

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15H03144）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て経験してきた。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。



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







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ます次第です。

最初のスピーカーは堂本暁子さんをお願いしています。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ただき、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%)に過ぎませんでした。

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事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のでしょうか。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年度調査では、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年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、調整粉乳（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、参考になっ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。

いっぽうで女性とはかく、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のでしょうか。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 咲子
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）

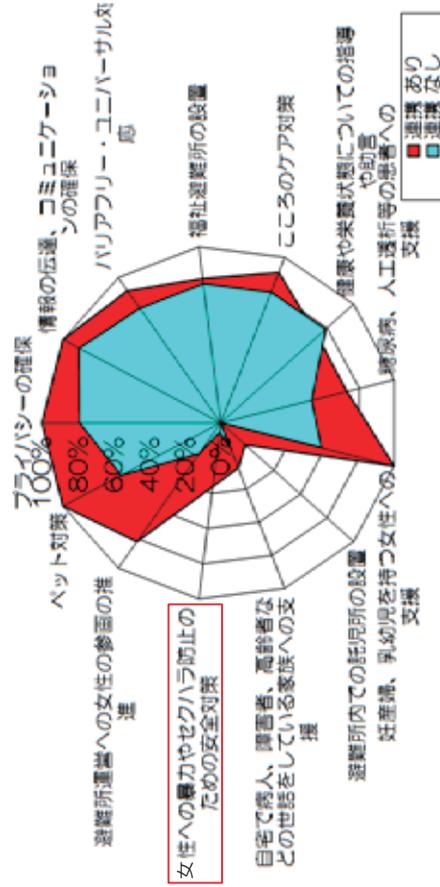
| | | | | | |
|--------|---|---|----|--------|--------|
| 妊産婦対象 | 4 | 4 | 団体 | (2.5%) | |
| 障害者対象 | 1 | 2 | 3 | 団体 | (7.0%) |
| 要介護者対象 | 1 | 0 | 0 | 団体 | (5.7%) |
| 外国人対象 | 8 | 0 | 0 | 団体 | (4.6%) |

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

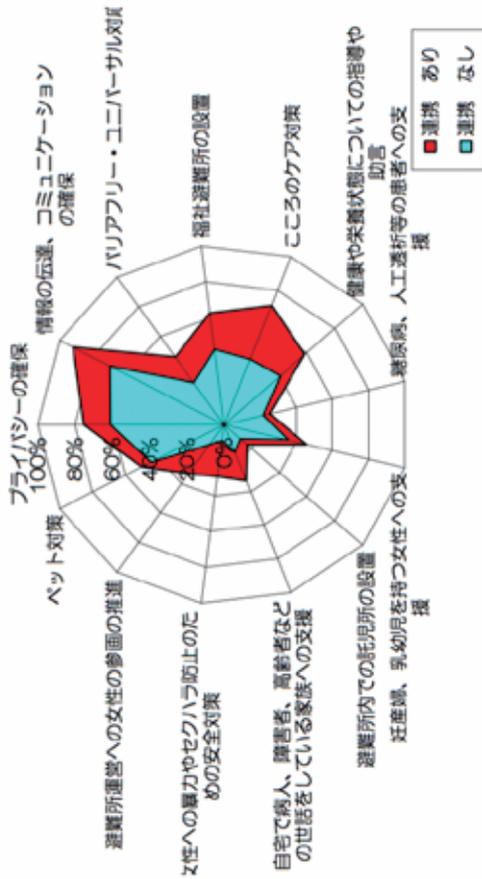
避難所運営指針における 防災マニュアルへの記述率(都道府県)



※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)

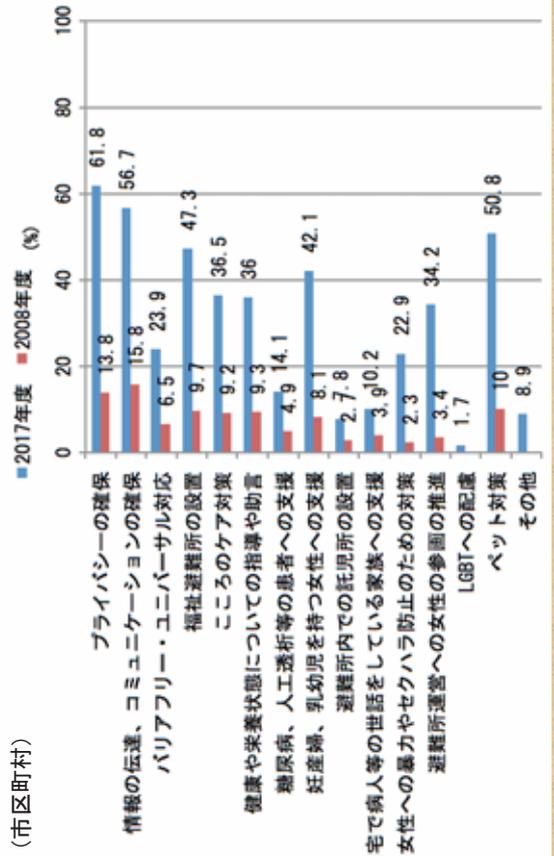


2017年度調査の提案と内容

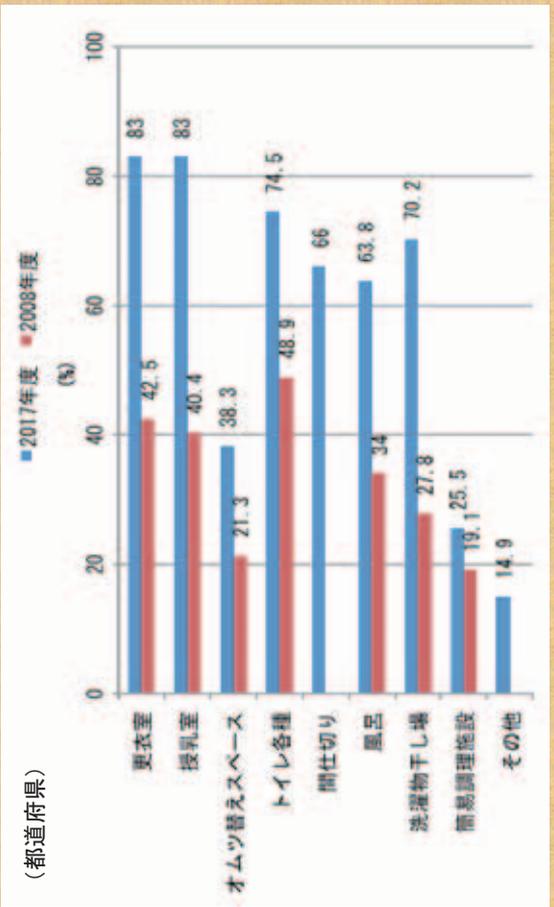
提案の趣旨:

- ・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

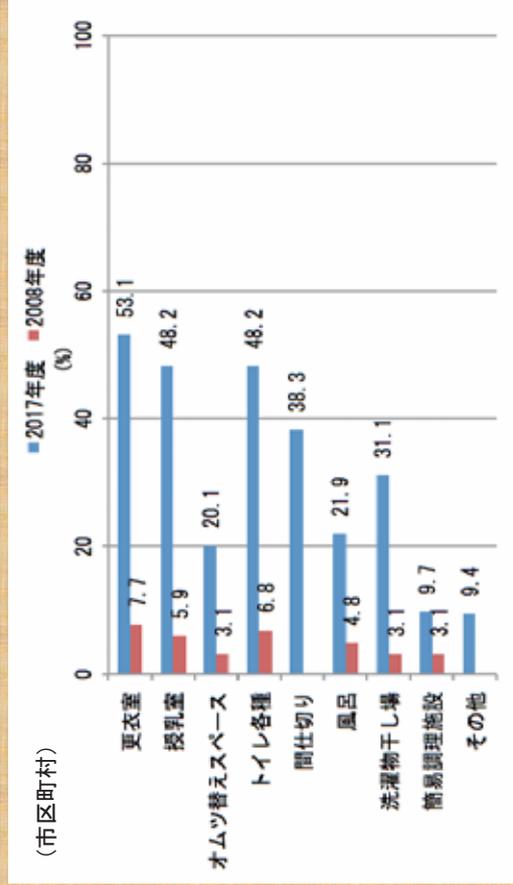
避難所運営指針への記述に関する 2008年度と2017年度の比較



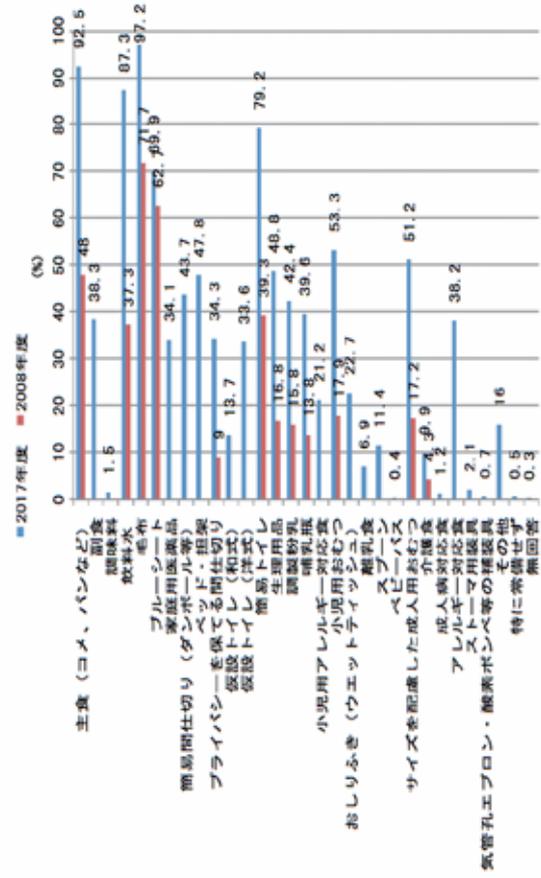
避難所に設置する設備についての記述 2008年度と2017年度の比較



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



市区町村の常時備蓄 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



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
←女性はずしも弱者ではない

女性の主体性をしっかりと認めざるべき

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、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こと、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

肝心の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こと、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%台のところは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いただきましたが、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団体しかなかったため、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。

平均がそうだとすると、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よう。なぜ四国と九州を選んでいるかという、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」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よう。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かと思えます。

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のは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。関連死なされた方の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」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・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)の市町村比較アライ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发出
- 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)

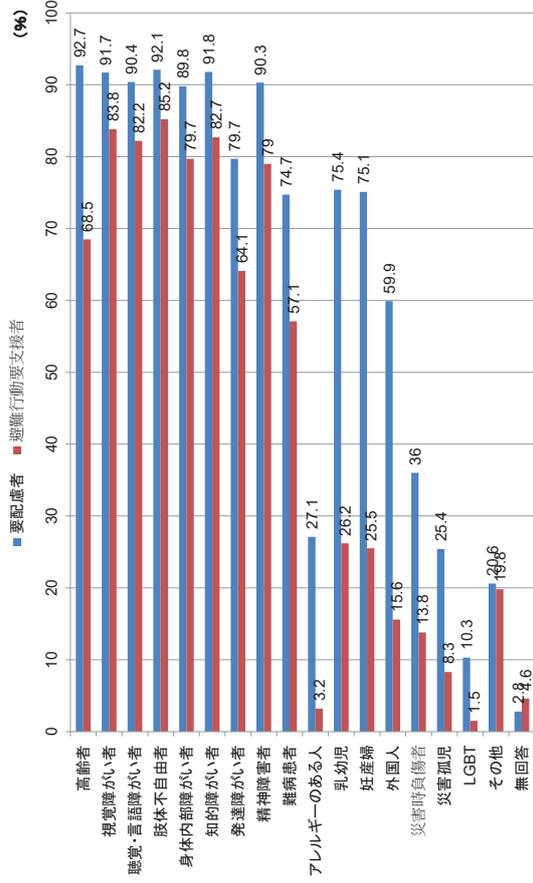
激甚災害の指定について

- 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%

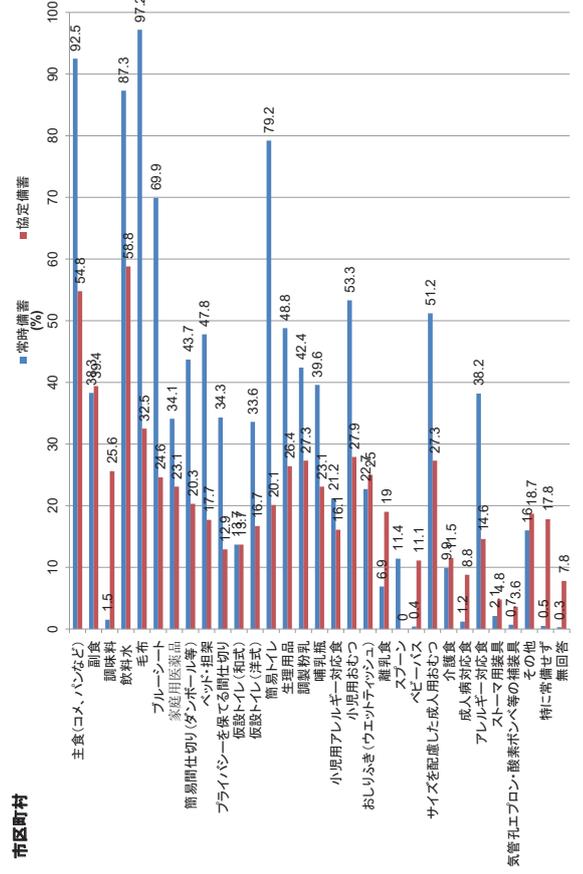
2. 要配慮者・避難行動要支援者とは 多様なカテゴリーの想定は、四国・九州・中国、被災経験がない市町村。人口1万人未満ではアレルギー以下の想定が低い



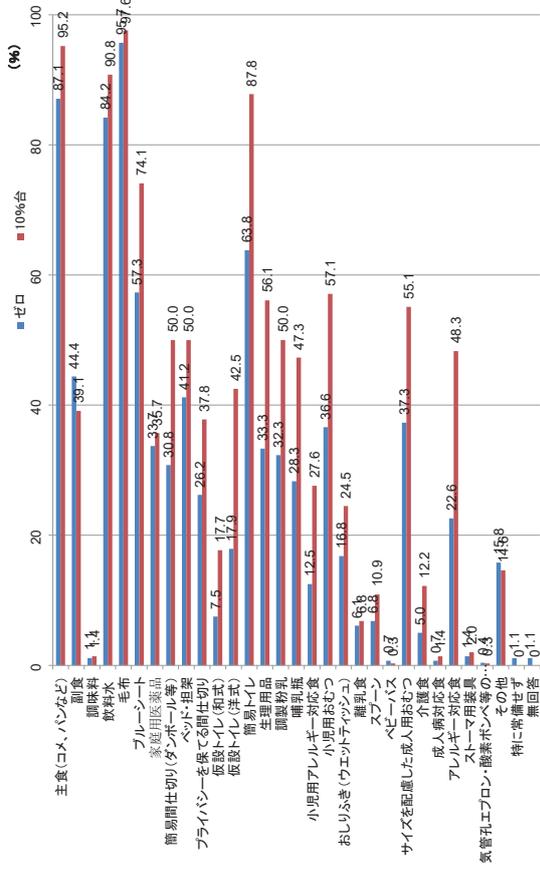
3. 地域防災計画や避難所運営指針 策定に参加した組織・人

- 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対的に低い(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、九州が高い)。
- 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

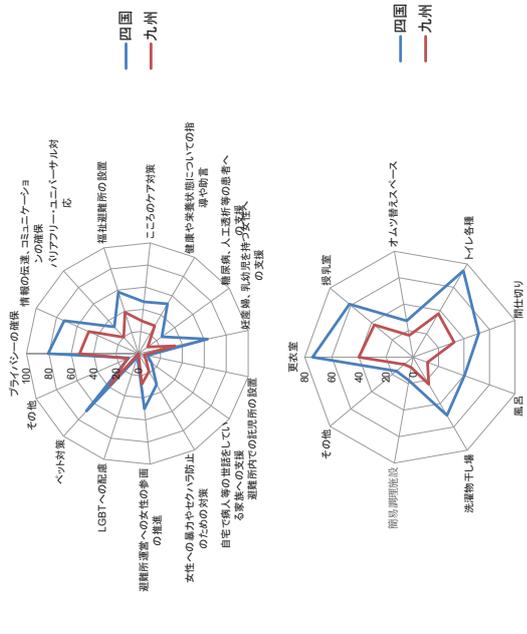
防災会議は地域防災計画で備蓄を策定



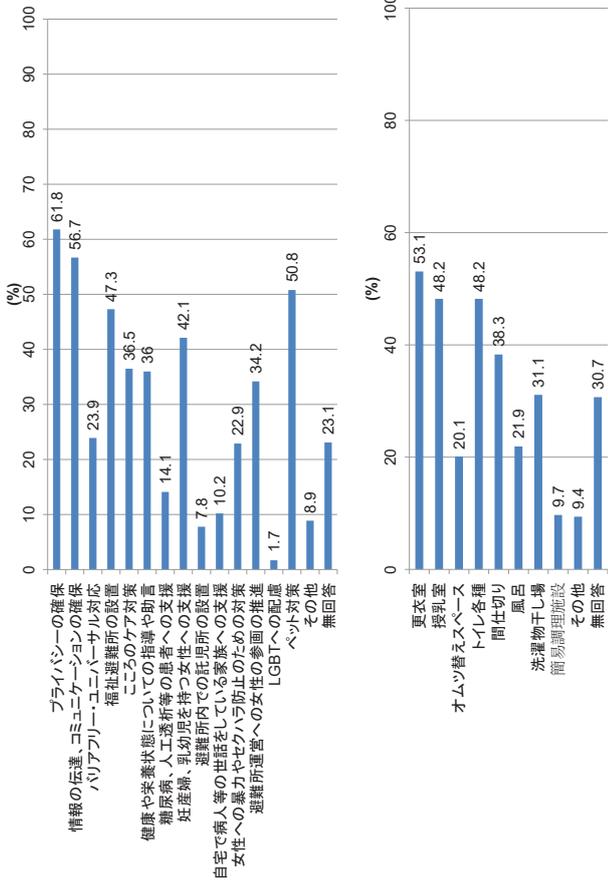
防災分野の男女共同参画との関連は 市区町村防災会議の女性委員比率と常時備蓄があるとするとする比率 女性委員がゼロと10%台の場合



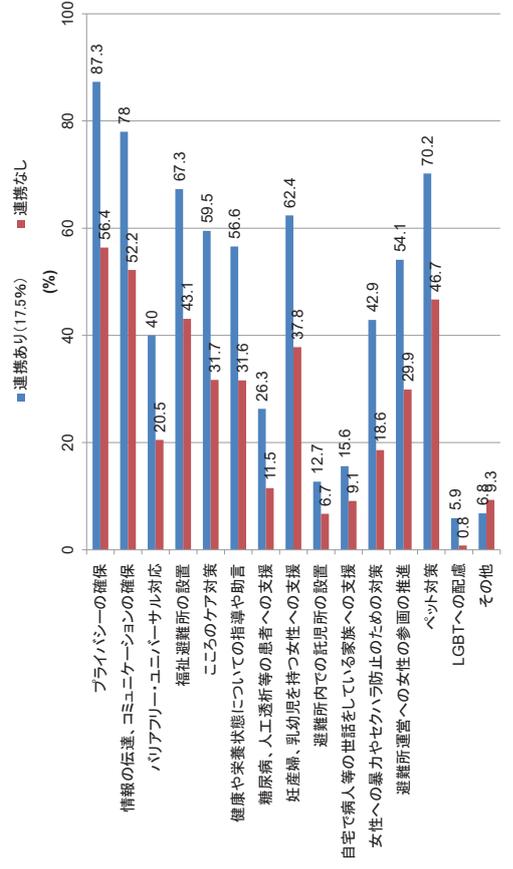
人口規模の問題か 興味深い四国と九州の違い (人口規模別の市町村の分布に大差なし)



避難所運営指針に方針・設置の記述があるか(市区町村)

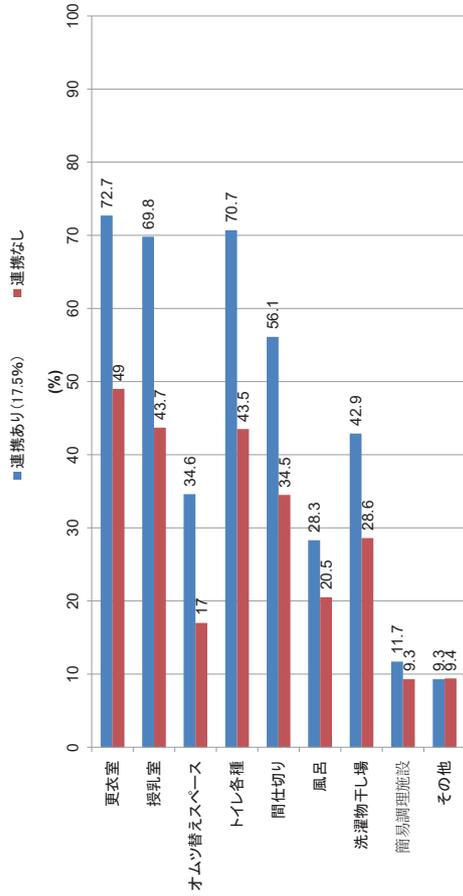


防災分野の男女共同参画との関連は 男女共同参画担当部局との連携の有無別、避難所運営に関する指 針等に記述がある市区町村の比率



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載している市区町村の比率



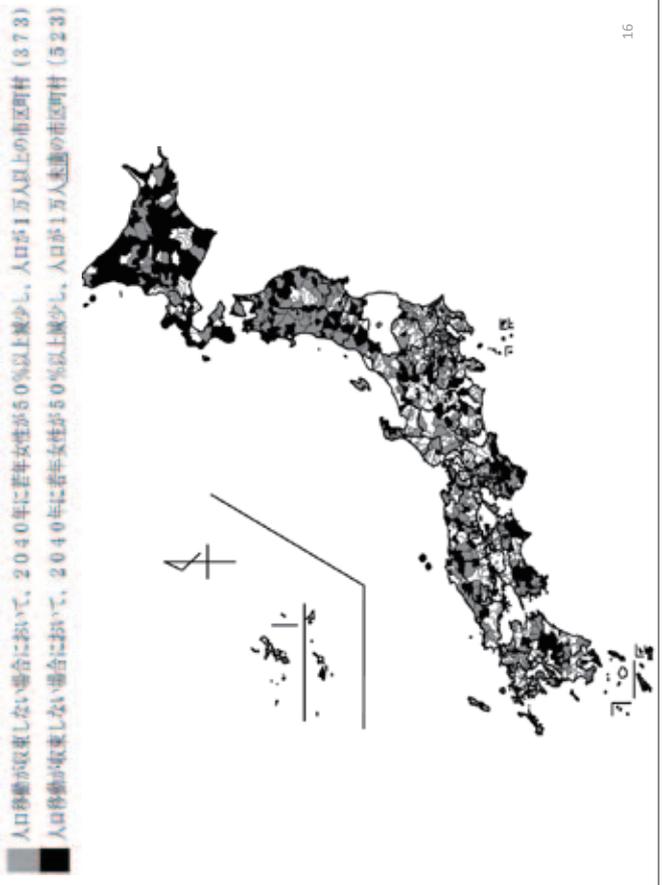
4. まち・人・しごと総合戦略について

- 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」ストロップ少子化・地方元気戦略」（増田レポート2014）。

ボランティア受入れ体制と車中泊への対応

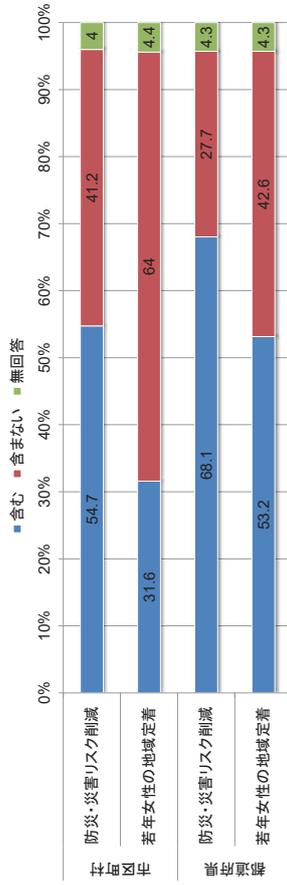
- ボランティア受入れ体制が、できている・作成中の市区町村の比率は、平均で62%程度。北海道では39%程度で大幅に低い。
- 受入れ体制がより整っている市区町村は、人口が大きく、高齢化率が平均より低く、防災分野の男女共同参画が進む。被災の有無では差がない。
- 被災住民の車中泊の対応策では、検討ができていない・検討中の比率は、平均7.9%。四国・近畿・中部で10%を越えるが、北海道と九州は5%程度
- * 2016年熊本地震による死者250人超のうち、200人は「関連死」。うち3割は車中泊を経験
- 検討できている・検討中の市区町村は、人口が大きく、高齢化率が低く、防災分野の男女共同参画が進む
- 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？

増田レポート(2014)より引用



4. まち・ひと・しごと総合戦略

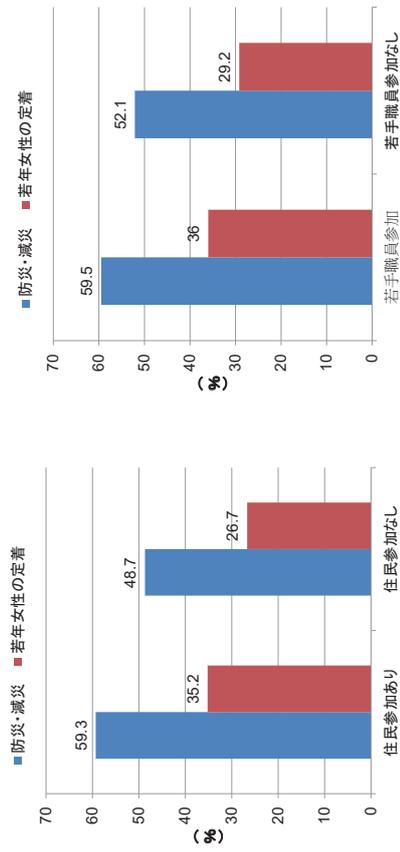
目標に防災・減災を含むか：北海道・東北・九州で低い。
 高齢化率が低い市町村で含まれる比率が高い。
 若年女性の地域定着を含むか：四国・九州で低い。
 高齢化率が高い市町村で低い。
 双方とも人口が大きい市町村で含まれる比率が高い。
地域の持続可能性と防災・減災策の噛み合わせは、持続可能性が危ぶまれる地域で、弱い？



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こと、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考えています。

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るよ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。

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時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。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と。

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と。

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と。

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、女性セク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の方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。

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**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

1. 評価の視点

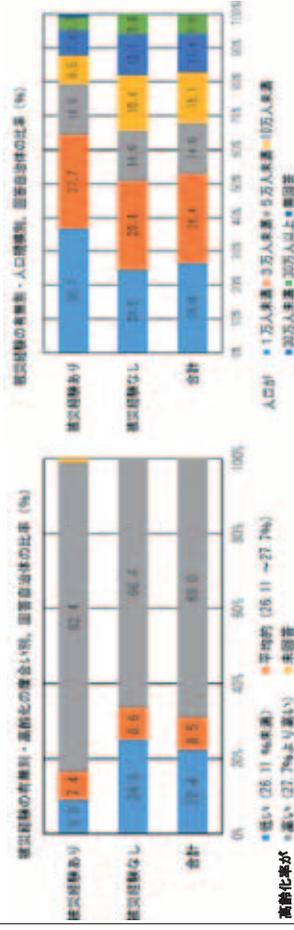
■ 近年、大災害が激化し、人的物的被害が拡大
 …男女共同参画・多様性の視点との強い関係

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

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

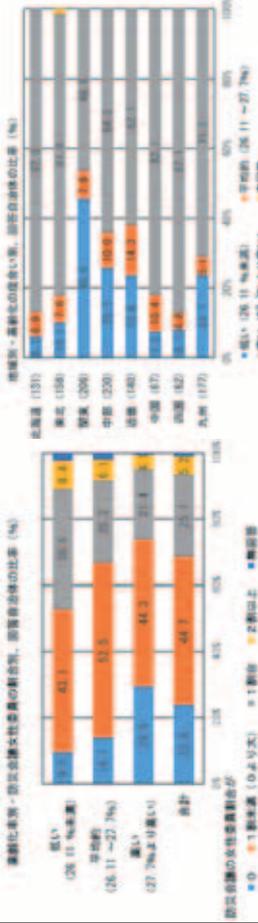


■ 被災自治体の地理的な分布には偏りがある
 東北 (32.3%)、九州 (22.6%)、近畿 (20.0%)
 北海道 (6.2%)、関東 (2.9%)

4

2.1. 人口の年齢構成（高齢化への対応）

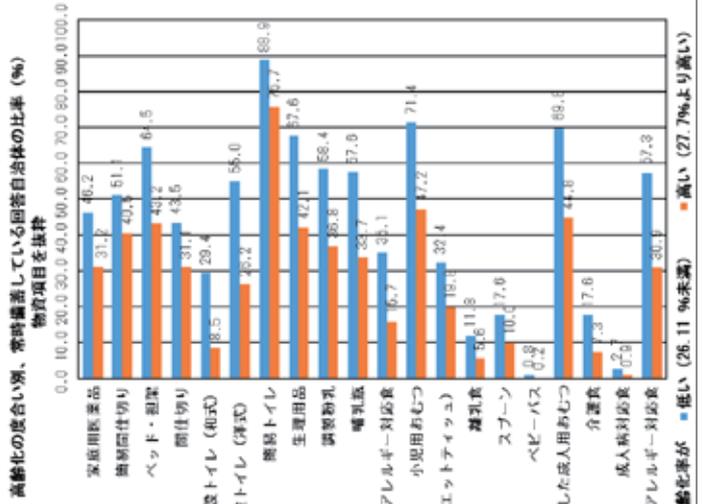
- 高齢化率が高い自治体では、女性の参画・策定への関与は低い



- 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、高齢化率が高い自治体では27.5%、低い自治体は14.1%

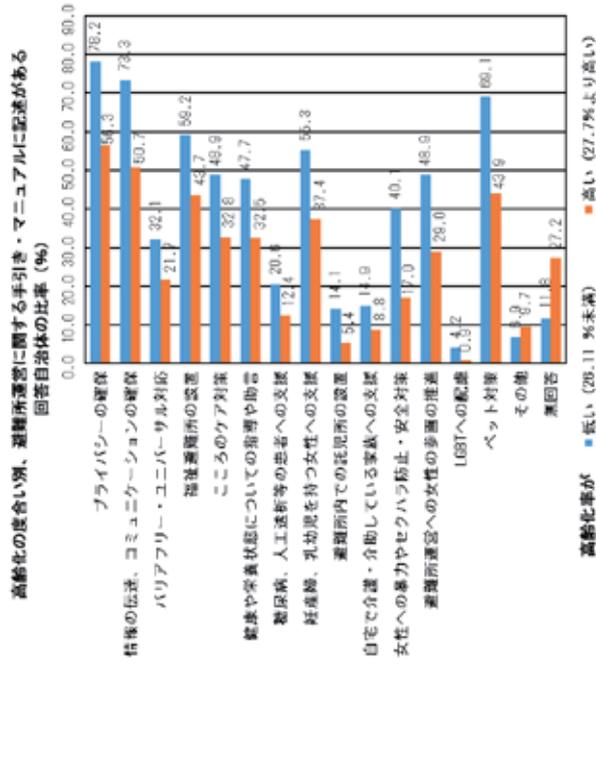
5

- 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



7

- 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



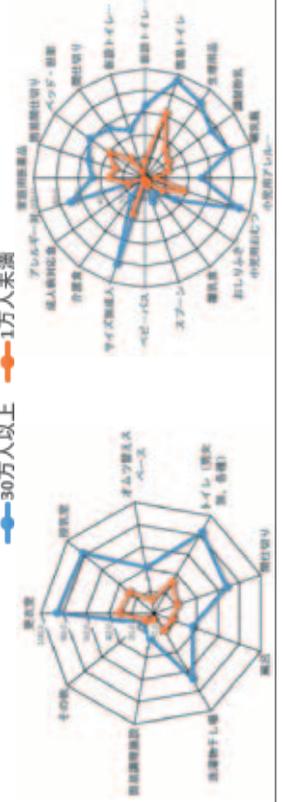
6

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



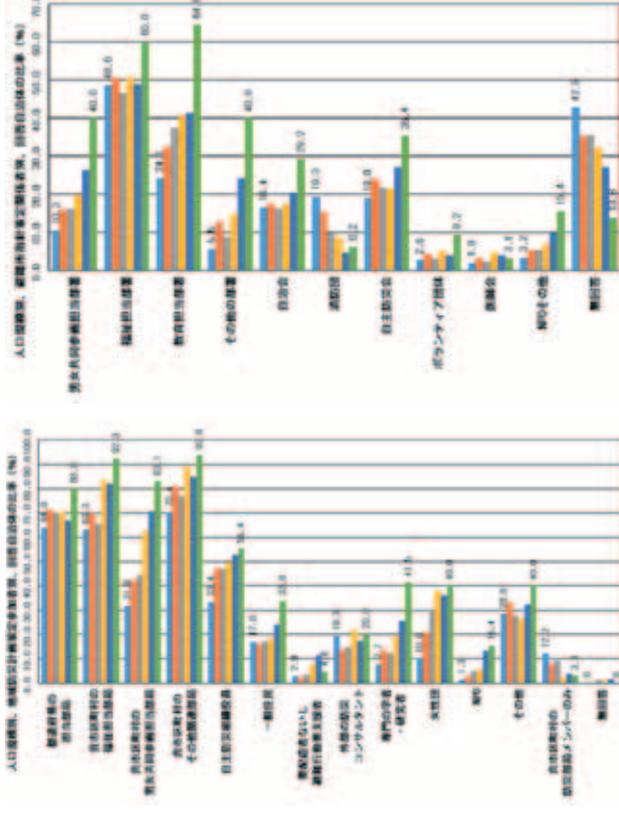
- 性別に応じた避難所の体制がある自治体比率 (%)
- 物質別、常時備蓄している自治体比率 (%)
- 1万人未満
- 10万人未満
- 10万人以上



8

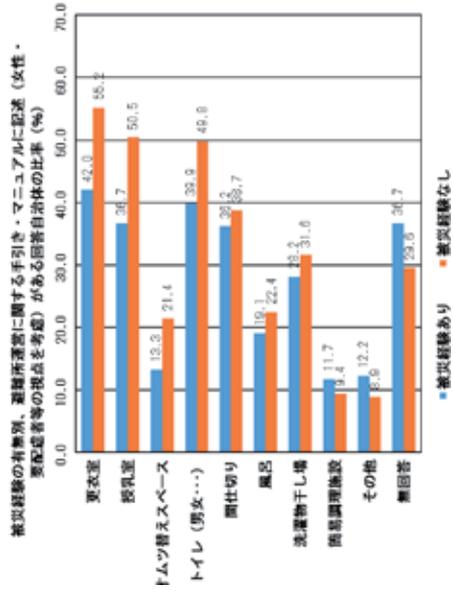
■ 防災施策への多様な部署・主体の関与は人口規模の影響大

人口規模別、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）がある回答自治体の比率（％）



13

■ 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



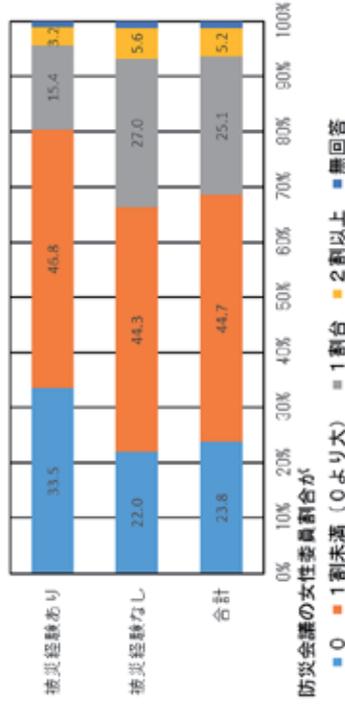
■ 物資の備蓄でも同じような傾向がみられる（被災経験がない方が、多様な備蓄が進む）

15

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、意思決定の場合への女性の参画が進んでいない

被災経験の有無別・防災会議女性委員の割合別、回答自治体の比率（％）



14

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。**

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たらと思います。

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、地域組織基盤がせい弱で、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たいと思います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。

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よ。

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ると思います。そうすると運営の効率化ということをみんな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鶴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。

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・町内会がもつ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

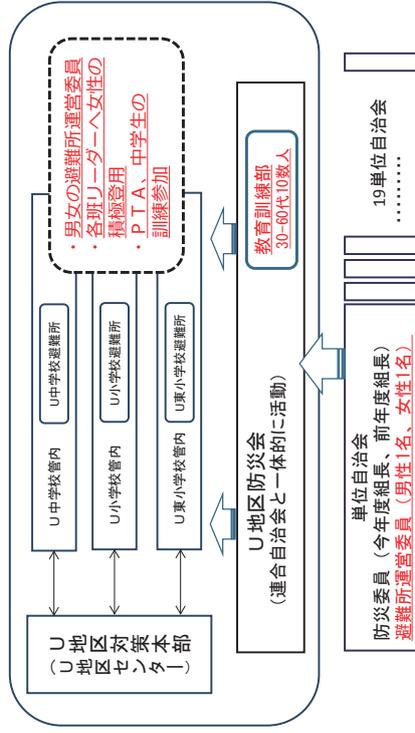
2017年度 自治体調査より

- 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が高いものの、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

〔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ら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み。
- 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。
- 防災かそ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、自治会の期待もあつたことから、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（連合自治会の権威のため）。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、手話による防災かそえうたを乗演



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視覚体験をする人も

12

従来型の地域女性防災組織の特性

- **歴史的経緯**
 - 一 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)
- **東日本震災の被災地におけるピアリングより**
- **東日本震災における対応** (婦人消防協力隊、婦人(女性)防火クラブ等)
 - 一 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**
 - 一 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**
 - 一 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?**
 - 一 実際には消防団と同等の消火訓練を行う組織もある
 - 一 平常時も災害時も、実際の活動メニューには幅がある
 - 一 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
 - 一 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**
 - 一 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?**
 - 一 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

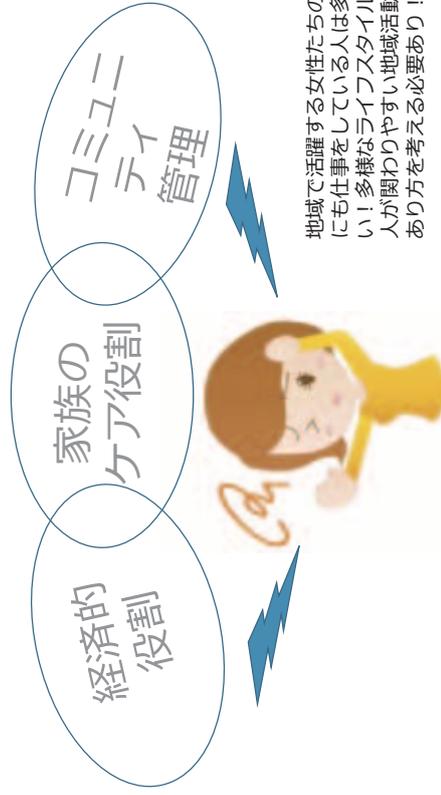
- (2) 関連諸要素
- **慣習** ← 性別役割分業前提の従来型の組織形態、限定される役割・訓練メニュー
固定化したリーダー像・マネージメント像
- **自治体の指導内容と災害救援体制**
 - ← 発災直後から避難救援期の初期までが主、縦割り、主に男性のみによる指導
- **専門家** ← 分野、性別の偏りによる影響
- **組織形態・運営** ← 能力・意欲による人材登用の工夫や、女性・現役世代が参加しやすい運営の欠如
- **“女性の三重の役割”の問題**
- **地域女性リーダーの育成と障壁**
 - ← 地域活動を通じたキャリア形成の実際、地域の受容・承認の段階
 - ← 戦後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?)

東日本震災で男女共同参画の視点を全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認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。



17

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

覇は、[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

農村女性をめぐる二組の社会規範

(齋理恵子、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
- 1-② [補佐役規範] 「男が主・女は従(男が前、女は後ろで補助)」
- 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

(齋理恵子、2007)

社会規範と行為のス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

【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て、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、こう考えられるなど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、早くても1年、長くても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、意識を持っていないということが、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のなもの、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と。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考えたところです。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な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、ざっくりばらんに言ってしまうと、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した。

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と。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。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した。

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るんですが、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と。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。ここ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

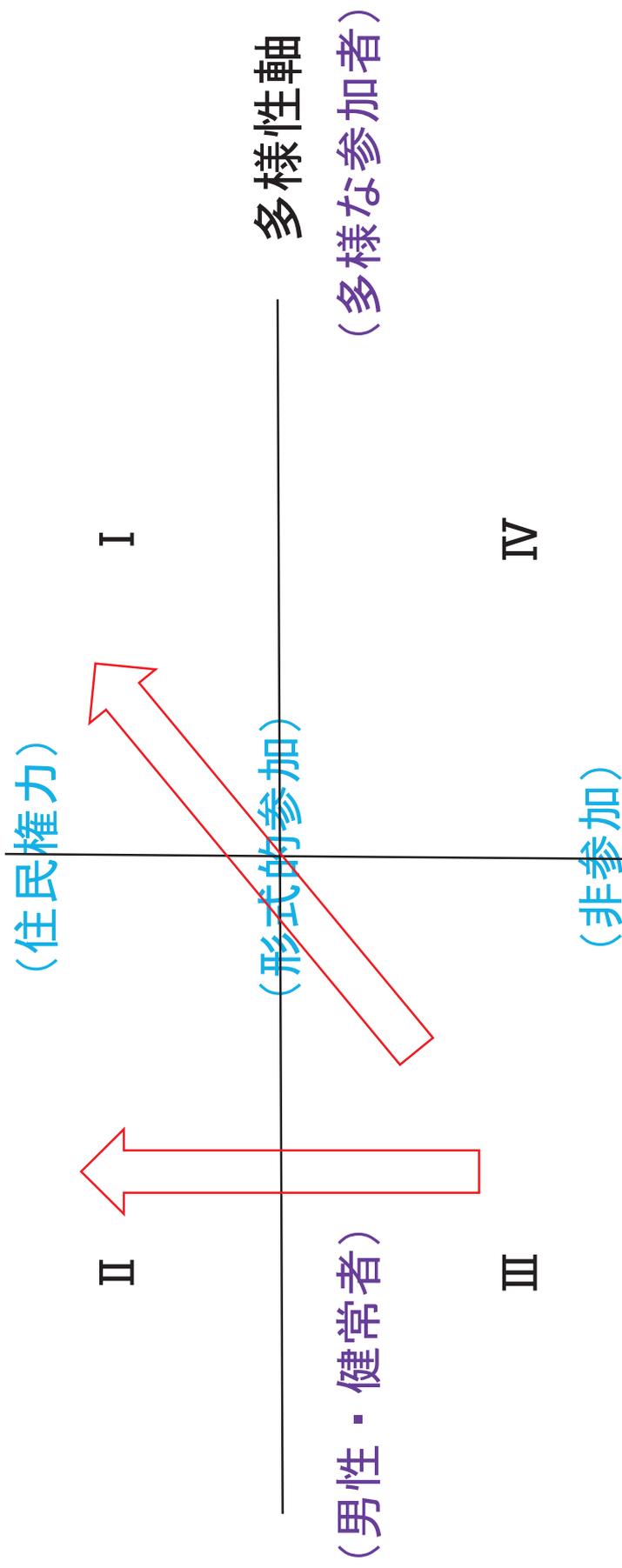
るかも取り入れていく。そのために、防災・減災の過去10年ぐらいの蓄積というのは、非常に役に立つのではないかと考えています。これは行政学の観点から見ても、非常にいい勉強の機会をいただいたということで、大沢先生には大変感謝しているところです。どうもありがとうございました。(拍手)

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

参加軸



[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、地域ごとによ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、参考にし合っつくるところがあります。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。「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ますところです。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がします。

大沢 竹内さんの縦の軸しかない。

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「農業被害しなくて」という自治体も入っています。その問題もあるので、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す。

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す。

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。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っ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、それはご本人が責任を負うべきというような響きがあるけれども、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やってきたわけですが、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、大変脆弱といいたいでしょうか、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下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分かったとは思ってはいません。ここに深掘りす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、福島県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、あとで話をさせ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)