に参加した市区町村で、備蓄すると回答する市区町村の比率が高い。それが顕著に高いのは、間仕切り（簡易、プライバシー確保）、各種トイレ、生理用品、哺乳瓶、調整粉乳、おむつ（小児、成人）、アレルギー対応食（小児、一般）などである。

図表 59　常時備蓄、地域防災計画等の策定に男女共同参画担当部局が参加したか否か

なお 2008 年度調査は、都道府県と市町村に対して、主として常時備蓄（流通備蓄とは別に）している品目について品目を示して現状を尋ねた。報告書には、各品目を主として常時備蓄していると回答した市町村数が記載されており、調査市町村数に対する比率をとることで、図表 60 の

ように本調査の結果と対比することができる。2008年度の結果で数値がない品目は、設問で示されなかったものである。この10年間で常時備蓄の対象品目が増えたこと、2008年度にも備蓄されていた品目では、それらを常時備蓄する市区町村の比率が大幅に高まったことが、推測できる。

図表60　2008年度と2017年度、市区町村の常時備蓄

5．まち・ひと・しごと総合戦略について

（1）策定プロセスについて（市区町村 Q 18、都道府県 Q 18）

策定に際して踏んだプロセスについて、項目をあげて尋ねた。項目は、住民や若手職員の策定ワーキンググループ等への参加、パブリックコメント（PC）、策定後の住民周知の工夫というプロセスである。図表 61 に示されるように、回答市区町村全体では、策定ワーキンググループ等に住民参加があったとする市区町村が 57.2%、同じく若手職員の参加があったとするのは 35.9%、パブリックコメントを行ったのは 61.2%、策定後の住民周知の工夫を行ったのは 20.8%、である。また都道府県では、策定ワーキンググループ等に住民参加があったとするのは 44.7%、同じく若手職員の参加があったとするのは 23.4%、パブリックコメントを行ったのは 87.2%、策定後の住民周知の工夫を行ったのは 83.0%である。

図表 61　まち・ひと・しごと総合戦略の策定に際して踏んだプロセス、市区町村と都道府県での比率

地方別には、パブリックコメントを除く諸項目で、行ったとする市区町村の比率は、関東地方で低い。策定ワーキンググループへの住民参加は、北海道と四国で 65%を越えるというように高く、若手職員の参加は四国の 46.8%が最高であり、九州の 43.5%がこれに次ぐ。パブリックコメントを行った市区町村の比率は、関東と中国で 68%程度と高く、九州で 52.0%と低い。策定後の住民周知の工夫は、全体に高くないなかで、四国と東北で相対的に高い。被災の有無別では、若手職員の参加と策定後の住民周知の工夫において、被災経験がある市町村で、行ったとする比率が高く、被災経験がない市町村のほうが高いのはパブリックコメントである。

人口規模別では図表 62 のとおりである。策定ワーキンググループへの住民参加および若手職員の参加は、人口 1 万人以上 3 万人未満の市区町村で最も比率が高く（1 万人未満でも低くない）、以降は規模に応じて低くなり、上図のように都道府県でも低い。パブリックコメントの実施では逆のパターンとなり、策定後の住民周知の工夫は、都道府県での実施率が断然高い（上図）。

高齢化の程度では、高齢化率が平均より高い市区町村のほうが、住民・若手職員が参加したとする比率が高く（差が大きいのは若手職員参加）、パブリックコメントを行ったとする比率は、高齢化率が平均より低い市区町村のほうが高い、

図表 62　人口規模別、まち・ひと・しごと総合戦略に際してプロセスを踏んだ市区町村の比率

まち・人・しごと総合戦略の策定において、策定ワーキンググループへの住民参加や若手職員参加といった、いわば対面的なプロセスを踏んだのは、比較的人口規模が小さい市区町村であり（北海道・四国の市区町村での比率の高さ、および被災経験がある市町村での若手職員参加の高さと、ある程度関連）、パブリックコメントは大規模市区町村と都道府県に特徴的なプロセスといえるかもしれない。

（２）総合戦略の目標（市区町村 Q 19、都道府県 Q 19）

まち・ひと・しごと総合戦略が掲げる目標について、地域防災や災害リスク削減が含まれているか、若年女性の地域への定着が含まれているかを尋ねた結果は、図表 63 のとおりである。地方別では、防災・災害リスク削減が目標に含まれる市区町村の比率が低いのは、北海道（35.9%）、東北（48.7%）、九州（53.7%）であり、若年女性の定着が目標に含まれる市区町村の比率は、四国（21.0%）および九州（27.1%）で低い。

被災経験の有無では差が認められない。人口規模別では、双方の目標とも、規模が大きい市区町村で含まれるとする比率が高い。人口 10 万人以上 30 万人未満および 30 万人以上では、防災・災害リスク削減が目標に含まれる市区町村の比率は 70%程度と、都道府県の平均より高く、若年女性の定着が目標に含まれる市区町村の比率は、人口 10 万人以上 30 万人未満では 45.9%で、平均より 15%ポイント高い。高齢化の程度では、高齢化率が平均より低い市区町村で、防災・災害リスク削減が目標に含まれる比率が高く（66.4%）、高齢化が平均より進んだ市区町村では、若年女性の定着が目標に含まれる比率が低めである（30.0%）。

図表 63　まち・ひと・しごと総合戦略の目標に含まれるか

市区町村で、防災・災害リスク削減および若年女性の地域定着が、総合戦略の目標に含まれるか否かと、策定プロセスとの関連はどうだろうか。策定ワーキンググループ等への住民や若手職員の参加、パブリックコメント、策定後の住民周知の工夫という各プロセスで、そのプロセスを踏んだ市区町村において、防災・災害リスク削減も若年女性の地域定着も、目標に含まれるとする比率が明らかに高い。

図表 64　策定ワーキンググループ等への住民参加の有無と目標、市区町村

＜用語の解説＞

浅野幸子・大沢真理

自主防災組織

災害時の被害を軽減するために、集落や町丁、小学校区などの小地域を基盤に作られた任意の住民組織を指す。自治会・町内会を基盤に組織が結成される事例が多い。阪神・淡路大震災後は全国的に自主防災組織の整備が進められている

地域防災計画

災害対策基本法第 40 条と 42 条では、国の中央防災会議が策定する「防災基本計画」（防災分野の最上位計画）に基づき、都道府県・市町村の「防災会議」が「地域防災計画」を策定することとしている。防災会議は毎年地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない。

防災会議は同法第２節に規定されるもので、会長は原則として首長が就任している。地方防災会議の役割は、各自治体の防災計画の作成および実施の推進、首長の諮問に応じて防災に関する重要事項を審議する、意見を述べる、災害が発生した場合において災害復旧に関わる関係指定地方行政機関、関係市町村、関係指定公共機関および地方公共機関相互間の連絡調整することなどである。

地域防災計画におおむね定めるものとされる事項は次の 3 点である。①当該行政機関が災害に関して処理すべき事務や業務の大綱、②防災施設の新設・改良、調査研究、教育・訓練その他の災害予防、情報の収集・伝達、災害に関する予報・警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策と災害復旧に関する事項別の計画、③関連した労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画である。

構成としては、全体に関わる総則に続いて、地震対策編、津波対策編、原子力災害対策編といった形で、災害ごとに計画が策定されている。

避難所運営ガイドライン

東日本大震災・津波の後 2013 年 8 月に、内閣府（防災担当）が「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」を策定し、避難所のあり方全般について方針を示した。2016 年４月には「避難所運営ガイドライン」「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」が同時に策定された。

このうち「避難所運営ガイドライン」は一般の避難所の運営全般についてその取組の方向性と具体的な手順を詳細に示しているものであり、全体の構成は以下の通りである。

【参考】避難所運営ガイドラインの目次

Ⅰ 運営体制の確立（平時）
（1）平時から実施すべき業務
1．避難所運営体制の確立
2．避難所の指定
3．初動の具体的な事前想定
4．受援体制の確立
5．帰宅困難者・在宅避難者対策

Ⅱ 避難所の運営（発災後）
（1）基幹業務
6．避難所の運営サイクルの確立
7．情報の取得・管理・共有
8．食料・物資管理
9．トイレの確保・管理
（2）健康管理
10．衛生的な環境の維持
11．避難者の健康管理
12．寝床の改善
（3）よりよい環境
13．衣類
14．入浴

Ⅲ ニーズへの対応
（1）要配慮
15．配慮が必要な方への対応
16．女性・子供への配慮
（2）安全安心
17．防犯対策
18．ペットへの対応

Ⅳ 避難所の解消
19．避難所の解消に向けて

なお、避難所支援も縦割りになりがちであるため、避難所運営をめぐる諸対応について、自治体の中の関連する部署をすべてマトリクスで示し、横断連携で取り組むべきであることが具体的に示された（男女共同参画担当部局も含む）。

福祉避難所

福祉避難所は、災害対策基本法施行令において（災害対策基本法が定める避難所の指定基準の一つとして）、次のように示されている。「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者を滞在させることが想定されるものにあっては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。」（災害対策基本法施行令第 20 条の６第５号）。また、内閣府令で定める基準は次の通りである（災害対策基本法施行規則第１条の９）。 ①高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。②災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。③災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために 必要な居室が可能な限り確保されること。

なお、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」によると、福祉避難所の利用の対象となる者は、身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するには至らない程度の者であって、避難所での生活において、特別な配慮を要する者であること。具体的には、高齢者、障害者の他、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者、及びその家族まで含めて差し支えない、としている。また、特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等の入所対象者はそれぞれの施設で対応する前提のため、原則として福祉避難所の対象者とはしていない（災害救助法 運用と実務 第一法規 平成 26 年 304 頁）。そして、上記を原則としつつ、地域や被災者の被災状況に応じて、さらに避難生活中の状態等の変化に留意し、必要に応じて適切に対処する必要があるとも述べており、在宅避

難者や一般避難所の要配慮者の福祉的支援も視野に入れている。

防災会議委員

災害対策基本法は都道府県の防災会議の委員について、「次に掲げる者をもって充てる」としている（第５条）。

一　当該都道府県の区域の全部又は一部を管轄する指定地方行政機関の長又はその指名する職員
二　当該都道府県を警備区域とする陸上自衛隊の方面総監又はその指名する部隊若しくは機関の長
三　当該都道府県の教育委員会の教育長
四　警視総監又は当該道府県の道府県警察本部長
五　当該都道府県の知事がその部内の職員のうちから指名する者
六　当該都道府県の区域内の市町村の市町村長及び消防機関の長のうちから当該都道府県の知事が任命する者
七　当該都道府県の地域において業務を行う指定公共機関又は指定地方公共機関の役員又は職員のうちから当該都道府県の知事が任命する者
八　自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者

うち最後の八は、2012 年 6 月の災害対策基本法改正により付加されたもので、この改正について、法改正と同時に発出された内閣府・消防庁連盟の通知「災害対策基本法の一部を改正する法律の運用について」は、八について「広く自主防災組織の代表者等や大学教授等の研究者のほか、ボランティアなどのNPOや、女性・高齢者・障害者団体等の代表者等を想定している」と述べている。この通知はくわえて次のように述べている。「防災対策の見直しに係る男女共同参画の推進については、既に各都道府県防災主管部長宛に通知（平成 24 年 5 月 8 日付府政防第 535 号・消防災第 181 号）しているところであり、引き続き、防災に関する政策・方針決定過程等における女性の参画の拡大に努められたい。」（http://www.gender.go.jp/policy/saigai/pdf/saigai_21_61.pdf）。市町村防災会議について災害対策基本法に都道府県と同様の委員構成の規定はないが、都道府県に準じて選任されていると思われる。

要配慮者・避難行動要支援者

要配慮者とは、防災施策において「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。）」をさす（災害対策基本法第 8 条 2 項の一五）。従前は災害時要援護者と呼ばれてきた対象を、2013 年の災害対策基本法改正により、要配慮者と呼ぶようになった。また同改正により、災害が発生した場合または発生の恐れがある場合に、自ら避難することが困難な者、特に迅速な避難のために特に支援を要すると考えられる者を、避難行動要支援者と呼ぶこととなった。同法によれば、市町村長は、避難行動要支援者名簿（避難行動要支援者の氏名、生年月日、性別等が記載され、災害時に避難支援等関係者が避難支援や安否確認等を行う際に活用できるもの）を作成しなければならない。名簿に基づき、平常時から名簿情報を提供することに同意した者については、名簿情報に基づいて避難支援を行う。

こちらは調査票見本です（一覧のためにオンライン画面を編集しています）。
同封のオンライン回答案内をご参照のうえオンライン上でご回答ください。

「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」（市区町村調査票）

《項目1》貴市区町村の防災会議および防災・危機管理部局の構成員についてお伺いします。

	質問事項	
質問1	貴市区町村の防災会議における総委員数と女性委員数をお知らせください。	総委員数　人 うち女性委員数　人
質問2	防災・危機管理部局（消防・防災・国民保護・危機管理担当を含む。ただし出先機関は除く。）への女性の配置状況をお知らせください。	該当所属職員総数　人 うち兼務者数　人 該当所属職員のうち女性数　人 うち兼務者数　人 該当所属管理職者数　人 うち女性管理職者数　人

《項目2》要配慮者および避難行動要支援者に関連してお伺いします。

質問3　貴市区町村では、どのような人を要配慮者および避難行動要支援者と想定していますか。要配慮者に○、避難行動要支援者に◎を、いくつでもご記入ください）。

（　）1. 高齢者
（　）2. 視覚障がい者
（　）3. 聴覚・言語障がい者
（　）4. 肢体不自由者
（　）5. 身体内部障がい者
（身体障害者福祉法に所定の6つの機能障害）
（　）6. 知的障がい者
（　）7. 発達障がい者
（　）8. 精神障がい者
（　）9. 難病患者等
（　）10. アレルギーのある人
（　）11. 乳幼児
（　）12. 妊産婦
（　）13. 外国人
（　）14. 災害時負傷者
（　）15. 災害孤児
（　）16. LGBT
（　）17. その他

（17. に○をつけた場合、その内容を以下にご記入ください）

質問4　貴市区町村では、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性に関して、男女の社会的役割や生理的事情などの違いを勘案した取り組みがありますか。下記の中で該当する項目にいくつでも○をご記入ください。

（　）1. 要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性の意見を聞くための常設の会議を定期的に開催している。（防災会議を除く）
（　）2. 必要に応じてタウンミーティング等を開催し、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性の意見を聞いている。
（　）3. 必要に応じて要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性が参加する防災研修会やワークショップを実施している。
（　）4. 必要に応じて要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性へのヒアリングを行っている。
（　）5. ホームページなど、防災施策に関する意見を聞くための窓口を開設している。
（　）6. NPO等の各種団体（自主防災組織を含む）が、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者等、とくに女性に対して、防災分野での支援活動を行う場合に、これらの活動を支援している
（　）7. 自主防災組織の避難所運営訓練が要配慮者等や、とくに女性等を念頭に置いて実施されるよう、マニュアルに記載している。

（1. に○を記入した場合のみご回答ください）
常設の会議等の名称を以下にご記入ください。

質問5　防災訓練や研修等を実施する際、託児所やショートステイサービスを提供するなど、女性や育児・介護を担う人が参加しやすい体制をとっていますか？

（　）1. はい　（　）2. いいえ

（1.「はい」と回答された場合のみご回答ください）
どのような体制をとっているか具体的にご記入ください。（100文字以内）

《項目3》 地域防災計画等や避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）に関連してお伺いします。

質問6　貴市区町村では、地域防災計画等の策定に際して、検討の当初から、または節目で、どのような組織・人が参加しますか。（13以外はいくつでも○をご記入ください）

（　）1. 都道府県の担当部局
（　）2. 貴市区町村の福祉担当部局
（　）3. 貴市区町村の男女共同参画担当部局
（　）4. 貴市区町村のその他関連部局
（　）5. 自主防災組織役員
（　）6. 一般住民
（　）7. 要配慮者ないし避難行動要支援者
（　）8. 外部の防災コンサルタント
（　）9. 専門の学者・研究者
（　）10. 女性団体
（　）11. NPO
（　）12. その他（　　）
（　）13. 貴市区町村の防災部局メンバーのみ

質問7　とくに避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）の作成に際して、連携した部署や外部組織が次の中にあればいくつでも○をご記入ください。

（　）1. . 男女共同参画担当部署
（　）2. . 福祉担当部署
（　）3. . 教育担当部署
（　）4. . その他の部署
（　）5. . 自治会
（　）6. . 消防団
（　）7. . 自主防災組織
（　）8. . ボランティア団体
（　）9. . 医師会
（　）10. NPO等その他の外部組織

（4. に○をご記入した場合、部署や組織の名称をご記入ください）

（10. に○を記入した場合、外部組織の名称をご記入ください）

質問8	A. 避難所運営に関する手引き・マニュアルに記述されている項目が次の中にあれば、いくつでも○をご記入してください。 (　)1. プライバシーの確保 (　)2. 情報の伝達、コミュニケーションの確保 (　)3. バリアフリー・ユニバーサル対応 (　)4. 福祉避難所の設置 (　)5. こころのケア対策(災害や避難所生活・家族を失ったこと等により、ストレス、不安等が生じた人への対応) (　)6. 健康や栄養状態についての指導や助言 (　)7. 糖尿病、人工透析等の患者への支援 (　)8. 妊産婦、乳幼児を持つ女性への支援 (　)9. 避難所内での託児所の設置 (　)10. 自宅で病人、障害者、高齢者などの世話をしている家族への支援 (　)11. 女性への暴力やセクハラ防止のための安全対策 (　)12. 避難所運営への女性の参画の推進 (　)13. LGBTへの配慮 (　)14. ペット対策 (　)15. その他(自由記述欄)　(100文字以内) B. 避難所運営に関する手引き・マニュアルでは、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、また女性の視点などを考慮して、下記の設備の設置が記述されていますか？記述されているものに○をいくつでもご記入ください。 (　)1. 更衣室 (　)2. 授乳室 (　)3. オムツ替えスペース(大人用、子供用) (　)4. トイレ(男女別、車椅子使用者専用、多目的、オストメイト(人工肛門・人工膀胱保有者)用) (　)5. 間仕切り (　)6. 風呂 (　)7. 洗濯物干し場 (　)8. 簡易調理施設(調乳や離乳食・介護食の調理等のため) (　)9. その他(自由記述欄　)　(100文字以内) C. 貴自治体では、災害時における各種団体やNPOなどボランティアを受け入れる体制ができていますか。 (　) 1. すでに受け入れ体制ができている　(　) 3. 現在構築するか検討中 (　) 2. 現在作成中　(　) 4. いまのところ考えていない
質問9	A. 貴市区町村では、自主防災組織の結成率は、何%ですか？(自主防災組織構成世帯数／全世帯数X100で計算してください) (　　) % B. 役員に女性が一人もいない自主防災組織は、全自主防災組織のうちのおよそ何割程度ですか？ (　　) 割程度 C. 自主防災組織の役員に女性を増やすために、とくに何かの施策を行っていますか？ (　)1. 実施している　(　)2. とくに実施していない (1. に○を記入した場合、どのような施策を実施しているか自由記述欄にご記入ください)
質問10	貴市区町村では、地域防災計画等や指針を策定した後の訓練や対策の評価を行う際に、地域の住民が参加していますか。(該当する項目に○をご記入ください) (　)1. 十分に参加している　(　)3. あまり参加していない (　)2. かなり参加している　(　)4. まったく参加していない (1か2を回答された場合、参加住民の女性割合をご記入ください。) (　　)割程度
質問11	貴市区町村では、被災住民の車中泊について、対応策が検討されていますか。(該当する項目に○をご記入ください) (　)1. 対応策ができている　(　)3. 今後検討する (　)2. 対応策を検討中である　(　)4. 今のところ検討予定はない

《項目4》 備蓄に関してお伺いします。

	質問事項
質問12	貴市区町村では、災害時の緊急物資等にかかる備蓄・物流の基本方針を策定していますか？ (　) 1. 策定している　(　) 2. 策定していない (1. に○を記入した場合、指針では、貴市区町村備蓄情報の共有をどのように定めていますか？　該当する項目にいくつでも○をご記入ください (　)1. 都道府県と共有している　(　)3. 各自治会と共有している (　)2. 他市区町村と共有している　(　)4. 各自主防災組織と共有している (　)5. 各避難所運営委員会と共有している
質問13	物流調達支援のため、貴市区町村が定める物資集積拠点と外部組織(国、県、民間企業、相互応援協定に基づく他市区町村など)のあいだに応援協定や提携などを結んでいますか。該当する項目に○をご記入ください。 (　) 1. 県との協定・提携をしている (　) 2. 他市区町村との協定・提携をしている (　) 3. 民間企業との物資供給協定や提携をしている (　) 4. 民間企業との物資受け入れ体制についての協定や提携をしている (　) 5. NPOなどとの避難所や物資集積拠点などでの運営協定や提携をしている (　) 6. その他(自由記述欄)(100文字以内)
質問14	貴市区町村では、質問13の各外部組織との応援協定や提携などによる流通備蓄について、広報啓発活動を実施していますか (　) 1. 実施している　(　) 2. 実施していない

質問15

A. 現時点で、貴市区町村が主として常時備蓄しているものが次の中にあれば、該当する品目に○をご記入ください。
(30以外はいくつでもご記入ください)

《食料》
( ) 1. 主食(コメ、パンなど)
( ) 2. 副食
( ) 3. 調味料
( ) 4. 飲料水
《生活用品・資機材》
( ) 5. 毛布
( ) 6. ブルーシート
( ) 7. 家庭用医薬品
( ) 8. 簡易間仕切り(ダンボール等)
( ) 9. ベッド・担架
( )10. プライバシーを保てる間仕切り
( )11. 仮設トイレ(和式)
( )12. 仮設トイレ(洋式)
( )13. 簡易トイレ
《女性用品》
( )14. 生理用品

《乳幼児用品》
( )15. 調製粉乳
( )16. 哺乳瓶
( )17. 小児用アレルギー対応食
( )18. 小児用おむつ
( )19. おしりふき(ウエットティッシュ)
( )20. 離乳食
( )21. スプーン
( )22. ベビーバス
《高齢者・病人用品》
( )23. サイズを配慮した成人用おむつ
( )24. 介護食
( )25. 成人病対応食
( )26. アレルギー対応食
( )27. ストーマ用装具
( )28. 気管孔エプロン・酸素ボンベ等の補装具

《その他、とくに備蓄しているもの》
( )29. その他の常時備蓄品(自由記述)

(自由記述欄 100文字以内)

( )30. 特に常時備蓄しているものはない

B. 現時点で、貴市区町村が主に外部組織との協定や提携などで準備している備蓄品があれば、該当する品目に○をご記入ください。(30以外はいくつでもご記入ください)

《食料》
( ) 1. 主食(コメ、パンなど)
( ) 2. 副食
( ) 3. 調味料
( ) 4. 飲料水
《生活用品・資機材》
( ) 5. 毛布
( ) 6. ブルーシート
( ) 7. 家庭用医薬品
( ) 8. 簡易間仕切り(ダンボール等)
( ) 9. ベッド・担架
( )10. プライバシーを保てる間仕切り
( )11. 仮設トイレ(和式)
( )12. 仮設トイレ(洋式)
( )13. 簡易トイレ
《女性用品》
( )14. 生理用品

《乳幼児用品》
( )15. 調製粉乳
( )16. 哺乳瓶
( )17. 小児用アレルギー対応食
( )18. 小児用おむつ
( )19. おしりふき(ウエットティッシュ)
( )20. 離乳食
( )21. スプーン
( )22. ベビーバス
《高齢者・病人用品》
( )23. サイズを配慮した成人用おむつ
( )24. 介護食
( )25. 成人病対応食
( )26. アレルギー対応食
( )27. ストーマ用装具
( )28. 気管孔エプロン・酸素ボンベ等の補装具

《その他、とくに協定や提携で備蓄しているもの》
( )29. その他の備蓄品(自由記述)

(自由記述欄 100文字以内)

( )30. 協定や提携などで準備しているものはない

《項目5》 防災分野での意思決定過程に関してお伺いします。

	質 問 事 項
質問16	**平成28年4月1日時点で、市区町村防災会議メンバーのうち女性の割合は平均8%でした。平成22年12月の閣議決定により、社会のあらゆる分野において指導的立場に占める女性の割合を2020年までに少なくとも30%とすることとされています。防災会議で女性の登用率が低い理由として当てはまるものにいくつでも○をご記入ください。** ( ) 1. 職指定があるため女性委員が就任しにくい ( ) 2. 女性委員候補となる人材が不足している ( ) 3. 女性委員候補となる人材の情報が不足している ( ) 4. その他(自由記述欄)(100文字以内)
質問17	**貴市区町村では防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進するための仕組みや取組みがありますか？** ( ) 1. 仕組みや取り組みがある　( ) 2. 仕組みや取り組みがない **(1. に○を記入した場合のみご回答ください)** 仕組みや取組について具体的にご記入ください。(100文字以内)

《項目6》 貴市区町村のまち・ひと・しごと総合戦略についてお伺いします。

質問18

貴市区町村のまち・ひと・しごと総合戦略の策定に際して、以下の1. ～4. のプロセスのうち実施したことをいくつでも○をご記入ください。
( ) 1. 策定ワーキンググループ等への住民参加
( ) 2. 策定ワーキンググループ等への若手職員の参加
( ) 3. パブリックコメント
( ) 4. 策定後の住民周知の工夫
(4. に○をご記入された場合、具体的にどのような住民周知の機会を設けましたか) (100文字以内)

質問19	貴市区町村のまち・ひと・しごと総合戦略の目標についてお尋ねします。 A. 地域防災や災害リスク削減が目標に含まれていますか (　)1. 含まれている　　(　) 2. 含まれていない B. 若年女性の地域への定着は目標に含まれていますか (　) 1. 含まれている　　(　) 2. 含まれていない (Bの質問で、1. に○をご記入された場合、数値目標があればご記入ください。また、その数値目標に向けた施策があれば、施策名をご記入ください)

《項目7》 貴市区町村の人口構成についてお伺いします。

	質問事項			
質問20	右記の常住人口について、分かる範囲でお知らせください。	男性人口	総人口	人
			0-4歳	人
			65-74歳	人
			75歳以上	人
		女性人口	女性総人口	人
			0-4歳	人
			65-74歳	人
			75歳以上	人
		要配慮者	男性人口	人
			女性人口	人
		避難行動要支援者	男性人口	人
			女性人口	人
		外国人	男性外国人人口	人
			女性外国人人口	人

最後まで調査にご協力いただきまして、ありがとうございました。

こちらは調査票見本です(一覧のためオンライン画面を編集しています)。
同封のオンライン回答案内をご参照のうえオンライン上でご回答ください。

「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」(都道府県調査票)

《項目1》貴都道府県の防災会議および防災・危機管理部局の構成員についてお伺いします。

	質問事項		
質問1	貴都道府県の防災会議における総委員数と女性委員数をお知らせください。	総委員数	人
		うち、女性委員数	人
質問2	防災・危機管理部局(消防・防災・国民保護・危機管理担当を含む。但し出先機関は除く。)への女性の配置状況をお知らせください。	該当所属職員総数	人
		うち、女性職人数	人
		該当所属管理職者数	人
		うち、女性管理職者数	人
質問3	貴都道府県では、2008年度以降の災害に対して、応援・支援のための職員を派遣しましたか?(「はい」「いいえ」「不明」を選択回答)＊		
質問4	**(前問で「はい」と回答した場合のみご回答ください)** 貴都道府県が派遣した職員に、右に示す職種の**女性**が参加しましたか?(「はい」「いいえ」「不明」を選択回答)＊	医師	
		警察官	
		保健師	
		看護師	
		防災担当職員	
		建築・土木職員	
		教職員	
	その他の職種があればご記入ください		
質問5	貴都道府県では、市町村の防災部局と合同で防災研修会やワークショップを実施していますか。該当する項目に○をご記入ください。また現状の数字もお答えください。 1. これまでに実施したことがない(　) 2. 実施したことがあるが、もっと増やしてもよい(　)(現状は、年に(　)箇所の市町村と合計(　)回) 3. 実施したことがあるが、もっと減らしてもよい(　)(現状は、年に(　)箇所の市町村と合計(　)回) 4. 現状程度の実施回数でよい(　)(現状は、年に(　)箇所の市町村と合計(　)回)		
	2～4の回答の場合、その研修会やワークショップに地域の自主防災組織や避難所運営委員会のメンバーなども参加しますか 1. ある(　) 2. ない(　)		
質問6	貴都道府県では、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性に関して、男女の社会的役割や生理的事情などの違いを勘案した取り組みがありますか?下記の中で該当する項目にいくつでも○をご記入ください。 A. 要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性の意見を聞くための常設の会議を定期的に開催している。(防災会議を除く)		
	B. 必要に応じてタウンミーティング等を開催し、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性の意見を聞いている。		
	C. 必要に応じて要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性が参加する防災研修会やワークショップを実施している。		
	D. 必要に応じて要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性へのヒアリングを行っている。		
	E. ホームページなど、防災施策に関する意見を聞くための窓口を開設している。		
	F. NPO等の団体(自主防災組織を含む)が、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、とくに女性に対して、防災分野での支援活動を行う場合に、これらの活動を支援している		
	G. 自主防災組織の避難所運営訓練が要配慮者等や、とくに女性等を念頭に置いて実施されるよう、マニュアルに記載している。		
	(Aで「はい」と回答した場合のみご回答ください)		

常設の会議の名称をご記入ください。

《項目2》 地域防災計画等や避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）に関連してお伺いします。

	質 問 事 項
質問7	貴都道府県では、地域防災計画等の策定に際して、検討の当初から、または節目で、どのような組織・人が参加しますか。（13以外はいくつでも○をご記入ください）

1. 貴都道府県の福祉担当部局（　）
2. 貴都道府県の男女共同参画担当部局（　）
3. 貴都道府県の教育担当部局（　）
4. 貴都道府県のその他関連部局（　）
5. 自主防災組織メンバー（　）
6. 一般住民（　）
7. 要配慮者ないし避難行動要支援者（　）
8. 外部の防災コンサルタント（　）
9. 専門の学者・研究者（　）
10. 女性団体（　）
11. NPO
12. その他（　　）
13. 貴都道府県の防災部局メンバーのみ（　）

質問8　とくに避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）の作成に際して、連携した部署や外部組織をあげてください（各項目について「はい」「いいえ」を選択回答）＊

A. 男女共同参画担当部署	
B. 福祉担当部署	
C. 教育担当部署	
D. その他の部署	
E. 自治会	
F. 消防団	
G. 自主防災組織	
H. ボランティア団体	
I. 医師会	
J. NPO等その他の外部組織	

DとJに「はい」と回答された場合、部署や組織の名称をご記入ください。

質問9　避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）に記載されている項目が次の中にあれば、いくつでも○をご記入ください

A. プライバシーの確保	
B. 情報の伝達、コミュニケーションの確保	
C. バリアフリー・ユニバーサル対応	
D. 福祉避難所の設置	
E. こころのケア対策（災害や避難所生活・家族を失ったこと等により、ストレス、不安等が生じた人への対応）	
F. 健康や栄養状態についての指導や助言	
G. 糖尿病、人工透析等の患者への支援	
H. 妊産婦、乳幼児を持つ女性への支援	
I. 避難所内での託児所の設置	
J. 自宅で病人、障害者、高齢者などの世話をしている家族への支援	
K. 女性への暴力やセクハラ防止のための安全対策	
L. 避難所運営への女性の参画の推進	
M. LGBTへの配慮	
N. ペット対策	

N. その他（自由記述欄）（100文字以内）

質問10　避難所運営に関する指針（手引き・ガイドラインを含む）では、要配慮者および避難行動要支援者やその関係者、またとくに女性の視点などを考慮して、下記の設備の設置が記述されていますか？記述されてるものに○をいくつでもご記入ください。

A. 更衣室	
B. 授乳室	
C. オムツ替えスペース（大人用、子供用）	

	D. トイレ（男女別、車椅子使用者専用、多目的、オストメイト(人工肛門・人工膀胱保有者)用）	
	E. 間仕切り	
	F. 風呂	
	G. 洗濯物干し場	
	H. 簡易調理施設（調乳や離乳食・介護食の調理等のため）	
	I. その他（自由記述欄）（100文字以内）	
質問11	貴都道府県では、地域防災計画等や指針を策定した後の訓練や対策の評価を行う際に、地域の住民が参加していますか。（該当する項目に○をご記入ください） 1．十分に参加している（　）　3．あまり参加していない（　） 2．かなり参加している（　）　4．まったく参加していない（　） **1か2を回答された場合、参加住民の女性割合をご記入ください。**（　）割くらい。	

《項目3》 備蓄に関して伺います。

	質 問 事 項	
質問12	貴都道府県では、災害時の緊急物資等にかかる備蓄・物流の基本指針を策定していますか（「はい」「いいえ」を選択回答）＊	
	（「はい」と回答された場合のみご記入ください） 指針では、都道府県の役割、市区町村との役割分担をどのように定めていますか（100文字以内）	
質問13	備蓄品の決定に際して、平時から避難所運営員会などでの検討結果がフィードバックされていますか？（「はい」「いいえ」を選択回答）＊	
質問14	備蓄品決定にかかわる各種委員会の女性比率にルールがありますか（「はい」「いいえ」を選択回答）＊	
	（「はい」と回答された場合のみご記入ください） 委員会名と女性比率の数値をご記入ください	
質問15	物流調達支援のための、貴都道府県が定める物資集積拠点と外部組織（国、他県、民間企業、相互応援協定に基づく他県他市など）との応援協定や提携などを結んでいますか。（「はい」「いいえ」を選択回答）＊	
	A. 県（ブロック知事会、ブロック外県など）レベルの協定・提携	
	B. 民間企業との物資供給協定や提携	
	C. 民間企業との物資受け入れ体制についての協定や提携	
	D. 相互応援協定に基づく他県他市などとの避難所や物資集積拠点等の運営協定や提携	
	E. NPOなどとの避難所や物資集積拠点などでの運営協定や提携	
	F. その他（自由記述欄）（100文字以内）	

《項目4》 防災分野での意思決定過程に関してお伺いします。

	質 問 事 項	
質問16	平成28年4月1日時点で、都道府県防災会議メンバーのうち女性の割合は平均14.0%でした。平成22年12月の閣議決定により、社会のあらゆる分野において指導的立場に占める女性の割合を2020年まで少なくとも30%とすることとされています。防災会議で女性の登用率が低い理由は、以下だと思いますか？ （「はい」・「いいえ」を選択回答）＊	
	A. 職指定があるため女性委員が就任しにくい	
	B. 女性委員候補となる人材が不足している	
	C. 女性委員候補となる人材の情報が不足している	
	D. その他（自由記述欄）（100文字以内）	

質問17	貴都道府県では防災会議以外の防災関係の検討会等で女性登用を促進するための仕組みや取組みがありますか？（「はい」「いいえ」を選択回答）＊	
	（「はい」と回答された場合のみご回答ください） 仕組みや取組について具体的にご記入ください。（100文字以内）	

《項目5》 貴都道府県のまち・ひと・しごと総合戦略についてお伺いします。

質問18	貴都道府県のまち・ひと・しごと総合戦略の策定に際して、以下のプロセスを踏みましたか。	
	A. 策定ワーキンググループ等への住民参加	
	B. 策定ワーキンググループ等への若手職員の参加	
	C. パブリックコメント	
	D.策定後の住民周知の工夫	
	Dに「はい」と回答された場合、具体的にどのような住民周知の機会を設けましたか（100文字以内）	
質問19	貴都道府県のまち・ひと・しごと総合戦略の目標についてお尋ねします。	
	A. 地域防災や災害リスク削減が目標に含まれていますか	
	B. 若年女性の地域への定着は目標に含まれていますか	
	Bに「はい」と回答された場合、数値目標があればご記入ください。 その数値目標に向けた施策があれば、施策名をご記入ください。	

《項目6》 貴都道府県の人口構成についてお伺いします。

	質問事項			
質問20	右記の常住人口について、分かる範囲でお知らせください。	男性人口	総人口	人
			0-4歳	人
			65-74歳	人
			75歳以上	人
		女性人口	総人口	人
			0-4歳	人
			65-74歳	人
			75歳以上	人
		要配慮者	男性人口	人
			女性人口	人
		避難行動要支援者	男性人口	人
			女性人口	人
		外国人	男性外国人人口	人
			女性外国人人口	人

最後まで調査にご協力いただきまして、ありがとうございました。

2019年3月発行（非売品）

東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 66

大沢真理編
防災・減災と男女共同参画
2019年2月1日 第30回社研シンポの要旨
「2017年度女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減策に関する調査」報告

発行所　〒113-0033　東京都文京区本郷 7－3－1
TEL 03-5841-4908　FAX 03-5841-4905
東京大学社会科学研究所

Edited by Mari Osawa

ISS Research Series No. 66

INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE UNIVERSITY OF TOKYO