

### ジェンダー視点による地域防災力の向上： その主流化への道程と定着への課題

浅野, 幸子 / ASANO, Sachiko

---

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

236

(発行年 / Year)

2023-03-24

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第569号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2023-03-24

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00026661>

博士学位論文  
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	浅野 幸子
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 823 号
学位授与の日付	2023 年 3 月 24 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 名和田 是彦 副査 教授 中筋 直哉 副査 教授 淵元 初姫

ジェンダー視点による地域防災力の向上  
—その主流化への道程と定着への課題—

浅野幸子氏は、2017年4月に法政大学大学院公共政策研究科博士後期課程に入学し、2022年9月に博士（公共政策学）学位請求論文「ジェンダー視点による地域防災力の向上—その主流化への道程と定着への課題—」（以下、「本論文」と呼ぶ）を提出した。それを受けて設置された本審査小委員会は、公共政策研究科学位授与基準に準拠しながら、慎重かつ厳正に審査を行ってきた。

1. 本論文の構成と概要

本論文は、地域防災領域における災害対応力の向上に焦点を当て、ジェンダー研究のアプローチから主に日本における災害時の救援体制や住民と行政との連携方針を検討し、政策提言を行った研究である。本論文は以下の目次の通り、第 1 章から第 7 章及び引用参考文献により構成されている。

第 1 章 研究の目的と方法

1.1 地域防災領域をめぐる現状と課題

1.1.1 社会変容に伴う災害リスクの複雑化

1.1.2 ジェンダー視点から見た災害被害の様相と背景としての構造的な要因

1.1.3 地域防災領域をめぐる課題

1.2 研究の目的とリサーチクエスチョン

1.3 研究の方法と用語の定義

1.3.1 研究の方法

1.3.2 用語の定義

## 第2章 先行研究の検討

2.1 災害とジェンダーに関する海外の動向

2.1.1 災害とジェンダーに関する国際的な研究の動向

2.1.2 国連の防災政策および支援現場の実践

2.2 災害とジェンダーに関する国内の動向

2.2.1 災害とジェンダーをめぐる国内の推移

2.2.2 国内の研究動向

2.2.3 日本の防災政策の特徴とジェンダー視点の導入状況

2.3 本研究の理論基盤の整理と分析の方向性

2.3.1 研究上の課題

2.3.2 理論基盤の整理と実証分析の方向性

## 第3章 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示

3.1 地域防災領域の分析方法の検討

3.1.1 地域防災組織の特徴と女性活躍の障壁

3.1.2 地域防災力とネットワークに関する研究

3.1.3 検討に当たっての論点と手順

3.2 地域コミュニティの自治をめぐる研究からの示唆

3.2.1 コミュニティの自治と「参加」「協働」

3.2.2 ケアのフィールドとしてのコミュニティ

3.2.3 シチズンシップとコミュニティのエンパワーメント

3.2.4 小括

3.3 農村とジェンダー研究からの示唆

3.3.1 農村とジェンダー研究の歴史と本研究への応用

3.3.2 農村女性リーダーの活躍と地域変容

3.3.3 農村のジェンダー関係/体制とその組みかえ

3.3.4 小括

3.4 女性の防災活動とそのネットワークの把握/分析の方法

3.4.1 地域防災領域における女性の特質のとらえ方

3.4.2 女性のネットワークとエンパワーメント

- 3.4.3 女性の防災活動とそのネットワークの把握/分析方法
- 3.5 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示
- 第4章 ジェンダー視点から見た日本の防災政策の到達点と課題
  - 4.1 東日本大震災以降の動向と検証の方法
    - 4.1.1 東日本大震災以降の防災政策へのジェンダー視点導入状況
    - 4.1.2 対象とする政策と検証の方法
    - 4.1.3 国の政策
    - 4.1.4 小括
  - 4.2 予防フェーズ
    - 4.2.1 予防体制
    - 4.2.2 物資、避難所運営
    - 4.2.3 要配慮者、女性・子ども支援
    - 4.2.4 地域防災活動
    - 4.2.5 小括
  - 4.3 応急対応フェーズ
    - 4.3.1 応急対応体制
    - 4.3.2 避難生活支援
    - 4.3.3 小括
  - 4.4 復興フェーズ
    - 4.4.1 復興体制
    - 4.4.2 復興計画／復興事業
    - 4.4.3 小括
  - 4.5 ジェンダー視点から見た日本の防災政策の到達点と課題
- 第5章 女性主体の防災活動の意義とエンパワーメントのあり方
  - 5.1 女性主体の防災活動の分析の目的とその方法
  - 5.2 女性主体の防災活動——その歴史的経緯と特徴
    - 5.2.1 近代化以降、阪神・淡路大震災まで
    - 5.2.2 東日本大震災以降
    - 5.2.3 小括
  - 5.3 女性防災リーダーに関する事例研究
    - 5.3.1 多様な女性防災リーダーとそのネットワーク
    - 5.3.2 3人の女性防災リーダーの歩み
    - 5.3.3 女性防災リーダーのエンパワーメントプロセスの分析

#### 5.3.4 小括

### 5.4 地域コミュニティとの関係で見た女性の防災人材育成の取り組み

#### 5.4.1 女性防災人材の育成事例

#### 5.4.2 小括

### 5.5 地域防災領域での女性活躍の意義とエンパワーメントのための課題

## 第6章 大阪北部地震における自治体と地域コミュニティの対応

### 6.1 事例研究の目的と分析の視点、調査の方法

### 6.2 P市の概要と地域政策、女性防災リーダーの育成

#### 6.2.1 P市の概要と地震の被害

#### 6.2.2 地域政策と女性防災リーダー育成事業

### 6.3 調査結果

### 6.4 事例研究からの示唆

#### 6.4.1 P市の地域防災領域の協働のあり方と災害対応力の関係

#### 6.4.2 事例研究からの示唆

## 第7章 まとめと提言

### 7.1 研究結果のまとめと全体の振り返り

#### 7.1.1 研究結果のまとめ

#### 7.1.2 全体の振り返り

### 7.2 政策提言

本論文は、地域防災領域における災害対応力の向上を目的とする議論にジェンダーの視点を導入することを目指すものであり、国内外におけるジェンダー関連研究を参照しながら日本におけるこれまでの防災対応や政策を検討し、今後の政策実践に資するための提言を行ったものである。これを支える課題意識は次の通りである。

第一に、災害は地理的に比較的まとまった領域において被害を生じる傾向があるため、小地域における近隣関係ないしはある程度広域的な地理的まとまりにおけるネットワークを分析対象とすることが重要であるという認識である。第二に、被災者の生命や心身の健康の維持、また、多様化するケアニーズへの対応に際しては女性の視点や主体的関与が必要であるにもかかわらず、これまでの災害対応においては男女間にある発言力や影響力の差異によって適切な支援が行き届かない傾向があったという重大な指摘である。そして第三に、災害リスク削減におけるジェンダー主流化が国外で進展し、現場における支援のノウハウが蓄積されつつある一方で日本ではそれが立ち遅れ、救援体制の全体像や行政と住民との連携方針が十分に示されないまま「自助」や「共助」が強調され、個人や地域コミュニティに

過剰な期待がかけられる傾向に対する問題提起である。

ジェンダーに関する議論は、予防・避難行動・応急対応（避難生活）・復興という災害のあらゆるフェーズにおいて深く関係するものであるため、災害対策を講じる上で不可欠な論点となっている。ところが、日本における災害対応体制においては、研究者や実務系の専門家、行政職員、また、地域リーダーのいずれにも女性は極めて少なく、災害とジェンダーに関する研究の蓄積も十分に行われていない。

本論文はこのような問題意識から発した3つのリサーチ・クエスチョンに基づいて研究を進めたものである。第一に、防災対策（予防～復興）におけるジェンダー視点導入の重要性とはどのようなものであり、その重要性が認識されにくいのはなぜなのか。第二に、地域防災領域におけるジェンダー関係／ジェンダー体制ならびに、そこでの女性の活動とその意義とはどのようなものなのか、また、そのジェンダー関係／ジェンダー体制は組み換えが可能なのか。第三に、ジェンダー視点を踏まえた地域防災領域の災害対応体制の有効性と、災害対応力向上のための具体的な方策とはどのようなものなのか。

政策提言としての結論及びそれに至る論述内容については続く「2. 本論文の要旨」に詳述するが、いずれの記述も実務家としての浅野氏による独自の問題意識と取り組みから発した独創的な視点によるものである。浅野氏の防災政策への取り組みは1995年の阪神・淡路大震災に際する支援活動が活動上の契機であり、その後も市民団体における実践家としての活動を行いながら学術研究を継続した成果が本論文に結実しているといえるだろう。東日本大震災後はジェンダー・多様性の視点による防災啓発に焦点を絞った活動を行い、全国各地での調査活動や講演・研修に従事するほか、防災政策立案過程に専門家として参画している。これらの取り組みから得られた知見に基づく本論文は、実証的かつ理論的研究として他には得難い業績である。

## 2. 本論文の要旨

第1章「研究の目的と方法」では、以上に見たような課題意識やリサーチ・クエスチョンを述べ、本論文の構成について簡潔に説明しながら研究の方法と用語の定義を行っている。さらに、研究対象・期間を明確に規定している。第2章と第3章は先行研究の検討を踏まえた理論研究であり、研究の理論的基盤と事例分析のためのフレームの構築を行うものとされる。第4章から第6章は事例分析であり、それぞれマクロレベルでの防災政策、ミクロレベルでの女性たちの防災活動、大阪北部地震における事例を通して地域防災領域のジェンダー関係／体制について検討を行うものとされ、最後の第7章ではまとめと提言が論じら

れるという説明である。用語の定義については本論文が深く関わるタームとして多くの概念や専門用語等を丁寧に取り扱っている。

第2章「先行研究の検討」では、災害とジェンダーに関する国内外の研究動向及び実践の動向を検討し、本論文の理論基盤を整理した上で実証分析の方向性を示している。検討の内容は多岐に渡り、災害とジェンダーの領域において先行する海外の研究について「脆弱性」や「復元・回復力（レジリエンス）」に関するモデルを用いてそれらの影響や考え方を論じるほか、開発とジェンダーの分野におけるアプローチのあり方やその変化、そしてフェミニズムの諸理論を概観している。国内の研究については特に地域コミュニティとジェンダーに関する議論に着目しながら、都市とジェンダーに関する議論や農村とジェンダーに関する伝統的な研究に触れた上で、現代における地域コミュニティの自治やそのエンパワメントに関わる基本的かつ重要な研究動向に検討を加えている。実践の動向についても、国際基準に基づいた支援の手法等を紹介・評価するとともにその政策の進展をまとめる一方、日本におけるこれまでの災害支援体制を振り返り、その現状の遅れと課題を指摘している。

これら先行研究の検討と実践状況の整理により、本論文は「脆弱性論」を前提として、ジェンダー問題はその根本要因の一つであるという認識を示し、地域防災領域においては地域的な重層性とその相互補完関係を含めたトータルな評価が不可欠（永松ほか 2009）であり、コミュニティの自治というガバナンスの観点より防災とジェンダー体制を検討することを確認する。また、名和田編（2009）等の研究により示された参加と協働のあり方をめぐる緊張関係に加え、行政や地域コミュニティそれぞれの内部においてジェンダー等の差異をめぐる緊張関係があること、さらには実質的なシティズンシップが実現されない状況が起り得る現代社会に（Bottmore 1992=1993）では参加と協働、シティズンシップの二重の緊張関係があることも述べられている。

続く第3章「地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示」では、上述した先行研究の検討を踏まえた地域防災領域に関する整理を確認した上で、災害時にジェンダーをめぐる緊張関係が特に顕在化する傾向にある衛生・栄養・育児・介護といったケア課題を浮き上がらせ、地域防災領域はケアのフィールドであるという点を明確に打ち出すことの重要性を指摘している。また、地域防災領域におけるジェンダー関係の分析については特に社会学における農村研究の蓄積に着目し、援用し得るいくつかの論点を抽出している。特に農村社会をいくつかの領域に分けて捉えるアプローチの取り入れや、農家女性の活動がジェンダー関係の変容を引き出す過程と、それがジェンダー体制そのものの組み替えへと結びつく過程についての着目などについて、男性の活動との対比も踏まえながら評価の相対化を意識しつつ論じている。地域防災領域における女性の特質の捉え方についても、地縁型の防災活動を例に挙げながらリーダーシップや性別役割分業に関する基本的な概念整理と、ネット

ワーク論、ソーシャル・キャピタル論に目配りをした枠組みの整理を行い、分析に用いるひとつのモデルを示している。モデルの要点としては、第2章において示されたVCA（脆弱性・対応力評価）の手法を参考として制度的／社会的ネットワークの両面から事象を分析すること、農村研究による知見を踏まえて地域防災領域のジェンダー体制を行政と地域コミュニティとの両面から分析すること、女性の形式的・実質的な参画のあり方についての男女間における認識の共有の分析が挙げられている。この要点に基づいて地域防災領域に対応する各アクターが配置され、その関係や構造が示されたものがモデルである。

第4章「ジェンダー視点から見た日本の防災政策の到達点と課題」は、ジェンダー視点から国の防災政策の現状について概観し、各種調査や資料を活用しながら自治体の防災対策の実態を、予防、応急対応、復興という各フェーズに分けて検証している。検討の中心は「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」（新ガイドライン）であり、ここでは災害サイクルのすべてのフェーズを網羅した問題が取り扱われたが、自治体の危機管理部局や男女共同参画部局にはこの新ガイドラインの存在が認識されていないこともあり、活用に至っていない可能性があることを指摘している。また、「避難所運営ガイドライン」の策定の意義は大きいものであると評価する一方、「防災基本計画」では復興期のきめ細かい支援には触れられていないとして、平常時の福祉、格差・貧困、差別、固定的性別役割などの問題に対応することにより「災害リスク削減」をはかることの重要性を示唆している。

続く第5章「女性の防災活動の意義とエンパワーメントのあり方」では、戦前から現在に至るまでの女性主体の防災活動について振り返り、東日本大震災以降、多様化する女性の防災活動について、女性防災リーダーの事例研究を通じた分析が行われている。これまで日本各地で活動を行ってきた女性防災リーダーたちのプロフィールをネットワークの型と強度によって分類することを通じて、女性のエンパワーメントにおいては、集団による学習と実践の機会、男性リーダーとの交流・対話・協働の経験が重要であることが明らかであるとされ、また、仕事をもつ女性が増加する中で、職業上の経験や資格が社会活動に活かされていることも確認された。さらには、女性防災人材の育成事例としてそれに継続的に取り組む高知市、千葉市、四日市市を挙げ、それぞれを「男女共同参画センター主導型」、「行政主導型」、「行政と地域組織の協働型」としながらリーダーとしての女性の参画を妨げる問題についても検討を行っている。

第6章「大阪北部地震における自治体と地域コミュニティの対応」は、事例研究として本論文の中でも特にオリジナルな記述が中心となるパートである。2018年の当該地震により被災地となったP市を取り上げ、実際の災害対応状況を通して、災害対応力とジェンダー関係／体制について検証している。P市は古くから公民館活動が盛んで、従来概ね小学校区単位で自治会と各種団体が連携して地域活動を行ってきたことから、既に第3章で示された

地域防災領域の災害対応モデルとほぼ一致すると考えられている。また、条例に基づく協働型の広域自治組織の設立が促進されていたことや、小学校区単位の地区まちづくりの活動を念頭にして地域福祉や地域保健についても調整を進めていた途上での発災であった。災害対応力の評価には、(1)制度的ネットワークとしての協働、(2)社会的ネットワークとしての協働というふたつの「協働」概念を用いて総合的な分析を行った。この分析によって得られた様々な示唆のうち、仕組みとしても協働の不備や限界を女性のネットワークによる実態としての協働がかなりの程度まで補う潜在力を持っていたとする考察は興味深い。

第7章「まとめと提言」は本論文の結論となり、いくつかの政策提言がなされている。リサーチ・クエスチョンとして挙げられた問いに対する答えを改めてまとめながら、防災・復興にジェンダー視点を取り入れることの意義が(1)被災者支援の質、(2)要配慮者支援、(3)避難誘導、(4)復興まちづくり・経済復興、(5)地域防災活動、の5つの視点によって整理されている。政策提言としては、(1)防災対策全般において脆弱性の視点を導入すること。その際、ジェンダーとの関係に留意すること、(2)復興期の課題にも目を向け、持続可能な地域づくりとの接続をより強く意識すること、(3)地域防災領域における社会的・制度的ネットワークを、ジェンダー視点も踏まえて分析し、地域防災政策と、コミュニティ政策ならびに地域福祉政策の間のすり合わせを行うこと、(4)行政と地域コミュニティの災害対応における協働関係について、災害時の具体的なシミュレーションを通じた作業内容とともに検討すること、(5)地域防災領域において、女性の形式的参画／実質的参画の両方を確保すること、(6)ジェンダー視点を踏まえた地域防災領域のエンパワーメントのためのプログラムの開発を促進すること、(7)災害とジェンダーに関する研究を促進すること、という7つの項目が指摘された。

### 3. 本論文の意義と評価

本論文は、地域防災領域における災害対応力の向上に資するジェンダー視点の導入と貢献可能性を明らかにし、災害対策の促進のための政策提言を行った論文であり、次のような意義を有している。

第一に、「ジェンダー」と「防災」という、実践の上でも学術研究の上でも様々に議論されてきた二つの大きなイシューを同時に取り扱いつつ、それらが展開される地域社会という空間についてとりわけ着目し、コミュニティ政策に関する理論と実践についても幅広く研究対象とした点である。ジェンダー、防災、コミュニティ政策といった各分野においてはそれぞれ先行する研究はあるものの、ジェンダー視点から見た防災やコミュニティ政策という視座を持つ議論の多くは浅野氏の先駆的かつ独自の取り組みによってもたらされてお

り、このアプローチに果敢にチャレンジした本論文のオリジナリティは大変に大きいと評価できる。

第二に、特に第5章及び第6章で示された女性主体の防災活動とエンパワメントに関するミクロな分析と、実際の災害対応に際する自治体と地域コミュニティの取り組みに関する丁寧な事例分析は特筆される。女性主体の防災活動がいかにしてジェンダー関係／体制の組み換えにつながるのかについては、歴史的に女性防災活動を振り返ることにより時代背景とともに整理するとともに、地域におけるネットワーク分析を行い、自治体による人材育成の取り組み事例との関連を検討することによって詳しい考察が提供されている。また、自治体と地域コミュニティの取り組みについても、特に地区調査では対象とした5地区においてそれぞれ男性自主防災会長へのインタビューと女性防災リーダーへのインタビューを実施することにより多様性を描き出している。これらの詳細な調査により、男性によるマッチョな領域であると考えられてきた防災と、女性によるフェミニンな領域としての地域福祉との連携という重要な構図が支えられている。

第三に、本論文は、日本における防災政策にジェンダー視点を定着させて行くために考えられる政策的示唆を提示した点においても重要な意義を認めるものである。ジェンダー視点の取り込みにより被災者支援の質がいかに向かうか、避難誘導の際に性差に着目することの効果はどのようなものか、また、平常時の地域防災活動のほか、復興まちづくりをいかに支えるかといった、災害における多様なフェーズにおける広範な問題を念頭に置いた提言は、ジェンダー、防災、コミュニティ政策といった分野の研究者はもちろんのこと、実務家にも大いに参照されるものであろう。

一方、本論文には、いくつかの検討を要する問題を指摘することができる。

第一に、多くの論点が盛り込まれたことによりそれらを整理しきれず、結果として冗長な記述となった部分や、逆に、論理的に十分な回収がなされぬまま提示された概念が残されている点である。研究の遂行に当たっては、学術研究における先行資料、関係省庁による公式・非公式な文書・記録を網羅的に取り扱いながら、インタビューないしはアンケート調査の分析・評価を行うという膨大な作業を行い、かつその作業は政策プロセスのほぼ全てのフェーズを対象として、時間的・空間的にも大きく軸を取っているため、この問題点はいわば本論文の長所の裏返しであろう。

第二に、先行研究から組み立てた分析枠組みとして提示された「災害対応モデル」の取り扱いや位置付けが不十分な点である。確かに、第3章において検討・提示されたモデルという概念レンズを用いることにより、第6章におけるP市の事例は説得的に説明できたといえるだろう。しかし、社会科学におけるモデルの使用はいわば自然科学における実験の代用で

あるから、モデルに適合性の高いP市の事例を基準としながらさらに別の自治体について条件を変えながら検証することも必要だったのではないだろうか。あるいは、先行研究からモデルを得るというよりも、観察者としての浅野氏自らが実際の事例から要素を取り出して抽象化した理念型を提示することも可能だったのではないだろうか。

第三に、リサーチ・クエスチョンとそれに対する答え、また、その答えに基づく政策提言という一連の整った流れは魅力的であるものの、その結論に異論を挟む余地が少ない論理的整合のとれた構成であるが故に、異なった問いの立て方による検討を行うこともできたのではないかという点である。たとえば、本研究を包含する大きなテーマである「予防」という概念を主に取り上げ、予防とはいかなる行為であるのか、予防はどこまで可能か、ジェンダー視点による予防とはどのような営みなのか、という問うことにより、別の異なった結論が得られたのではないだろうか。浅野氏が提唱する「防災対策全般への脆弱性の視点の導入」は地域住民の日常生活における予防の取り組みであり、脆弱性への対応の多くは地域福祉の取り組みと重なるものである。そうであるならば、ここでは予防は防災固有の問題ではなく、地域福祉そのもの、もしくはコミュニティそのもののあり方として捉えることができるだろう。

第四に、ジェンダーという概念ないしはフレームによる認識の妥当性である。現状では男性と女性という二元的な認識に基づくジェンダーという概念を超え、ダイバーシティという認識に基づき「ジェンダーダイバーシティ」などと称されることもある。本論文では「多様性」という用語を用いることによりダイバーシティにも言及しているが、このジェンダーからダイバーシティへの移行やその是非についても一定程度の取り扱いがあることが望ましいと考えられる。

以上のように、いくつかの課題を指摘することもできるが、本審査小委員会は、本論文がオリジナリティを備えた価値ある研究成果であり、独立した研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であると認めるものである。

#### 4. 審査経過と口頭試問等

本論文の審査小委員会を構成する主査及び2名の副査は、書面による審査と電子メールによる意見交換を経て、2022年11月30日にオンライン会議システムを用いた審査小委員会を開催した。この審査小委員会では審査を継続する方針で一致し、論述の内容について改善及び加筆修正すべき点について議論し、指導教員である副査を通じてその内容を浅野氏に伝達した。その後、2023年1月21日に浅野氏によって示された本論文についてさらに審

査を行った。

2023年2月4日に、本審査小委員会の主査、副査の臨席のもとで、本論文を中心とする浅野幸子氏の研究成果について公開審査会を行い、口頭試問を行なった。これを踏まえて、本審査小委員会は、浅野幸子氏の学識と研究能力が博士の学位にふさわしい水準であることを確認した。

## 5. 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、浅野幸子氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上