

### 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>

法政大学審査学位論文

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—

浅野 幸子



## 【目次】

<b>1章 研究の目的と方法</b>	<b>9</b>
1.1 地域防災領域をめぐる現状と課題	9
1.1.1 社会変容に伴う災害リスクの複雑化	9
1) 戦後日本の社会変容とジェンダー	10
2) 災害被害の複雑化の現実	11
1.1.2 ジェンダー視点から見た災害被害と構造的な要因	12
1) 国連機関による課題認識	12
2) 国内の状況	14
1.1.3 地域防災領域をめぐる課題	20
1.2 研究の目的とリサーチクエスト	22
1.3 研究の方法と用語の定義	24
1.3.1 研究の方法	24
1.3.2 用語の定義	26
<b>2章 先行研究の検討</b>	<b>32</b>
2.1 災害とジェンダーに関する海外の動向	32
2.1.1 災害とジェンダーに関する国際的な研究の動向	32
1) 全般的な動向	32
2) 脆弱性論	33
3) 開発とジェンダー	37
①WIDアプローチからGADアプローチへ	38
②実践的な支援の考え方/ツールの開発	40
4) フェミニズムの諸理論	42
2.1.2 国連の防災政策および支援現場の実践	43
1) 国連の防災政策とジェンダー	43
①国連の防災政策	43
②政策へのジェンダー視点の導入状況	45
2) 人道支援国際基準および地域防災対策支援の手法とジェンダー	47
①人道支援の国際基準	47
②脆弱性・対応力評価（VCA）	47
2.2 災害とジェンダーに関する国内の動向	49
2.2.1 災害とジェンダーをめぐる国内の推移	49
2.2.2 国内の研究動向	52
1) 全般的な動向	52
2) 地域防災領域に関する研究	56
3) 地域コミュニティとジェンダーに関する研究の動向	60
①都市とジェンダーに関する研究	61

②農村とジェンダーに関する研究	62
③地域コミュニティの自治とそのエンパワーメントに関する研究	64
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	68
1) 日本の防災政策の特徴と限界	68
2) ジェンダー視点から見た東日本大震災後の政策の進化と課題	70
2.3 本研究の理論基盤の整理と分析の方向性	71
2.3.1 研究上の課題	71
2.3.2 理論基盤の整理と実証分析の方向性	73

### 3章 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示 76

3.1 地域防災領域の分析方法の検討	76
3.1.1 地域防災組織の特徴と女性活躍の障壁	76
1) 地域防災組織の特徴	76
2) 女性活躍の障壁	77
3.1.2 地域防災力とネットワークに関する研究	78
3.1.3 検討に当たっての論点と手順	81
3.2 地域コミュニティの自治をめぐる研究からの示唆	82
3.2.1 コミュニティの自治と「参加」「協働」	83
1) 2000年代以降の動向	84
2) 「協働」のあり方をめぐる議論の活発化と課題	85
3.2.2 ケアのフィールドとしてのコミュニティ	86
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	88
3.2.4 小括	90
3.3 農村とジェンダー研究からの示唆	91
3.3.1 農村とジェンダー研究の歴史と本研究への応用	91
3.3.2 農村女性リーダーの活躍と地域変容	92
3.3.3 農村のジェンダー関係/体制とその組みかえ	95
1) 農村女性をめぐる課題認識	95
2) 農村のジェンダー関係/体制の分析の視点と方法	96
3) 分析の実際	97
3.3.4 小括	98
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	99
3.4.1 地域防災領域における女性の特質のとらえ方	99
1) 地縁型の女性の防災活動と新しいタイプのリーダーの台頭	99
2) 性別分業と社会への影響	100
3) 女性の特質のとらえ方	101
3.4.2 女性のネットワークとエンパワーメント	102
1) ソーシャル・キャピタルとネットワーク	103
2) エンパワーメントプロセスの分析とネットワーク	106
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	108
3.5 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示	110

## 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 115

4.1 東日本大震災以降の動向と検証の方法	115
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	115
4.1.2 対象とする政策と検証の方法	117
4.1.3 国の政策	119
1) 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」	119
および「第5次男女共同参画基本計画」	
2) 「防災基本計画」「避難所運営ガイドライン」	123
4.1.4 小括	125
4.2 予防フェーズ	127
4.2.1 予防体制	127
4.2.2 物資、避難所運営	129
4.2.3 要配慮者、女性・子ども支援	131
4.2.4 地域防災活動	133
4.2.5 小括	134
4.3 応急対応フェーズ	135
4.3.1 応急対応体制	135
4.3.2 避難生活支援	136
4.3.3 小括	137
4.4 復興フェーズ	138
4.4.1 復興体制	138
4.4.2 復興計画／復興事業	139
1) 宮城県	141
2) 石巻市	146
4.4.3 小括	148
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	149

## 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 153

5.1 女性主体の防災活動の分析の目的とその方法	153
5.2 女性主体の防災活動——その歴史的経緯と特徴	154
5.2.1 近代化以降、阪神・淡路大震災まで	154
1) 地縁を基盤とした女性の防火・防災活動	155
2) 関東大震災における女性たちの支援活動と社会運動	156
3) 阪神・淡路大震災、新潟県中越地震	158
5.2.2 東日本大震災以降	159
1) 東日本大震災における女性主体の活動	159
2) ジェンダーの視点に立った防災啓発および人材育成	160
3) 多様なタイプの活動および女性防災リーダーの登場	162
5.2.3 小括	165

5.3	女性防災リーダーに関する事例研究	167
5.3.1	多様な女性防災リーダーとそのネットワーク	167
5.3.2	3人の女性防災リーダーの歩み	172
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	177
5.3.4	小括	180
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	180
5.4.1	女性防災人材の育成事例	181
1)	男女共同参画センター単独型	181
2)	行政主導型	182
3)	行政と地域組織の協働型	182
5.4.2	小括	184
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	185

## 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 188

6.1	事例研究の目的と分析の視点, 調査の方法	188
6.1.1	事例研究の目的と分析の視点	188
6.1.2	調査の方法	189
6.2	P市の概要と地域政策, 女性防災リーダーの育成	192
6.2.1	P市の概要と地震の被害	192
6.2.2	地域政策と女性防災リーダー育成事業	192
1)	コミュニティ政策	192
2)	地域福祉および地域防災の取り組み	193
3)	女性防災リーダーの育成事業	194
6.3	調査結果	196
6.3.1	行政の対応	196
6.3.2	地区コミュニティの対応	198
6.3.3	女性防災リーダーの対応	200
6.3.4	E地区の地震への対応体制・取り組み内容	202
6.4	事例研究からの示唆	204
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	204
1)	制度的ネットワークとしての協働	204
2)	社会的ネットワークとしての協働	205
6.4.2	事例研究からの示唆	207

## 7章 まとめと提言 210

7.1	研究結果と全体の振り返り	210
7.1.1	研究結果のまとめ	210
1)	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	210
2)	ジェンダー視点の認識のされにくさの要因	211
3)	地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制と組み換えの可能性	212

4) 女性主体の防災活動の意義と今後に向けた課題	214
5) 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	215
6) 災害対応力向上のための具体的な方策	217
7) 地域防災領域におけるエンパワーメントのあり方	220
7.1.2 全体の振り返り	223
7.2 政策提言	224
〔謝辞〕	226
<引用参考文献>	227



# 1章 研究の目的と方法

本研究は、地域防災領域にジェンダーの視点を導入することが、災害対応力の向上にいかん貢献し得るかについて検証し、防災対策の方向性について政策提言を行うことを目的としている。

用語の定義は別途行うが、本研究において地域防災領域とは、行政、地域コミュニティ、ボランティア・NPO、事業所等の協働による、災害対応のための協働のガバナンスの空間を指す。ただし本研究では、その協働関係の中でも特に、行政と地域コミュニティの関係に焦点を当てて検討を進める。また、防災については、災害発生前の予防、応急対応、復興にいたるすべてのフェーズを含むものとする。

地域防災領域に焦点を当てて研究を行う理由は、災害は地理的にまとまった形で被害を生じる傾向にあること、災害時は近隣関係での共助活動が重要となること、ライフラインや社会サービスの機能低下が伴うことも多く、地域内外との連携・調整のために、小地域～広域の地域的なまとまり相互のネットワークも重要となることが挙げられる。

ジェンダー (gender) は社会的・文化的に構築された性のことを指し示すものであるが、近年では身体的性 (sex) も含むものと捉えられるようになってきている。そして、地域防災領域へのジェンダーの視点の導入の必要性については、複数の理由が挙げることができる。

まず、災害時には、被災者の命と心身の健康の問題に直結する、衛生・栄養・育児・介護といった増大するケアニーズへの対応が困難となるため、現実にケア役割の多くを担っている女性の存在が防災上極めて重要となる。しかし、男女の間の発言力・影響力の差異により、十分に災害時の困難やニーズが可視化されない、意思決定において女性の関与が難しいといった状況があり、それらが防災対策や被災者支援の質の低下をもたらす可能性があることが挙げられる。

また、災害被害と防災に深くかかわる、少子高齢化、過疎化、地域組織の担い手不足や組織離れといった問題についても、ジェンダーという要因を避けて通ることはできない。

そのため、行政と地域コミュニティのそれぞれの防災体制と、両者の協働体制におけるジェンダー関係、つまり男女の間の役割の配分、協力関係の有無や内容、実際の発言力・影響力の差異は、災害対応力を構成する大きな要素と捉える必要があると考える。

国連では2005 (H17) 年の段階ですでに防災対策におけるジェンダー主流化が唱えられているものの、わが国のジェンダー視点による災害研究、防災政策、被災者支援、地域コミュニティ支援は、国際的に比較するとかなり遅れているといわざるを得ない。

ただし、国際的に見ると災害が多発しているのは主に途上国であり、海外では途上を対象とした開発援助の知見に基づく研究や支援のノウハウが多くを占めている。

一方、わが国は先進国でありながら災害が多発しているため、一定の対策の蓄積があること、世界的にも少子高齢化が極度に進行する特殊な状況なども踏まえると、国内において災害とジェンダーの研究を進める上では、独自の理論的枠組みの構築も必要と考える。

そこで1章では、地域防災領域をめぐる現状と課題について、ジェンダーの視点を踏まえる形で整理したうえで、本研究の目的と方法について提示する。

## 1.1 地域防災領域をめぐる現状と課題

ここでは、マクロな社会状況、とりわけ戦後日本の社会変化を踏まえる形で、地域防災領域を

めぐる現状と課題について整理する。

### 1.1.1 社会変容に伴う災害リスクの複雑化

#### 1) 戦後日本の社会変容とジェンダー

日本はその地理的特性により、古来より多くの災害に見舞われてきたが、近年は社会の変化にともない、災害リスクはより一層複雑化している。

戦後のわが国の防災対策は、伊勢湾台風を契機に1961（S36）年に制定された災害対策基本法（以下、災対法）により本格化した。地域に根差した防災活動に関しては、戦前から防火活動に関する組織化が全国で進んできたが（例：戦前の消防組、戦後の消防団、婦人防火クラブ）、東海地震説などを踏まえ、大規模地震災害に備えた地域住民主体の防災活動の重要性が唱えられるようになった1970年代からは、行政の後押しのもとで自治会等をベースとした自主防災組織も全国的に設立されるようになった。

しかし、高齢化による要配慮者の増大、少子化による若い世代の減少、防災活動および自主防災組織の基盤となってきた自治会・町内会の加入率の低下（注 1-1）などによる共助力の低下、自治体の財政悪化に伴う市町村合併、職員の大幅削減などによる救援力の低下など、災害対応における困難要因が増している。

ちなみに、伊勢湾台風と災害対策基本法が成立した時期に当たる1960（S35）年の高齢化率を見ると5.7%であり、単純な人口比率では11.2人の現役世代（20-64歳）で一人高齢者（65歳以上）を支える状況であったが、2021（R3）年時点では同28.9%・2.1人となっている（注 1-2）。

また、経済情勢の悪化等により、共働き世帯も7割近くに上り（注 1-3）、土日や夜間に働いている人も少なくない上に、高齢者でも働き続ける人が増えている。そのため、従来から地域活動の主要な担い手であった女性、高齢者の力を安易に期待できない状況にある。

近年は、津波や洪水など緊急に避難行動を要する災害で高齢者が多く亡くなるケースが目立つ（例：東日本大震災、西日本豪雨水害）。また、避難生活の劣悪な環境や支援の不足により命を落とす災害関連死の増加、住宅を修繕できないまま劣悪な環境で支援から取り残される在宅被災者の問題の顕在化、世帯分離、被災による過疎化の急激な進行など、被害も複雑さを増している（注 1-4）。

こうした社会の変化の背景に、社会全体における都市化の一層の進行という現象があることはいうまでもない。大都市では、肥大化した人口、密集した住宅や細街路、複雑化したライフラインなどにより、災害時の火災リスク、避難リスク、支援リスクは増大する一方で、地方では過疎化が進行してきた。

また、都市的生活様式の浸透に伴い、あらゆる地域で人々の関係性と地域社会の共同性が変質していった。かつては、水資源、里山、道路などを地域住民が共同で処理していたが、あらゆる面で専門処理が進み、共同の契機が激減していくことで、日常生活でのコミュニケーション機会は減り、共同体の意義も希薄化していった。また、豊かさが増す中で、子どもの死亡率が大きく下がり、子どもは少なく産んで手厚く育てるという傾向が強まり、少子化につながってきた（藤田・浦野正樹 2005）。

1990年代に入ると経済の成熟とグローバル化の影響による産業構造の変化が加速し、製造業が海外へ流出するとともにサービス産業が徐々に主流化した。そして、バブル崩壊を経て、2000年代以降、現在もつづく雇用の不安定化と格差拡大を伴う形での景気低迷の時代に入る。

その結果、男性片働きで家計を支えることが難しい/リスクが高い状況となり、働く女性の割

合が増加してきたが、女性の賃金水準は低く抑えられたままであり、また子育て・介護支援サービスの不足や質の問題も依然として社会課題となり続けている。

このような産業構造の変化に加えて、価値観の変化も伴う形で社会全体の個人化が進む状況は、第二の近代といった概念とともに議論されてきた現象であり、欧米各国は日本に先駆けて諸課題に直面してきた。

近代化以前の社会においては、人々は身分・職業・共同体・伝統などの中に埋め込まれ、人生における選択の自由はほとんどなかったが、その分、確固としたアイデンティティや役割、支え合いの力などにより精神面や生活面の安定性を得ることができていた。その後、近代化によって人々は自由を得るとともに、身分・共同体・伝統などの影響とそこでのセーフティネットの機能は失われていったが、代わりにセーフティネットの役割を果たすようになったのが家族（近代に特徴的な家族形態としての「近代家族」（注 1-5））と職場（労働者という階級）であった。

第二の近代とは、こうした近代化がさらに進むことで、近代が作り上げた基盤をも掘り崩すような不安定な社会状況を指す。第二の近代へと進んだ社会では、人々はより自由に生き方を選択できるようになったものの、家族や職場に安定性を見いだすことさえ難しい傾向となり、個人単位でさまざまなリスクに立ち向かう必要がある社会となっていった。Beck が、こうした近代化が一層進んだ状況を「リスク社会」と表現したことは広く知られているが、それは、気候変動や原子力事故など資本主義経済の進展による地球レベルでの環境問題の深刻化だけでなく、こうした近代化の進展の上で避けることが難しい、個人化に伴うリスクも含めた議論であることをここで改めて確認しておく（Beck 1986=1998; 伊藤 2017）。

わが国の防災対策を考える上では、こうした社会変容が災害のインパクトを大きくしているであろうことと、社会全体の状況の変化とそれに対応した防災以外の政策、特に子育て・福祉・仕事・地域振興、そしてジェンダー平等に関する領域についても、正面から織り込むことを避けて通ることはできないと考える。

なぜなら、このような社会の変化については、ジェンダーの視点を脇において議論することは難しいためである。個人化と、家庭および職場の不安定化が同時進行することで、子育て・介護といったケアをだれが担うのか、家庭と仕事の両立をどう可能とするのか、女性の経済的自立をどう実現するのか、社会保障を世帯単位から個人単位で考えていく必要性など、家庭、経済から社会保障まで幅広く変化を迫られるためである。もちろん、このような社会の変化に柔軟に対応するためには、社会の意思決定の場におけるジェンダーバランスも極めて重要となる。

## 2) 災害被害の複雑化の現実

近年の災害では、現場で顕在化した複雑な課題に対するさまざまな支援が試みられており、特に、高齢者の避難行動や避難生活における困難と支援の必要性については、阪神・淡路大震災以降広く議論されてきたが、子どもや障害者などの困難や支援ニーズはいまだに可視化されにくい傾向にある。

たとえば、東日本大震災と福島第一原発事故という二重の災害に見舞われた福島県では、福島県助産師会が海外の NGO の資金支援を得る形で、さまざまな妊産婦支援を展開した。妊婦・母子訪問、デイサービス、子育てサロン、助産所での産後入所ケア/デイケア、電話相談などである（福島県助産師会 2014）。

しかしながら、当時の福島県助産師会の会長へのインタビューでは、こうした妊産婦の支援ニーズは災害前から生じていたものであり、災害で顕在化したものであると述べている。かつては、

妊娠・出産すると、実の母親もしくは義母がじっくりと寄り添って育児を手伝ってくれるのが常であったが、現在は妊産婦の親の世代も仕事を続けなければ家計が厳しいというケースが多く、長期間にわたって育児を手伝うことは難しい状況にあるため、もともと妊産婦は孤立しがちであったところに、災害によって夫も仕事が忙しくなるなど、より一層、支援を得られない状況に追い込まれる状況となったと指摘している。

原発事故に対する妊産婦たちの不安は決して軽んじるべきではないが、この事例は、平常時に存在する脆弱性（妊産婦支援の不足と孤立した育児）との関係で災害の影響やニーズについて分析することの重要性を示した事例といえる。なお、この福島県助産師会の支援活動は、その後、県の事業として補助金を受ける形となり継続して実施されている。

また、復興期には、被災者それぞれの状況に応じた生活支援が必要であるが、過去の被災地を見ると、十分に復旧していない被災エリアに残る/戻った人のサポート、仮設住宅での孤立防止、復興まちづくりや災害復興公営住宅でのコミュニティ形成支援などが求められてきた。そのため近年は、復興期において、被災自治体の社会福祉協議会が行政との連携のもとで地域支え合いセンターを立ち上げ、生活支援員を配置して総合的な支援にあたるという流れが出来てきつつある。

さらに、災害ケースマネジメントという支援の取り組みも広がっている。自宅が災害の被害を受けたものの、支援制度の間で修理費用の工面ができず、劣悪な住環境で暮らしつつける在宅被災者という存在が顕在化したことがきっかけとなり、災害支援ボランティアや弁護士が中心となって始まった取り組みである。そうした被災者は住宅だけでなく、医療・福祉・仕事などさまざまな困難を複合的に抱えているケースも少なくないため、一人ひとりのケースごとに、行政、専門職、NPO・ボランティアなどが連携して支援を行っていく手法である（注1-6）。

災害後はDVや虐待の問題が深刻になる場合も少なくないが、たとえば宮城県の石巻市では、東日本大震災後に、DVや児童虐待・介護における虐待の問題が頻発するようになったこともあり、2014（H26）年度より庁内に虐待防止センターを立ち上げている。センターは、高齢者、障害者、子育て、男女共同参画の各担当部局が内部連携する形となっており、県の相談機関、警察、そして学校、地域コミュニティ、NPO・ボランティアともネットワークを構築してする形で、総合的な相談体制を構築して支援に当たっているが（注1-7）、こうした体制と取り組みは、近年、厚生労働省が進めている地域共生社会推進政策を先取りした形と見ることもできる。

### 1.1.2 ジェンダー視点から見た災害被害と構造的な要因

次に、ジェンダー視点からみて、具体的にどのような災害リスクや被害が生じているのかについて、その背景要因も含めて見ていく。

#### 1) 国連機関による課題認識

表1-1は、国連防災機関（UNISDR、現・UNDRR）等が発行した“Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive Policy and Practical Guidelines”（UNISDR, UNDP and IUCN 2009）にまとめられている情報をもとに筆者が作成したものであるが、この表に、他の情報も踏まえて補足を加える形で、国際的な議論について概観する。

なお、災害の被害について議論する際には、当然ながら、国や地域の社会・経済・政治・環境などによって傾向が異なることも踏まえる必要があるが、国際的に見ると災害が多い途上国での問題が大きく反映される傾向にある。

表 1-1 ジェンダーによって異なる災害と脆弱性における影響

条件/状況	特に女性に関係すること
①突然発生する直接被害 (洪水・サイクロン・津波・土砂災害など)	女性の方が多く犠牲となる傾向。水泳など避難のスキルがない、男性の同伴なしに自宅や村を離れられない、民族衣装、女性が世話をしている作物や家畜を失い子どもの食べ物が得られない
②緩慢な災害の影響 (早魃、植林、土壌劣化など)	水・食料を確保するための負荷が増える（もともと女性の役割であることが多い）、男性が出稼ぎに出ることで女性世帯主の家庭が増える、女性の食料・飼料・薪・粟草へのアクセスが減少する
③早期警報へのアクセスの不充分さ/対応の難しさ	多くのケースで女性に警報が届いていない、警報に対してどう対応すべきかがわからない、女性は子どもや高齢者のケアを担っていることが多い
④土地と財産に対する権利の不充分さ	女性世帯主の土地は狭い、女性は生産と市場への関与が難しい、環境の変化変対応力が低く作物をうまく育てられない場合がある
⑤収入の低さ	先進国でも途上国でも、女性の収入は男性の70～80%。インフォーマルセクターで働いていることが多く雇用が不安定、結果として食料不足・作物被害・災害の際の影響が大きい
⑥教育レベルの低さ	世界の非識字者の2/3は女性で、情報へのアクセスを妨げる、災害への備えや対応のための能力に限界をもたらす
⑦意思決定の場への参画度合いの低さ	社会文化的規範等の壁が女性の意思決定の場への参画を妨げる、女性たちのニーズや関心は届かず、政策や事業から見落とされる
⑧資源へのアクセスの困難さ	女性は市場・金融・情報・救援サービスへのアクセスの不平等の影響を被りやすい、結果として災害の損失からの回復のための能力が相対的に低くなる

(出所) UNISDR, UNDP and IUCN (2009) Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive Policy and Practical Guidelines, p36-38 をもとに筆者作成

表の内容を見ていこう。まず、①突然発生する直接被害および③早期警報へのアクセスの不充分さ/対応の難しさに関しては、犠牲者の男女比を見るとわかりやすい。

災害の犠牲者については国際的には全体に女性の割合が男性よりも高い傾向にあることがわかっている。たとえば、1991年にバングラデシュを襲ったサイクロンでは、約14万人が犠牲となったが、その90%を女性が占めた (Ikeda 1995)。また、2004年に起きたインド洋津波でも、女性が多く亡くなっている。背景として、避難のスキルがない、男性の同伴なしに自宅や村を離れられない、子どもや高齢者のケアを日常から行っているため自宅にとどまり逃げない/逃げられない、民族衣装の影響 (津波や洪水時にサリーなどが体に絡まる)、警報が女性たちに届かない傾向にある、といったことが挙げられる (角崎 2007)。

2003 (H15) 年8月にフランスを襲った熱波では14,800人以上が死亡したが、犠牲者は主に75歳以上の高齢女性であった (Pirard et al. 2005)。日本を含む先進国では、高齢化率が高く、高齢者に占める女性割合も高いことから、高齢女性の災害リスクが高まる傾向にあるといえる。

②緩慢な災害の影響としては、干ばつや土壌劣化など、緩慢な災害では、水や食料を確保は女性の役割であることが多いため女性の負担が増大する (例: 水を運ぶだけで何時間もかかる。女兒がこうした役割を担う傾向にあり、学校に行くことができない)、食料・飼料・薪などを得にくくなる、男性が出稼ぎに出ることで女性世帯主の家庭が増える、といった影響がみられる。

④土地と財産に対する権利の不充分さについては、女性世帯主の土地は狭い、女性は生産と市

場へのアクセスが難しい、環境の変化への対応力が低く作物をうまく育てられない、といった問題が挙げられる。

⑤収入の低さについては、途上国でも先進国でも女性の収入は男性の70～80%程度であること、インフォーマルセクターで働いていることが多く雇用が不安定であるため、災害時に収入が減る/仕事を失うリスクが高いことが挙げられる。

⑥教育レベルの低さについては、世界の非識字者の2/3は女性が占めるという厳しい現実がある。こうした状況は女性たちの情報へのアクセスを妨げ、災害への備えや対応のための能力に限界をもたらすことにつながる。

⑦意思決定の場への参画度合いの低さについては、社会的・文化的規範等の壁が女性の意思決定の場への参画を妨げる傾向にあり、その結果、女性たちのニーズや関心は政府や支援関係者に十分に届かず、政策や事業から見落とされることにつながる。

⑧資源へのアクセスの困難さについては、他の要因とも関係するが、女性は市場・金融・情報・救援サービスへのアクセスの不平等の影響を被りやすい傾向にある。

加えて、性暴力、性的搾取、DV、虐待といったジェンダーに基づく暴力(GBV)も、途上国、先進国を問わず起きていることも認識する必要がある(Houton 2009; 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編 2013; 鈴木・沼澤・森越 2021)。そのため、人道支援(難民や被災者支援)の国際基準においてもGBVに関するものが作成されている。また、国連難民高等弁務官事務所では、専用のサイトも設けている(注1-8)。

なお、NeumayerとPlümperは、1981(S56)年から2002(H14)年の間に起きた141カ国の災害を対象に、自然災害とその余波による死亡率との関係で、少女と女性に特有の脆弱性について分析している(Neumayer & Plümper 2008)。そして、①自然災害は男性よりも女性の平均寿命をより低下させること(自然災害とその影響は、平均して男性よりも女性をより多く死亡させるか、男性よりも女性をより早い年齢で死亡させる)、②災害が強ければ強いほど、この平均寿命の男女差への効果は強くなること(大規模災害は小規模災害よりも女性の平均寿命により深刻な影響を与える)、③女性の社会経済的地位が高いほど、平均寿命の男女差への影響は弱くなることを明らかにしたうえで、女性の災害死亡率が男性に比べて相対的に高い要因は、日常の社会経済的パターンに組み込まれた、社会的に構築されたジェンダー特有の脆弱性であるとしている。

ただし、男性の死亡率を高めているケースもある。例えば、ハリケーン・ミッチが中米を襲ったとき、男性の犠牲者の方が多かったが、これは屋外での活動に従事していたためだけでなく、危険に直面したときの予防措置が少なかったためである(Bradshaw 2004)。背景として、男性は「強い性」であるとされ、用心する必要がないと信じたり、社会が英雄的な救助行動をとることを期待されていることが考えられる。

以上から、それぞれの国の社会状況や、シチュエーションによっても、災害の影響のジェンダー差が生じ得ることがわかる。

## 2) 国内の状況

次に、国内の災害における課題について、ジェンダー視点を踏まえてみていく。

表1-2は、東日本大震災女性支援ネットワークが、国内で起こっている災害課題について、ジェンダーおよび多様性の視点からまとめたものである。

表 1-2 国内の災害におけるジェンダー・多様性の視点から見た被災者（地）の問題

課題の領域	課題の主な内容
① 生活環境	プライバシーや衛生問題、乳幼児・障害者・認知症など集団生活になじまない人と家族の困難
② 救援物資	育児・介護用品や女性用品の不足傾向、在宅避難者が物資を受け取れない
③ 心身の健康	女性の不眠傾向、便秘、生理時の困難、婦人科系の疾患、妊産婦・褥婦の医療支援不足
④ 安全面	DV・性暴力・ハラスメント（被災者・支援者ともに、加害者・被害者のいずれにもなり得る）
⑤ 性別役割の強化	家事・育児・介護の重労働化、受け入れ親族の世話、避難所での炊き出しや掃除の女性への過度な負担の一方で、避難所運営などの負担の少数の男性への集中。結果として、衛生・環境・生活面などにおける改善の遅れ
⑥ 経済生活	解雇、保育・介護支援が不十分な状況下での就労、支援制度等の世帯主義による義援金・支援金・補償金などの使途へのアクセスの欠如（とりわけ DV 被害女性）、母子家庭の貧困化など
⑦ 意思決定に関わる男女比の偏り	避難所運営をはじめ地域の共助・支援活動・復興協議の場などの責任者や委員の大半が男性、復興アンケートは世帯主宛で、女性や若者の意志が反映されにくいなど
⑧ 復興期の家庭・地域での人間関係	男性の孤立・引きこもり・不慣れな介護の問題、DV・児童虐待、住宅再建等をめぐる家族関係、復興後のコミュニティのあり方

（出所）東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編，2012，『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査 報告書』p40 に筆者が一部加筆

東日本大震災女性支援ネットワーク（2011（H23）年6月～2014（H26）年3月）は、ジェンダーに起因する問題にかかわってきた研究者や専門性の高い市民団体の関係者で構成された団体であるが、この表は、東日本大震災の被災地での調査および国内の過去の災害の事例に基づいて作成されたものである。

国内では、2005（H17）年に国の防災政策にジェンダーの視点が入り入れられたものの、自治体の具体的な取り組みは不十分であり（全国知事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会 2008）、東日本大震災ではさまざまな問題が噴出したことから、改めて問題が浮き彫りになった。

ちなみに、わが国の防災対策では1990年代前半より、災害時の緊急避難行動が難しい要介助の高齢者・障害者を中心に、傷病者、妊産婦、傷病者、外国人などを災害弱者と位置づけてきたが（現在の政策用語としては「要配慮者」）、その際の基準は、身体・情報・判断の面で何らかのハンディのある人達であった（消防庁 1993）。また、阪神・淡路大震災では高齢者を中心に避難生活の環境悪化で命を落とす災害関連死が多発したため、環境変化への対応のむずかしさも要因に加わった。

その後も、高齢化の進展とともに災害時の高齢者支援が大きなテーマとなってきたことから、国内では、障害者、妊産婦・乳幼児、外国人などの支援は、防災対策の主流からはずれがちであり、特に障害者や外国人については、主に民間団体が支援の道筋を作ってきた側面がある。

加えて、ジェンダーの視点が不十分であることから、女性特有の困難はもとより、要配慮者をケア者する人たち（多くが女性の家族、医療・福祉・保育等の専門職、行政職員など）の存在が可視化されづらく、ケア者への支援という視点も欠落する傾向にあることから、災害時の要配慮

者の支援の質を十分維持・向上の妨げの要因になっているといえる。

以上を踏まえて表 1-2 を見渡すと、ジェンダーの視点を入れることで、災害時の被災者（地）の困難及びニーズを、より多角的に可視化できることが改めて理解できる。

特に、⑤性別役割が強化される傾向と⑦意思決定に関わる男女比等の偏りは相互に関係するものであるとともに、他の問題を生み出す構造的な要因ともなっている。

日本は、政治・経済・教育・健康の面から男女格差を国際比較したジェンダーギャップ指数（GEM）で常に下位にランキングされていることからわかるように（2022 年は世界第 116 位）、国際的に見ても男女間の格差が大きい国であり、特に、政治と経済の領域への女性の参画が遅れている。

実際、自治体・地域組織・企業のいずれにおいても、指導的立場における女性の割合は男性に比べて非常に低い。具体例として自治体に関するデータを挙げると、2021（R3）年度の市町村の本庁課長相当職でも女性割合は 18.4%と 3 割にも満たず、本庁部局長・次長相当職の職員では 10.7%と非常に低い割合にとどまっている（注 1-9）。

4 章で詳しく検討するが、実際、自治体の防災計画を決定する地方防災会議の委員、災害対策本部の本部員、復興計画を策定する委員会等における女性割合の低さが、政策や被災者支援の質に影響することを示唆する調査データが存在する。

こうした国内の災害における、直接的・間接的な影響のジェンダー格差を全般的に証明することは本研究の主な目的ではないが、参考までに（a）犠牲者および緊急避難行動、（b）避難生活、（c）GBV（性暴力・DV など）、（d）雇用・労働、（e）男性の困難、（f）地域コミュニティおよび地域防災活動、（f）行政および防災政策のテーマに絞り、具体的な影響について見ていく。

まず、（a）犠牲者と緊急避難行動については、仕事や家族ケアに関する性役割と避難行動の関係、避難行動の際のリスク認知、避難のきっかけとなった情報、家屋の堅牢さなどについて、男女の差異を踏まえた分析が重要となるが、津波や風水害などの緊急避難行動が求められる災害に関するものとしては、宮野らによる 1946（S21）年の南海地震で特に津波の被害が大きかった 5 地区を対象とした調査（宮野・望月 1988）、鴈澤らによる 1993（H3）年に起きた北海道南西沖地震で津波の被害を受けた 3 地区の調査（鴈澤・紀藤・貞方 1995）、和歌山県内における台風接近時のある地区の避難行動に関する調査（落合・稲荷 2013）などに加えて、津波による死者・行方不明者が 2 万人以上にのぼった東日本大震災における複数の調査が挙げられる（内閣府男女共同参画局 2012; 麦倉・梶原・高松 2015; 立木 2016; 北村 2021）。

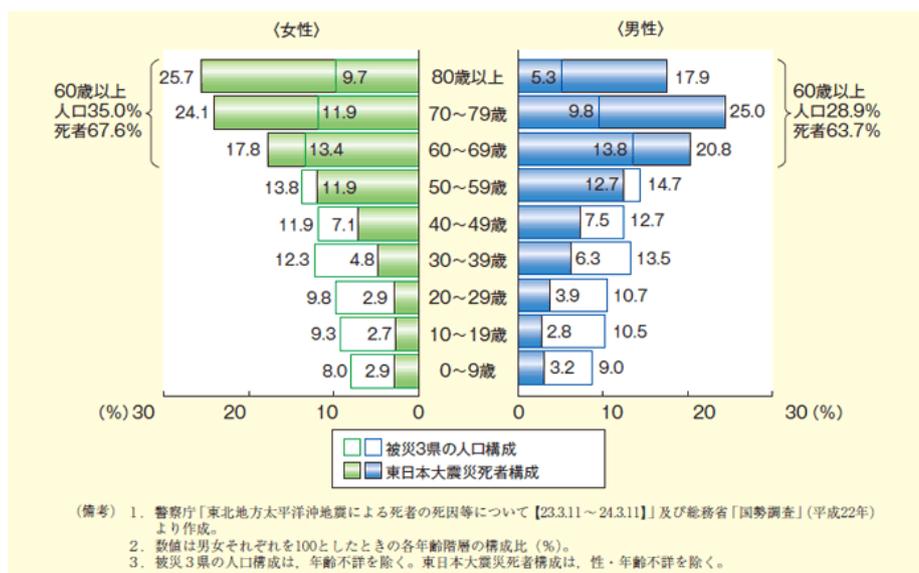
地震による家屋倒壊による犠牲者が多かった 1995（H7）年に起きた阪神・淡路大震災については、石井らによる、激甚な被害のあった地区を対象に性別・年齢・地区による直接死の死者の傾向についての調査（石井・山崎・生井 1996）、田宮らによる性別・年齢・身体状況（障害・難病）・経済力（生活保護）との関連について検討した研究がある（田宮・土屋・井口ほか 2013）。

なお、阪神・淡路大震災では、直接死・関連死を併せると 6,432 人が死亡しており、そのうち約 900 人が災害関連死である。また、兵庫県によると、県内の直接死・関連死を併せた県内の死者数は 6,402 人のうち、男性 2,713 人・女性 3,680 人（性別不明 9 人）と、女性が男性の 1.36 倍多くなっているが、直接死については高齢者や低所得者ほど地震に弱い住宅に住む傾向にあったこと、関連死については高齢者の犠牲者が多いことから、女性の犠牲割合の高さにつながったと考えられる。

一方、東日本大震災では、東北 3 県の死者数を見ると女性が男性よりも約 1,300 人多いものの、全体の犠牲者数が 2 万人近いため、阪神・淡路大震災ほど男女差は大きくはなかった。

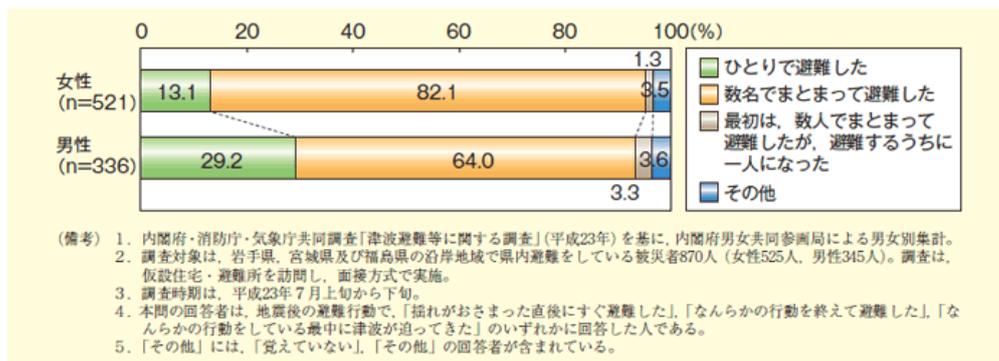
図 1-1 の震災前の人口と比較で男女別・年齢階級別の犠牲者数を見ると、高齢者で女性の犠牲者数が多いこと、10～19 歳の多くが学校に通っている世代の犠牲者が最も低いことがわかる。筆者が厚労省の死者数に関する統計データを使って、70 歳未満と 70 歳以上で死者数とその割合を比較したところ、全世代では女性の死者は男性の 1.16 倍であるが、70 歳未満ではほとんど変わらず、70 歳以上では 1.35 倍であった。ただし、震災直前の人口に占める死者の割合を見ると、男性のうち 70 歳以上は 15.1%、女性のうち 70 歳以上は 21.6%で、70 歳以上の女性は男性の 1.43 倍であったことから、高齢女性の死者の多さは、高齢女性の多さを反映しているといえる。

なお立木は、高齢者の人口に占める犠牲者の割合は、岩手・宮城・福島の 3 県のいずれにおいても、女性よりも男性の方が高いことを明らかにしているが、その要因として、高齢男性は家族によって在宅で介護されている人が多い一方で、女性は介護する人がおらずに施設に入所していた人が多かったことを挙げている（立木 2016）。



(出所) 内閣府 (2012) 『平成 24 年版男女共同参画白書』 p.5

図 1-1 東日本大震災における男女別死者数と地域人口の年齢構成比較



(出所) 内閣府 (2012) 『平成 24 年版男女共同参画白書』 p.11

図 1-2 避難するとき一緒に行動した人 (男女別)

避難行動に関しても、ジェンダーの視点は重要である。

内閣府男女共同参画局による、東日本大震災後の被災地を対象とした調査によると、津波から避難するさいに一人で避難した人は男性の割合が高く、複数で避難した人は女性の割合が高いという結果が得られた（図 1-2）（内閣府男女共同参画局 2012）。実際、被災地の女性防災リーダーのインタビュー調査からは、家族以外にも、近隣や見知らぬ人の避難誘導・支援にあたった経験が語られている（日本防火協会 2012）。

背景として、平日昼間の発災であったため、女性と高齢者が主体とならざるを得なかったこと、高齢者や乳幼児などのケア役割から、家族や近隣の人と一緒に避難したケースが多かったと推測される。

実際、女性の場合は、家族を迎えに行ったことで早期避難のチャンスを逃し、犠牲となったケースも少なくないことが研究で明らかにされているが（北村 2021）、家族や他者を助けたケースも少なくない。

住民の避難誘導や、そうした行動による犠牲という点、男性の消防団員や地域リーダーについて語られる傾向にあるが、支援しようとした対象や結果いかににかかわらず、女性たちの避難行動も、リーダーシップの発揮という視点から見ること重要と考える。

(b) 避難生活については、災害救助法に基づき、とりあえずの雨風をしのげる程度の避難施設の確保と、最低限の給水と食事の提供が目指されてきた。しかし、阪神・淡路大震災では、高齢者を中心に避難所や在宅での避難生活を通して命を落とす人が数多く生じたこともあり、避難生活期の高齢者支援についても関心が高まるようになったが、改善が十分に進んだとはいえない。

また、内閣府男女共同参画局は、厚生労働省研究班による東北 3 県の被災地を対象とした「東日本大震災被災者の健康状態等に関する調査」のデータを使い、被害の大きかった陸前高田市と石巻市について男女別に分析しているが、睡眠障害が強く疑われる人は、陸前高田市は女性 44.4%・男性 27.7%、石巻市は女性 50.2%・男性 32.4%と、女性の割合が高かった。こころの状態を測る指標をみると、個別対応が必要とされる重症群は、陸前高田市では女性 7.0%・男性 3.3%、石巻市では女性 8.4%・男性 6.0%と、女性のほうがやや多いとの結果が得られた（内閣府男女共同参画局 2012）。

(c) GBV（性暴力・性的ハラスメント・DV など）については、阪神・淡路大震災の折にも、被災地の女性団体や男女共同参画センターなどにより問題提起が行われていたが、社会的に取り上げられる状況にはなかった。しかし、東日本大震災後、前出の東日本大震災女性支援ネットワークが国内で初となる災害時の女性と子供に対する暴力の実態調査を行ったことで（東日本大震災女性支援ネットワーク 2013）、エビデンスとともに問題提起を行うことが可能となり、マスコミ等でも正確な報道がなされるようになった。

本報告書によると、（DV 関連を除く）性暴力・性的ハラスメントについては、盗撮、痴漢、強姦、強姦未遂などが発生しており、被害者は幼い子供（男児を含む）から 60 代以上の女性まで幅広層にわたっていること、DV については、身体的暴力だけでなく、経済的暴力、精神的暴力、性暴力のいずれのパターンもあったことが報告されている。

(d) 雇用・労働については、女性は非正規雇用の割合が高いことから災害時に解雇されやすいことが挙げられるが、岡田は、東日本大震災の被災地の女性労働者が人員削減対象となって生活苦に直面する様子を報告している（岡田 2012）。また、内閣府男女共同参画局が厚生労働省のデータを使って分析した結果、東日本大震災後から約 1 年経った 2012（H24）年 2 月時点での東

北3県における雇用保険受給者実人員は、女性3万4,256人、男性2万4,060人で、前年同月比でみると、男性は約1.7倍に対し、女性は約2.3倍となっていた（内閣府男女共同参画局 2012b）。

浅川は統計データを活用し、東日本大震災後の東北3県の産業別の就業者数の変化を分野別・性別で比較しているが、男女ともに一次産業の就業者数が大きく減ったこと、増加が目立つ分野は、男性が建設業、女性は医療・福祉であったことを明らかにしている（注1-10）。

浅川は、性別による就業動向に関する詳しいコメントはしていないが、女性の場合は資格面のハードルが低い介護職へのシフトが多いとみられるため、給与水準は低く抑えられているであろうこと、男性が多くシフトした建設業は復興需要の減少とともに労働市場は縮小する可能性があることから、中長期的には、家計の持続性に問題を生じる可能性が考えられる。

(e) 男性の困難に関しては、東日本大震災において多くの男性の消防団員が犠牲となったことが知られている（総務省消防庁編 2013: 176-178）。また、統計データはないものの、北村の調査なども踏まえると（北村 2021）、一般市民でなおかつ家族以外の人を対象に津波からの避難支援に当たった人の犠牲者に占める割合は、男性のほうが高い可能性がある。それは、自治会や自主防災組織の役員を務める人は男性が圧倒的に多いこと、消防団OBもほぼ男性であるためである。

自殺は平常時から女性よりも男性のほうが多いが、東日本大震災ではこの傾向が強まったことがわかっている（内閣府男女共同参画局 2012）。阪神・淡路大震災後の仮設住宅における孤独死は233人で、女性72人・30.9%に対して、男性161人・69.1%と男性が女性の2倍以上となっている（阪神・淡路大震災記念協会 2000）。

さらに東日本大震災では、被災による家族形態の変化や過疎化の進展により、男性が親やパートナーの介護を担うケースが急に増え、介護者の男性の孤立を防ぐための支援が行われるようになった地域も見られる（注1-11）。

そのため今後の防災対策においては、こうした男性性（男らしさやそれにもとづいて与えられる役割や責任など）ゆえに生じる、災害時の犠牲者や困難の傾向についても、十分に考慮に入れる必要があると考える。

(f) 地域コミュニティおよび地域防災活動に関しては、災害時に対応すべきとされる課題が広がる一方で、その認識が不十分である上、担い手の確保が難しいという状況にある。

詳しくは次節で触れるが、まず、災害発生前後で問題となるのが、緊急時の避難行動において移動が難しい高齢者や障害者などの支援であり、避難生活での助け合い活動である。

いずれにおいても、家族ケアを担っている女性たちや、福祉活動や子育て関連の活動をしている女性たちの防災活動への参加やリーダーシップの発揮が重要となるが、自治会や自主防災組織の役員の多くが男性であり、意思決定の場への女性の参画が進まない状況にある。また、組織でのポジションを得ていても、実際の協議や活動の場面における男女の間の発言力・影響力には差異も存在すると考えられるため、女性の参画については、形式的な側面と実態の両面から見ていく必要があると考える。なお、従来主流だった、地域婦人会などを基盤とした地縁型の女性防災組織が減少する一方で、異なるタイプの女性防災リーダーも増えているだけに、地域コミュニティがこうした人材とうまく連携できるかどうかも課題と考える。

(g) 行政および防災政策については4章で詳しく述べるため、体制面の課題について簡単に触れておく。まず、市区町村における、地方防災会議（自治体の防災計画の策定の場）の委員に占める女性割合は、2021（R3）年度の平均で9.7%といまだに低く（内閣府男女共同参画局 2022）、

同年度の防災・危機管理担当部局の女性職員の割合も平均で9.9%であった（注1-9）。

また、災害が起きると災害対策本部が立ち上がるが、本部員は部長級の職員が就くことになる。東日本大震災及び熊本地震の調査によると、災害対策本部員の女性割合は5%程度にとどまっております。熊本地震では、衛生・栄養・育児・介護・安全といった、被災者の命・健康・人権に直結する問題について、細やかな指示が充分に出されていない傾向にあったことが調査によっても確認されている。さらに、被災自治体における復興計画を策定する委員会等のメンバーに占める女性割合も平均で1割強と大変低い状況にあった（内閣府男女共同参画局 2012a, 2017）。

このように、防災政策の意思決定の場への女性の参画の低さが、被災者支援の質に影響していることが、各種の調査からも明らかになりつつある（内閣府男女共同参画局 2012a, 2012b, 2017; 大沢編 2018）。

### 1.1.3 地域防災領域をめぐる課題

本論文における主な研究対象は、自治体と地域コミュニティの連携関係を核とした災害対応体制としての地域防災領域であるが、前述のとおり、災害対応面からみると非常に難しい状況に置かれている。そのため、特に次の三点において具体的な改善が必要と考える。

一点目は、行政側が公助の限界という言葉説を前面に押し出す一方で、自治体側の救援体制の全体像や、公助と共助の連携方針を十分に示さないまま、地域コミュニティにおける共助活動に過剰な期待がかけられる傾向、二点目は、行政および地域コミュニティ内部の縦割りの傾向、三点目が、全体的なジェンダーの視点の欠如もしくは不十分さである。

過去の災害を踏まえると、緊急時の避難行動から避難生活、生活再建、復興まちづくりにいたるまで、求められる対応は複雑化しているうえ、住民の地域組織離れ、担い手の高齢化といった厳しい状況もあるため、小手先の防災啓発や訓練だけで地域防災組織を維持・活性化し、効果の高い災害対応を行うことは困難である。

災害支援ボランティア団体のメンバーとして全国的に活躍している浦野愛が、2016（H28）年に起きた熊本地震の被災地支援に当たった経験を踏まえて避難所における被災者支援の劣悪さについて詳しく報告しているが（浦野愛 2017）、避難生活期の災害関連死も後を絶たない。

また、高齢者・障害者・乳幼児などの要配慮者の命と健康を守るためには、そのケアをしている人の大半を占める女性との関係は切り離せないこと、平日昼間は女性と高齢者が災害対応の要にならざるを得ないこと、地域で福祉や子育てなどの活動を担っている女性たちの存在が重要となること、しかし、働く女性も増えていることから、地域活動と家庭・仕事とのバランスに配慮する必要があることなどを踏まえると、ジェンダーの視点は不可欠といえる。

そのため、行政、地域コミュニティのいずれにおいても、防災関係者だけでなく、子育て・福祉ほかまちづくりに関わる多様な関係者が相互連携する必要があると考える。

ところが、自主防災組織と民生委員・福祉や子育て関係の活動に関わる女性たちが連携できていないケースは珍しくない。また、避難所運営のための住民の組織化（例：避難所運営委員会の立ち上げ）や避難所開設訓練は行われても、避難生活で問題となる衛生・栄養・育児・介護といった多様なニーズへの対応、女性の参画、ボランティア等との連携、在宅避難者の支援などは、これまであまり議論されてこなかった。そして、行政の防災担当部局が、他の部局との連携関係を十分に持たないまま、もっぱら地域コミュニティの防災組織関係者にのみ働きかけるという傾向がそこかしこで見られる。防災担当部局の職員も地域防災リーダーもほとんどが男性である。

そのため、地域防災力の向上においては、地域福祉と地域防災の一体的な取り組みはもちろんのこと、住民主体の地域活動の活性化や協働のための条件整備（多様な主体が連携する形での地域組織づくり、拠点、活動予算、地域担当職員の配置など）に取り組んできた、コミュニティ政策とのすり合わせが不可欠であり、そのプロセスにおいてジェンダーの視点を盛り込み、女性が確実に参画してリーダーシップを発揮できる状況を意識して構築していくことが重要と考える。

なお、過去の災害に目を向けると、手がかりとなる事例が見受けられる。単位自治会などの小地域一連合自治会・小学校区などの広域的自治組織—行政の間で相互に有機的な連携する、サードプレイスが災害ボランティアと連携する形で地域の支援拠点となる、地域の多様な主体の連携関係の中で女性も指導力を発揮する、復興期に行政が複雑化した生活課題に対応するため、福祉・子育て・ジェンダーの視点で内部連携を行い、県や専門機関はもとより、地域やNPOとも連携して総合的な支援を行うといった例である。

たとえば、住民主体のまちづくりで有名な神戸市長田区の真野地区は、阪神・淡路大震災時に、住民による救命救助や消火活動に取り組みつつ、すぐに真野小学校に地区の対策本部を立ち上げ、地元行政の支援はもとより、全国からの様々な支援も受け入れながら、避難所環境の積極的な改善、在宅避難者への食料提供の仕組みづくり（単位自治会との協力により実施）などを行っている。その後も、住民が離散を防ぐための仮設住宅建設や共同再建への取り組みなど、住民主体の災害対応と復興まちづくりが進められた（真野地区復興・まちづくり事務所編 1997；今野2001）。

また、2018（H30）年に発生した大阪北部地震の際には、小学校区の地域自治協議会が立ち上げた地区対策本部のもとで男女双方のリーダーが積極的に連携しあい、指定避難所環境の質的改善と生活支援、在宅避難者への情報提供、災害ボランティアセンターや弁護士会等の外部支援者との連携のなどを有機的に行った地区が存在する（浅野幸子 2020）。

東日本大震災で被災した宮城県利府町のある地区では、地区全体が床上浸水の被害を受ける中、女性の民生委員が地域リーダーたちと連携し、手分けをして自宅に取り残された高齢者・障害者の安否確認を一斉に行い（避難所にあった食料も同時に届ける）、その後も、女性防災組織が中核となる形で、指定避難所を拠点に在宅避難者にも食料や物資が行きわたるよう半年にわたり支援が行われた（注 1-13）。

地域のサードプレイスが災害時に重要な役割を果たしたケースとしては、平成 26 年 8 月丹波市豪雨災害で大きな被害を受けた丹波市前山地区のひなたぼっこカフェの例が挙げられる。周辺に十分な支援が届かないエリアとなったため、このカフェが支援拠点となり、外部の支援団体との連携のもと、無料ミニ喫茶の開設、炊き出し、断水した複数の集落への食事提供、相談会、足湯支援、物資配布などの場となった。その後、支援活動に携わってきた 7 人の女性たちが丹波復興女性プロジェクト会「ぼんぼ好」を立ち上げ、食を通じた交流を続けている（注 1-14）。

以上から、平常時のまちづくりに防災とジェンダーという二重の視点を入れて検証することは、行政および地域コミュニティの内部連携や、行政、地域コミュニティ、ボランティア・NPO、福祉事業所等の間の協働の実態と課題を明らかにし、新たな社会資源を掘り起こすなど、質的な改善を促す効果をもたらすと考える。

なお、戦後間もない時期からの地域婦人会活動の隆盛や、1960 年代以降の住民運動・市民運動を担った女性たちの原動力の背景には、単なる生活ニーズだけでなく、女性としての生きづらさや葛藤もあったこと、実際の活動に取り組む中では相対的に発言力・影響力が弱いこともあり、さまざまな障壁に向き合いながら苦労を重ねてきた側面もあること、活動への理解や時間の捻

出のために、家族との関係や家族ケアの負担との両立に葛藤してきたことなどに目を向ける必要があると考える（矢澤編 1993; 浅野幸子 2008）。

その理由として、かつて地域活動の担い手の主力であった女性と高齢者に関しては、仕事を持つ人が増えており、男性たちも家事・育児・介護の担い手としてふるまうことが期待される世の中となったこと、価値観が多様化する中で、同質性の高いリーダー層で地域運営を行うことには限界があることが挙げられる。

あらゆる世代の男女が多忙であり、ライフスタイルも価値観も異なる状況にあることを前提に、地域活動に参加しやすい環境を整えるためにも、地域活動の中で女性たちが置かれてきた状況を詳しく把握・分析することは意義が大きいと考える。

ちなみに図 1-3 は、地域コミュニティの視点に立ち、災害前後に発生してきた防災対策・災害対応上の課題の傾向について、ジェンダーと高齢者・障害者・乳幼児などの要配慮者等の視点を踏まえ、時系列のもとで筆者がまとめたものである。このようにジェンダーの視点を入れると、地域コミュニティもいかに複雑な災害課題に対処しなければならないかが見えてくる。

図 1-3 地域コミュニティの立場から見た災害対策上の課題

災害発生前後 (緊急避難行動含む)	避難生活期 (在宅避難など含む)	生活再建期
平日昼間は女性・高齢者・子どもが主体にならざるを得ない傾向	避難所の立ち上げ人員の不足、初動の質の確保の問題	住民が離散して復興まちづくりの協議に十分集まらない。女性/若者/マイノリティの意見が反映されにくい
高齢者・障害者・乳幼児連れの人の避難行動が困難	衛生・栄養・育児・介護・女性等の ニーズへの対応の遅れ。女性が支援の意思決定の場に参画しづらい (⇒共助活動と外部支援受け入れの際の質の低下)	
高齢者・障害者等の地域での避難支援・安否確認体制を作るのが難しい	子どもの遊び場・学習スペース・居場所がない	
	子どもや高齢者等の預け先がなく片付けや仕事ができない	
	在宅避難者に情報・食料等が届かない	
	住宅の修理が長期にわたりできない	
	ライフラインの被害・復旧の遅れとそれによる家族ケア全般の困難 (一部の地域だけ復旧が遅れることも)	孤立・引きこもり (男性が特にハイリスク)
	障害者、ひとり親世帯、外国人、経済的に厳しい人々など見落とされがちな人たちの多様な困難 (災害の影響もより深刻)	

(出所) 筆者作成

## 1.2 研究の目的とリサーチクエスチョン

冒頭で述べたとおり、本研究の目的は、地域防災領域にジェンダーの視点を導入することが、災害対応力の向上にいかに関与し得るかについて検証し、防災対策の方向性について政策提言を行うことである。

本研究における地域防災領域とは、基礎自治体レベルにおける多様な主体の協働による災害対応のための協働のガバナンスの空間を指すが、その協働関係の中でも、行政と地域コミュニテ

ィの関係に焦点を当てて研究を進める。災害は地理的にまとまった形で被害を生じる傾向にあること、災害時は近隣による相互の協力が重要となること、ライフラインや救援関係を含めた各種の社会サービスの機能低下を伴うことも多く、小地域～広域の地域的なまとまりとその相互のネットワークが災害対応に際して重要となるためである。

さらに、その地域防災領域の協働関係にジェンダー視点を導入することが、地域防災力の向上において重要な鍵となりうることも確認した。

そこで本研究では、行政と地域コミュニティのそれぞれの防災体制と、両者の協働体制におけるジェンダー関係（男女の間の役割の配分、協力関係の有無や内容、実際の発言力・影響力の差異等）の実態と、その防災体制や実際の災害対応との関連性を明らかにすることをめざす。

以上を踏まえ、本研究では、以下のリサーチクエスチョンに基づき検討を進める。

- ①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
- ②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。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
- ③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

①は、東日本大震災によって、災害対策へのジェンダー視点導入の重要性が徐々に認識され、防災政策も充実しつつあるものの、現実には物資や避難所の環境改善などの問題に矮小化されがちで、子育て支援、雇用・労働、復興まちづくりなど、多岐にわたる課題が見過ごされる傾向にあること、そうした傾向が女性の活躍とその取り組みの幅を広げることを難しくしている可能性があると考えため設定した。

②を設定した理由については、地域防災活動における女性の活躍への期待が高まる一方で、自主防災組織など地域防災活動のリーダー層への女性の参画がなかなか進まない現状が続いていること、行政の防災政策の意思決定に関わる場への女性の参画が依然として遅れていること、形式的には女性が参画していても、平常時の発言力、従来の防災組織としての災害対応のイメージや女性の位置づけなどによって、十分に能力が発揮できないケースも少なくないことが挙げられる。

さらに、近年、従来から存在する地縁型の女性防災組織が減少する一方で、多様なタイプの女性防災リーダーや活動も登場していることを踏まえている。

そのため、地域防災領域における現実の活動を通じた、女性の参画の障壁、男女の間の役割の配分状況、発言・影響力の差異、女性たちの能力や影響力の実際を、多角的に明らかにすることが必要と考える。

③は、①②も踏まえる形での検討となるが、すでに国の計画やガイドラインにおいて取り組みの意義や方向性が具体的に示されている一方で、その定着はいまだに不十分であることから、その有効性の確認だけでなく、確実な実践につなげることを念頭においた分析を進める必要があること、そのためには、現場レベルでの関係者のエンパワーメントのためのノウハウの開発も必要であるとの認識に立ったものである。

## 1.3 研究の方法と用語の定義

1章の最後に、前述のリサーチクエスションにもとづく本研究の進め方について説明したうえで、用語の定義を行う。

### 1.3.1 研究の方法

具体的な研究については、次のとおり進める。

まず、前半の2～3章において、先行研究の検討も踏まえつつ、本研究の理論的な基盤と事例分析のためのフレームを構築する。その上で、後半の4～6章において実証研究（事例の検討）を行い、最後の7章において研究全体のまとめと政策提言を行う。

後半の事例研究については、4章においてジェンダー視点から見た自治体の防災政策を、5章では女性主体の防災活動を、6章では大阪北部地震で災害対応を行った自治体と地域コミュニティをそれぞれ分析対象とするが、これらの事例を分析対象とした理由についても言及する。

6章の大阪北部地震についての研究は、地域防災領域をめぐる行政と地域コミュニティの協働のガバナンスのあり様について、実際の地震対応の前後の状況を踏まえた状況を、ジェンダーの視点も入れる形で分析を行うことから、本研究の中核的事例分析と位置付けている。

なお、4章におけるマクロレベルの防災政策動向の分析と、5章におけるミクロレベルの女性たちの防災活動の実態について明らかにすることは、リサーチクエスションに対応するだけでなく、6章の事例研究の質を高める上でも重要と考える。

各章の概要は以下のとおりであるが、各章の関係性をよりわかりやすく可視化するため、図1-4に全体像を示したので、併せて参照されたい。

まず、〈2章 先行研究の検討〉では、本研究の理論基盤的について整理するため、国際的な災害とジェンダーに関する研究・政策・実践の動向を概観した上で、本研究の目的に照らして、国内の地域防災、都市および農村コミュニティ、コミュニティの自治とそのエンパワーメントに関する先行研究について検討を行う。その際、特に、コミュニティにおけるジェンダー関係とそこでの女性を取り巻く状況について、どのように捉えられてきたのかについて詳しく見ていく。

〈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、2章も踏まえ、特にコミュニティの自治に関する研究、農村とジェンダーに関する研究を参考に、地域防災領域の分析方法を検討する。また、地域防災力の質的向上においては、女性の活躍が重要な要素の一つとなると考えるため、農村とジェンダーに関する研究、ソーシャル・キャピタル論等も参考としながら、活動状況の把握方法についても整理する。

〈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〉では、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たうえで、各種の調査や資料を使用し、自治体の防災対策の実態を、予防、応急対応、復興の各フェーズの検証を行うことを通して、防災政策の現状ならびに、行政のジェンダー体制と防災政策・災害対応の質との関係性を明らかにする。

〈5章 地域防災領域における女性の活動—その意義と課題〉では、多様化している女性主体の防災活動の実態と、女性の地域防災リーダーの育成の取り組みについて詳しく分析したうえで、その意義と課題について検討する。その際、特に行政の女性職員および地域の女性防災リーダーが持つネットワークに着目し、その災害対応における有効性について検証する。

# 1章 研究の目的と方法

【目的】 地域防災領域にジェンダーの視点を導入することが、災害対応力の向上にいかに関与し得るかについて検証し、防災対策の方向性について政策提言を行うこと。

## 【リサーチクエスチョン】

- ① 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
- ② 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。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。
- ③ 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。

## 理論研究

### 2章 先行研究の検討

- ・ 理論的な基盤の整理が目的
- ・ 国際的な災害とジェンダーに関する研究・政策・実践の動向を俯瞰
- ・ 国内の地域防災、都市および農村コミュニティ、コミュニティの自治とそのエンパワーメントに関する先行研究の検討

### 3章 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示

- ・ 分析方法の検討→コミュニティの自治に関する研究、農村とジェンダーに関する研究に着目。
- ・ 女性の活動の分析→農村とジェンダー研究、ソーシャル・キャピタル論等も参考に活動状況の把握・分析方法について整理。

## 実証研究（事例分析）

### 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 ⇒マクロ分析

### 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 ⇒ミクロ分析

### 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

- ・ 被災自治体の、行政、地域コミュニティ、の対応状況を分析。
- ・ 協働のネットワークにおける、女性の活躍状況も踏まえ、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制について分析

## 7章 まとめと提言

図 1-4 研究の全体像

＜6章 大阪北部地震における行政と地域コミュニティの対応＞では、2018年に発生した大阪北部地震の被災地となった自治体を対象とし、行政、地域コミュニティ、女性防災リーダーの対応状況の分析を通して地域防災領域のジェンダー関係／ジェンダー体制について分析を行う。

＜7章 まとめと提言＞では、研究全体を振り返ったうえで、政策提言を行う。

なお、リサーチクエスションに対する応答は、2～7章の中で分散する形となるため、その点についても補足を行う。

まず①防災対策におけるジェンダー視点導入の重要性とその認識されにくさについては、政策とそれを基礎づける災害観、地域組織/地域防災組織の組織構造、女性の地域活動・市民活動のこれまでの評価のあり方などが影響していると考えられるため、2章においてその背景について検討した上で、4章において自治体レベルでの政策の現状について明らかにしていく。

また、②地域防災領域におけるジェンダー関係・ジェンダー体制と女性の活動の位置づけについては、3章において事例研究のための分析フレームを構築したうえで、5章の女性主体の防災活動と6章の大阪北部地震の事例研究を通して明らかにしていく。

③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については、4・5・6章の事例研究においてその有効性について明らかにするとともに、国内外の先行研究や実践も参考としつつ具体的な方策についての検討を行い、7章のまとめと提言につなげる形で整理する。

### 1.3.2 用語の定義

本研究では、国内外の様々な先行研究に基づき、理論基盤の分析方法の検討を行う。国内では災害とジェンダーに関する研究の蓄積がほとんど進んでいないこと、日本特有の状況（先進国かつ災害多発国である、高齢者割合の増大傾向、既存の防災政策と福祉政策等の取り組みも前提とする必要があるなど）を踏まえる必要があることから、海外の研究をそのまま適用することは難しいためである。

そのため、多様な概念や用語を使用するが、ここでは研究の目的とリサーチクエスションに深く関わる用語にしぼって定義を行う。

まず、本研究の分析対象である“地域防災領域”について改めて定義するとともに、“地域”“地域コミュニティ”“広域的自治組織”“防災”“防災政策”“防災対策”“地域防災政策”“地域防災組織”“地域防災活動”についても定義を行う。また、本研究の中核となる分析概念である“ジェンダー”と、同じく重要な分析対象である女性の活動をめぐり、“性別分業”“参画”“エンパワーメント”の用語について定義を行う。

“地域防災領域”については、永松らの地域防災力の評価をめぐる研究も踏まえ（永松・長坂・臼田ほか 2009）、基礎自治体、住民、ボランティア・NPO、事業所等の連携のもとでの、協働によって創出されるガバナンスの場としての災害対応システムと定義するが、本研究では、その重要な核としての行政と地域コミュニティの協働関係に着目する。

“地域”については、森岡清志の「地域社会」定義をそのまま用いて「広義には、居住地を中心に広がる一定範囲の空間-社会システムを意味し、より具体的には、基礎自治体の範囲期を最大の空間領域とし、その空間の内に居住することを契機に発生する種々の共同問題を処理するシステムを主要な構成要素として成立する社会」と捉える（森岡編 2008: 35）。

“地域コミュニティ”は、空間的な限定性と共同性（コミュニティを形成する諸個人間で社会

的相互作用が交わされているという意味)を持つものであり、その共同性は、客観的事実としての相互作用から生まれる相互依存性という意味での共同性と、心のつながりという意味での共同性の、二つの側面があることとする(倉沢 2002: 11-20)。前者は、森岡の“地域社会”の定義と重なる(同じ空間内に暮らすことで、自動的に発生する共同問題を処理するシステム)。

空間的な限定性という面では、本研究が、防災対策をめぐる、行政と地域コミュニティの協働のあり方に焦点を当てるため、行政と各種の住民組織の代表が、行政の政策・事業を挟んで日常から継続的な連携関係をもつ、おおむね連合自治会や中学校区・小学校区の範囲以下の領域を対象とする。範囲以下、とあえて表現する意図は、それよりもさらに小さい範囲に、個人や世帯を包含する地域コミュニティを重層的に包含していることを前提とするためである。

ただし、行政との協働関係になるには、主体性が必要であるため、前述の地域的まとまりには、わが街意識というオーナーシップを下敷きにした実態としての活動が存在しているという前提に立つ。そして、この主体を支える組織を“広域的自治組織”と呼ぶ。

なお、このオーナーシップの形成には、共同問題を処理するシステムという意味での共同性だけでなく、心のつながりという意味での共同性が重要となると考える。ただし、地域コミュニティ総体を外側から見たときに、主体性が存在していることをその要件と考えるため、住民すべてがこうした主体性を持っているとの前提には立たない。

“防災”“防災政策”“防災対策”については、特に説明がない限り、災害サイクル(ないし災害マネジメントサイクル、防災サイクル)のすべてのフェーズを対象とした課題、政策、実践を指すこととする。災害サイクルの詳細については注 1-15 にまとめたが、Response [災害対応] → Recovery [復興] → Mitigation [被害抑止] → Preparedness [被害軽減] (→ Response → …)、という循環として描かれることが多い。ただし本研究では、議論をわかりやすくするため、予防→応急対応(避難生活含む)→復興(→予防→…)という3つのフェーズで捉え、Mitigation と Preparedness は、復興および予防の中に適宜含まれることとする。いずれにしても、こうしたモデルは、災害対策を検討しやすくするために提示されたものであり、実際の災害では必ずしもこのようにきれいに次のフェーズへと切り替わっていくわけではないことには十分留意する必要がある。

“地域防災政策”は、災害対応を目的に、基礎自治体が地域コミュニティを協働のパートナーの一つに織り込んで取り組まれている政策とする。本研究では、災害直後の初期消火、救命救助といった活動だけでなく、災害サイクルのすべてのフェーズを対象として、子育て、福祉、医療、安全、生活再建、復興まちづくりまで視野に入れて検討する。そのため、平常時に地域防災政策担当部局が主に協働関係を築いている地域防災組織だけでなく、地域活動を担う諸団体(特に子育て・福祉に関わる団体)、地域内外のボランティア・NPO、福祉事業所まで協働の対象として考える。

ただし、一般的に「地域防災」と表現する場合、あくまで地域コミュニティが主体で取り組むことが前提となった、緊急避難行動、救命・救助、初期消火、避難所開設・運営への参加協力、といった活動を、行政が側面支援することがイメージされる傾向にある。

したがって、現実とのずれが大きく生じる可能性があるため、適宜、「現状の」地域防災政策、といった形で限定した表現を用いることで、現状とあるべき姿との切り分けを行うこととする。

“地域防災組織”は、地域コミュニティが主体となった、防災に特化した組織を指す。自治会等がそのまま地域防災組織を名乗る場合もあれば、別途、自主防災組織(ないし自主防災会)を立ち上げ(そのほとんどが自治会と重なっている)、防災に特化したリーダーや役員層を立てて

いる場合もある。また、連合自治会や校区レベルの組織のあり方にもよるが、地域防災組織が、自治会のみで構成されている場合と、子ども会・福祉関係者（地区社協・福祉委員など）・民生委員・PTAなど各種団体も含めて構成されている場合、その中間（例：自治会＋民生委員）のケースがあること、後述するように、各種団体も活動の地域的範囲が異なる場合が少なくないため、そうした社会的・制度的なネットワークの把握を丁寧に行う必要があると考える。

“地域防災活動”は、地域コミュニティが主体となって取り組む防災活動であるが、その活動内容は、行政の地域防災政策に大きく影響を受ける一方で、地域の災害リスク、リーダーの知識・考え方、組織のあり方、専門性を持つ人材の有無やかかわり方などによってバリエーションがあるという前提に立つ。

次に、分析の基本概念となる“ジェンダー”と、ジェンダーと不可分な“性別分業”，地域防災領域における男女の影響のあり方を具体的に分析する際に着目する女性の“参画”と“エンパワーメント”の各用語についても整理する。

“ジェンダー”は、もともとは言語学において名詞の性別を意味する用語であるが、1970年代の第二派フェミニズム運動以降、社会的・文化的性別や性差を意味する言葉として使用されるようになった。その後、生物学的な性（sex）自体も社会的・文化的に形成された知識であることが明らかになるなどし、現在では両者を含めた言葉として使われるようになってきている（館 1998；江原・山田 2008）。

具体的には、男らしさ・女らしさ、男女の生き方、役割、性別分業な、一般に社会のなかで共有されている考え方や、価値観、社会規範と、それらに基づき作り出されている制度や社会構造における性のあり様のことを指す。

“性別分業”については、生物学的性に基づき社会的・文化的な圧力によって生み出された役割規定を指す。具体的には、仕事をはじめ公的な場における役割は男性、家庭という私的場における役割は女性に割り振ることが挙げられるが、この本研究では、この公私の分業に加えて、江原の議論も踏まえて、責任ある立場は男性へ、男性が活動しやすいよう補佐をする役割は女性へと割り振るという形の分業（江原 2001）も視野に入れる（詳しくは3章）。

また、女性の“参画”については、参加とは区別して使用する。それは、コミュニティの自治をめぐる、政治的な意思決定に住民が主体的に関与するという意味での参加と混同しないようにするためである。

なお、“参画”は「形式的参画」と「実質的参画」の両面から考える。前者は、組織の意思決定の場へのフォーマルな参画（地位の獲得）を指す。後者は、後者は、形式的参画の有無にかかわらず、実質的に能力の発揮（影響力・実行力の行使）ができている状況を意味する。なお、この“参画”について二つの側面から分けて検討する方法は、Bottomoreのシチズンシップをめぐる議論に着想を得たものである（Marshall & Bottomore 1992=2010）（詳しくは3章）。

“エンパワーメント”については、さまざまな形で使われ議論されてきたが、久保田と佐藤寛の議論を参考に本研究における定義を行う（久保田 2005；佐藤寛 2005）。

エンパワーメントという用語は、人権運動、ジェンダー問題、国際協力、地域開発、経営学、ソーシャルワーク、教育など幅広い分野で使われてきたが、エンパワーメントの対象者は、なんらかの形で否定的な評価を受け、本来人間が持っている能力や感受性を発揮できない「力が欠如した状態」にあると捉えることができる。

久保田は、エンパワーメントは単なる力付けではなく、社会的に差別されたり、組織

の中で自らコントロールする力を発揮できない状況にある人達が、その力を取り戻すために「人々が力を発揮できない状況を解明し、徐々に力をつけていく過程（プロセス）をみていかなければならない」のであり、人間関係というマイクロレベルだけでなく、組織・文化・社会・政治・経済といった、マクロレベルも視野に入れる必要があると久保田は述べている（久保田 2005: 29）。

また、佐藤寛は、エンパワーメントプロセスの構成要素として、①問題に対する主体的な気づき、②解決に必要な能力獲得、③能力を活用・発揮する機会の獲得、挙げたうえで、エンパワーメントの最終的な目標は社会関係の変革であるとの考えを示している（佐藤寛 2005: 202）。

以上を踏まえ、本研究における“エンパワーメント”は、社会的に差別されたり、組織の中で自らコントロールする力を発揮できない状況にある人達が、その力を取り戻す過程のすべてであり、最終的な目標は社会関係の変革であると捉える。そのため、取り組み内容だけでなく、人々が徐々に力をつけていくプロセスを重視し、マイクロレベルの人間関係だけでなく、組織・文化・社会・政治・経済といった、マクロレベルの環境や関係も視野に入れる必要があるとの立場を取る。

## <注>

1-1) 総務省自治行政局市町村課、「自治会・町内会の活動の持続可能性について」（2021（R3）年10月25日）

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000777270.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000777270.pdf)（2022年9月25日最終アクセス）

1-2) 厚生労働省『令和4年版高齢社会白書』

1-3) 厚生労働省『令和3年版厚生労働白書』

1-4) 災害関連死については、内閣府「災害関連死事例集」（2021（R3）3月）に詳しい。災害関連死は、定義があいまいであったが、2019（H31）年4月3日に、各都道府県の町域担当部（局長宛に内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（被災者行政担当）通知した「災害関連死の定義について」の文書により、「当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。）」と改めて定義された。なお、避難生活等における身体的負担によるものであれば、精神疾患による自殺も含まれることとしている。

1-5) 近代家族とは、家族の社会史的研究から提示された概念。近代化以前は、人々は共同体での生活を送っていた。家族は生産の単位であり、その多くが家長権を男性に付与する家父長制の性格をもっていた。共同体における家族以外とのつながりも、生産や生活保障のために必要不可欠であった。近代化以降は、生産の形態が変わる中で、家族も愛情にもとづく結びつきが前提となった。また、共同体とのつながりの必要性も低下した。落合恵美子は、近代家族の特徴として、家内領域と公共領域の分離、家族成員相互の強い情緒的關係、子ども中心主義、男は公共領域・女は家内領域という性別分業、家族の集団性の強化、社交の衰退、被親族の排除、（+核家族）、を挙げている（落合 2004: 101-107）。

1-6) 災害支援に長年携わってきた弁護士グループが立ち上げている、一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会のウェブサイトによると、被災者は一人ひとり異なる重層的で多様な被災ダメージを受ける一方で、現行の災害法制上は、家屋の被害で判定した罹災証明書の区分のみで支援内容が決まることから、支援の間に陥る被災者が生じている。そのため、災害ケースマネジメントでは、被災者一人ひとりに寄り添い、個別の被災の影響を把握することから支援計画を立て、施策をパッケージングし支援を実施していく仕組みである。なお本会は、過去の被災地での支援実績を踏まえ、国に対して災害ケースマネジメントの手法にもとづく支援の法制化を求めている。

<https://hitorihitori.jp/statement> (2022年9月25日最終アクセス)

1-7) 石巻市へのインタビューより。

1-8) 国連難民高等弁務官事務所ウェブサイトの、Gender-based Violence のページより。

<https://www.unhcr.org/gender-based-violence.html> (2022年9月25日最終アクセス)

1-9) 内閣府男女共同参画局「女性の政策・方針決定過程への参画状況の推移(総括表)」(令和4年8月最新値)

<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/sankakujokyo/2022/pdf/saishin.pdf>

(2022年9月25日最終アクセス)

1-10) 2020(R2)年度日本社会学会大会報告資料より。

1-11) 治部れんげ「超高齢化、東北の町で開かれる「男の介護教室」、実はグローバル最先端の発想」Yahoo!ニュース(2017年8月9日)

<https://news.yahoo.co.jp/byline/jiburenge/20170809-00074315>

(2023年1月20日最終アクセス)

1-12) 内閣府男女共同参画局(2022)「地方公共団体における男女共同参画の視点からの防災・復興に係る取り組み状況について フォローアップ調査(概要)」

[https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/chousa\\_r03.html](https://www.gender.go.jp/policy/saigai/fukkou/chousa_r03.html) (2022年9月25日最終アクセス)。

1-13) インタビューより。

1-14) 丹波市「丹波市豪雨災害復興記録」, p144。

<https://www.city.tamba.lg.jp/uploaded/attachment/47414.pdf> (2022年9月25日最終アクセス)。

1-15) 災害サイクルは、災害対策の検討にあたり頻繁に使われる、災害のマネジメントの観点から災害を捉えたモデルであり、一般的には図1-5のとおり4つのフェーズとその循環によって表現される。

Response は、災害発生直後の避難誘導や救命救助、食料・物資の共有や避難所の開設・運営といった緊急で一時的な対応のことで、Recovery は、都市基盤の再整備や住宅の再建、経済基盤の回復、コミュニティの再生、個々人の生活再建支援などが該当する。Mitigation は、災害の原因を取り除いて未然に防ぐかという観点で取り組まれるもので、住宅の1階を高くする、堤防を強化するといった取り組みが挙げられるが、UNISDR は、Mitigation を「自然災害、環境劣化、技術的災害の悪影響を抑制するために実施される、構造的・非構造的対策」という形でソフト対策も含めて定義している(UNISDR 2004:17)。Preparedness は、災害が起こった場合を想定し、災害への対応をどのように向上させるかを意識したもので、避難訓練や企業におけるBCPの策定、自治体の災害対策本部立ち上げを想定した災害対応訓練などが挙げられる。このモデルはアメリカで生まれたものだが、初出は1930年代にまでさかのぼり、4つのフェーズが標準となる以前は5つから最高で8つのフェーズによる定義が見られるという(大

門・渥美 2019)。1977 (S52) 年, 全米知事協会が, 連邦と州の両レベルで緊急事態対応の調整が不十分であるとの懸念から委員会を設置して調査した結果, 危機管理の範囲が主に Preparedness と Response にとどまっていることから, 相互の間の密接な関係性を前提に, Mitigation と Recovery の活動も含める必要があると勧告し, すべてのハザードに対応するという考えも打ち出した。この, すべてのフェーズとハザードへの対応を併せた Comprehensive Emergency Management (CEM) の考え方が打ち出され, 災害マネジメントモデルも確立した (Baird 2010)。

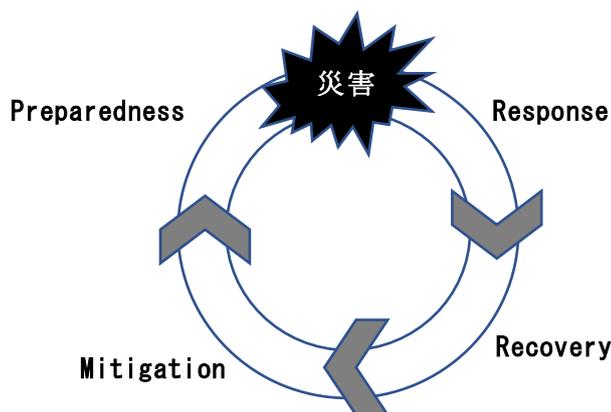
なお, 1979 (S54) 年には元知事のカーター大統領の元で危機管理庁 (以下, FEMA) が創設されたが, FEMA はこのモデルにもとづき災害対策に取り組んでいる (FEMA 2007)。

とはいえ, 実際の災害でも必ずしもこのようにきれいに次のフェーズへと切り替わっていくわけではないため, 見た目のままのフェーズの移行プロセスとして理解することは問題である。

実際, 2000 年代に入ってから FEMA の資料でも, 時によって Prevention や Protection が加わることがあり, 発災前-発災中-発災後と時期を分け, Prevention, Preparedness, Mitigation は全ての時期に取り組まれるものとの説明が入ることもあり, 他の連邦機関の文書でも, どのフェーズを取り上げどう説明するかにはバリエーションが生じている (Baird 2010: 16-19)。

大門らも, この概念図では, 被害軽減と応急対応の間で災害が発生したものと描かれていることから, 災害は社会に内在する, と考える立場からは, 不十分なモデルと考える専門家もいるだろうと述べている。

以上を踏まえ, 災害マネジメントモデルは, 利便性が高いため幅広く用いられているが, 本研究でも「あくまで理解のための模式的なもの」(大門・渥美 2019) として捉える。



(出所) Baird (2010) および一般に普及する複数の概念図を参考に筆者作成

図 1-5 災害マネジメントサイクル

## 2章 先行研究の検討

2章では、研究全体の理論的な基盤の整理を目的に先行研究の検討を行う。なお、災害とジェンダーの領域は、研究も実践も全般的に海外が先行しているが、日本特有の社会状況や研究動向も踏まえる必要がある。そのため海外の動向を参考としつつも、国内の研究および実践を主眼に置く。

まず、災害とジェンダーに関する国内外の動向について検討するが、その際、研究だけではなく、政策および被災者支援や地域防災活動の支援といった実践の動向についても取り上げる。

次に、本研究の主な対象が地域防災領域であることから、地域コミュニティとジェンダーに関わる研究について検討するが、まず、都市コミュニティおよびコミュニティ政策に関する研究について取り上げる。都市化によって経済構造や個人々のライフスタイルが変化し、地域共通の課題も変化することで、地域共同体のあり方が変容ないし弱体化する中で、どのような課題の推移があり、その中でジェンダーに関わる要因がどのように関係しているのかについて見ていく。

その後、農村とジェンダーに関する研究について検討する。この領域は、地域コミュニティにおける、女性の置かれた状況や活動、ジェンダーの非対称性の問題（男女間での格差）について継続して取り上げ、その非対称性の解消のための政策や実践も視野に入れて、詳細な検討を行っている、国内で唯一の研究領域であり、本研究を進めるにあたってさまざまな示唆を得ることができるためである。

### 2.1 災害とジェンダーに関する海外の動向

災害とジェンダーに関する海外の研究の動向についてみていく。ただし、本研究では、海外の研究蓄積をそのまま生かすことを目的とはしていないため、概要を紹介するにとどめる。

その上で、ジェンダーの視点に立った国連の防災政策および支援現場の取り組みについてみていく。

#### 2.1.1 災害とジェンダーに関する国際的な研究の動向

##### 1) 全般的な動向

国際的にみると、災害とジェンダーの研究は1990年代にすでに領域として確立しており、その後も多様な研究が行われてきたが（池田 2010; Enarson et al. 2007）、そうした研究動向については、Enarsonらの研究グループが執筆した2つのレビュー論文にまとめられており、研究成立期から2010年代の研究成果を体系的に理解するのに役立つ。

1つ目の文献は2007年のもので、災害とジェンダーの研究領域の成立過程に触れつつ、階級（とジェンダーと災害。以下同じ）、人種・エスニシティ、暴力、労働における性別分業、救援サービス・復興支援、草の根の女性たちの戦略という7つの主要テーマに焦点を当てる形で、過去の災害研究の動向を全般的に分析している（Enarson et al. 2007）。

2つ目は2018年の文献で、2007年のレビューから10年間の進展として、人種・階級・ジェンダー・セクシャリティを相互に横断的に見ていく交差性の視点に立った研究や、男性の災害経験、制度面といった多様な研究が進んできたことと分析したうえで、新たな研究領域として、性的マイノ

リティ, 男らしさ (masculinity), 気候変動を加えて研究動向を紹介している (Enarson et al. 2018)。

日本語の文献としては, 田中由美子・野々口らによるフィリピンとスリランカの災害復興支援を事例とした研究報告書が挙げられる。報告書の最初の部分で, 災害に関わる調査研究, 政策, 国際的なイニシアティブ等におけるジェンダー視点の導入の経緯などがわかりやすくまとめられており参考となる (田中由美子・野々口 2016)。

なお, 災害とジェンダーの研究には複数の源流があるが, 池田によると, その主なものとして脆弱性論, 開発とジェンダー論, フェミニズムの諸理論が挙げられるとしている (注 2-1)。

災害とジェンダーの研究領域を牽引してきた代表的な研究者の一人である Enarson も, ジェンダーにおける災害研究は 1 つの理論で枠組みが形作られているのではなく, 大部分の研究者があらゆる角度からの洞察を行っていること, とはいえ, この領域の研究の多くが脆弱性論を出発点としていること, 国際的にみると関連した研究の多くが開発とジェンダーの理論にその根拠を置いてきたこと, そして研究者の多くがフェミニストの理論も活用してきたこと述べている (Enarson et al. 2007: 130-132)。

そこで, 災害とジェンダー研究の 3 つの大きな源流としての, 脆弱性論, 開発とジェンダー論, フェミニズムの諸理論に関する研究動向について見ていく。

## 2) 脆弱性論

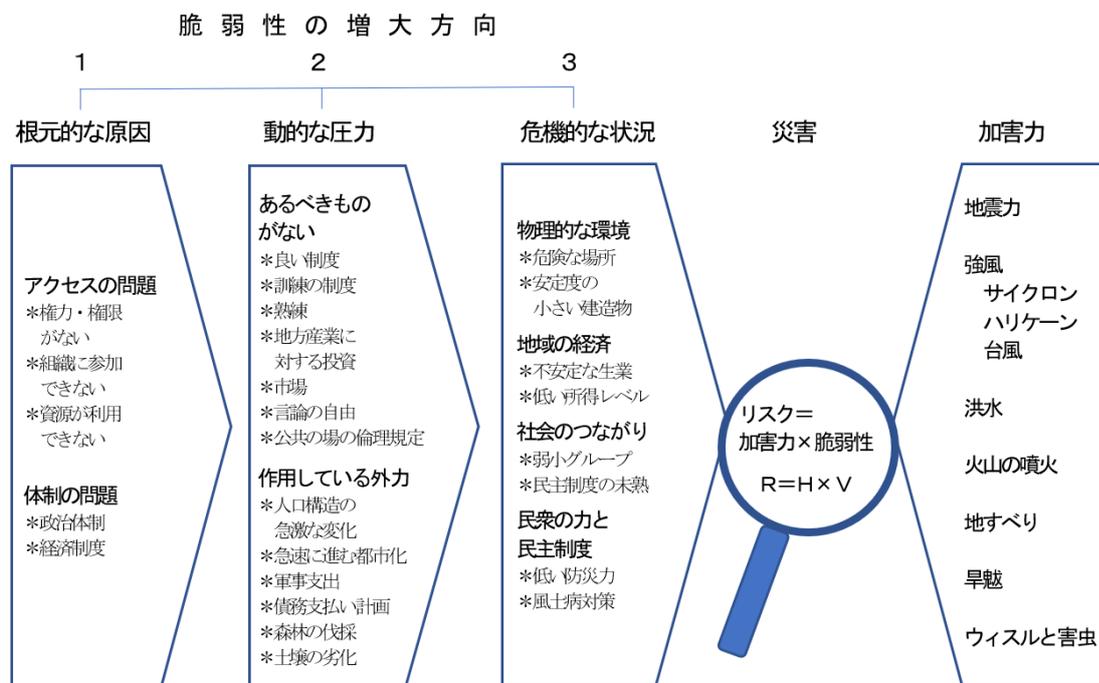
災害被害や救援の質の, 平常時の備えとの関係性については, これまでも様々に課題提起されてきたが, 災害という現象そのものの見方が異なると, 災害の影響の理解が異なり, 対策の議論も噛み合わなくなり可能性があるため, 災害の捉え方は重要となる。

日本の防災政策がそもそも応急対応に主眼を置いていることもあり, 災害を社会の外からやってくる事件として捉える見方が主流であるが, 国際的には, 災害の被害を生み出す要因を社会の内側に捉え, 平常時の社会状態を改善していくことで, 災害被害を軽減していこうという方向へ進んできた。

海外の社会科学的な災害研究では, 災害の定義自体について長年さまざまな検討が行われてきたが, 大門大朗らは, 災害の社会科学的研究が盛んなアメリカの研究動向をまとめているが, 災害のとらえ方には, ハザードを社会に対して外在的な要因として捉えて, 時間的・空間的局所性を強調する出来事として見る災害観と, 災害は社会内の現象であって, 継続的プロセスであることを強調する, プロセスとして見る災害観に整理できるとしている。ただし, それらはあくまで理念的なものであって, 研究者の多くはその中間のいずれかの立場を取っているという (大門大朗・渥美 2019)。

浦野も, アメリカでは 1990 年代にはいつから, 災害研究の関心が社会構造との関係による脆弱性の解明へと向けられるようになったと指摘している (浦野正樹 2010)。

いずれにしても, 災害を社会との関係で捉える研究が主流となってきたことを確認したが, そうした見方を理解する上で役立つのが Wisner らによる「増圧と減圧 (PAR) モデル」である。図 2-1 がそのモデルであるが, 右寄りの虫眼鏡の部分を見ると,  $\text{リスク} = \text{加害力} \times \text{脆弱性}$  とある。これは, 右側の加害力 = 災害因と, 左側の社会に内在する災害被害を引き起こす脆弱性とが出会ったところで, 災害リスク (災害が起これば被害) が生み出されるということを示している (Wisner et al. 2004: 50)。



(出所) Wisner, B. et al. eds. ([1994] 2004), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, p51。日本語訳版の『防災学原論』を参考に筆者作成

図 2-1 増圧と減圧 (PAR) モデル：脆弱性の内訳と脆弱性が増大する方向を示す

そのため、人や地域によって災害から受ける影響は異なる。たとえば、経済力のある人はそもそも危険性の高い土地に住む必要はなく、被災しても生活再建は早く進むであろう。逆に貧困な人々は、危険な土地や壊れやすい家での暮らしを余儀なくされる可能性も、災害被害の経済的な負の影響も高まることが予想される。

さらに、性別・人種・民族・宗教・カーストなどの面で、平常時から差別を受けたり不利益の中で暮らす人びとは、災害時に十分な支援や資源を得られない可能性がある。

脆弱性は災害への対応力とも関係している。脆弱な人々やコミュニティは、環境によって脆弱な状態に置かれているのであり、適切な支援が行われれば、持てる潜在的な力を発揮することが可能となるためである。

国連機関もこうした脆弱性に基づく災害観に立っており (UNISDR 2004: 71)、応急対応だけでなく、社会・経済・環境となど、持続可能性の問題と幅広く結び付けた災害リスク削減の取り組みを提起してきた。

このような脆弱性を見方に立つと、災害対策は、おのずと平常時の社会構造全般へと目が向けられるようになる。浦野正樹によると、アメリカの災害研究においても従来は応急対応に関する研究が主であったが、災害リスクの高い地域でのリゾート開発が繰り返されたり、人種によって被害に大きな差が生じることが明らかになったことから、脆弱性論が大きな影響力を持つようになったという (浦野正樹 2010)。

また、脆弱性の議論では、ジェンダーの要素も重視されており、国連の防災政策においても、ジェンダーは脆弱性の根本要因の一つであるとして、国連の防災対策にも取り入れられている。

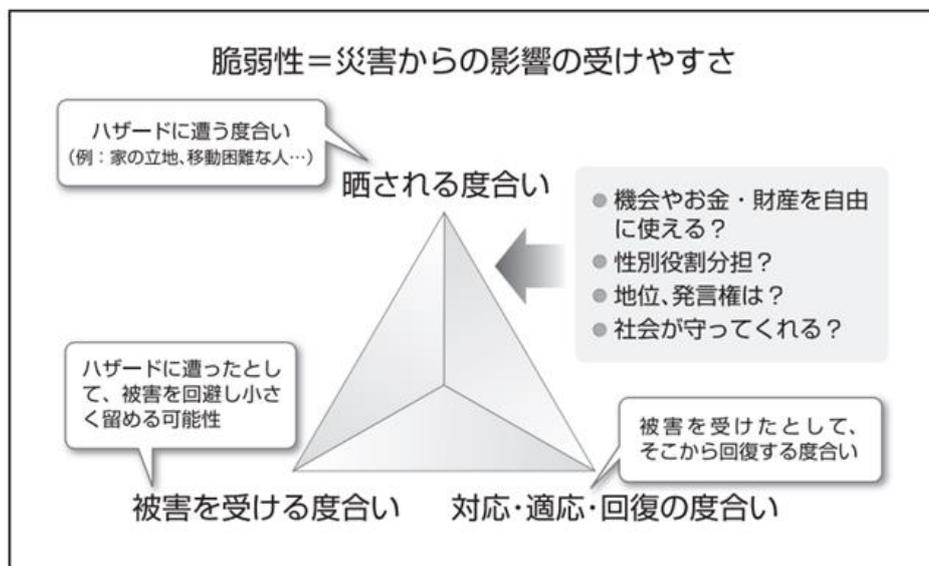
なお、図 2-1 増圧と減圧 (PAR) モデルを、単純にしたのが次の式であるが、“脆弱性”

(Vulnerability) および “レジリエンス” (Resilience, 復元・回復力) の語義についてもここで整理しておく。なお、浦野正樹や池田はレジリエンスを復元・回復力と表現しているが、本研究ではレジリエンスで統一する。

$$\text{災害 (Disaster)} = \frac{\text{災害因 (Hazard)} \times \text{脆弱性 (Vulnerability)}}{\text{レジリエンス (Resilience)}}$$

国内の災害とジェンダー研究を代表する専門家である池田は、「平常時からの社会のあり方、経済・文化・世事的な構造に根差し、人々が災害から特に大きな影響を受けることになる要因」が脆弱性であり、「災害の被害から回復する力」が復元・回復力（レジリエンス）であると述べている。また、脆弱性とレジリエンスは、お互いに逆向きの力であり、両者はセットで考えるべきであると述べたうえで、先行研究に基づき、脆弱性、レジリエンスについて、改めて以下のように説明している（池田 2012: 52）。

脆弱性とレジリエンスは、災害分野で頻繁に使われる用語であるが、池田によると、この二つの言葉が表す力がお互いにどのような関係にあるのかについては、防災の専門家や研究者の間でも複数の意見があるという。



(注) 池田恵子 (2012) 「ジェンダーの視点から見た災害」 p.53。 Adger,W. (2006). Vulnerability *Gloval Environment Change*, 16, pp.268-281 をもとに池田が作成

図 2-2 災害への「脆弱性」と「復元・回復力」の成り立ち

図 2-2 は、池田が脆弱性の 3 つの要素を説明するため、Adger の整理を参考に作成したものである。

池田によると、脆弱性とレジリエンスの関係についても複数のとらえ方があるが、池田は、レジリエンスを脆弱性の構成要素の一つとみなし、災害からの被害をさらに拡大させずに、早く被

害から回復できる能力として捉える見方を採用している。そのため、本研究でも池田と同じとらえ方に立つ。

**脆弱性 (Vulnerability)**

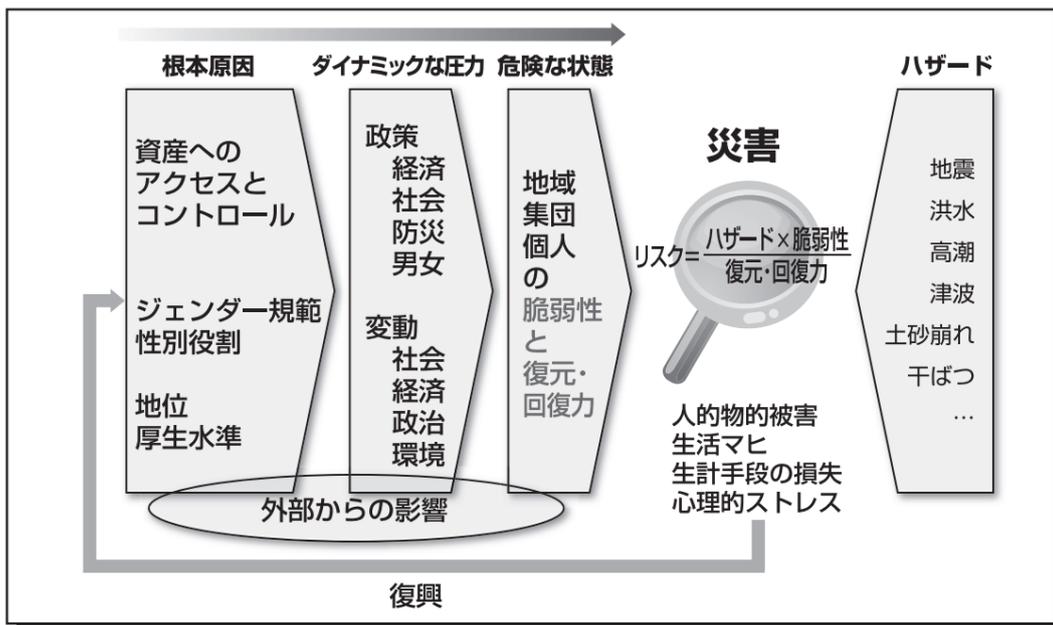
= 自然災害のインパクトに備え、対処し、抵抗し、それから回復するための能力に影響を与える個人あるいは集団の特徴と状況

**レジリエンス (Resilience)**

= 災害の被害からいち早く元の状態に戻る能力

さらに池田は、ジェンダーと災害脆弱性の関係について理解しやすくするため、前出の Wisner らの PAR モデルを使って図 2-3 を作成している。

資産へのアクセスやコントロールの面での不平等、ジェンダー規範および性別役割、地位・厚生水準の低さなどが根本原因となって、ダイナミックな圧力を生み出し、女性への直接的影響はもとより、女性たちがケアをしている子どもや高齢者、家計、女性たちが重要な役割りを果たしている地域など、災害の影響を受けやすい危険な状態を生み出すことを示したものである。



(出所) 池田恵子 (2012)「ジェンダーの視点から見た災害」p.53。Wisner, B. et al. eds. ([1994] 2004), *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, p51 を参考に池田が作成

図 2-3 「脆弱性」と「復元・回復力」の男女差は社会的な経験から作られる

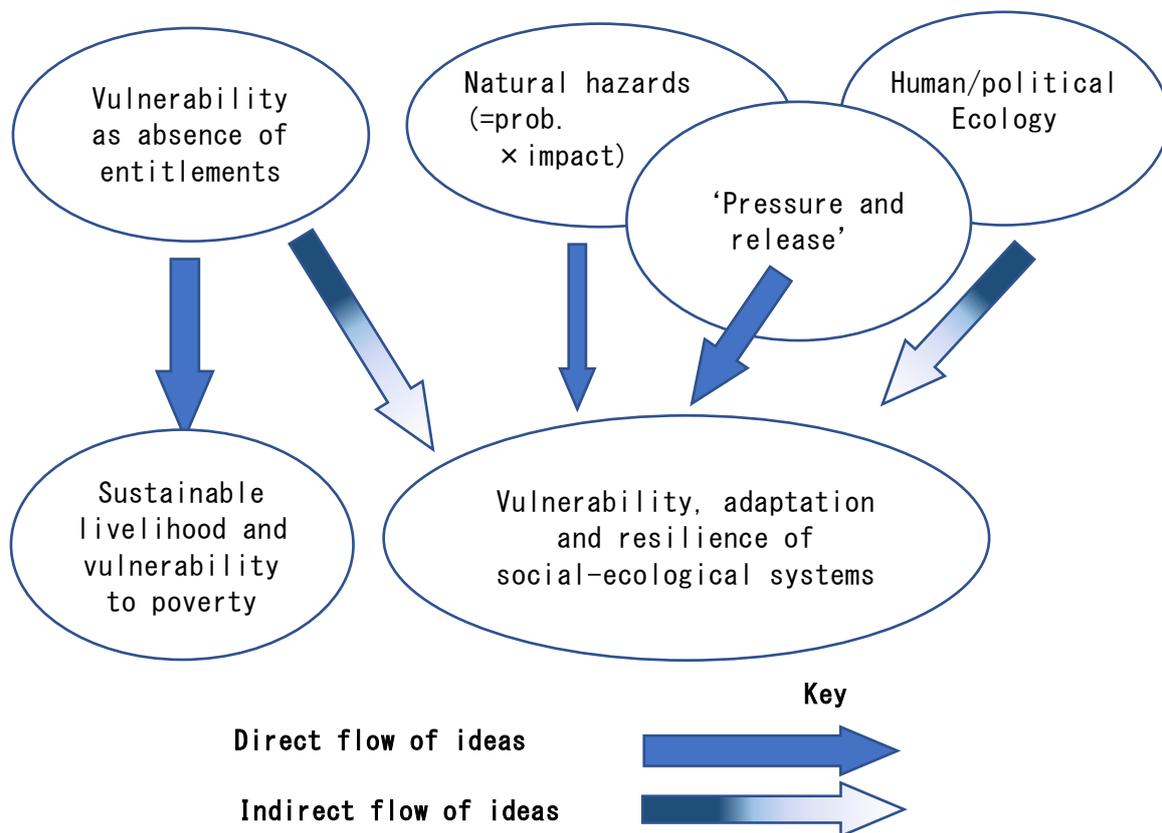
ちなみに、脆弱性に関する議論が、どのような研究プロセスを経て発展してきたのかについては、池田も引用している Adger の論考が詳しい (Adger 2006)。

図 2-4 は、現在の社会経済システムにおける脆弱性・適応・レジリエンスに関する研究へとつ

ながる、過去の脆弱性に関する研究の系譜を Adger が図示したものであるが、大きく二つの流れがある。一つは、社会生態系の脆弱性とそれに関するレジリエンスに関する研究群であり、もう一つは貧困に対する生計の脆弱性に関する研究群である。

詳細は割愛するが、前者は、この図の右上の塊で、ハザード・アプローチとヒューマン・エコロジー（ポリティカル・エコロジーとも呼ばれる。社会における脆弱性の政治・構造的要因に着目）の流れがあり、両者を橋渡しする形で、前述のワイズナーらの増圧と減圧（PAR）モデルが登場した。

後者は、図の左上のエンタイトルメント・アプローチである。これはノーベル経済学賞を受賞した Sen の飢饉の研究から生まれたもので、絶対的な食糧不足や明らかな環境要因がない場合でも、人々が飢饉に陥りやすい状況を説明するために用いられている。つまり、食料が手に入るかどうかは、法的・政治的・経済的・社会的特徴とその人の社会的地位によって決まるため、それらの要因を踏まえて分析することが重要となる。このように、社会の諸要因を踏まえる形で、実際に人びとが食料を手に入れることができるのかどうかという観点から飢饉を分析するのが、エンタイトルメント・アプローチである（大谷 2006）。



(出所) Adger (2006) Vulnerability, p271

図 2-4 古典的な脆弱性研究とその進化

### 3) 開発とジェンダー

開発とジェンダーの立場からは、脆弱性の分析の対象を女性の経済的な地位、親族関係、文化的な排除、年齢や人種・民族的な階層、家族構成、住環境、健康その他の要因にまで広げること、

災害前後の女性たちの置かれている状況（環境，仕事，社会的・政治的権利，読み書き能力，健康，栄養状態など）の脆弱性についての指標を開発しモニターすること，女性は主要な経済的アクターと仮定してそれに応じた支援を行うこと，災害対応の意思決定や，支援の資源のアクセスとコントロールにおいて，ジェンダー間の格差があることを前提としてオペレーションマニュアルを作成すること，プログラムの開発・実施・評価のすべての側面でジェンダー分析を用いることができるようにすること，災害支援組織のスタッフの能力開発を行うこと，などが挙げられる（Enarson & Phillips 2008）。

### ①WIDアプローチからGADアプローチへ

1960年代の開発援助領域では，女性たちは生産と再生産の両方を担っているにもかかわらず経済開発から除外されてきたという実情を踏まえ，女性を開発の過程への統合をめざすWID（Women in Development）アプローチが導入され，女性を対象とした所得，保健，教育などの支援が行われるようになった。

しかし，1980年代に入ると，女性だけを焦点化するWIDアプローチの限界が指摘されるようになり，開発におけるジェンダー不平等の要因を，男性と女性の関係性や社会構造の中で把握し，固定的性別役割や，ジェンダー格差を生じさせる制度や仕組みの変革までも視野に入れた，ジェンダーと開発の考え方によるGAD（Gender and Development）アプローチが導入されるようになった（田中由美子 2002; Moser 1993=1996）。表 2-1 は，そのWIDとGADのアプローチの特徴を比較したものである（田中由美子 2002: 33）。

WIDアプローチは，効率的・効果的な開発を目的とし，女性が開発の担い手であることに留意して（それ以前は，女性は家事育児をするだけの存在と考えられていたが，実際には労働も担っている場合が大半），開発のすべての段階で女性が積極的な参加者および受益者となるよう，配慮した開発事業を進める，というものであった（田中由美子 2002: 28）。しかし，女性たちは家事・子育ても大きく負担しており，また，男性に比べて相対的に社会的な地位が低い状況に置かれている。そのため，学習や社会参加のための時間を確保すること自体が難しく，たとえ能力が備わっても，地位が低ければ発言力も弱く力を発揮できないことになってしまう。こうした課題認識から，「男性が果たしている仕事の分担，役割，責任も問い直し，「男性と女性の相対的な関係」や「女性に差別的な制度や社会システム」を変えていくことが必要であるとするアプローチ」（田中由美子 2002: 32）としてのGADアプローチが登場した。

このような支援の変化・発展の背景には，先進国におけるフェミニズム運動の盛り上がり，それらを背景に1975（S50）年の第1回世界女性会議が開催されるなど，女性の地位向上や男女間の平等の取り組みが国際レベルで進められたこと，さらに，経済開発を主眼としたアプローチから人間中心のアプローチ（注 2-2）へと，開発の考え方そのものが変化したことなどの影響がある。

また，WID・GADを進める具体的な政策にはさまざまな類型があるが，田中由美子はMoserの整理も踏まえてわかりやすくまとめている（田中由美子 2002: 34-40）。

1950年代からは福祉アプローチが（母親としての役割を重視，受け身の受益者としての女性という見方），1975（S50）年頃からは公正アプローチ（最初のWIDアプローチ，背景としての先進国のフェミニズムの影響。国家のトップダウンによる介入による不平等の是正。女性は能動的参加者），1970（S45）年頃からは反貧困アプローチ（女性の貧困の原因を，従属ではなく低開発に求める。貧しい女性の生産性の向上）が進められた。

表 2-1 W I DアプローチとG A Dアプローチ

	W I Dアプローチ	G A Dアプローチ
アプローチ	女性が問題	(公正な) 開発のためのアプローチ
焦点	女性	男性と女性の社会的関係 (支配と従属関係)
問題	世界の半分の生産・再生産などの活動を担う女性が開発のプロセスから除外されている	貧富の格差や男女間の不平等な力関係が公平な開発や女性の参加を疎外している
目標	より効率的で効果的な開発	女性および男性双方が意思決定者たるような平等で持続的な開発
解決方法	女性を開発プロセスに統合する (integration)	不利な立場にいる女性のエンパワーメントを促進し、不平等な関係を改善する
戦略/ 具体的な 方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性の状況改善のために「实际的ニーズ」を把握し対処する</li> <li>・女性のためのプロジェクトの実施</li> <li>・女性の参加・統合の促進</li> <li>・女性の生産性や所得の向上</li> <li>・女性の家事(再生産)能力の向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性の「戦略的ニーズ」を明確にし対処する</li> <li>・人間中心の開発を通じて、貧困層の「戦略的ニーズ」を明確にし対処する</li> </ul>
成果	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性が果たしている「開発」役割や貢献に対する認識を高めた</li> <li>・女性の教育、雇用、健康の向上に一定の貢献をした</li> <li>・援助機関、途上国政府などでWID担当部署が設置され、女性支援の政策策定、事業実施、統計整備などが促進された</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上からの開発ではなく、途上国の女性の主体性にもとづく開発アプローチが重視されるようになった</li> <li>・途上国の女性自身の経験や考え方に基づいた社会・ジェンダー分析手法、ジェンダープランニング手法が開発され、ジェンダー主流化(mainstreaming)に対する認識が深まった。</li> </ul>
課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・欧米型近代化開発モデルに疑問を呈していない</li> <li>・女性だけに焦点(意思決定者や集団としての男の支配的な地位の変革には働きかけない)</li> <li>・男女の固定的役割分業の見直し、価値の転換や差別的な社会システムの変革にはつながらない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・エンパワーメントの負の側面の分析が必要</li> <li>・米国などでは「メンズリブ」が20年以上も前からあるが、途上国では重要性が十分認識されていない</li> </ul>

(出所) 田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著(2002)『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力』p.33

さらに、1975(S50)年頃からは効率アプローチ(債務不履行問題による構造調整プログラムのごきと連動。経済効率性の観点から、経済参加を平等と関連づけ、女性の経済的貢献を求め

る), 1980年頃からはエンパワーメント・アプローチ(参加型開発・持続的発展(環境との共生)とともに登場。女性のエンパワーメントが開発の目標。女性の主体性を尊重), 1995(H7)年頃からのジェンダー主流化アプローチ(社会構造や制度の変革を目指す。男女の対等なパートナーシップ, 男性も女性も仕事と家庭の両立の実現を)という形で, 重点の置き方が変化している。

WIDからGADへという, 開発とジェンダーにおける考え方の大きな転換が起こったのは, このエンパワーメント・アプローチの段階であるが, これらの政策アプローチは, 新しいアプローチが登場すると上書きされて古いアプローチが消える, というわけではなく, 混在しながら全体として発展してきたものである。

こうした推移の中で, 1995(H7)年の第4回世界女性会議で採択された「北京行動綱領」では, 開発におけるジェンダーの主流化(開発の全ての部門, プロセス, プログラムにジェンダー平等の視点を統合し, 男女双方が意思決定過程に参加できるようにすること)と, 女性のエンパワーメントが重要事項として盛り込まれるに至った。

なお近年は, 制度・政策を含めて, より深くジェンダー不平等な社会構造へと踏み込む形で変革を促すジェンダー・トランスフォーマティブ・アプローチの取り組みが広がっており, そこでは, ジェンダーと人種・階級・セクショナリティなどを併せてみていくインター・セクショナリティ(交差性)の視点も盛り込まれるようになってる(注2-3)。

以上が, 開発と女性およびジェンダーに関するこれまでの動向であるが, Enarsonらは, 開発とジェンダーの視点に立って災害における脆弱性を考えると, 家父長制や, 今日でも世界中の開発を形作っているグローバル資本主義や植民地主義の歴史的ダイナミズムを視野に入れずに議論することは不可能であると述べている。たとえば, 自由貿易政策が地域経済を浸食し, 男性に賃労働のための移動という圧力を高めることが招いた, 持続可能ではない農村環境やリスクの高い都市での生活の中での女性と子どもの貧困の状態は, 災害における脆弱性へと直結する。

同時に, 開発とジェンダーの理論家たちは, リスクが高い環境下での生殖, 生産, 地域での活動に対する, 女性たちの力や自衛行動の可能性についても重視している。その結果, 女性を単なる被害者とみるモデルから, 災害における女性と少女の基本的な人権を実現させることに対する障壁に着目するモデルへと, 災害とジェンダー領域を転換させていく役割を果たしてきたと指摘している(Enarson et al. 2007: 132)。

池田も, 女性へのエンパワーメントによる脆弱性の緩和や, ジェンダーの視点による社会分析の手法や計画づくり, 防災行政におけるジェンダー主流化のための実践的なツールといった面で, 開発とジェンダーの領域が, 災害とジェンダー研究に貢献してきたと述べている。

## ②実践的な支援の考え方/ツールの開発

開発援助領域では, 実践的な支援ツールとして, ジェンダー分析のためのさまざまな概念や手法が開発されている。

たとえば, 女性のニーズについても, 実際のジェンダー・ニーズと戦略的ジェンダー・ニーズに分けて捉える方法がある。

開発とジェンダーの専門家である Moser は, 開発におけるジェンダー計画の策定・実施においては, 女性たちの抱く関心ごとに優先順位をつけて取り組む必要があるとして, 「女性の関心」

(women's interests) と, 「ジェンダーの戦略的関心」(strategic gender interests), 「ジェンダーの実際的関心」(practical gender interests) とを区別して考え, 支援計画づくりでもそうした考え方に基づき女性のニーズを捉える必要がある指摘している(Moser 1993=1996: 64-67)。

それは、単に「女性の関心」というと、生物学的な特徴に基づいた関心ということになるが、実際には、女性たちが置かれている階級、民族、宗教の構造などによってそれぞれ異なるなど、女性の関心には多様性があるためである。そのため、政策立案者があたかも女性全員が均質的に同じ関心をもっているかのように「女性のニーズ」を考えても、個別の政策立案に必ずしも役立つとは限らない (Moser 1993=1996: 65-66)。

一方で、「ジェンダーの関心」は、女性（あるいは、その問題にかかわる男性）がジェンダーという属性によって位置付けられた社会的地位によって抱く関心という捉え方であり、性別はもとより、女性たちが属するさまざまな階級や民族など、多様な要因によって生まれる関心であるということが前提となる。

ジェンダーの関心を、「戦略的関心」＝社会の中で女性が男性に従属的な立場にあるという現実から生じるものと（性別役割分業、権力、法的権利、家庭内暴力、賃金、女性の身体に関する管理などが中心）、「实际的関心」＝女性が社会的に受け入れている役割を通して生じるもの（水の供給、保健衛生、雇用の確保など、不十分な生活環境に関する関心が中心）に分けて捉えることで、現実 に即した状況の把握と支援につなげる形を取っている (Moser 1993=1996: 66-67)。

以上を踏まえて Moser は、ジェンダーの視点に立った支援の計画づくり（ジェンダー計画）では、それらの「関心」を「ニーズ」に転換する過程こそが重要であると述べ、ジェンダー計画を「さまざまな関心事を次々と満たす手段」と定義し、「戦略的ジェンダー・ニーズ」と「实际的ジェンダー・ニーズ」の両方を見ていくことの重要性を提起している。

田中由美子によると、こうした開発におけるジェンダー分析の考え方や手法は、参加型開発やエンパワーメント・アプローチとともに発展してきたものである。開発援助の恩恵が人々に公平にいきわたることをめざしており、「国家がトップダウンで進める「開発」に、住民が受動的に参加するのではなく、「住民自らが問題を提起し、自分たちで計画、実行していくという、草の根の開発アプローチ分析」と述べたうえで、開発におけるジェンダー分析の必要性について、次のように整理している (田中由美子 2002: 43-46)。

まず、①男女別の役割や仕事の分担の違いと、②男女別の開発ニーズの違いを考慮した開発援助が不可欠との観点であり、そうした差異を無視して事業を行うと、プロジェクトは失敗する可能性がある。田中由美子は、アフリカの植林プロジェクトを例に挙げているが、具体的には、森へ行って薪や家畜に食べさせる飼料を集めるのも樹木を育てるのも女性、という地域で植林プロジェクトを進めたところ、女性は日常生活に必要な早く育つ樹木を植林したいと考え、男性は、現金が入る木材用の樹木（成長が遅い、薪や飼料には使えない）を植樹したいと考えた。そして、男性の意見だけがとおり、木材用の樹木を植えた結果、女性たちはその世話を積極的には行わなかったため、樹木は枯れてしまったというケースである。

また、③女性の経済・社会的な状況への配慮、④意思決定過程への影響という観点も挙げている。例えば、女性のためのプロジェクトであっても、女性の労働時間や家事・育児・介護といった生活時間の配分を考慮に入れなければ、女性に過重労働を強いることになってしまい、事業はうまくいかないため、配慮が必要である。また、識字学習でも、女性の置かれた状況を変革するために法識字（リーガル・リテラシー）を高める工夫も重要となる。井戸や共同炊事場を使うのは主に女性であるにもかかわらず、男性だけで会合を開く、水利組合を作る、女性の意見を聞かないことで、誤った場所への井戸の設置や、井戸の管理が不十分になるなど問題も起きている。

最後は、⑤開発プロジェクトのインパクトという観点からである。開発の影響は、男女で異なる場合があるため、社会的な影響要因の一つとして、男女別のインパクトを予測・調査しておくことが求められる。分析にあたっては、統計の活用に加え、より具体的な手法として活動分析、

アクセスとコントロールに関する分析，影響の要因の分析に関するものが開発されている（田中由美子 2002: 46-55）。

活動分析は，生産活動，再生産活動（家事・育児・介護と，家庭用の食料の生産など），地域活動を細分化し，誰が（成人の男・女／男児・女児別），いつ，どこでその作業に従事しているのかを分析したり，男女それぞれの1日の生活時間を比較分析する手法や，季節カレンダーの作成などがある。

アクセスとコントロール分析は，男女間における，資源や便益へのアクセスや，そのコントロール（管理・所有）の差異を分析するものである。

影響の要因分析は，要因ごとに，インパクト，機会，制約要因を検討するものである。田中由美子は，例として地方分権化を取り上げているが，インパクトの面では，地方政府による森林の売却が進み女性が森林の利用できなくなる，機会の面では，女性の地方政治の参画が進む，制約要因としては，女性の公共の場への参加の支援や家庭や社会の理解の不足が挙げられる。

#### 4) フェミニズムの諸理論

3つ目のフェミニズムの観点による災害研究については，一つひとつに広がりがあるため，ここでは Enarson がそれぞれの理論の特徴をまとめた表 2-2 を紹介するにとどめる。各理論の，グローバルレベルならびに米国での活用的高低，主な関心，持続可能性/社会正義の重視の度合い，エコシステムの分析への取り組み方という項目で整理したものである（Enarson 2012: 39）。

なお，Enarson と Phillips による，災害研究に関するフェミニズムの諸理論から導き出される防災政策・計画の方向性を整理した文献もわかりやすい（Enarson & Phillips 2008）。

表 2-2 災害リスク削減に関連したフェミニスト理論

	活用		主な関心	持続可能性の重視	社会正義の重視	エコシステムの分析
	グローバル	米国				
リベラル・フェミニズム	低	高	アクセスの平等，法的権利	低	低	低
ソーシャリスト・フェミニズム	低	低	家父長制，資本主義	低	高	低
ラディカル・フェミニズム	中	低	暴力，セクシュアリティ，自己決定	低	高	低
マルチ・レイシャル・フェミニズム	高	中	交差性，力関係，人種差別	低	高	中
ポストモダン・フェミニズム	低	低	行為主体性	低	低	低
ジェンダーと開発論	高	低	性別役割，グローバリゼーション	高	高	中
フェミニスト・ポリティカル・エコロジー論	高	低	自然や社会システムにおけるジェンダー平等，文化的持続性	高	高	高

（出所）池田恵子（2019）「ジェンダー視点による災害研究の国内外の動向：復興指標への示唆」（科学研究費補助金基盤（A）「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」（19H00613）プロジェクト研究会（2019（R1）年7月30日開催）資料。Enarson（2012）Women Confronting Natural Disaster: From Vulnerability to Resilience. p39を池田が訳出

たとえば、リベラル・フェミニズムの立場からの災害に関する政策及び計画の方向性としては、公平な資源・情報へのアクセスや、法的な権利に特に強い関心が向けられる。ソーシャリスト・フェミニズムの立場からは、ローカルレベルの脆弱性や災害対応力の評価にあたって、根本原因としての女性の経済的な不安定さや社会的地位に関するデータを重視する傾向にあり、女性の家庭や地域における無償労働に関するデータも組み込むほか、世帯の経済的な回復支援において、移民労働者、家事労働者、自営業者、不法労働者などの低所得の女性や家計を担っている女性に焦点をあてている。ラディカル・フェミニズムの立場からは、防災や救援において、独身、寡婦、シングル・マザー、レズビアン、外国人の家事労働者など多様な立場の女性への働きかけが意識されていること、女性に対する肉体的・精神的暴力のリスクに着目し、暴力防止に取り組む女性グループとの連携、隔離されたり孤立している女性への積極的なアウトリーチ（支援者への女性の雇用を含む）などが挙げられる。

なお、ジェンダーと開発論の立場からは、前節で触れたとおり、脆弱性の分析の対象を、女性の経済的な地位や親族関係、文化から家族構成、住環境など幅広い要因に広げること、災害前後の女性たちが置かれた状況の脆弱性についての指標を開発しモニターすること、女性は主要な経済的アクターであると捉えて支援すること、災害対応の意思決定等にジェンダー間の格差があることを前提とした支援体制を整えること、支援プログラムの開発・実施・評価のすべての側面でジェンダー分析を用いることができるようにすることなどが挙げられる。

## 2.1.2 国連の防災政策および支援現場の実践

次に、国連の防災政策の基本的な枠組みと、ジェンダー視点の導入状況と、被災者支援や地域の災害対応力向上のための支援においてどのようにジェンダーの視点を取り入れられているのかについて見ていく。

### 1) 国連の防災政策とジェンダー

#### ①国連の防災政策

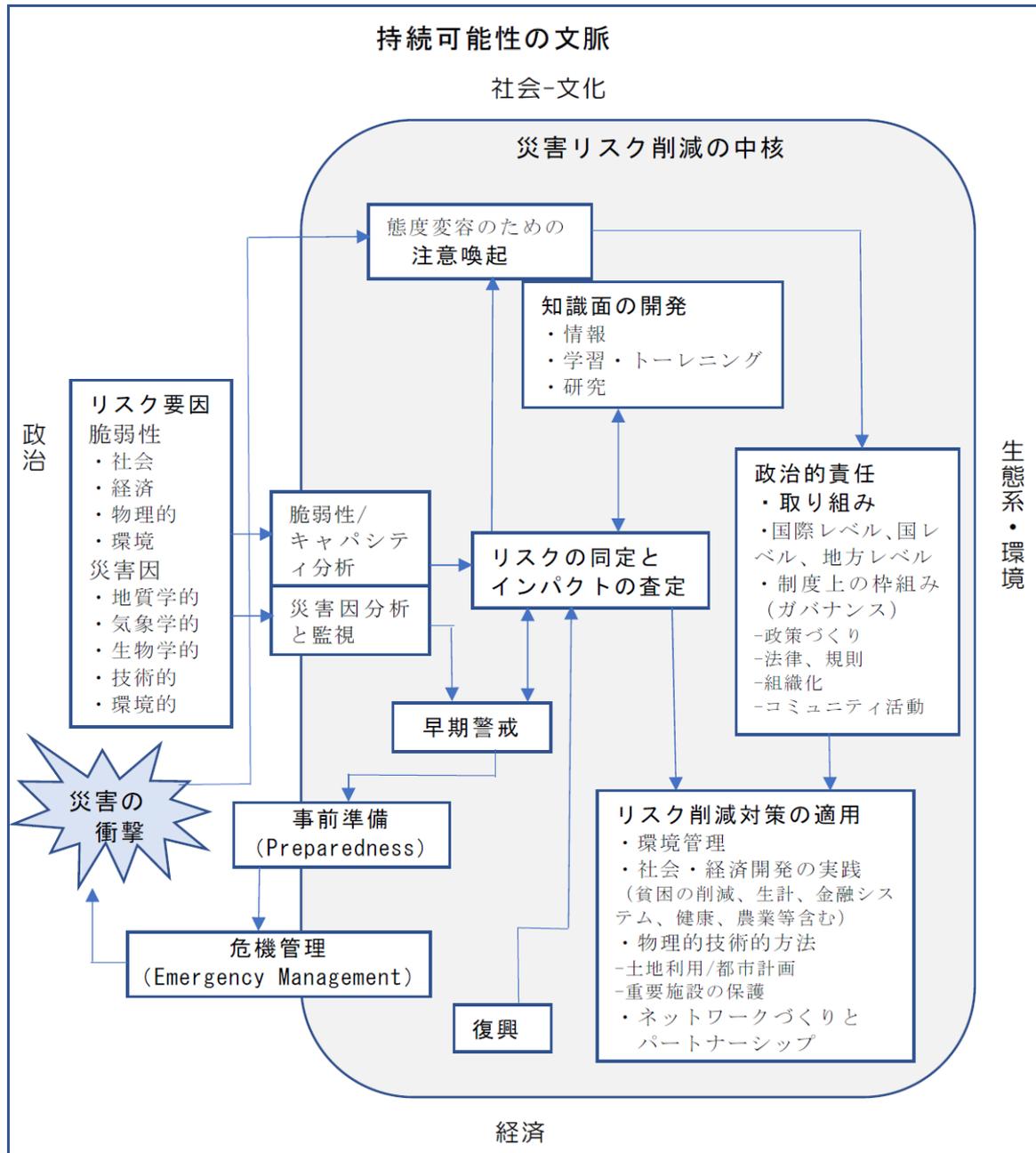
国連の防災への取り組みの大きな契機となったのは1987（S62）年の国連総会であり、1990年代を「国連防災の10年」と定めているが、その中間の1994（H6）年に第1回国連防災世界会議を横浜で、2005（H17）年に第2回を神戸で、第3回を仙台で開催している。ちなみに、国連で防災政策を担当するのは、かつての国際防災戦略事務局（以下、UNISDR）、現在の国連防災機関（以下、UNDRR）である。

そして、国連の防災政策は、2000年代半ばから災害リスク削減（Disaster Risk Reduction, DRR）という考え方に沿って進められてきた。

池田は、第1回と2回国連防災世界会議の間に起こった国連の災害対策変化について、かつてはその焦点が、「ハザード（災害を引き起こす自然の破壊力）の工学的制御＋被災後の大量の人道支援」であったものから、「災害リスク削減」へと移ったと指摘している（池田 2012: 73）。こうした国連の対策の変化の背景には、すでに述べた脆弱性の議論があり（Wisner B. et al 1994）、災害を引き起こす要因としての災害因（地震・台風・噴火など）を無くすことは難しいため、社会の中にある災害の被害拡大につながる要因そのものを改善していくことに重点が置かれるようになったことが挙げられる。

その災害リスク削減の全体像は図 2-5 に示したが、国連は災害リスク削減を「持続可能な開発の幅広い文脈の中で、社会全体で脆弱性と災害リスクを最小化し、ハザードの悪影響を回避（prevention）または制限（mitigation と preparedness）する可能性を考慮した要素の概念的枠組み」と定義している（UNISDR 2004: 7）。

そのため、求められる取り組みは広範囲にわたり、貧困対策や格差・差別問題を含む幅広い社会的・経済的取り組みが組みこまれている。



(出所) UNISDR (2004) . *Living With Risk*, p15 を筆者訳出

図 2-5 災害リスク削減の枠組

この災害リスク削減の考え方は、2005（H17）年の第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組」で公式に採用されたものであり、災害予防についても、持続可能な開発や貧困削

減と結び付けて推進することが明記されている。2015（H27）年の第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組」にもこの方針は継承されている。

また、2000年代に入ると復興のありようへの関心も高まった。災害前と同じ脆弱な状態に戻す形での復興では、脆弱性を再生産するだけになってしまうため、被災したコミュニティが物理的・社会的・環境的・経済的な面で、より復元・回復力の高いレジリエントな状況にしていく機会として復興期を捉える考え方であり、「より良い復興」（＝Build Back Better）（以下、BBB）という概念が使われるようになった（Mannakkara et al. 2014）。

そのため仙台防災枠組では、人と健康と生計に明確に焦点を当てることの重要性が強調されるとともに、優先領域として①災害リスクの理解、②災害リスクを管理する災害リスク・ガバナンスの強化、③レジリエンスのための災害リスク削減への投資、に加えて④効果的な災害対応への備えの向上と復旧・復興過程におけるより良い復興、という形で BBB が公式に防災政策の中に位置づけられている。

こうした防災政策の考え方の中で、ジェンダーは重要な要素であることから、防災対策全般にジェンダー視点が確実に導入されるよう、国連は「災害リスク削減におけるジェンダー主流化政策」を打ち出すに至った。

このように、「災害リスク削減」の方針が打ち出されてきた背景には、経済開発による格差・貧困の是正、環境問題、ジェンダー平等、防災対策の取り組みが、相互に深く関連しあう課題として一体的に議論されてきたことがあることを理解しておく必要がある。

## ②政策へのジェンダー視点の導入状況

次に、国連の防災への取り組みとジェンダーの関係を見ていくが、表 2-3 は関連事項を年表形式でまとめたものである。

すでに述べたように、国連は、1987（S62）年の国連総会で 1990 年代を「国連防災の 10 年」と定めたのち、1994（H6）年、2005（H17）年、2015（H27）年と 3 回の国連防災世界会議を開催しているが、第 1 回から 2 回の間、国連の防災政策は、ハード対策や緊急援助から、災害リスク削減へと焦点が変化している。

ジェンダーに関しては、第 1 回会議で国際防災の指針として採択された「横浜戦略」において、女性や社会的に不利な集団の防災対策への参加を奨励することが盛り込まれている。

さらに、2005（H17）年の第 2 回国連防災世界会議においては、2005～2015 年の指針として「兵庫行動枠組」が採択され、リスク評価、早期警戒、情報管理、教育・トレーニングなどに関するあらゆる災害リスク管理のための政策、計画、意思決定過程に、ジェンダーに基づいた考え方を取り入れる、と明記されている。

この災害リスク削減とそこへのジェンダー視点の導入について池田は、「災害リスク削減とは、持続可能な開発の広い文脈の中で、社会に存在する脆弱性や災害リスクを最小限にし、あるいはハザードの影響を避ける（防ぐ）ための活動や制度形成のことを指すが、それはハザードマップや防災計画の作成、防災啓発といった狭義の災害対策分野での制度や技術の導入・整備にとどまらない。あらゆる政策・事業に災害リスクを削減する視点や方策を取り入れることを意味する」。この災害リスク削減の取り組みの中に、ジェンダー視点を入れることを、「災害リスク削減におけるジェンダー主流化」という。ただし池田は、そうした広がりゆえに形骸化しやすい側面があることも指摘している（池田 2012: 73）。

表 2-3 災害リスク削減とジェンダー平等関連年表

1948年 世界人権宣言 1967年 女子差別撤廃宣言 1968年 国際人権年	
1970年代 欧米でフェミニズムの第2の波 1970年 ボーラ・サイクロン (20万人以上の犠牲者) 1971年 国連災害救援調整官事務所設立 1972年 ローマクラブ「成長の限界」発表 1972年 国連人間環境会議「人間環境宣言」「環境国際行動計画」採択 1975年 第1回世界女性会議「世界行動計画」採択、国際婦人年 1976年 国際女性の10年→1976~1985年、目標は平等・発展・平和 1979年 女子差別撤廃条約、国際児童年 1980年 第2回世界女性会議「国連女性の10年後半期行動プログラム」採択	1960年代から、開発における女性の地位向上の重要性が認識される。先進国では1960年代に公害問題が多発  経済開発が女性に負の影響を及ぼす傾向から、1970年代にWID(開発と女性)アプローチを導入。1980年代以降は、男女双方に焦点を当てたGAD(ジェンダーと開発)アプローチが主流に
1981年 国際障害者年 1985年 第3回世界女性会議「ナイロビ将来戦略」採択 →国際女性の10年が不十分、2000年に向けた計画 1987年 第42回国連総会→1990年代を「国際防災の10年」とする決議	
1990年 「国連防災の10年」(1990~1999年) 1992年 環境と開発に関する国際連合会議(地球サミット) 1993年 女性に対する暴力撤廃宣言(第48回国連総会) 1994年 第1回国連防災世界会議「横浜戦略」採択 →防災に女性や社会的に不利な集団の参加を奨励 1995年 北京女性会議「北京行動綱領」採択 →開発におけるジェンダー主流化、女性のエンパワメント 1997年 人道憲章と人道支援における最低基準(スフィア基準)発行 1999年 国連防災戦略(UNISDR)発足(現・国連防災機関UNDRR)	災害による人命・経済損失の大きさから1990年に国連防災の10年設定。第1回国連防災世界会議の横浜戦略でジェンダー視点が入るが、翌年の阪神・淡路大震災を経ても、国内では十分認識されず  ジェンダー平等推進の国際的潮流の中で、1999年、日本も男女共同参画社会基本法の制定へ
2000年 第23回国連特別総会(北京+5) →勧告: 防災・減災・復興・人道支援にジェンダー視点の導入を 2000年 国連ミレニアム・サミット「ミレニアム宣言」 →「ミレニアム開発目標」(MDGs)の設定 2002年 第46回国連女性の地位委員会 →ジェンダーの不平等は災害脆弱性の根本原因の一つ 2002年 持続可能な開発に関する世界首脳会議(防災にも言及) 2004年 スマトラ島沖地震とインド洋大津波 2005年 第49回国連女性の地位委員会 →災害後の救援・復興にジェンダー視点を統合する決議 2005年 第2回国連防災世界会議「兵庫行動枠組」採択 →災害リスク削減、あらゆる災害リスク管理政策・計画の意志決定過程にジェンダー視点を導入 2007年 第1回 防災グローバルプラットフォーム会合(以降、2年おきに開催) 2009年 「Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive Policy and Practical Guidelines」発行 (国連による、災害リスク削減におけるジェンダー主流化政策推進のためのガイドライン)	2000年代に入り、気候変動とジェンダーの関連性への関心の高まり  国連では1990年代までに、開発におけるジェンダー主流化と女性のエンパワメントの必要性が確認された。2000年代に入り、災害リスク削減とジェンダー平等は持続可能な開発に不可欠で、一体として取り組むものとされた
2012年 第56回国連女性の地位委員会 →自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワメント 2015年 第3回国連防災世界会議「仙台防災枠組」採択 →すべての政策や実践に、ジェンダー、年齢、障がいや文化の観点を含め、女性と若者のリーダーシップを高める。より良い復興(Build Back Better) 2015年 国連持続可能な開発サミット「持続可能な開発目標(SDGs)」採択 2016年 第60回国連女性の地位委員会 →「女性のエンパワメントと持続可能な開発の関連性」 2019年 第6回防災グローバルプラットフォーム会合 →「レジリエンスの配分~持続可能で包括的な社会を目指して」がテーマ。Gender-sensitive and responsive approaches は災害リスク削減に有効。女性の声を国・地方の防災戦略に反映する。女性のリーダーシップの強化を	2011年の東日本大震災で、日本国内においてもようやく、災害対策へのジェンダー視点の必要性への認識が広がるが、備蓄・避難所での環境改善など、応急対応の一部にとどまる傾向

(出所) 浅野幸子 (2021) 「国内におけるジェンダー視点の防災政策の到達点と課題」 p.64

なお、こうした方針を踏まえ、UNISDRは前述の災害リスク削減におけるジェンダー主流化を進めるためのガイドラインを作成している (UNISDR et al. 2009)。

また、2011 (H23) 年には改めて関係者向けに政策方針を出しているが、そこでは、ジェンダー平等と災害リスク削減はどちらも領域横断的な課題であり、この2つの問題にうまく取り組まなければ、どのような社会でも持続可能な開発の達成は困難であること、災害リスク削減に男女が平等かつ積極的に参加しなければ、国家やコミュニティの災害に対するレジリエンス (復元・回復力) を構築することは不可能であるとしたうえで、災害リスク削減における女性のエン

パワーメントのための特別な戦略と努力が必要であるとしている（注 2-4）。

なお、2015（H17）年に仙台市で開催された第3回国連防災世界会議では、2015～2030年の指針として「仙台防災枠組」が採択されたが、そこでは兵庫行動枠組の考えを継承しつつ、女性・子ども・青年・障害者・貧困者などを政策・計画・基準の企画立案にかかわるようにすることや、女性と若者のリーダーシップの促進が強調された。

このように国際社会では貧困、気候変動、防災、ジェンダー平等のテーマが、相互に深く関連しあう課題として一体的に議論されてきたため、災害とジェンダーをめぐる議論や対策も、予防から復興にいたるまで、貧困・格差を含めた幅広い領域におけるジェンダー不平等の問題との関連性をもって議論することが可能となっていることが改めて確認できた。

## 2) 人道支援国際基準および地域防災対策支援の手法とジェンダー

### ①人道支援の国際基準

1990年代後半からは、被災者支援の質も国際的に問われるようになり、人道支援の国際基準が多数作られてきた。これらの国際基準は、支援する国、団体、人によって、被災コミュニティや個々の被災者が受ける支援の質に差が生じたり、被災者の社会的地位によって支援において差別されたり取りこぼされることを防ぐために、支援の最低基準を示したものである。

それらは災害や紛争における人道支援にかかわる人道支援に携わるNGOや国連機関の関係者が国際的に連携する形で作成されてきたが、最初に作成された基準で、最も代表的かつ包括的なものがスフィア基準である（1997年初版。2018年改訂の第4版が最新）（Sphere Association 2018=2019）。

スフィア基準では、支援の前提としての被災者の人権と多様性について、冒頭でしっかりと説明がなされており、それを踏まえる形で、支援者として適切な支援を行うための原則と共通の基準を示している。そのうえで、給水・衛生、食料安全保障と栄養、避難所、避難先の居住地、保健医療の4つの領域を設定して支援の基準を細かく提示している。

また、被災者については、脆弱性と能力の、両方を持つ存在として捉えるべきとしている。まず、被災者といっても、すべての人が同じだけの力と資源を持っているわけではない。特に子ども・女性・障害者・高齢者・病気の人、人種・宗教・政治信条などによって差別されている人たちは、支援を平等に受け取ることができない可能性も常にある。それだけに、一律に支援を行う（平等）のではなく、支援に際してさまざまな配慮を行うこと（公正）が求められる。

したがって、支援の際にも当事者の意見や能力が生かされるよう、女性・子ども・障害者などの脆弱な立場に置かれている多様な人たちも、支援内容を話し合う場に参加できるよう条件整備するよう求めている。また、被災者の支援へのアクセス状況や細かいニーズをつかむ上で、細分化されたデータが重要であるとし、性別・年齢・障害の有無などによって、こまかく被災者の状態を把握するよう促している。

さらに、このような取り組みを適切に進めるためにも、支援にかかわる組織の意思決定を含む体制や現場に入るスタッフにも、男女や人種などの面でバランスを取る必要があるとしている。

### ②脆弱性・対応力評価（VCA）

1990年代後半より、研究者とNGOが協力する形で、Vulnerability and Capacity Assessment（以

下、VCA。なお、CVA と表現される場合もある）という、地域社会の災害に対する脆弱性と対応力の評価のための手法が開発されてきた（Enarson 2012: 51）。

国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）も同時期に取り組みを開始しており、2006～7年には、VCAに関する手引きを発行しているため（解説編，実践編，ツール・ボックス，トレーニングガイド），具体的な手法を表 2-4 にまとめた（IFRC 2007: 27）。

このように手法の一覧を見ると、国内の取り組みとも似ているが、細かいノウハウを見ると質的にかなり異なるといえる。

たとえば解説編では、脆弱性の理解を促すために、PAR モデルの説明が図とともにしっかりとされている（IFRC 2006: 9-10）。

また、ジェンダーの視点や多様性も重視されおり、生計についても考慮されている。

表 2-4 VCAの手法の例

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 二次情報のレビュー</li><li>2. コミュニティの基礎データ</li><li>3. 半構造化インタビュー</li><li>4. フォーカスグループディスカッション</li><li>5. 直接観察</li><li>6. 地図づくり</li><li>7. まち歩き</li><li>8. 季節カレンダー</li><li>9. 地域の歴史の略歴・可視化</li><li>10. 世帯および住民の脆弱性評価</li><li>11. 生計と対処戦略の分析</li><li>12. 制度的・社会的ネットワークの分析</li><li>13. 住民・市民による様々な組織の能力の分析</li><li>14. ベン図</li></ol> |
|---|

（出所）IFRC（2007）. VCA toolbox, p27, を筆者訳出

表 2-4 に沿って見ていくと、1 では基礎データは男性が男性に関して書いたものが多いため、女性が女性について書いた情報も探すこと、2 では人の脆弱性に関する年齢・性別・職業等についての情報を集めること、4 は必要に応じ女性と男性とを分けた議論の場も設けること、5・6 では女性と男性両方の発言機会を確保することなどが明記されている。

以上から、その社会や地域内の、文化的な規範や発言力・影響力の違いにも配慮した内容となっていることが理解できる。

さらに、地域社会の社会的・制度的ネットワークの分析も盛り込まれている。

ちなみに IFRC は 2016 年にも新たなガイドラインを作成しているが、途上国だけでなく欧州や北米での実践事例も紹介している（IFRC 2016）。

このように海外では、ジェンダーを含む社会的・経済的な観点から多面的に地域防災領域を対象に分析する手法がすでに普及しているのである。

## 2.2 災害とジェンダーに関する国内の動向

海外の災害とジェンダーに関する動向の検討を通して、国際的にはこの領域が、実践・研究・政策が相互に影響しあう形で全体として発展してきたことがわかった。

一方、国内を見渡すと国の政策においては東日本大震災前後からの飛躍的な進歩があったが、実践は発展途上であり、研究は未発展な状態にある。実践・研究・政策のいずれにおいても、災害のフェーズごと、フィールドごとにばらばらに議論や取り組みが行われており、全体として見ると進捗が芳しいとはいえない（浅野幸子 2021）。

背景要因としては、防災・復興におけるジェンダー視点の重要性が社会的に認識され始めたのが東日本大震災以降である上、細部については十分には浸透していないこと、東日本大震災の被災地へのアクセスが簡単ではなく、研究者が継続してかかわることが難しい状況にあったことから研究が限られること、防災に限らず地域コミュニティを対象としたジェンダー研究自体があまり行われてこなかったこと、そして、日本の防災政策が災害発生直後からの短期的な応急対応に比重が置かれているため、幅広い社会要因と災害被害を結び付けたり、平常時のまちづくりと防災・復興を結び付けた議論をするといったことが容易ではないことなどが考えられる。

加えて、災害多発国であるだけに、すでに日本独自の防災に関わる政策や実践の蓄積がすでにある上、先進国かつ高齢化が極端に進んでいるなど日本特有の状況も加味して議論する必要があるため、海外の研究蓄積は参考にすべきものの、そのまま国内に導入することは難しい状況にある。国内において災害とジェンダーの研究をより現実に応じた形で進めるためには、国内の災害課題、防災政策、地域防災活動の蓄積に対する一定の知識と、地域コミュニティに関する研究蓄積も踏まえる必要がある。

このように、災害とジェンダーに関する系統だった研究の発展には幾重もの障壁が存在するが、それらを乗り越える形で、本研究の主な対象である地域防災領域の分析に資する理論的な枠組みと分析方法の手掛かりを得るため、災害とジェンダーに関する研究に加えて、防災以外の地域コミュニティに関する文献も対象として、先行研究の検討を進める。

### 2.2.1 災害とジェンダーをめぐる国内の推移

はじめに、国内における災害とジェンダーをめぐる取り組みや政策の推移について見ていくが、東日本大震災の発生前の推移については、消防関係の資料に加えて、山路、相川・角崎・浅野幸子らの研究を、東日本大震災以降は、日本防火協会による女性防火クラブ等の災害対応の記録集、浅野幸子・池田による災害とジェンダーのテキスト、浅野幸子、浅野富美枝・天童らの研究を参考とする（山路 2009; 相川・角崎・浅野幸子 2007; 日本防火協会 2012; 東日本大震災女性支援ネットワーク 2013; 浅野幸子 2012, 2021; 浅野富美枝・天童編 2021）。

表 2-5 にその推移を年表としてまとめたが、近代化以降の歴史をたどると、戦前の段階ですでに地域に根差した女性主体の消防組織が結成されていたことがわかっている。明治に入ると、近世までの仕組みも生かす形で消防団の前身である、消防組が結成されるようになったが、その成員は内務省令により男子に限られた。しかし、漁村地帯では、出漁中や出稼ぎで消火活動の担い手が限られるため、留守を預かる女性たちが女子消防隊などを編成するケースも少なからず見られた（日本消防協会 2013）（注 2-5）。

戦後も、常備消防組織の整備が不十分な時期が続き、すぐに消防車や救急車がかけつけること

が難しい地域も多かったこと、出稼ぎや遠洋漁業などにより、働き盛りの男性が不在傾向の地域も少なくなかったことなどから、昭和 30 年代に入ると、女性の力で火災予防に取り組もうと、地域婦人会などを基盤とする形で、婦人防火クラブ等の名称による女性主体の地域の防火組織の自発的な結成が全国に広がり、消防行政も、それらを後追いで支援するようになった（日本防火協会 2013）。

なお、こうした地縁型の女性防災組織は阪神・淡路大震災の数年後にピークを迎えたのち、全国的に減少の一途をたどっているが、東日本大震災の被災地は、地震および津波にくり返し直面してきたこと、出稼ぎや漁業などで女性主体の防災活動が重要となっていたことから、このような地縁型の女性防災組織がある程度残っているエリアでもあった。そのため、津波避難から避難生活での共助活動まで、非常に重要な役割を果たしたことが明らかになっている（日本防火協会 2012; 浅野幸子 2014）。

ところが、こうした女性主体の防災活動、災害対応に触れた論文はごく限られており、学術的な把握・分析は行われてこなかったに等しい。

平成に入ってから、消防団の担い手の減少が問題になる中で、女性消防団員に光が当たるようになり、総務省消防庁も女性団員を積極的に増やそうと努めてきた。しかし、女性消防団員の多くが機能別消防団として活動しており、広報・啓発活動、応急救護の指導、地域によっては高齢者宅の見回りなど、いずれも重要ではあるものの、消防団活動全体の中では、周辺的とみなされる活動を担っているケースが多い。

一方で、幅広い社会活動を行ってきた女性たちが、災害を契機に防災活動（応急対応、復興、予防）に取り組む、女性の人権問題やジェンダー平等の問題を提起する形に発展した例もある。

1923（T9）年におきた関東大震災では、女性の地位向上に取り組んできた女性の活動家や、キリスト教系の女性団体、女学校や女子大学の同窓会、職業婦人団体などが連携して、東京連合婦人会が創設され、女性被災者の実態調査、民間の寄付はもちろん政府や東京市とも連携した形での支援、失業女性の対策、復興院の復興計画に対する女性の立場からの政策提言などに取り組んだ。またこうした一連の活動は、公娼廃止運動のうねりを高めるとともに（震災により、遊郭で多くの女性たちが命を落としたことが要因）、女性議員不在による制度改革の限界に直面したことで、婦人参政権運動の取り組みを高める契機にもなった（折井・女性の歴史研究会編著 2017）。

ただし、現在の災害とジェンダーをめぐる課題への取り組みの直接の出発点となったのは、1995（H7）年に発生した阪神・淡路大震災とみるべきであろう。詳しくは 5 章で触れるが、被災地の女性を取り巻く課題に取り組んできた関係者らが、劣悪な避難生活での女性の困難、家族関係の悪化、暴力被害などについて発信を行ったが、社会的な認識にはいたらず、国の政策にも反映はされなかった。当時はまだ男女共同参画社会基本法（1999（H11）年）はもとより、配偶者暴力防止法（2001（H13））も制定されておらず、ジェンダーに基づく暴力について公に語ることも難しい状況であったことから、災害時の女性の人権問題についての議論が受容される社会環境が十分に整っていなかったことが背景要因として考えられる。

それでも、当時の女性たちの置かれた困難な状況を示した記録等も存在する。特に、DV 被害者支援などに取り組んできたウィメンズネット・こうべが、被災女性の手記を集めて作成した『女たちの阪神大震災』は、貴重な文献である（ウィメンズネット・こうべ 1997）。

国の防災政策にジェンダーの視点が導入されたのは 2005 年である。2004（H16）年 10 月に発生した新潟県中越地震で、内閣府男女共同参画局より初めて現場に職員が派遣されたこと、2005（H17）年に第 2 回国連防災世界会議と第 49 回国連女性の地位委員会が開催され、災害リスク

管理全体にジェンダー視点を導入することの重要性が確認されたことを受け、国の「第二次男女共同参画基本計画」に防災・復興の項目が入れられるとともに、「防災基本計画」に男女双方の視点の重要性と女性の参画が明記された（相川・角崎・浅野幸子 2008; 山路 2009）。

こうして、2005年以降、災害と女性/男女共同参画をテーマに学習を行う男女共同参画センターや女性団体が出てくるようになったが、自治体の防災行政による対策の進捗は不十分なものであった（全国知事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会 2008）。

そのため、2011（H23）年に発生した東日本大震災では、多様な問題が噴出することになった。ただし、2005年の第二次男女共同参画基本計画への防災政策の導入の影響もあり、被災地内はもちろん全国的に女性支援の機運が高まったこと、内閣府男女共同参画局も震災発生直後から支援に動いたことから、国の防災対策に様々な形でジェンダー視点が入るようになった。

表 2-5 国内の災害とジェンダーに関する主な動向（筆者作成）

1891年	濃尾大地震→日本赤十字社の看護婦 20人がはじめて災害救護活動に従事
1923年	関東大震災→女性対象・女性主体の被災者支援活動の展開 ※大正期に、女性主体の消防組織（女子消防隊等）が結成された事例あり ※戦時体制への地域の女性たちの動員（防空訓練、配給など）
1950-60年代	戦後もあいつぐ地震や風水害と、常備消防組織が十分整備されていない状況の中で、地域婦人会等を基盤とした自発的な女性防災組織（婦人防火クラブ等）結成の動きが全国に広がる。その後、消防庁が婦人防火・少年消防クラブの育成方針を出す（1962年 予防行政の運営方針） 自主防災組織増加に伴い、女性防災組織もさらに増加→阪神・淡路大震災直後をピークに減少
1959年	伊勢湾台風
1961年	災害対策基本法
1964年	新潟地震→新潟県の地域婦人会組織等が約千人の主婦へのアンケートをもとに報告書をまとめ、女性の視点から見た多様な困難・課題とともに、災害対策本部の女性の不在を厳しく批判。
1970年代	東海地震などの大規模地震対策の必要性が唱えられ、自主防災組織結成の広がりへ
1975年	政府が婦人問題企画推進本部を設置、国内行動計画を策定→法制上の女性の地位向上、男女平等を基本とするあらゆる分野への女性の参加の促進、母性の尊重及び健康の擁護、老後等における経済的安定の確保、国際協力の推進
1978年	大規模地震対策特別措置法
1985年	女性差別撤廃条約批准
1985年	男女雇用機会均等法
1990年前後～	災害弱者の避難行動支援の議論が始まる
1995年	阪神・淡路大震災→女性が直面した困難について被災地の女性団体などから問題提起する動きが生まれるが、社会的な共有化には至らなかった
1997年	介護保険法
1999年	男女共同参画社会基本法
2001年	配偶者暴力防止法
2003年	国が「202030」目標を設定→2020年までに指導的地位の女性比率を30%へ
2003年	少子化社会対策基本法
2004年	平成16年7月新潟・福島豪雨→高齢者の逃げ遅れ事例
2004年	新潟県中越地震→はじめて被災地へ内閣府男女局の職員を現地に派遣
2005年	国内外の動向を受け、国の防災政策にはじめてジェンダーの視点が入る（「防災基本計画」に男女双方の視点・女性の参画明記、「第二次男女共同参画基本計画」に防災・復興の項目新設）
2006年	「災害時要援護者避難支援ガイドライン」（平成16年7月新潟・福島豪雨を受けて）
2011年	東日本大震災の発生→女性支援の動きの高まり、ネットワークキング、政策提言などの動きへ→復興基本法にジェンダーの視点が盛り込まれる
2012年	日本女性会議（内閣府主催）仙台市で開催→被災地内外の女性リーダーの交流・情報発信の場に
2013年	「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（旧ガイドライン、内閣府男女局）
2015年	第3回国連防災世界会議（仙台市）→パブリック・フォーラムのテーマ館「女性と防災」での、被災地内外の交流・発信
2016年	熊本地震→内閣府男女局の調査により、支援上の課題と旧ガイドラインの存在・内容が十分浸透していない実態が明らかになる。その後も地震、豪雨災害が相次ぐ
2016年	「避難所運営ガイドライン」（内閣府防災担当）→ジェンダー視点が全編にわたり入る
2020年	「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、内閣府男女局）
2020年	「第5次男女共同参画基本計画」（新ガイドラインの内容を反映）

（出所）浅野幸子（2021）「国内におけるジェンダー視点の防災政策の到達点と課題」

また、被災地内外の女性団体や男女共同参画センターなどが、女性や子育てなどの視点で支援活動や復興に取り組んできた（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編 2012; 日本BPW 連合会・日本有職婦人クラブ全国連合会編 2012; 萩原・皆川・大沢編 2013; せんだい男女共同参画財団 2017; 浅野富美枝・天童編著 2021）。

特に、男女共同参画センターのネットワーク組織である全国女性会館協議会は、被災地と全国の男女センターをつなぐ役割を果たし、内閣府男女共同参画局とも連携して調査や支援に取り組んだ。また、男女センターや行政の男女共同参画担当職員を主な対象として、ジェンダー視点に立った防災・復興の政策と具体事業の促進を担う、指導的な人材を育成する事業にも取り組んできた。

政策提言・調査・啓発を目的とした専門性の高い女性のネットワーク組織も生まれ、政府ならびに広く社会一般への啓発などが行われてきたことも注目される。

詳しくは5章で触れるが、具体的には男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）と東日本大震災女性支援ネットワークが挙げられる。

前者は、全国的なネットワークであり、国際会議にも積極的に参加して、国内外における政策提言活動を行ってきた。後者は、女性の研究者や市民団体のリーダーなど、個人が参加して立ち上げられたネットワークで、丁寧な学術調査によって支援の実際や、被災地における女性と子供に対する暴力の実態などを明らかにし、それをもとに政策提言や啓発、被災地の女性団体のエンパワーメントなどに取り組んだ。また、それらの活動実績をもとに、全国各地での地域リーダーや行政職員などへの啓発（講演・講座・研修等）にも取り組むようになった。

加えて、東日本大震災以降、マスコミ関係者が災害被害や防災・復興の課題を女性/ジェンダーの視点から熱心に伝えるケースが徐々に増えてきたことから、そうした発信も社会全般の認識を高める上でも大きな貢献を果たしたと考える。

そして、東日本大震災から10年以上が経過するなかで、女性主体の活動や国の政策の進展などもあり、従来型である地縁型の女性防災組織や女性リーダーとは異なるタイプの女性主体の防災活動やリーダーも活躍するようになってきている。

## 2.2.2 国内の研究動向

### 1) 全般的な動向

国内では、災害とジェンダーに関する研究がまだまだ不十分な状況にあるが、浅野幸子らは戦後から現在にいたるまでの国内の関連した文献について網羅的に検索を行い、その中でも研究的価値が高いと考えられる114本の文献を選びだして内容を検討している（浅野幸子・池田 2020）。災害とジェンダーを主題とした学術論文は限られるため、子育て、介護、家族、仕事など、関連したテーマを幅広く設定して検索を行った結果を、表2-6に示したとおりA～Eの4群・18項目に分けて整理している（注2-6）。

なお、A群「領域全体の理解」については、学術論文ではないものの、重要な文献が複数あるため、学術論文以外も積極的に検索対象としている。B～E群は学術論文・学術書を中心としている。

表 2-6 災害とジェンダーに関する国内文献の分類項目

<p><b>A 群：領域全体の理解</b></p> <p>①総論 ②政策 ③支援活動(草の根のグループの活動含む) ④記録・歴史</p> <p><b>B 群：予防</b></p> <p>⑤防災啓発・人材育成 ⑥地域防災活動 ・防災まちづくり</p>	<p><b>C 群：発災直後・応急対応</b></p> <p>⑦人的被害・避難行動 ⑧避難生活（広域避難含む） ⑨医療・保健・福祉</p> <p><b>D 群：復旧・復興</b></p> <p>⑩家庭生活（夫婦・家族関係，子育て・介護，性別分業等） ⑪経済（雇用・労働） ⑫住宅 ⑬復興まちづくり</p>	<p><b>E 群：その他の重要テーマ</b></p> <p>⑭暴力 （性暴力・DV・虐待等） ⑮若年女性 ⑯障害者 ⑰LGBT ⑱多文化共生</p>
--	--	---

(出所) 浅野幸子・池田 (2020) 「ジェンダー視点から見た災害過程の各段階における指標の検討」(科研費基盤 (A) 19H00613 「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」2019 年度報告書) p. 2

その結果、性別による災害時の困難の違い、家族関係、雇用等における格差、住宅・復興と、それらを生み出す規範や社会構造の問題の両方を視野に入れた形での研究や、ジェンダーに基づく暴力に関する研究に関するものなど、災害とジェンダーのテーマを正面に据えて書かれた文献は少ないものの、医療・福祉・保育関連の文献にまで視野に入れると、やや広がりが見られることが分かった。

とはいえ、テーマごとに振り分けるとそれぞれの論文数は少なく、やはり全体としての研究蓄積は不十分といえざるを得ない。

①総論では、戦後から現在に至るまでの国内の災害とジェンダーをめぐる課題・対策の変化を読み取ることができる文献が(山路 2009; 相川・角崎・浅野幸子 2007; 東日本大震災女性支援ネットワーク 2012; 浅野幸子 2021), ②政策に関しては、全国知事会、内閣府男女共同参画局、大沢科研グループによる大規模調査が存在する(全国知事会 2008; 内閣府男女共同参画局 2012, 2013, 2017, 2022; 大沢編 2018)。そのため、国内の災害とジェンダーをめぐる大まかな動向や、自治体の防災対策や被災者支援・復興への取り組みについて把握することはある程度可能な状況にあるといえる。ただし、こうした貴重な大規模調査の存在も、防災に関わる研究者や実務家にはほとんど知られていない。

また、本研究が着目する地域防災領域に関する文献をはじめ、ジェンダーにもとづく暴力、若年女性、障害者(とジェンダー)、性的マイノリティ、多文化共生(とジェンダー)に関する文献は、数も執筆者数も限られている。また、近年は海外で研究が発展してきた気候変動(とジェンダー)や男性性について正面からとらえた文献は見当たらなかった。

さらに、女性/ジェンダーの視点を正面から取り入れた文献も、個別の実証や独自の議論によるものが大半で、災害とジェンダー研究の理論的の土台を築こうという集合的な取り組みは、この文献研究を行った際には確認できなかった。

とはいえ浅野幸子らは、検討対象とした先行研究の中から東日本大震災関連した 43 本の論文を選び出し、それらの内容を、緊急避難、応急対応、復旧・復興期のフェーズごとに整理し詳しく検討した結果、国内の文献だけでも、ジェンダーの視点に立つ形で被災者がいかに複雑な状況や生活課題に直面してきたのかを多角的に分析することが可能であることを証明してい

る。

そのため、現状においても災害とジェンダー研究を深めることは不可能ではない状況も見えてきたが、この先行研究の文献の検索・整理を担った筆者の経験から、散在する研究を掘り起こす作業自体が容易ではないことも分かった。

また、国内における災害とジェンダー研究の理論的土台を構築しようとする取り組みや、そうした可能性を持った研究が皆無というわけではない。

たとえば、前出の文献研究を行った浅野幸子と池田は、研究者から実務家まで幅広い対象を念頭に入れた形での、災害とジェンダーに関するテキストとして『ジェンダーの視点から見た災害男女共同参画の視点で実践する災害対策——テキスト 災害とジェンダー <基礎編>』を2013（H25）年の段階で作成しており、海外の研究・政策・実践と、国内の防災政策・地域防災活動に関する基礎的な情報をわかりやすく提示したうえで、国内でのジェンダーの視点を踏まえた被災者支援・地域活動支援に具体的につなげるための道筋を示す試みを行っている（東日本大震災女性支援ネットワーク 2013）。本テキストは、防災についてもジェンダーについても全く知識を持っていない人でも、災害とジェンダーに関する全般的な知識を深めることができるように構成されている。海外の実践を踏まえ、地域防災活動の中で、女性をはじめとした多様な住民の意見を反映しやすくするための実践的な手法も紹介している。

また、辻由紀による「女性たちの支援活動と復興への回復力」（辻 2016）も、短い論文ながら多くの示唆を与えてくれる。辻は、関東、阪神・淡路、東日本という3つの大震災について、脆弱性とジェンダーの視点を踏まえる形で、それぞれの時代の政治・経済・社会の特性と女性の置かれた状況について整理し、その状況下ごとの女性主体の支援活動（直接的な救援および活動拠点施設をめぐる動きなど）について、歴史的な視点から評価を行っている。

具体的には、関東大震災では女性たちの連帯活動が、一時的とはいえ政治体制に影響を及ぼすまでに至った一方で、その後、戦時体制下で翼賛体制に組み込まれていったこと、阪神・淡路大震災では、日本型レジーム（性別役割分業モデルに依拠した家族主義的な特徴を持つ日本型の政治経済体制）のほころびが見え始めた時期の災害であり、女性の活躍も交えて市民活動が台頭したが、一方で、新自由主義的な考え方の正当性の一助となったと指摘している。

そして現在、新自由主義的な政策の元で公助が切り詰められつづけ、社会保障サービスの供給責任が、市場、ボランティア・NPO、地域コミュニティにも強く求める動きに拍車がかかるような社会状況下にあって、辻は、東日本大震災後の女性たちの活動をポジティブに評価するとともに、それらが真のレジリエンスにつながるための条件についても、最後に慎重に検討を行っている。震災後に過度に称揚された、「絆」や「コミュニティ」も、既存の権力構造への異論や批判を抑圧しかねないことにも注意が必要である、と述べている。

災害は平時の社会課題をあらわにするだけに、地域コミュニティ、自治体、国のいずれにレベルにおいても、既存の社会構造や慣行、ジェンダー関係が維持・再生産されることなく、脆弱性を、災害からのレジリエンスを高める方向へと変化させるためには、被害の実態や支援のあり方についての多面的な評価が求められることを、辻の研究は示唆しているといえる。

なお辻は、東日本大震災の被災地で活動に取り組んできた女性たちが、外部からの支援者との交流の中で知識や人脈を蓄積し、エンパワーメントされる中で、これまでの地元の関係性や社会状況を客観的に見る力を養ってきたケースが多々あること、逆に、外部からの研究者や支援者、国からの一方的な認識枠組みを批判する必要性も踏まえ、「当事者による知の構築」という役割も重要であると辻は指摘しているが（辻 2016: 196）、この点は、次で取り上げる、浅野富美枝ら

の文献の、女性のエンパワーメントを重視する視点とも共通性が見られる。

このように、辻の論文は、脆弱性の視点に立った時代診断が明確に行われていること、震災後の女性主体の支援活動についても、社会体制との関係で正負の両面に目配りを行っていることから、国内の災害とジェンダー研究の方法論的な基盤の構築において重要な文献の一つと考える。

最後に、家族社会学を専門とする浅野富美枝と、女性学・教育社会学を専門とする天童睦子が中心となって執筆した『災害女性学をつくる』（浅野富美枝・天童編著 2021）を取り上げる。

本書は、東日本大震災から約10年を経る中での、宮城県内や日本各地で取り組まれてきた女性主体の活動や政策展開についてたどりながら、フェミニズムの理論を基盤に据える形で「災害女性学」という新たな学問分野を切り開くことを目指すものである。

執筆者には、被災地の女性団体のリーダーや子ども支援にあたってきた研究者、原発による広域避難者支援にあたってきた市民団体リーダー、被災者支援やジェンダー視点の防災啓発にも携わってきた男女共同参画センターの元職員などが、多様な切り口で被災の現実や、支援活動の意義について論じている。

まえがきでは、本書を企画した経緯に関して、天童が災害女性学の必要性を感じ、その思いに浅野富美枝が共鳴したことが本書の企画のきっかけであること、とはいえ、当初、災害社会学の定義や体系について編者の間に確立した共通見解があったわけではなく、ましてや寄稿した他の執筆者たちの間に、必ずしも共通理解があったわけではないとしている。しかし、「災害が発生するたびに女性たちが直面する諸問題とその背景要因を解明し、解決に向けての力となる思想的・理論的枠組みを提示する新しい知識と、具体的・実践的ツールとしての災害女性学が必要」との思いが、本書の刊行へ導いたことを踏まえ、「本書は完成された学問の伝達というより、新たな「災害と女性」研究につながる協働的实践の書といえる」と述べている（浅野富美枝・天童編著 2021: 1）。

いずれにしても、浅野富美枝と天童が用意した本書全体を貫く理論的土台はフェミニズムである。そして、「災害は、普段隠れていたジェンダー不均衡を浮き彫りにする。災害復興や防災の議論のなかで、ともすれば周辺化される女性、子ども、マイノリティの抱える困難に注目し、葛藤や困難の背景にある社会構造（しくみ）と日常実践（日々の暮らし）をつなぐこと、平常時には見えにくい「女性の経験」を可視化し、ジェンダー平等社会を生きる市民のエンパワメント（連帯して生きる力をつけること）に寄与すること、そのような学問を、実践を、ともにつくる」という思いが災害女性学の出発点であるとも述べている（浅野富美枝・天童編著 2021: 2）。

また、本書での「女性」は、女性に限定した女性だけのための問題提起や取り組みを指すものではなく、子ども・高齢者・マイノリティなどこれまで声をあげにくかった人々、生きづらさを抱える男性たちを含む全ての人びとにとって、ジェンダー平等社会の構築は人間中心の復興の基盤となる（浅野富美枝・天童編著 2021: 19）と述べていることから、ジェンダーの視点が意識されていることは明白で、脆弱性という概念こそ使っていないが、その考え方は共通している。

それでもあえて、ジェンダーではなくフェミニズムの視点に立ち、災害とジェンダー学ではなく災害女性学を打ち出した理由についてのヒントは序章にある。そこでは、フェミニズムに関する歴史的経緯とともに、フェミニズムの理論の広がりや、その過程でのジェンダー概念の誕生にも触れているが、特に、第二派フェミニズムにおいて、既存の学問が暗黙のうちに男性中心で成立してきたことへの批判から女性学が誕生したことが強調されている。

そして、「災害女性学でいうところの女性の視点は、いわば光の源である。そこから発する光によって浮かび上がる問題を可視化することと、見えないものを見る力」としての女性学的想像

力（ミルズの社会学的想像力を応用した造語）であり、それは、他者の立場に立って考える力と実践であり、エンパワーメントのプロセスとも重なるととらえている。

このように浅野富美枝らは災害女性学を、女性のエンパワーメントをふまえる形での女性学的想像力を、人間性を重視した復興の創造力へとつなげていく学問と実践である、と位置づけている（浅野富美枝・天童編著 2021: 15-19）。

日本では、災害時に女性が直面する困難とその背景についての実証的な研究すら不十分な状況であるため、女性学という冠を付けた災害研究の領域の必要性が主張されたことは意義が大きいと考える。

一方で、災害と女性/ジェンダーに関する問題は、女性の領域で、男性はかかわる必要はないと誤解される可能性もあるため、その点も踏まえた議論の発展が望まれる。また、2.1.1 でみたように、すでに海外においてはフェミニズムの諸理論を基盤としたさまざまなアプローチの災害研究が蓄積してきただけに、国際的な研究成果との接続も期待される。

次節からは、こうした動向も踏まえながら、ジェンダー視点からの地域防災領域の分析という本研究の目的に沿う形で、地域防災領域に直結する先行研究と、地域コミュニティを対象にジェンダー課題について掘り下げた先行研究について見ていく。

## 2) 地域防災領域に関する研究

地域防災領域に関する議論では、阪神・淡路大震災以降、高齢者・障害者などの支援の必要性から、地域福祉政策と地域防災政策の連携の必要性はもとより、まちづくりの一環としてどう一体的に取り組んでいくかということが課題となってきた。

しかし、1章で述べたように、これまでもまちづくりで課題となってきたことの焼き直しであったり、対策を進める上での具体論に至っていないなど、十分に実践に結び付く形にはなっていない状況がうかがえる（消防庁国民保護・防災部防災課 2009; ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 2019）。

また、吉原らによる東日本大震災と福島第一原発事故における被災と避難生活に関する研究では、母子避難の問題、原発に対するリスクの認知、女性による炊き出しなどの活動については若干記述がみられるものの、ジェンダーに起因した被害や支援課題等については触れられていない（吉原・仁平・松本編 2015）。

さらに、ジェンダー視点を踏まえた自治体の災害対応に関する研究は限られている。たとえば、東日本大震災で被災した自治体の課長級職員に対する大規模アンケート調査を通して、災害対応の実態を分析した稲次らの研究を見ても、ジェンダーの視点を踏まえた質問項目や、回答結果の男女別の分析は見当たらなかった（稲継編 2018）。

そこで、地域防災領域に関するいくつかの先行研究について見ていく。

一つ目は、永松伸吾らによる「「地域防災力」をどう評価するか：研究展望と課題」（永松・長坂・臼田ほか 2009）を取り上げる。これは過去の地域防災力の評価に関する 12 の研究についてレビューを行うことで、地域防災力の評価方法を検討したものである。

レビューの結果、まず、行政を対象とした研究（評価対象 A）、広域的な住民組織を対象とした研究（評価対象 B）、自主防災組織や個々の住民を対象とした研究（評価対象 C）の、3 つに分類することができることを確認している。

また、災害対応が複雑化し、近隣関係の救命救助だけでなく、避難所運営、ボランティア・NPO や事業所等との連携調整、在宅避難者支援など、さまざまな対応を求められること、こうした現

実を踏まえ、学習内容や訓練も高度しており、単位自治会だけでそうした能力強化の場を作ることには難しいこと、平常時においても、単位自治会と連合自治会・住民自治協議会などの広域的な自治組織・防災組織が補いあう関係は一般的にみられることから、「住民による防災活動が多層的であり、それらが相互に補完的な関係にあるとすれば、これまで取り組まれてきたように、それぞれの層で防災力を評価しようという試みは、極めてミスリーディングなものになる可能性を秘めている」と指摘している。

そして、「単位町内会において自主防災活動が活発であるが、小中学校区の広域的なつながりが全くないような地域  $\alpha$  と、これとは逆に、広域的なつながりは強いが、単位町内会の活動が弱い地域  $\beta$  とが存在する場合、必ずしもどちらの地域防災力が高いとは断言出来ない。しかし、評価対象を広域組織（評価対象 B）に限定すれば、 $\beta$  の防災力が高く、単位町内会（評価対象 C）に限定すれば、 $\alpha$  の防災力が高く評価されてしまうのである。これでは単位自治会や広域住民組織の防災活動度を測っているに過ぎない」と述べたうえで、「地域防災力」と言うのであれば、これらをトータルに評価する仕組みが必要であると問題提起している。

なお、評価対象 B の広域的な住民組織は、福祉・環境などを含めた包括的なテーマを扱う広域自治組織がフォーマルに設置されている場合もあれば、テーマごとに広域的な住民組織が結成されているもののフォーマルな包括的組織は特に設置されていない場合もあること、近年は、避難所運営のための組織が置かれるケースも増えてきたことを念頭に置いている。

地域防災力評価の課題としては、①防災活動の多層性への配慮（住民組織の多層性が考慮されていない問題）、②防災活動の相互補完性への配慮（同じ地域における複数の防災活動が相互に補い合う性格を持つことを考慮に入れる）、③評価対象と求められる能力の整理（単位町内会レベルと、より広域的な住民組織では求められる能力は大きく異なる）、④「潜在力」の捉え方の拡張（地域内外の多様なステークホルダー相互の関係性のあり方としてその概念を拡張し、評価することの重要性。ただし、多様なステークホルダーとその関係性の把握には工夫が必要）を挙げている。

今後の地域防災力評価の研究の展望としては、〔ア〕地域の単位としておおよそ避難所単位を基礎とすること（多層な住民組織の相互関係を前提として調整の必要性と、過去の経験から）、〔イ〕地域の社会的構造そのものを評価の対象とすること（地域の災害対策本部機能の受け皿となるような広域的組織が存在するか否か、地域に存在する社会的組織との有機的に連携できる仕組みの有無）、〔ウ〕地域が直面するハザードや暴露・物理的脆弱性についても考慮すること（現状がソフト面の評価に偏りがちであることへの批判）、〔エ〕防災力評価を用いた地域防災力向上の方策まで考慮すること（現状では、評価指標の活用方法や、現実の地域防災力向上へのインパクトがあったのかについてほとんど議論されていない）、〔オ〕地域防災力向上戦略としての参加型アプローチの提案、を挙げている。

そのうえで、現実には多くの地域において数百世帯の自治会レベル（単位自治会）—数千世帯の学校区レベル（広域的コミュニティ）—数万世帯の市町村レベル（行政）という、多層的な構造の中で活動が行われていることから、それらをトータルで把握する必要があること、各層の多様な主体の相互関係も考慮する必要があるとの指摘を行っている。

二つ目は、浅野幸子による「地域防災実践から見た現状と課題」である（浅野幸子 2019）。これは、災害とジェンダーをテーマとしたシンポジウムの報告書に収められた、報告内容の文字起こしと会場で投影された資料からなるが、地域防災組織の実態（期待される取り組みの広がり、組織のタイプ、人材登用の実態と限界、内外の連携課題）、従来型の女性防災組織の特

性と活動事例について整理・紹介したうえで、女性が地域防災リーダーとして参画する上での障壁について整理している。

内部要因としては、女性に限らず自治会や自主防災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仕組み、固定的な女性の役割・訓練メニュー（例：炊き出し・応急救護）、男性リーダーと防災に関心が高い女性たちの間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むずかしさ、自治体の指導内容と災害救援体制、専門家の偏り（男性が多い、ハードや緊急救援が中心）に加えて、女性の三重の役割の問題（家族ケア・仕事に加えて、地域活動という形で負担が増大するという問題）を挙げている。

そして報告の最後では、国内の農村とジェンダー研究を引用する形で、地域コミュニティにおける女性リーダーの受容過程について検討しつつ、女性の参画を実現に取り組む地域事例を紹介している。

三つ目は、神原咲子らによる「減災ケアの共創と可視化——西日本豪雨の事例とともに」である（神原・山岸・小澤 2019）。

この、西日本豪雨災害の被災地支援の経験にもとづく研究では、災害時に、被災者や支援関係者によるボトムアップの情報の収集・共有の重要性と、その活用のための知識・技術を備えるための合意形成・方法論の確立の必要性とともに、災害発生直後から、家庭内のケアの担い手である女性を中心に、命と健康にかかわる活動に継続的に取り組んできた人たちに着目している。

特に神原は、ケアというものが平常時から社会の中で十分に可視化されていないとの問題提起を行った上で、西日本豪雨災害では、発災直後からプライマリーヘルスケアによる役割を果たしていたのが「地域の共助や家庭の中にある、制度に基づかない多様な人々からのケアであった」という事実を踏まえ、その平常時・災害時を通じた多面的な貢献を評価するとともに、こうしたケアを担う人々も「多様で断続的な健康の危機によって自身の健康・生命自体が脅かされ、更なる脆弱性を招くことも考えられる」ことにも注意を促している。

そして、外部から支援を行う際は、地域もハザードも異なることから、価値観、信念、基準、慣例といった、内部的な文化の見方を理解していく姿勢が必要であると結論付けている。

四つ目は、二つ目と三つ目で取り上げた、浅野幸子および神原が入って取り組んだ共同研究である「地区防災計画策定プロセスにおける多様性・社会包摂の視点の標準的な導入可能性の検討——高知市および潮江南地区での取り組み事例から」（浅野幸子・福富・谷村ほか 2022）を取りあげる（注 2-7）。

これは、南海トラフ地震で地区全体が津波被害に見舞われることが想定される地区を対象に、地区防災計画の策定プロセスにおいて、ジェンダーの視点と、避難行動要支援者の当事者の視点を入れ込むことを目的とした調査研究である。避難行動要支援者については、乳幼児連れや、単独での行動が難しい要介護・介助の高齢者および障害者といった、平常時から情報を得にくく、防災訓練などへの参加も難しい周辺化されがちな人々を対象としている。

研究の方法としては、脆弱性論を前提としつつ、脆弱性/対応力分析（VCA）の手法を参考として、社会的/制度的ネットワークの両面から対象地区の実態に迫る形を取っている。

社会的ネットワークについては、地域コミュニティの組織化の状況、NPO 等その他の社会資源について整理するとともに、複数の女性防災リーダー、乳幼児を育てる母親、要介護・介助の高齢者および障害者に、それぞれインタビューを実施し、生活実態や日常的なつながり、情報の入手経路などについて詳しく実態を把握している。

また、制度的ネットワークについては行政にもインタビューを行い、コミュニティ政策、地域防災政策、地域福祉政策、それらの交差点ともなっている地域共生社会推進政策の取り組み状況について把握し、地区の活動の活性化や住民の生活支援とどのような仕組みを通して関わりがあり、防災対策上、どう機能し得るのかについて把握を行っている。

五つ目は、池田恵子・浅野幸子による「市区町村における男女共同参画・多様性配慮の視点による防災施策の実践状況：地域コミュニティの防災体制に定着するための課題」を取りあげる。2015年時点における、自治体レベルでのジェンダー視点に立った防災施策の実践状況について分析し、実践の広がりや定着のための方策を提起したものである（池田・浅野幸子 2016）。具体的には、23自治体の30事例を以下の3つのカテゴリーに分類し、実施主体やかかわった行政や民間との間の連携状況なども含めた分析を行っている（表2-7）。

表2-7 事例分析のカテゴリー

**A. 行政内部の体制づくり**

（例：職員研修、庁内の関連委員会設置など）

**B. 行政が主導し、地域住民・民間と関与して行う活動（※1）**

（例：地域防災計画の修正、地方防災会議の女性委員の増加と審議過程の充実など）

**C. 行政が関与しているが、地域住民・民間が主体となって行う活動（※2）**

※1・2 BとCの具体的な取り組み項目としては、ジェンダーの視点に立った形での、防災訓練や備蓄の見直し、避難所運営などの指針類の作成・修正、女性防災リーダー育成、自主防災組織・活動への女性や多様な人々・組織の参画およびその促進、防災活動を行う女性団体の活動およびその支援、防災関係組織間の連携強化などが挙げられる。

（出所）池田恵子・浅野幸子（2016）. 市区町村における男女共同参画・多様性配慮の視点による防災施策の実践状況——地域コミュニティの防災体制に定着するための課題 地域安全学会論文集, 29, pp.165-174. をもとに筆者作成

その結果、Aでは①職員研修と②庁内専門委員会設置による報告書作成が、BとCでは、③女性（もしくは男女）市民による提言活動、④女性防災リーダー養成、⑤地域防災リーダー養成、⑥自主防災組織活動促進、⑦マニュアル類の作成・検討、⑧多様なセクターの関係者が連携する場づくりが見られた。

さらに、宮城県と静岡県の子自治体における、地域防災活動における女性の参画とリーダーシップの発揮の実現に向けたプロセスについて、背景としての地域社会の構造や、行政の政策のあり方も交えて分析している。

そして、短期的な取り組みとして、自治会・町内会、自主防災組織との連携と、ジェンダー視点の重要性に関する丁寧な周知・啓発、取り組みやすい活動の提示、平常時から防災以外で活動している多くの女性たちの地域防災活動への参加機会創出、地域で防災活動をしたいと考える女性たちを継続して支援できる仕組みづくり（短期間では地域で受け入れられない場合もあること、女性同士で励まし支え合える関係が大切であることも踏まえ）、自治体の防災・危機管理部局と男女共同参画部局の連携による継続した地域コミュニティへの働きかけ、地域組織と市民活動団体が連携できる場の提供を挙げている。

また、中長期的な視点では、地域社会の課題に向き合い、意思決定構造にも切り込むような実

施体制が望まれているとして、自主防災組織をめぐる環境の見直し、行政の危機管理部局が、ジェンダー関連の部門や男女センター・女性団体だけでなく、主要社会政策セクターを担う部局や団体と横断的に連携を強化すること、そして、男女共同参画政策の推進と実施体制の強化、および事業内容の再検討を挙げている。

以上を振り返ると、一つ目の永松らの研究は、地域防災力を、小地域から広域的自治組織、基礎自治体という、自治の単位を多層性をもったものとしてとらえ、それぞれの特性、相互の関係、自治のまとまり総体としての評価を同時に進めていくことの必要性について明確に示していることから、本研究における地域防災領域の設定の妥当性を裏付ける研究といえる。

また二つ目の浅野幸子の報告は、地域防災活動が基盤とする、地域組織やそこでの人材活用の実態と課題について明らかにしたうえで、女性の参画の障壁について検討するという形を取っており、その際、農村女性リーダーについての研究を紹介する形で、ジェンダー関係の分析の重要性を示している。

三つ目の神原らによる研究は、ケアというものが平常時から社会の中で十分に可視化されていないとの前提に立ったうえで、女性たちの活動を多角的に検討している。家庭でのケアの担い手たち（多くが女性）、被災した地域コミュニティにおいて、プライマリーヘルスケアの面から重要な役割を果たしたことを評価するとともに、担い手自身も被災と災害後の支援活動でダメージを受けることで、脆弱性を増幅させるリスクにも目を向け、さらに、支援に際しては価値観や慣例といった、文化の面まで考慮する必要があると述べている点は、重要である。

こうした、女性の脆弱性と対応力の両面を見据えつつ、ジェンダーに関する規範や慣習にまで踏み込んだ地域防災対策の必要性を前提に、自治体の取り組み状況について評価したのが、五つ目の池田らの研究といえる。

四つ目の、浅野幸子・神原らの研究は、脆弱性/対応力分析（VCA）の手法により、地域の防災体制について、ジェンダーの視点も交えながら、社会ネットワーク/制度ネットワークの両面から分析したものであり、事例研究において直接役立つ文献と考える。

五つ目の、池田・浅野幸子による研究は、地域防災領域におけるジェンダー視点の定着のために、各地で多様なアプローチが行われていることを明らかにしているが、政策的な取組の重要性とともに、効果を高めるには、戦略を持った取り組みが必要であることも示唆している。

### 3) 地域コミュニティとジェンダーに関する研究の動向

次に、防災活動は取り扱っていないが、地域コミュニティを対象として、そこでの女性の活動の関心に焦点をあてた分析がなされている研究を取り上げる。

すでに述べたように、現代の地域コミュニティにおける社会関係および社会構造と、そこで暮らす女性や女性主体の活動との関係について、女性/ジェンダーの視点から深めた研究は非常に限られている。

一方、農村研究においては、女性の置かれた過酷な状況、家族との関係を切り離して農村共同体を理解することは難しいため、古くから女性にも焦点が当てられ、日本村落研究学会の過去の大会テーマでも、ジェンダー課題が取り上げられてきた。

ジェンダー概念自体も早くから研究に取り入れられており、途上国だけでなく先進国の農村とジェンダー研究の知見も吸収し、また日本の研究を英語にして国際発信を行うなど、国際的視野に立ちながら、現代日本の農村コミュニティに向き合ってきたことが伺われる。

地域コミュニティを対象として、家族、産業、福祉、持続性などの問題とともに、そこでの男

女間の多様な格差・非対称性の問題、女性の位置づけや活動の意義などについて、系統的に研究がなされてきた国内唯一の領域が農村研究であるといえる。複数の男性研究者も主体的に関与している。そのため、地域防災領域の研究にも大いに参考となると考える。

そこで、都市化が進む地域コミュニティを対象とした女性/ジェンダーの視点に立った先行研究と、農村と女性/ジェンダーに関する先行研究について検討することで、本研究の理論的基盤の整理と地域防災領域の実証研究に求められる分析枠組みの構築の手掛かりを探ることとする。

### ①都市とジェンダーに関する研究

都市の地域コミュニティを対象とした女性/ジェンダーに関する研究として、二つの文献を取り上げる。

一つ目は、玉野和志の『東京のローカル・コミュニティ——ある町の物語一九〇〇—八〇』である(玉野 2005)。東京のとある町を舞台として、町内社会の成立やその後の世代交代の様子などを描いたモノグラフである。そこでは、この町で1970年代に結婚し子どもを育てるベビーブーマー世代を中心とした母親たち(地方から結婚で移住にした人が多く含まれる)による、子どもセンター建設請願運動に関する長きにわたる取り組みも取り上げられているが、特に丁寧に描かれているのが、運動過程における、当時確立しつつあった町内社会の権力構造(中心は男性)の中での葛藤である。一部で協力してくれるリーダーもいれば批判する人たちもおり、また、請願という市民が持つ制度的権利を行使しようとする母親たちが、その運動の重要な局面で町会リーダーが非制度的な政治的ネットワークの力を行使する様子に戸惑う姿などが描かれ、興味深い。そして、母親同士を子育て環境の向上というテーマで結び付けた理由として、地方出身者が多く、頼れる親族もおらず孤立した子育てを余儀なくされたことを挙げるとともに、大都市東京にありながら濃密な連携関係築き上げた背景に、地方での育ちを通して経験してきた伝統的な共同体の体験が反映されている可能性に触れている(玉野 2005: 117-200)。

女性たちがライフステージの変化により置かれた状況・課題認識・活動と、活動の差異のエンパワーメントにつながった政策(社会教育政策)など、社会的の大きな変動や地域社会の権力構造との関係、女性の主体形成をエンパワーメントした政策なども交えて分析する玉野の姿勢は、本研究でも大いに参考となる。

二つ目は、矢沢澄子編の『都市と女性の社会学——性別の揺らぎを超えて』である(矢沢編 1993)。本書は、ジェンダーの視点を明確に提示したうえで、1980年代の横浜市を対象に、高齢化が進む中での嫁意識、介護の社会科と介護職として働く女性の現状・社会的評価、まちづくりや政治への女性の参画といった切り口で、事例研究を行っているが、その背景には1980年代に入って顕在化した、主婦役割へのアイデンティティの危機がある。

つまり、家族のケア役割と経済的な活躍の両方が期待されるようになる中で、各世帯の経済力に関係なく、女性にとっては無業の専業主婦という状態をなんの疑念も持たずに受容することが難しくなったのである。しかし、職住分離の都市的生活様式中で、家族ケアの中核を担いながら働くことは容易ではなく、子育て支援の環境も不十分であれば、無理をして働いても十分な収入に結び付かないという現実もある。

矢澤らは、そのような社会状況の中で葛藤する女性たちを個人の問題と捉えるのではなく、社会構造、すなわち「戦後日本の都市型社会形成の過程でつくりあげられた固定的性別役割分業を基軸とした制度、組織、通念、社会意識の連鎖や、これらを結び合わせた媒介装置としての生活様式そのもの」の問題としても解明する必要があるとの認識のもとで、大都市郊外で暮らす女性

たちの葛藤を描き出している。

矢澤らによる、女性たちの都市の暮らし・社会活動の解明を通じた都市的生活様式のあり方に関する批判的検討は、当時よりもさらに全国的に浸透した都市型の生活、一層の進展を見せる少子高齢化、格差の拡大という傾向の中で、改めて評価されるべきと考える。

矢澤は、2003年にも『都市環境と子育て——少子化・ジェンダー・シティズンシップ』を出版しているが（矢沢・国広・天童 2003）、そこでは1990年代に入ってから妻・夫両方の、育児と仕事の両立という課題にもつばら焦点が当てられている一方で、地域活動・市民活動にはあまり言及されていない。これは、時代とともに課題のプライオリティが変化したことの反映と見ることもできよう。

なお、矢澤が中心となったこの二つの文献は、数少ない貴重なジェンダー視点からの都市研究であるが、女性たちの活動と、自治会・町内会など既存の地域コミュニティとの関係・相互の影響については触れられていない。

## ②農村とジェンダーに関する研究

次に、農村とジェンダーに関する研究について取り上げる。

一つ目は、田中宣一編著の『暮らしの革命——戦後農村の生活改善事業と新生活運動』である（田中宣一編著 2011）。本書は、終戦直後の荒廃した暮らしの立て直しのために全国規模で始まった、農林省の生活改善事業と新生活運動を研究対象としている。ただし、明治期にまでルーツをさかのぼることができる生活改善運動については、官主導ではなく、むしろ民のニーズによって全国に広がり取り組まれてきたものであり、特に戦後の農村の生活改善活動の蓄積については（保健活動、公民館活動とも密接に結びつきながら発展）、1990年代に入ってから農山漁村の暮らしを変える基盤ともなった、との見方に立ちつつ分析を進めている。

冒頭では、「生活改善諸活動の前史」として、古来より共同体に存在する頼母子講の仕組みなども基盤する婦人会が主体となる形で、大正期にもさまざまな生活改善活動に取り組まれてきた経緯を事例とともに紹介しており（田中宣一編 2011: 15）、戦後の諸活動も戦前からの連続性をもった側面があることを示唆している。

いずれにしても、戦後の生活改善活動で大きな役割を果たしてきたのは女性たちであり、衛生・栄養・住環境などに限らず（例：改良かまどの導入、台所や便所の改善、主婦の農業と家事労働の二重の負担も考慮した保存食の活用）、経済活動にも進出していく様子も描かれている（例：農産物直売所の立ち上げ）。

しかし、こうした活動に女性たちが取り組むには、農家および農村コミュニティにおけるジェンダー間の発言力・経済力格差や慣習、女性の三重の役割（経済活動＋家族ケア＋地域活動）という負担の大きさの問題など、さまざまな障壁を乗り越える必要がある。そのため本書では、女性たちが、婦人会、農協や漁協の女性組織、若妻学級など、さまざまな形で集団を形成しながら、活動を通してそうした障壁と戦い、主体形成を行い、農村の地域発展にも寄与してきたことが明らかにされている。

二つ目は、欧米における現代の農村と女性/ジェンダーに関する研究成果も積極的に取り入れつつ、日本の農村をジェンダー視点で研究した『農村ジェンダー——女性と地域への新しいまなざし』を取り上げる（秋津・藤井・澁谷ほか 2007）。

秋津によると、国内の農村とジェンダーに関する従来の研究は、①女性たちの社会的地位の向上を最終目標として、起業活動を通じてその目標を実現しようとするものと、②女性の起業を農

山漁村活性化とつなげて研究するものに大きく分けられる一方で、女性たちの活動が男性を含めた地域全体にどう影響を与えているかを正面から扱うことは少なかったという（秋津・藤井・澁谷ほか 2007: 5）。たとえば、女性のエンパワーメントに焦点を当てた研究であっても、日常的に再生産されるジェンダー不平等な仕組みを明らかにする視点が欠如した研究も少なくないという。

欧米のジェンダー視点の農村研究では、1980年代中盤にジェンダーという言葉が出てきて以降、女性の労働、結婚による女性の地位の変化、女性の仕事や役割、性別分業の問題に焦点が当てられ、性別による不平等など、より非対称的で女性に不利な労働状況が積極的に取り上げられるようになったという。また、2000年前後以降はジェンダーの視点が深まり、男性も研究対象とするようになったほか、農業教育や農業関連の役職における非対称なジェンダー構造、女性のエンパワーメントやリーダーシップ、農村のジェンダー関係の背後にある男性性、また農村における母子家庭の貧困問題や農村に支配的な異性愛セクシャリティなどのテーマがでてくるようになった（秋津・藤井・澁谷ほか 2007: 4-32）。

こうしたプロセスの中で、農村の女性を「犠牲者」と捉えるのか、「救世主」と捉えるのかという議論も起きているという。先進国において農業生産の重要性が想定的に低下に伴い、消費者を直接対象とするような農村サービスの機会が増加し、その担い手としての女性に注目が集まってきたが、特に、中央や地方の政策レベルではこの傾向が強いという。しかし、かつての農村の女性たちは、男性中心の家族制度や過酷な労働実態などから、むしろ「犠牲者」とみなされてきた。

たとえば、ある研究によると、一般に都市のフェミニストが農村女性の抑圧を前提として考えるのに対して、農村女性たちはそうしたステレオタイプを拒否するという反応が見られた一方で、農村の女性を英雄や救世主とみなすのは、マスメディア、そして男性の官僚や研究者、農村リーダーたちであった。後者のタイプでは、男性よりも女性の能力を高く評価する場合もあるものの、それらは社会的公正という見地からでなく、人的資源の最大利用というプラグティクな理由からであり、既存のジェンダー関係を転換するものではなく、既存の権力関係の配分を守る手段になりかねないとして、研究者たちは注意喚起しているという（秋津・藤井・澁谷ほか 2007: 16）。

また、農村女性と環境運動に関する事例では、森林保護に反対する地元林業家の女性たちへの調査でも、女性を犠牲者か、勝利者かというように単純に定式化するのではなく、目的によって多様な見解を持つ主体として把握することの重要性が指摘されている。

さらに、伝統的な農村女性グループが家庭的技術に立って事業を起こすのに対し、新しいタイプの農村女性グループは、行政などからうまく資金を引き出し、環境問題などのより広い社会問題を対象としていること、女性が地域の意思決定へ参加する傾向などが指摘されているが、これらは、女性が「救世主」として期待される一面を表しているといえる。

このような、農村女性をめぐる二つの対立する見方と、その背景にある、現実の活動の広がり、農村女性自身による自分たちの活動や農村の中での位置づけに関するとらえ方の問題は、地域防災領域でも共通したテーマであるといえる。

ちなみに秋元らは、欧州の農村とジェンダー研究の発展を三段階に整理している。第一段階では発見的研究が（女性の経済的役割を政策課題として発見する）、第二段階ではエンパワーメントのための研究が（男女間の差異や不平等を指摘し、女性をエンパワーメントさせて社会の主体にする方策を検討）、第三段階では構築的研究が登場してきたと述べている。

ジェンダー関係については、経済面が基礎的な部分を条件づけていることは間違いないが（男性は女性に比べて相対的に強い経済力を持っており、そのことが、女性よりも男性がさまざまな面で有利な社会構造を作っている）、「より日常的な規範レベルにおけるジェンダー関係は、話したり書いたりする言説や定型的な行為の積み重ね」によってくり返し作り上げられている側面もあるため、構築的研究は、そうした側面に焦点を当てたものである（秋津・藤井・澁谷ほか 2007: 21）。

三つ目は、鶴理恵子による『農家女性の社会学』である。本書は「農家女性に関する社会的地位の変遷過程を捉えることを通して、それが農村社会の再編や現代日本の社会変革とどのような関係を持ちつつ現代にいたっているのか」を明らかにすることを目的としている（鶴 2007）。

研究にあたっては、1980年代後半からの村落研究の変化も踏まえ、分析単位をイエではなく個人に置くとともに、フェミニズムの視点に拠って立つことで、従来は農村社会学で「不可視の存在」であった農業女性について、家庭と農業における性別分業の実情と、その中で変革を求める女性たちの経済活動や地域活動を可視化し、さらに村落運営における女性たちの活動の影響とジェンダー関係の変化、そこに至る過程についても分析を行っている。

四つ目は、『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』（原・大内編 2012）である。

原・大内らは、ジェンダー視点から農村社会を分析するにあたり、「制度あるいは全体社会のジェンダー編成のパターンにおける、人々や集団・組織の関係」としての「ジェンダー関係」の視点からアプローチする形を取っている。農村社会といっても現実には複雑な状況にあるため、いったん、個別の領域（のジェンダー体制）ごとに分解して分析を行った上で、総合的に検討している（原・大内編 2012: 19）。

具体的には、家族領域では家族経営協定の締結の進捗を、政治領域では農業委員・議員への女性の参画状況を、経済領域では農村女性起業状況を、というかたちで、個別の社会領域を対象に事例分析を行い、それぞれのジェンダー体制を性格づけるジェンダー関係の在り方や、組み換えの経緯、組み換えの可能性について論じたうえで、1990年代以降の農村女性施策の効果とその限界と、施策の障壁について検討し、農村のジェンダー関係のさらなる改善の方策を論じている。

この原・大内らの研究は、地域防災領域の検討にあたっても応用可能性があると考えられる。

このように、農村とジェンダーに関する研究領域では、女性たちの生活と農業やその他の活動を、家庭・組織・地域コミュニティ・それ以上のマクロな社会における、ジェンダーの差異に幅広く目配りをしながら、実証・理論・実践の各方面で研究が発展してきたことがわかる。

### ③地域コミュニティの自治とそのエンパワーメントに関する研究

最後に、地域コミュニティの自治とそのエンパワーメントに関して3つの文献を取り上げる。

一つ目は、名和田是彦編の『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』である（名和田編 2009）。地域コミュニティの自治のあり方について、（自治体の政策の意思決定過程への住民参加も含む）公共的意思決定機能としての「参加」と、公共サービスの提供機能としての「協働」の二側面に着目し、その制度との関係を含めて、国際比較を行った研究である。

名和田は、コミュニティの自治をめぐる制度の日独比較を長く行って来た研究者であるが、地方自治制度における重層的構造の最下層は市町村であるが、その下のほうにも地域的まとまりは存在しているのであり、この制度的な取り扱い、国によってさまざまとなっている。本書は、

この制度的取り扱いの実態を国際的に相互比較し現代的な傾向を解明することをテーマとしている（名和田編 2009: 3）。

そして名和田は本書の中で、ドイツで提唱された「領域社群」の概念と、その概念も意識する形でマックス・ウェーバーが構成した「領域団体」という概念を踏まえ、「地域的まとまり」という概念を提示している（名和田編 2009: 2-3）。

そして、日独両国における地域コミュニティとそれを取り巻く制度・政策の内容について比較した名和田は、日本の状況について、自治の領域が大きく、特に度重なる市町村合併で制度外に放り出されてしまった地域的まとまりがたくさんある中で、自治機能の維持を目的に生み出されたのが、自治会・町内会等であると説明する。

高度経済成長期には、自治会が弱体化傾向を見せ始めるが、それでも、住民のボランティアによる民間サービスが不要となるほどには、人々が豊かになったわけでも行政サービスが充実したわけでもないこと、地域の合意形成の仕組みが弱まると、地域のさまざまな紛争が行政に持ち込まれ、対応しきれない状況となることもあり、こうした組織は存在してきたとする。

そして、「民間地域組織がとりしきっている地域社会が、弱体化しながらも弱体化しきっては困りという状況」となり、行政側からテコ入れするさまざまな政策が試みられてきたのであるが、名和田らは本書の中で、こうした政策的な試みの総称を「コミュニティ政策」と呼んでいる。

同様の政策は海外にもあるが、国によってその経緯や政策の内容、コミュニティの持つ権限などは異なるため、本書では、主に 1990 年代以降の動向に着目して国際比較による分析を進めている。

たとえば、ドイツでは合併が進んだ際に、住民に身近な地域的まとまりの単位に対して、公共的意思決定機能としての「参加」を保障するために（民主主義が損なわれないよう、権限を分散するための）自治体内分権制度を導入している。そのため、参加する住民は選挙で選出され、議決を行うが、サービスの提供は行政が行うことが前提となっている。

一方の日本では、開発主義といわれることもあるように、明治以降に近代化を急ぐ中で、住民の福祉に資源を十分に振り分けるところまでいかず、むしろ行政のサービス提供を分担して担ってくれる存在として地域コミュニティを頼りにしてきた。

実際、1970 年代から始まった自治省の主導によるコミュニティ政策では（以下、自治省系コミュニティ政策）、地域の多様な団体の代表参加によるまちづくり協議会を立ち上げて、地域活動を促進する動きも各地に広がったが、地域コミュニティのレベルにまで自治の権限を委譲するところまでいかなかった（議決はしない）（名和田 2009: 16）。

いずれにしても、住民の自治に期待するならば、活動しやすいような仕組みが求められるため、地域住民を代表するにふさわしい組織づくり、拠点の整備などが行われてきたが、仕組みができれば即自治力が高まるというわけではない。

実際に名和田も、地域コミュニティの主体形成をめぐることは、制度面だけでなく、住民の自治への関与、市民活動のあり方などについても並行して丁寧に観察しながら、その発展の内発的な要因についても探索している（名和田 1998・2021）。

このような、地域コミュニティの自治をめぐる議論を、防災政策の中で改めて議論することは、地域防災政策における行政と地域コミュニティの関係性を考える上で非常に重要と考える。

それは、協働の中で誰が何をどう担うのか、どうお互いの資源を生かしあうのか、その過程で住民の意思はどこまで尊重されるのかといった、クリティカルな問題をあいまいにすることなく、双方がしっかりと向き合う方向へと、防災の議論を進める後押しとなると考えるためである。

なお、制度的な地域的まとまりと、現実の地域的まとまりや災害対応体制のまとまりがずれることはありうるため、そこは十分に加味する必要があると考える。

二つ目は、山崎仁朗編著の『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』である（山崎編著 2014）。

いわゆるコミュニティ政策の登場の背景には、1960～70年代にかけての経済成長のゆがみともいえる深刻な公害問題、都市化による過密・過疎、人間関係の希薄化、管理社会に化による人間性の抑圧等の問題が社会的に共有されるようになったこと、そうした状況下で、意義申し立て運動としての住民運動・消費者運動・学園紛争等が続発し、コミュンなど従来とは異なった社会の仕組みや個人のライフスタイルの変革が模索され始めていたことなどが挙げられるが（高田 2016, pp7-8）、政策の出発点は、経済企画庁の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」（1969（S44）年）（以下、「報告」）および、自治省の「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（1971（S46）年）にある。

自治省はその後、1971年にモデル・コミュニティ事業を開始し、それを受ける形で地方自治体による取り組みが全国に広がった。その多くが、おおむね小学校区を単位として、自治会・町内会だけでなく、福祉・子育て・環境など多様な活動に関わる人が入る形での地域自治組織（まちづくり協議会等）を新たに設立し、活動拠点としてのコミュニティセンターを整備するというものであった。

山崎らの研究は、この自治省コミュニティ施策の検証を中心として、わが国におけるコミュニティの自治の発展に関する政策の評価を行うものである。その際、コミュニティ政策とは、統治策であると同時に自治振興策でもあるという基本的な見方に立っている。そして、全国の複数の地域を取り上げ、その成果についても詳しい分析を行っている。

自治省コミュニティ施策をめぐるのは、最初に登場した段階から賛否両論さまざまな議論が行われており、また、実践面からも、地域コミュニティの活動が施設の管理・運営にとどまり、政策が意図したような多様な住民の参加や自治につながらなかったとの批判もあるが、当時のコミュニティ政策が、住民のボランティアな活動に期待する側面が強まり、住民自治のレベルでの政治や政策の意思決定過程への関与の回路を整備しなかったことことが、そうした状態を招いたとの見方もある。

人々の経済生活およびセーフティーネットの確保が、共同体への参画と直結していた時代と異なり、現代社会においてはコミュニティの自治への自発的参加や組織化には、さまざまな工夫や仕掛け、支援の仕組みが求められる。また、民主主義社会の最も身近な実践の場としてのコミュニティの自治という側面もあり、その点では自発性はもとより、政治的な意思決定への参加（行政の意思決定に地域コミュニティが主体的に関与できるのか）、人々の多様性とそれに伴う参加機会や発言力・影響力の差異といった問題にどう向き合うかということも問われることになる。

それだけに、自治省コミュニティ施策に関しては、行政のコスト削減に使われていると捉える見方もあり、官製コミュニティという批判も存在してきた。

山崎は、こうした歴史的な取り組み経緯とそれに対する多様な見方を踏まえたうえで、自治省コミュニティ施策をめぐる議論は、「官主導か民間主導といった次元ではなく、地域自治の歴史的な蓄積をふまえた住民による自治の営みを継承し、発展させるための制度的な枠組みとは何か、この場合、住民の自発性と、これを促す制度との関係をどう考えるかとう、すぐれて実践的な問題だった」（山崎 2014: 9）と指摘している

なお、阪神・淡路大震災後は、NPO への注目が高まったが、その後は自治体の厳しい財政事情、市町村合併、高齢化、災害の多発といった問題が深刻さを帯びるなかで、再び地域コミュニティの自治に対する関心は高まり、行政の意思決定への「参加」と、行政と住民の「協働」の両面から、コミュニティ政策のあり方が議論されるようになっていった（名和田 2009; 山崎編 2014; 日本都市センター 2015）。

以上から、地域防災領域の分析を行うにあたっては、どのような形で地域コミュニティのエンパワーメントが行われてきたのか、その中で、地域コミュニティがどのような組織形態と運営を行っているのか、行政側についても、内部連携も含めて、どのような方針や体制で地域コミュニティ支援に関わっているのかについてもしっかりと見ていく必要があると考える。

ただし山崎らの研究では、自治省コミュニティ施策の登場以前にも、女性を対象とした社会教育政策や生活改善事業といったコミュニティのエンパワーメントに関わる政策が全国的に展開され、さまざまな障壁を乗り越えながら、戦後の家父長制の色合いが濃かった家庭や地域コミュニティの民主化と、地域活動のテーマの豊富化に大きく貢献してきたことについては触れられていない。

本書の事例分析では、性別、年代別、機能別の組織の参加の重要性を前提とした分析が行われ、婦人会の記述や、女性・高齢者等の参加を意識した取り組みも紹介されているが、組織の形式的な多様性が、ジェンダーを含む多様な住民の実質的な参加を約束するとは限らない。これは、シチズンシップの問題とみることができるだろう。実際、たとえ同じ形式的なシチズンシップをもっていたとしても、ジェンダー、エスニシティ、貧困といった要因によって、実質的なシチズンシップが実現されないという状況はさまざまな形で存在している（Marshall & Bottomore 1992=2010）。

本書の研究目的から鑑みて致し方ないことではあるが、コミュニティ政策の出発点となった国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告でも、すでに活発化していた女性たち（報告書内では「婦人」）による地域活動に着目し、新しい時代のコミュニティ・リーダーのあり方として重視されていたこと（注 2-8）、現在の地域コミュニティにおける組織強化のむずかしさの背景として、住民の価値観・ライフスタイル・階層面での多様化を考慮する必要性を踏まえると、コミュニティ政策の検証にあたっては、多様な主体の参加の機会の確保に関する政策がどのようにコミュニティの自治の質に影響したのかについての、総合的な評価も重要と考える。

三つ目に、佐藤滋・早田宰編著の『地域協働の科学——まちの連携をマネジメントする』を取り上げる（佐藤滋・早田編著 2005）。これは、多様な主体の協働によるまちづくりの方法論を、国内外の研究・実践の蓄積を踏まえてまとめる形で、次世代型のパートナーシップ論を目指した文献である。具体的には、主体構築の技術（NPO・地縁組織・企業・行政・議会などの各主体のコミュニケーション手段やプロセスの選択の際の調整、主体の能力開発と社会力の組織化など）、地域協働の技術（計画プロセスと意思決定プロセスの区別と、全体のマネジメントのあり方など）、地域協働による計画と戦略化の技術（理論系譜も踏まえたしくみづくりの実際。計画と政策の関係、計画づくりと合意形成の手法、多主体協働のまちづくりのプロセスデザインと運営など）、社会力のマネジメントの技術（地域力向上＝マネジメント組織を実体化するプロセスと捉え、政策力・政策参画力・問題解決力・計画力を高めるためのコミュニティの組織整備の重要性とともにパートナーシップの個別要素を提示）である（佐藤滋・早田編著 2005: 14-26）。

ただし、佐藤滋・早田らは多様な主体間の差異とその調整のための方法論については触れていても、主体として認識されていないグループ、主体となることが難しい人々、各主体内の力関係

で相対的に発言力が弱い人やグループを、まちづくりの主体としてどう位置付けるかという問題とその手法についてはほとんど触れていない。階層には若干触れているものの、ジェンダーやダイバーシティを踏まえたシチズンシップに関わる議論は不十分に見える。

### 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

次に、日本の防災政策の基盤の一つとなっている災害対策基本法を取り上げて、その特徴について検討したうえで、防災政策へのジェンダー視点の導入状況について概観する。

#### 1) 日本の防災政策の特徴と限界

日本の災害対策はそもそも包括性に欠け、効果的な予防対策、質の高い応急対応、迅速な復旧・復興に十分に結び付いていないという指摘がある（生田 2013）。

なぜなら、日本の災害対策に関わる基本法には、災害対策基本法（以下、災対法）の他にも、大規模地震対策特別措置法、原子力災害対策特別措置法などがあり、災害対策全体を包含する基本法は国内には存在しないこと、消防法、水防法、災害救助法、被災者生活再建支援法、被災市街地復興特別措置法のほか、農産漁業や中小企業支援に関する法律など、予防・応急・復旧・復興等に関わる多数の法律が存在する状況にあるためである。

日本における近代化以降の災害法制の歴史的経緯については、下山が詳しくまとめているので詳細は割愛するが（下山 2009）、戦後間もない時期に、たつづけに多くの災害に見舞われたことを受けて、復旧対策を中心とした個別の災害対策関係法が多数制定された。1959（S34）年の伊勢湾台風で省庁相互間のセクショナリズムや国と地方公共団体との連携に関する問題が指摘されたことなども踏まえ、1961（S36）年には災害対策基本法が制定されたが、既存法制度を残しながらも、それらの不足や空白を補い、有機的に関連付け総合性をはかるものとしてつくられたものである。

下山はこのような日本の災害関連法制について、戦前からの変遷について俯瞰したうえで、様々な課題はあることを前提としつつも次のように述べている。

まず、理念型の観点から見ると、災対法の制定によって、対症療法的制度の寄せ集めから、予防という原因療法を含めたより総合性・改革性の確保へと進歩し、災害救助法制も、恩恵・治安措置から、国民の権利保障としての給付へという性格の変化が認められるとしている。

しかしながら、災対法は、権限行使や予防措置は個別法によるため、総合的な対策や支援につながっているのかという点で、また、災害救助法は、同法の趣旨が実際の被災者支援の質に直結しているのかという観点から検証が必要であるとも指摘している（下山 2009: 10）。

生田も、2013年の改正まで災対法には基本理念に相当するものがなく、新たに加えられた基本理念も、他の基本法に見られる基本理念と比べてわかりにくさが否めないと指摘している（表 2-8）（生田 2013: 17）。

たとえば、災対法の1号理念は、「災害発生を常に想定すること」が社会経済活動の全てにおいて防災概念を組み込むことを想定しているのか、単に想定外の事態が生じるのを防止する措置を講じることをいっているのか不明である（生田 2013: 18）。また、5号理念は、被災者支援に関する基本的な考え方を示したものと考えられるが、何を目的にどのような考え方に立った基準で行うのか不明確である（生田 2013: 20）。

さらに、災対法の第5章の「災害応急対策」の規定の多さが際立つのに対し、第4章の「災害

予防」と、第5章の「災害復旧」に属する規定は、内容が限定的で、実質的な意味を持つものが少ない点を指摘している（生田 2013:20）。

災害予防についても、実施義務が課されている第46条第1項（防災組織の整備、防災訓練、防災に必要な物や施設等備蓄や整備点検等）が非常に狭い範囲を示す一方で、同法第8条2項の一般に認識されている広い意味の災害予防は努力義務にとどまっていることを問題視している（災害と災害防止に関する科学的研究、国土保全、都市構造の改善、気象観測・予報、警報、地震予知、水防・消防・救助、自主防災組織の育成・防災ボランティア活動の環境の整備・過去の教訓の伝承、被災者の心身の健康の確保・居住の場所の確保など被災者の保護、要配慮者支援、被災者に対する的確な情報提供・相談支援、防災教育・訓練、防災思想の普及など）。

表 2-8 災害対策基本法（2013年6月改正）の基本理念

<p>（基本理念）</p> <p>第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。</p> <p>一 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、災害の発生を常に想定するとともに、災害が発生した場合における被害の最小化及びその迅速な回復を図ること。</p> <p>二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。</p> <p>三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせ一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。</p> <p>四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであっても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。</p> <p>五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。</p> <p>六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。</p>
---

（出所）筆者作成

災害復旧に関しても、公共施設等の復旧を中心にわずかな規定があるのみである。そのため生田は、現代の複雑かつ高度に形成された社会においては、公共施設の復旧と企業や被災者に対する単発の支援制度だけでは被災地の地域社会を復旧させることにはつながりにくい、と指摘している（生田 2013: 25-26）。

さらにいえば、1章の冒頭で、戦後の社会変容と災害リスクの複雑化との関係について触れたように、家庭さえもリスク化の傾向にある時代にあっては（山田 2013）、社会の中に存在する災害リスク（被害の拡大要因になるような危険な状態）について、それを生み出す構造的な要因にまで踏み込んで捉える脆弱性の理解が重要と考えるが、日本の現状の防災政策は、そうした災害観には立てていないということである。

そのため、社会的に構築されているジェンダーの視点を入れることが難しいことは不思議ではない。国際比較により、日本の社会保障政策をジェンダーの視点から批判的に検討した大沢も、ジェンダー平等の視点を欠いた社会は、災害にも脆弱な社会であると指摘しているが（大沢 2013: 1-21）、大沢は東日本大震災以降、災害とジェンダーの問題にも積極的に取り組んできただけに、その指摘は重たい。

ちなみに大沢は、欧米や日本を含む OECD 諸国の 1980（S55）年前後の生活保障システムを念

頭に、「男性稼ぎ主」型、「両立支援」型、「市場志向」型の3分類したうえで、それぞれの特徴についてまとめている（大沢 2013: 85-164）。

北欧は、女性も男性も、職業・家庭・地域の活動を両立できるように環境を整える、「両立支援」型の生活保障システムを取っており、社会保障も世帯ではなく個人単位に変更されている。公私の賃貸住宅や住宅手当による住宅保障も手厚い。

英米をはじめとするアングロサクソン諸国に多いのが「市場志向」型であり、家族形成を支援する公共政策は薄く、労働規制は最小限となっている。育児・介護サービスも市場で購入することが前提であり、価格が低ければサービスも低下するが、企業にとって価値があるとみなされた労働者には男女問わず手厚い企業福祉が提供される。

日本や大陸ヨーロッパで典型的となったのが「男性稼ぎ主」型で、男性の家族扶養のための賃金保障（ただしすべての男性が保障されるわけではない）とそのため市場の規制がなされ、社会保障も、男性の稼得力喪失というリスクが対象となり、妻子は世帯主に付随して保障される形をとる。保育や介護のサービスは、低所得・その他の状況による「例外」として提供される。住宅の確保も、家族や企業を通じて実現する「男の甲斐性」ととらえられている（ただし、ドイツは北欧と同じような水準で公私の賃貸住宅による住宅保証が手厚い）（大沢 2013: 162-161）。

わが国では近年、少子高齢化の一層の進行と経済格差の拡大が顕著になっているが、平常時においても「男性稼ぎ主型」の生活保障システムが限界を迎えていることは明らかであり、災害に見舞われた場合に被害を拡大させる要因になりうるといえる。

## 2) ジェンダー視点から見た東日本大震災後の政策の進化と課題

2.2.2 で述べたように、現在に続くジェンダー視点の防災政策の出発点となったのは、1995（H7）年の阪神・淡路大震災といえる

被災地における女性たちの問題提起は、社会全体での課題共有にはいたらなかったが、記録の作成や、その後の地道な情報発信などが続き、それは、2004（H16）年の新潟県中越地震で被災した女性たちの記録づくりなどにもつながった。

そして、国際動向に加えて、新潟県中越地震、国がはじめて被災地支援のために内閣府男女共同参画局の職員を現地に派遣したことなども受け、2005（H17）年にわが国の防災政策に初めてジェンダー視点が入った。

具体的には、国の防災基本計画および第二男女共同参画基本計画に盛り込まれたが、このことにより、のちの東日本大震災の被災地もふくめ、各地でジェンダー視点の防災学習の取り組みが行われるようになった。このプロセスでも、やはり阪神・淡路大震災の被災地での女性の経験が大きな啓発材料となったことはいままでのない。

東日本大震災後、国の防災政策へのジェンダー視点の導入は相当程度進んだが、自治体によって取り組みに差があるなど、課題は山積している。

まず、2013（H25）年に内閣府男女共同参画局が、わが国で初めてのジェンダー視点による防災政策のガイドラインである「男女共同参画の視点からの防災・復興取組指針」（以下、旧ガイドライン）が策定された。

また、2016（H28）年4月に内閣府防災担当が、「避難所運営ガイドライン」を公表している。避難所の環境や安全面などの細かい配慮事項が細かく示されるとともに、女性の参画・リーダーシップの発揮の必要性が全編にわたり強調された市町村の防災行政は、内閣府防災担当の影響が大きいこと、避難所運営は自治体にとって喫緊の課題であるため、影響は大きかったと推測さ

れる。

このような政策努力もあり、徐々に自治体レベルで対策が進んだものの、相次ぐ災害を通して、取り組みが不十分な状況が表面化した。特に熊本地震に際しては、内閣府男女共同参画局が全国すべての自治体を対象に大規模調査を行っている。被災自治体はもとより、支援を行った自治体を含めて、ジェンダー視点から見た支援体制および支援の質について詳しい実態が明らかにされた。また同時期には、後述のとおり、東京大学の沢真理教授らの研究グループが全国知事会の協力の下、平常時の自治体の防災体制についても把握が進められた。

こうした状況を背景に、内閣府男女共同参画局は旧ガイドラインを改定する形で、「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」を2020（R2）年に策定した。またこの内容は、同年策定された第5次男女共同参画基本計画にも反映された。

また、2021（R3）年5月の「防災基本計画」の改訂では、地方公共団体が地方防災会議の委員に占める女性の割合を高めるよう取り組むことや、市町村が避難所における性暴力やDVの発生を防止すること等を新たに盛り込んだ。さらに、国における取組も強化するため、新たに内閣府男女共同参画局長を災害対策本部等の構成員に追加するとともに、中央防災会議の委員に占める女性の割合が11%から33%に高められた（注2-9）。

2021（R3）年6月には、内閣府特命担当大臣（男女共同参画）・女性活躍担当大臣丸川珠代および内閣府特命担当大臣（防災）小此木八郎の連名で、大臣メッセージ「女性の視点からの防災・減災の推進について」が発表されるとともに、同日、内閣府政策統括官（防災担当）および内閣府男女共同参画局長の連名で、都道府県知事ならびに政令指定都市市長宛に、「女性の視点に立った防災・復興の取組促進について」が通知された（注2-10）。そこでは特に、地方防災会議の女性委員の登用、災害時の性暴力・DVの防止について強調するとともに、改めて「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」の活用を促す内容となっている。

以上のように、東日本大震災後は国によるジェンダー視点の防災の取り組みの定着の努力がなされてきたものの、基礎自治体の体制や、地域コミュニティにおける防災組織、防災活動への女性の参画についてはいまだに課題が多く、内閣府男女共同参画局も、2021（R3）年度に自治体の実態調査を実施する、地域防災組織・防災活動への女性の参画を進めるための啓発資料を作成する、国立女性教育会館が内閣府男女共同参画局と連携する形で自治体職員向けの研修を行うなど、さまざまな努力が続けられている。

## 2.3 本研究の理論基盤の整理と分析の方向性

2章の最後に本研究の理論的な基盤の整理を行う。

まずは、研究の目的とリサーチクエスチョンを改めて確認したうえで、それらを具体的な研究に落とし込む上で課題と考えられる点について、本章で進めてきた先行研究の検討結果を踏まえる形で整理する。その後、研究の前提、研究対象の位置づけとその捉え方などについて、理論的な根拠とともに整理を行い、実証研究の方向性についても検討する。

### 2.3.1 研究上の課題

本研究の目的は、地域防災領域にジェンダーの視点を導入することが、災害対応力の向上にいかに関与し得るかに関して検証し、防災対策の方向性について政策提言を行うことである。

そのため、リサーチクエスチョンとして、①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、②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。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、③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、を設定した。

①は、ジェンダー関連の災害課題に対する認識の狭さ（避難所の環境改善などの問題に矮小化）が、女性の活躍とその取り組みの幅の広がりや難しさを踏まえている可能性を踏まえている。

②は、行政および地域コミュニティにおける防災の意思決定の場への女性の参画が進まないこと、形式的に参画していても発言力を持てるとは限らないこと、一方で近年は、従来からある地縁型の女性防災組織とは異なる、多様な女性防災リーダーや活動も登場していることを踏まえている。そのため、地域防災領域における現実の活動を通じた、女性の参画の障壁、男女の間の役割の配分状況などを、発言・影響力の差異、女性たちの能力や影響力の実際を、多角的に明らかにすることが必要と考える。

③は、国の計画やガイドラインにおいて災害とジェンダーに関する課題と対策の方法はある程度示されている一方で、その定着はいまだに不十分であることから、取り組みの有効性の確認だけでなく、女性はもとより地域防災領域に関わる関係者のエンパワーメントなど、具体的な方策も検討する必要があるとの認識によるものである。

次に、以上の研究の目的およびリサーチクエスチョンを、具体的な研究に落とし込むにあたって課題と思われる点について整理する。

まず、①防災対策におけるジェンダー視点導入の重要性とその認識されにくさについては、本章において、国内外の災害時のジェンダー課題と防災政策へのジェンダー視点の導入状況、日本の防災政策の特徴と課題、地域組織/地域防災組織の特性、そこでの女性の参画の難しさなど、背景要因や実情についてある程度明らかにした。

そして、日本の防災対策においてジェンダーの視点の重要性が認識されにくい大きな要因として見えてきたのが、災害の脆弱性に対する理解の欠如である。実際、すでにみたとおり、わが国の防災政策の基盤となっている災害対策基本法では、予防は応急対応に重点が置かれ、国土保全、都市構造の改善、自主防災組織の育成、被災者の心身健康の確保、要配慮者支援など、一般的に知られている広い意味の災害予防は努力義務にとどまっており、災害復旧に関しても、公共施設等の復旧を中心にわずかな規定があるのみである（生田 2013）。

ジェンダーは社会的に構築されているものであるだけに、ソフト面を含めた平常時の幅広い幅広い社会課題を、災害対策と結び付けて捉えるという発想が弱い状況は、災害対策にジェンダーの視点を入れる上では不利に働く。

なお、リサーチクエスチョン②にも直結するが、女性は脆弱な面もあれば能力もあり、女性といっても多様性がある。そのため、女性の活動の意義、参画の障壁および改善の検討においては、女性の活動の捉え方についても分析を深めることも不可欠となる。この点については、農村とジェンダー研究における農村女性の捉え方が参考となると考える。

②地域防災領域におけるジェンダー関係・ジェンダー体制と女性の活動の位置づけについては、地域防災領域を、分析上どのような性質をもつものとして捉えるのかについて整理する必要がある。

この点については、コミュニティの自治に関する名和田の研究と、地域防災力の評価にあつ

ては、小地域から広域的な地域コミュニティの相互補完関係を踏まえた総合的な評価が重要と指摘した永松らの研究が参考となる（名和田 2009；永松・長坂・臼田ほか 2009）。

また、地域防災領域における女性の活躍の可能性は、意思決定の場におけるジェンダー関係をめぐる緊張と、ケアの配分（ケアを誰がどう担うのか、必要な支援が届くのかどうかなど）という問題を通して顕在化するものと捉えることができることから、この二側面に着目することが有効と考える。

そして、このような性質をもった地域防災領域における関係性の中での、男女の協力関係の有無や影響力の差異などを分析するための方法としては、農村女性の活動の分析を通して農村コミュニティのジェンダー関係の組み換えを検討した、原・大内らの研究が参考となると考える（原・大内 2012）。

なお、③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については、①②を踏まえ、後半の実証研究で明らかにしていく。

### 2.3.2 理論基盤の整理と実証分析の方向性

最後に、前節の研究上の課題に対応する形で、理論基盤と実証分析の方向性について整理を行い、3章での実際の分析方法の検討へとつなげる。

まず、研究の大前提として、脆弱性論を踏まえ、ジェンダーは、災害脆弱性の根本要因の一つであると捉える。

また、地域防災領域については、分析上、次の性質をもつものとして捉える。

永松らの研究に基づき、災害対応では地域的な重層性における相互補完関係が重要となること、そのため、地域防災力を把握する上では地域の重層性を前提としたトータルな評価が必要であるとの指摘していることも踏まえ（永松・長坂・臼田ほか 2009）、地域社会をコミュニティの自治というガバナンスの観点から見ることを前提とすることが有効と考える。

また、コミュニティの自治の特性について整理した名和田の研究に基づき、相互に排他的な領域をもちつつ、小地域、広域、基礎自治体という自治の主体の重層性があること（以下、地域的まとまりの重層性）、そこでは、行政と地域コミュニティを担う組織との関係の中で、政治的な意思決定への住民の参加と、サービスの供給に関わる両者の協働のあり方をめぐる緊張関係も伴う場となっていると捉える。

加えて、地域防災領域における女性の活躍の可否やその活動の質は、ジェンダー間における影響力をめぐる政治的な要素と、ケアの配分のあり方と深く結びつくと考えられることから、その両面から見ていくことは不可欠と考える。

以上から、地域防災領域における緊張は、行政と住民間の緊張だけでなく、行政内部、地域コミュニティ内部、行政と地域コミュニティの緊張関係の内部におけるジェンダーの差異をめぐる緊張もあると捉えることができるが、こうした、二重の緊張関係は、シチズンシップの問題と密接にかかわるものと捉える。

Bottomore は、戦後間もない時代の同質性の高い社会を前提とした Marshall の議論を踏まえつつも、大きく多様化した現代社会を対象としながら、たとえ同じ形式的なシチズンシップ（国民国家のメンバーシップ）を持っていても、ジェンダー、エスニシティ、貧困といった要因によって、実質的なシチズンシップが実現されないという状況が起こりうることを、さまざまな例を挙げて述べている（Marshall & Bottomore 1992=2010: 154-168）。

ただし、地域活動の現場を見ると、形式的には意思決定の場に参加できていなくても、実質的な影響力を持っている女性や女性団体も少なくないため、集団としての傾向と、個別の状況は分けて考える必要があるだろう。

このような特徴をもった地域防災領域を対象に、その中での、ジェンダー関係とその影響（男女の具体的な協力関係の有無やそこでの影響力の差異、その結果としての体制など）について分析していくことになることが確認できたところで、次に、実証研究のための分析の方向性について整理する。

まず、具体的な分析に際しては、ネットワークに着目する。これは、行政及び地域コミュニティの連携関係を分析対象とすること、その中でのジェンダー関係に着目することが理由であるが、ソーシャル・キャピタル（信頼と互酬性の規範に基づくネットワーク）の、地域や組織の災害対応力への貢献可能性が高いことがこれまでの研究から明らかになっていることから、ネットワークのあり方に着目することは妥当と考えるが、この点は3章で改めて詳しく検討する。

また、地域防災力に関する永松らの研究と、脆弱性論とジェンダー視点に立ち、VCA（脆弱性・対応力評価）の手法を参考として行政と地域コミュニティの協働関係に着目した浅野幸子・神原らの研究を踏まえ、ネットワークは、社会的なネットワークと制度的なネットワークの両面から検討することが有効と考える（浅野幸子・福富・谷村ほか 2022）。

さらに、地域防災領域のジェンダー関係とその影響についての全体像を把握するための分析フレームは、農村女性の活動の分析を通して農村コミュニティのジェンダー関係と体制を検討した、原・大内らの研究方法を応用が可能と考える（原・大内 2012）。これは、農村コミュニティの個別の取り組みにおけるジェンダー関係と体制を分析したうえで、トータルで把握を行うという分析方法である。

また、個々の領域のジェンダー関係における女性の活躍状況を把握する上では、前述のシチズンシップの議論も参考として形式的側面と実質的な側面の両面から捉えていくことが有効と考える。

その際、女性たちの活動の捉え方が重要となるが、農村女性の特質について、経歴からくる女性の特色と（農家／非農家出身、農業以外の職業経験、よそ者としての性格）、長年の性別役割分業によって生じている女性の特色（家族ケア、自給野菜の生産・加工など。消費者である都市女性とも「生活者」としての共感ができる）から把握する方法を取った、原・大内らの研究を参考としながら検討を深めることが可能と考える（原・大内 2012）。

## <注>

- 2-1) 池田恵子, 2019, 「ジェンダー視点による災害研究の国内外の動向：復興指標への示唆」(科学研究費補助金基盤 (A) 「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」(19H00613) プロジェクト研究会 (2019 (R1) 年 7 月 30 日開催) 資料)
- 2-2) 人間の福祉向上を目的とした、経済開発と社会開発との協働による開発アプローチ。
- 2-3) たとえば、プラン・インターナショナルが作成した「ジェンダー・トランスフォーマティブ・プログラムガイドブック」にその内容がよくまとまっている。日本語訳は以下のとおり。「ジェンダー・トランスフォーマティブ・プログラムガイドブック～ジェンダー平等達成と社会変革を目指したプログラムづくりのガイドブック～」(公益財団法人プラン・インターナシ

ヨナル・ジャパン, 2021)

[https://www.plan-international.jp/about/pdf/2104\\_GTP\\_guidebook.pdf](https://www.plan-international.jp/about/pdf/2104_GTP_guidebook.pdf)

2-4) UNISDR, 2011, “UNISDR policy on gender mainstreaming in disaster risk reduction”

[https://www.unisdr.org/files/42359\\_unisdrpolicyongender.pdf](https://www.unisdr.org/files/42359_unisdrpolicyongender.pdf) (2022年9月25日最終アクセス)

2-5) 例えば, 1910 (M4) 年に山形県の離島の飛鳥において「婦人火防組」が結成され, 3年後に公認の消防組として編成されたと言われており, 日本初の女性の消防組織が誕生したと刻む石碑も存在している。福井県丹生郡城崎村では, 多くの男性が京都地方の造り酒屋や丹後地方の漁の定置網漁への出稼ぎが多かったため, 1914 (T3) 年に全国初の女子消防組が誕生したとの記録がある。さらに 1929 (S4) 年には青森県が, 内務省に対して消防組に女性を採用することの是非を照会したところ, 漁村等の特殊事情があれば問題なしとの回答を得て, 女性だけで編成し, 一定の基準を満たしたら公設消防組と認めるとした。その結果, 大湊町消防組 3 部鯨ヶ沢消防組 (小頭 3 人=男子, 消防手 25 人全員女性), として全国初の公設女子消防組となったとの記録がある (日本消防協会 2013, p84-86)。

2-6) 文献の検索にあたっては, CiNii, 防災専門図書館, 国立女性教育会館アーカイブセンター, 神戸大学震災文庫, 兵庫県立人と防災未来センターの各データベース, 東日本大震災の被災地の主要大学の機関リポジトリを主な対象とした。検索にあたっては, 「女性」「ジェンダー」「男女共同参画」「性別」の主要ワードと, 「防災」「復興」のワードのほか, 過去の大規模災害の名称, 独自に設定した表 1 の分類項目に関するワードを組み合わせる形で検索を実施した。

2-7) 博論の提出時 (2022年9月30日) には, 本論文の掲載紙は発行されていなかったが (2022年12月発行), 筆者は 2020 年度にも同様の視点での研究を学会で報告していること (浅野幸子 2021), 本研究は 2021 年度に始まり, 2022 年 5 月に論文を投稿したため, 先行研究として取り上げた。

2-8) 「報告」では, コミュニティ形成の方策も示されているが, 一つは, 行政のあり方についてであり, 上意下達方式でなく, フィードバック回路 (公聴制度・広報活動) を持つ行政への転換, それによる住民の話し合いの活性化, 実現のために行政機能の拡大を目指すべきとされた。二つ目は, 有限責任型のコミュニティ・リーダーの育成である。すでに多くの女性リーダーの活躍が見られることを踏まえ, 特定の生活領域において専門性を発揮するタイプのリーダーが増えることが重要とされた。三つ目は, コミュニティ施設のあり方であった。

2-9) 2021 (R3) 年 5 月 25 日付けの任命による

2-10) 「女性の視点に立った防災・復興の取組促進について」 (府政防第 724 号, 府共第 330 号, 令和 3 年 6 月 11 日付) は, 地方自治法 (昭和 22 年法律第 67 号) 第 245 条の 4 第 1 項の規定に基づく技術的助言として通知された。

<https://www.gender.go.jp/policy/saigai/message/index.html> (2022年9月25日最終アクセス)

### 3章 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示

3章では、2章で整理した本研究の理論的基盤と実証分析の方向性を踏まえ、地域防災領域の分析方法について検討を行い、モデルの提示を行う。

まず、地域防災組織の現状について詳しく見たうえで、地域防災力に関する先行研究も参考に、分析方法の検討手順について整理する。

その上で、分析方法の検討をさらに深めるために、コミュニティの自治および農村とジェンダー研究の知見について整理した上で、地域防災領域の分析方法の具体的な検討を行う。

#### 3.1 地域防災領域の分析方法の検討

地域防災領域の分析方法の検討に際しては、地域防災組織の特性とともに、女性活躍の障壁について整理する。また、複数の先行研究を取り上げ、地域の災害対応力を把握するにあたっては、地域コミュニティの構造とネットワークを把握することの重要性についても確認した上で、地域防災領域の分析の手順について整理する。

##### 3.1.1 地域防災組織の特徴と女性活躍の障壁

###### 1) 地域防災組織の特徴

地域コミュニティの防災活動において、多様な担い手の参加を実現することが難しい最大の理由としては、ほとんどの地域で防災活動の基盤となる組織が自治会や町内会となっており、世帯主義、意欲のある個人が役員になれないという組織の仕組み、より現実に近い被災を想定した具体的な地域内外の連携のあり方が議論されていない（多様な経験を持つ人材の活用という発想に至らない）ことなどが考えられる。

そこで、地域防災組織の形態について詳しく見ていく。

###### a. 地域防災組織のタイプ

地域防災組織は、表3-1のとおり6のタイプが挙げられるが、多くがタイプⅠ・Ⅱ・Ⅲ・Ⅳである。避難所運営組織を立ち上げるタイプⅣは、自治会等が基盤の自主防災組織とは別に、学区など広域で自治会や自主防災組織が連携して避難所運営組織を立ちあげるといった例もある。

なお、Ⅰ・Ⅱ・Ⅲのタイプでも、バリエーションは様々にある。たとえば、5章では、タイプⅠではあるが、防災会だけは世帯主ではなく、個人単位の登録とし、意欲のある人が参加しやすい仕組みを採用している事例を取り上げる。また、6章の事例研究では、タイプⅢだが、他のテーマごとの部会と異なり、防災部会だけは部会関係者で意欲のある人が手上げ方式で構成し、そこに自治会役員が加わる形をとっている例を取り上げる。他にも、広域的自治組織が存在するものの、防災の部会はなく、自治会の中だけに防災組織が存在するという地域もある。

###### b. リーダー層への人材の登用

防災活動を担うリーダー層の人材の確保の方法は、自治会等の役員のみが地域防災組織の役員を兼任する、自治会等だけでなく各種団体の関係者も防災組織の役員を構成する、というスタイルが大半である。そのため、短期間で変わるリーダーが複数出てくる、意欲ある人材を登用することが難しいといった問題がある。

ただし、地域防災組織に知識・意欲がある個人が活動できる場を設ける（例：部会を設ける）、地域の事業所等が関われるしくみを設ける、といったケースもある。

表 3-1 地域防災組織のタイプ

I. 自治会・町内会がそのまま防災組織を兼ねる、もしくは、その内部に防災組織を別途立ち上げる（単独型）
II. 地域運営組織（自治会・町内会と地域の福祉・子育て・スポーツなどの諸団体が構成）が、そのまま防災組織を兼ねる（地域内連携 A 型）
III. 自治会・町内会をはじめ、既存の組織をネットワーク化して防災組織を結成する（地域内連携 B 型）
IV. 自治会・町内会や各種団体を基盤にしなが、避難所運営のための組織を別に作る（避難所運営組織型）
V. 既存の組織とは別に地域防災組織を結成する
VI. 自治会・町内会をはじめ、既存の組織をネットワーク化するが、防災組織は立ち上げずに、計画や訓練で連携する（プランニング型）

（出所）筆者作成

### c. 内外の多様な連携とその質

すでに述べたとおり、災害発生直後から復興期にいたるまで、災害対応と地域福祉との一体的な取り組みの必要性はくり返し指摘されてきた（倉田 1999；峯本 2015；日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会 2015）。災害発生直後の避難行動支援については国の政策もあって各地域で取り組みの機運は高まっているものの、自主防災組織が、避難行動要支援者の個人情報を持つ民生委員とすら連携を取っていないというケースは珍しくはない。

消防署や防災担当部局が単独で地域防災活動の指導に当たる傾向も、いまだに改善されていないとはいえない。そのため、地域防災活動のメニューが広がらない、他の部局がつながりをもつ地域のキーパーソンや団体と地域防災リーダーの交流が進まないといった傾向にある。

阪神・淡路大震災では、災害ボランティアの活動が脚光をあびたが、地域コミュニティとの連携もなしに十分な力は発揮できない現実も指摘された（山下 2001）。ところが、上記のような現状から、災害ボランティアが被災地に入る際に、被災コミュニティの信頼を得るのに苦勞する状況もいまだに続いている。

## 2) 女性活躍の障壁

地域防災領域で女性が主体的に活動するための障壁としては、地域防災組織の仕組み、課題認識と取り組みのプライオリティの差異、周囲の承認、「女性の視点」「女性の活躍」という言説、女性の三重の役割という問題が挙げられる。

地域防災組織については、すでに述べたとおり、女性に限らず意欲があっても役員になれるわけではないという仕組み上の問題がある。

女性がリーダーとして参画するには、自治会の役員になる、地域防災組織を構成する各種団体のリーダーになる、女性の防災組織を作り地域防災組織の構成団体になる、といったことが考えられるが、自治会の役員になることは簡単ではなく、任期もあるため短期しかかることができない。他の方法も、個人で実現することは難しい。

ただし、地域防災組織のリーダー層に、なんらかの資格を取得した人を迎え入れる枠を設定する、という取り組みもあるため、工夫の余地はあると考える（注3-1）。

地域のリーダー層における防災の課題認識および取り組みの優先順位の差異の存在も見逃せない。具体的には、男性は災害発生直後の安否確認、ハード被害の確認、救命救助、避難所のとりあえぬ開設に関心が向く傾向がある一方で、女性たちは、避難生活期のさまざまな生活関連課題に関心を示す傾向が見られる。

いずれの課題も等しく重要であると考えますが、しかし、このような差異を十分に考慮しないまま女性が地域防災活動に参画しても、男女双方で議論がかみ合わない、女性の関心が活動に生かされないということになってしまう。

さらに、女性がリーダーシップを発揮するには、リーダー層以外の幅広い地域住民からの実質的な承認が得られているかどうかも重要となる。実際、東日本大震災後に女性防災リーダーとなった宮城県内の女性へのインタビューでも、水害時の避難所開設で指導的な立場で活動していたところ、避難所に来ていた一般男性から女性が住民に指示を出していることに対して直接批判がなされたため、周囲の男性リーダーが説明に入る必要があったという経験談が語られた。

ただし、男性リーダーも、避難生活上の問題の深刻さについて学ぶ機会があると、女性防災リーダーの登用について真剣に考えようとする姿勢を強める傾向もみられるため、リーダー育成のプログラムのあり方が重要と考える。また、女性が実際に活躍する様子を目にする機会を増やすことで、女性が指導的な立場に立っても住民に違和感がないような状況を徐々に生み出していくことも必要と考える。

防災活動における女性の役割を、炊き出し・応急救護・要配慮者支援など固定的に捉えられる傾向もいまだに根強い。近年、防災領域における女性の活躍の重要性が知られるようになってきたものの、やはり物資、避難所の環境、育児・介護、栄養などの面に特化して言及される傾向にある。

しかし、ジェンダーの視点は、予防～復興にいたる災害のすべてのフェーズ、すべての課題に求められる上、女性といっても経験もスキルもみな異なる。そのため、防災における「女性の視点」「女性の活躍」といった表現に、どのような価値観や期待が込められているのか、それが、固定的な性別役割や意思決定の場への女性の参画の障壁とならないようにするためには、どのように女性の特質を捉えるべきなのかについての整理も必要と考える。

なお、多くの女性たちは、家族ケアと仕事ですでにかなり多忙な状態にあるため、地域活動に余力を割くことは簡単ではない。そのため、貢献意欲や能力があっても、責任のある立場を引き受けることに躊躇せざるを得ない場合も少なくない。こうしたいわゆる女性の三重の役割問題も、今度の地域防災活動では考慮していく必要があると考える。

### 3.1.2 地域防災力とネットワークに関する研究

次に、地域防災力とネットワークの関係に関する先行研究を二つ取り上げる。2章で取り上げた永松らの地域防災力評価の研究では、地域の災害対応体制を検討する上で、地域コミュニティの構造に着目することの重要性を示したが、そこでのネットワークの把握の重要性についても明らかにする。

一つ目は、日本防火・危機管理促進協会による「地域社会の防災ネットワークに関する調査研究報告書」（2013）である。この研究は、全国のさまざまな地域防災活動の事例を総合的に分析

することで、そのネットワークのあり方について検討したものである。

特に筆者が着目したのは、全国 232 か所の地域防災活動を対象に、連携先と活動の種類の多寡の観点から、そのネットワークのあり方を 4 つのタイプの分類している点である。

表 3-2 地域防災組織のネットワーク

比較項目	狭く－緩やかなネットワーク	狭く－強いネットワーク	広く－緩やかなネットワーク	広く－強いネットワーク
連携の広さ（平均）	2.11 組織	2.55 組織	6.97 組織	7.90 組織
主に中心の組織が、町会・自治会の割合	61%	86%	48%	57%
主な連携対象（町会・自治会を中心とする場合）	目立った連携対象は無い	消防団（44.8） ※（ ）は%	消防団（78.9）、自治体（71.9）、小中学校・高校（56.1）、社協（54.4）、民生・児童委員（52.6）、民間企業（40.4）等 ※（ ）は%	小中学校・高校（74.4）、消防団（69.8）、民生・児童委員（65.1）、PTA（58.1）、自治体（55.8）、社協（46.5）、公民館（39.5）等 ※（ ）は%

（出所）日本防火・危機管理促進協会（2003）「地域社会の防災ネットワークに関する調査研究報告書」、p. 44, を筆者が一部改変

表 3-1 がその結果であるが、狭く－緩やか（連携関係が狭く活動も活発ではない）、狭く－強い（連携関係は狭いが活動は活発）、広く－緩やか（連携関係は広いが活動は盛んではない）、広く－強い（連携先が広く活動も盛ん）という 4 つのタイプに整理したうえで、それぞれのタイプの連携先の平均の数、中心が自治会・町会か否か、具体的な連携先の例を挙げている。

なお、今後は、地縁関係の希薄化や担い手不足が一層進行する可能性があり、狭い地域で担い手を確保することがますます難しくなっていくことが予想されること、少子高齢化のさらなる進展で災害時のケアのニーズがさらに高まるであろうこと、女性や若者が参加しやすい環境をつくる必要があることも念頭に入れると、活動の強度だけでなく、多様な主体間のネットワーク関係を構築することで、災害対応力を挙げていく方向性も重要となると考える。

そうした観点からあらためてこの表を見ると、広く－緩やかなネットワークも、広く－強いネットワークも、潜在的には同等の対応力を持つと見ることもできるであろう。

また、先行研究で取り上げた永松らの研究も踏まえると、地域間の相互補完性も考慮する必要があることから、活動が盛んでなくても、単位自治会等の小地域における狭いネットワークと、広いネットワークの特性を明確に意識することで、有効な体制づくりにつなげることができる可能性も見えてくる（永松・長坂・臼田ほか 2009）。

二つ目は、災害に関するレジリエンスの研究についてのレビューを行った、Kendra・Clay・Gillによる“Resilience and Disasters”（2018）である。

災害をめぐるレジリエンスについては様々な研究がなされており、特に多くの研究者が着目してきたのが、ソーシャル・キャピタル（信頼と互酬性の規範を伴うネットワーク）との関係である（Kendra et al. 2018）。

Kendra らは、災害に限らずどのような分野でこの概念が取り入れられてきたのかについても丁寧に紐解いたうえで、災害とレジリエンスに関する様々な研究について説明しているが、本研究の目的に照らして、特にソーシャル・キャピタルに関する議論に着目する。

レジリエンスという用語は、災害に限らず多様な領域で、そして、個人・組織・コミュニティの各レベルで使われてきた。語源は古代にまでさかのぼり、ラテン語の *resilire*（跳ね返る）の意味が、時代とともに逆境からの回復や、「不屈」を意味するように進化してきたが、レジリエンスが工学的な意味でつかわれるようになったのは 1858 年のことである。そして、1950 年代に人類学において生態学的な意味で使用され始め、1970 年代に心理学で使用されるようになった（Kendra et al. 2018: 89）。

つまり、社会的なレジリエンスを説明するメタファーとしてよく使われる材料の強度を表す用法よりもはるか以前から、レジリエンスは社会的な意味で使用されてきたのである。

災害対応力との関連では、1980 年代の組織の失敗に関する研究から組織のレジリエンスについて議論されるようになり、高信頼性組織（内部の障害もしくは外部からの妨害による危険を察知し、危険の軽減のための対応に特に優れた組織）に関する別の研究の系譜ともあいまって、1990 年代に入ると、レジリエンスとは信頼性の構成要素であり、コミュニケーションの規範、即興性、現場に近い人への意思決定権の移譲からなるものであるとみなされ、組織におけるレジリエンスは、リスク管理のために必要な能力と認識されるようになったという（Kendra et al. 2018: 90-91）。

そして、Kendra らは具体的な事例研究例を取り上げ、「自由度の高い情報交換を評価し、創造性を重んじて必要なところに即興性を展開し、全員が警戒心をもち、何かおかしいと感じたらすぐに発言できるようになっている組織は、個人の創造的思考やコミュニケーションが存在しない、あるいはサポートされていない組織よりも、レジリエンスが高いと考えられるという仮説が成り立つであろう」と述べている（Kendra et al. 2018: 91）。

また、個人の行動を可能とする組織規範の存在とその影響についても関心が向けられるようになったが、それは、問題への解決策のための創造的なプロセスの指針となる目標とビジョンの設定から、理解を深めるために各種のリソースから情報を得ることができる（マルチ・リソース・リライアンス）、必要な機器を許可なしに入手できる、といった要素も含まれる。こうした知見は、創造性や即興性といった要素が、レジリエントな組織の育成につながりうることを示していると述べている（Kendra et al. 2018: 91）。

Kendra らはこうした研究を踏まえ、レジリエントなコミュニティは、組織自体がよりレジリエントな存在になるための環境を提供するものであると同時に、組織はコミュニティのレジリエンスを支えるインフラを提供しているのであり、組織のリソース、ネットワーク、総合的な能力がコミュニティ全体の協調的な対応を可能とすると指摘している。またこの関係は、組織内、組織間、組織とコミュニティの間の複数のスケールにまたがって繰り広げられ、反復的かつ伸縮的でもあると述べている（Kendra et al. 2018: 91-92）。

さらに、Kendra らはこれまで行われてきた膨大な研究を踏まえ、レジリエンスの主要要素を 9

つの資本や能力——ソーシャル・キャピタル（社会関係資本）、経済資本、人的資本、制度資本、政治資本、コミュニティ資本、即興性、天然資源、物理資源（インフラ含む）——に大別しているが、この中で特に目立つのはソーシャル・キャピタルであるとし、多くの災害研究者がソーシャル・キャピタルを、災害に対するコミュニティの対応力や復元力としてのレジリエンスにとって決定的な属性であると指摘する一方で、さまざまな反論もあることも紹介している。

ソーシャル・キャピタルについては、いうまでもなくパットナムの研究に負っているところが大きい。たとえば、地域の経済的な情勢を理解するためにはリアル・キャピタルがより重要であるとの指摘や、被災したコミュニティの復興にはソーシャル・キャピタルが関係している可能性はあるが、世帯レベルでは雇用と教育がより強い役割を果たしているといった指摘がある。

Kendra らは、以上の議論を踏まえたうえで、ソーシャル・キャピタルの価値を示唆する証拠は多数あり、どのようなモデルにも含まれるものの、ソーシャル・キャピタルが何かを「する」わけではないこと、それ自体がレジリエンスをもたらすものではなく、ある種の災害活動を促進するような関係性の存在を示唆するものであり、創発性を促進し、資源を見つける見込みを高め、学習を促し、防災組織や部門を超えた信頼を可能とするものであると指摘している（Kendra et al. 2018: 94-97）。

Kendra らの研究を踏まえ、信頼と互酬性の規範に基づくネットワークとしてのソーシャル・キャピタルは、コミュニティが災害対応力を挙げていくうえでの、基礎体力のようなものであることがわかるのと同時に、ソーシャル・キャピタルのあり方によっては、災害活動の内容や質が変化する可能性もあると筆者は考える。

なお、ソーシャル・キャピタルについては、ジェンダーからの批判もある。杉原によると、各人が形成しているソーシャル・キャピタルの内容・質には男女の間で差異が見られること（例：女性は、水平的なネットワークは盛んに構築し得ても、有力者とのつながりといった垂直的なネットワークを構築しづらい）、女性は他者をケアする役割を与えられているがゆえに、ソーシャル・キャピタルの創出全体に大きく貢献しているものの、既存のジェンダー秩序により女性には還元されない傾向にあるという（杉原 2013）（注3-2）。

とはいえ、たとえば地域婦人会といった、古くから存在する地縁型の女性組織のリーダーたちは、地縁に強いだけでなく、小地区から市町村・郡、都道府県、全国にいたるまでの網の目のような広域の連携関係を持つという組織特性を生かしつつ、暮らしの視点に立って様々な活動を展開することで、水平的なネットワークだけでなく、垂直的なネットワークも構築しながら、実践力を発揮し、影響力にもつなげていった歴史がある。そのため、集団としての女性が持つソーシャル・キャピタルの傾向と、リーダー層の女性たちが持つソーシャル・キャピタルは分けて考える必要があるだろう。

以上から、地域防災力の向上に当たっては、その基礎体力としてのソーシャル・キャピタルおよびその必要条件であるネットワークの醸成が重要性であることが確認できた。そして、ソーシャル・キャピタルへの変換の可能性があるネットワークのあり方とその質に関して、女性の防災活動を通して分析を行うことの意義も大きいと考える。

### 3.1.3 検討に当たったの論点と手順

2章の最後で整理した実証分析の方向性と、前節の先行研究も踏まえ、分析方法の検討にあたっての論点を上げたうえで、検討の手順について整理する。

まず、地域防災領域のとらえ方については先行研究を踏まえ、災害対応を前提に地域社会を自治の観点から見ることで、(規模・機能・仕組みや関連した制度は地域や自治体によって異なる場合もあるものの)小地域—広域的自治組織(連合自治会・学区など)—基礎自治体といった形で、地域的まとまりの重層性を持つ傾向にあること、災害対応を前提とした場合に、地域的なまとまりの各水準相互の補完関係も重要となることを前提に検討を進める。

なお、地域社会では、女性だけでなく障害者や外国人など、周辺化されがちな人たちも存在することを踏まえると、地域防災領域における女性の参画の問題は、シチズンシップの問題の一環として議論を深めることで、分析がしやすくなると考える。

また、地域防災領域のジェンダー関係とその影響についての全体像を把握するための分析フレームとしては、原・大内らによる、ジェンダー視点に立った農村社会の実情を把握する研究方法が有効と考える(原・大内 2012)。

さらに、地域防災領域の具体的な分析に当たっては、ネットワークに着目し、先行研究を踏まえ、社会と制度の両面から見ていくこととする。それは、研究対象がそもそも、行政及び地域コミュニティの連携関係であり、なおかつそこでの女性の活動を通して、ジェンダー関係を分析していくことが、研究の目的にとって不可欠であると考えられるためである。

そのためには、ジェンダー視点による地域防災領域の分析に貢献可能な形で、ネットワークのとらえ方と、女性の防災活動の把握方法についても、さらに検討を深める必要があると考える。そこで、以下の手順で実証分析の方法について検討を進めることとする。

まず、改めて地域コミュニティの自治という観点から、分析対象としての地域防災領域のとらえ方について改めて議論を深める。

次に、農村とジェンダー研究より、原・大内らによる、複数の領域のジェンダー関係を分析することで、ジェンダー視点から見た農村コミュニティの把握を試みた研究を中心に、その研究の方法と意義について改めて整理し、本研究への活用方法について検討する。

さらに、女性の防災活動およびネットワークの把握・評価の方法について検討し、最後に、地域防災領域の分析方法について検討を行い、モデルを提示する。

### 3.2 地域コミュニティの自治をめぐる研究からの示唆

2章の2.3.2 理論基盤の整理と実証分析の方向では、本研究の分析上、地域防災領域については、コミュニティの自治という観点から見ることを前提として、次のような性質をもつものとして捉えることが有効との考えを示した。

まず、名和田の研究に基づき、地域コミュニティは相互に排他的な領域をもつ地域的なまとまりが基盤であり、小地域—広域—基礎自治体へという自治の主体の重層性があること(以下、地域的なまとまりの重層性)、そこでは、行政と地域コミュニティを担う組織との関係の中で、政治的な意思決定への住民の参加とサービスの供給をめぐる、両者の連携関係は(民主主義の観点から見て健全な意味での)緊張も伴う場となっていると捉える。

こうした地域防災領域の捉え方については、2章の国内研究の動向において紹介した、永松らの地域防災力に関する研究(地域的なまとまりの重層性(永松は多層性と表現)における相互補完関係の重要性、異なる領域を切り取って評価するのではなくトータルな評価の必要性)も踏まえている(永松・長坂・臼田ほか 2009)。

とはいえ、女性やマイノリティなど周辺化されやすい住民もいることから、シチズンシップの

観点も必要であることも共有した。そして、本研究がジェンダーに焦点を当てることを踏まえ、地域防災領域においては、行政と住民間の緊張だけでなく、行政内部、地域コミュニティ内部、行政と地域コミュニティの緊張関係の内部におけるジェンダーの差異をめぐる緊張も存在するという前提で分析を進める必要性について提起した。

この3.2では、こうした課題認識を踏まえて、コミュニティの自治をめぐる先行研究を見ていくことで、地域防災領域の性質についてさらに検討を深める。

はじめに、行政と地域コミュニティの連携上、不可欠な概念である「参加」と「協働」について整理する。また、災害時には福祉課題が増大すること、福祉課題はジェンダーと深く結びついており、地域福祉活動の担い手の多くは女性であることなどを踏まえ、コミュニティの自治と地域福祉政策の関係についても見ていく。

最後に、地域防災領域のジェンダー関係の分析に活用することも念頭に、シチズンシップとエンパワーメントの視点から検討を深める。

### 3.2.1 コミュニティの自治と「参加」「協働」

2章では名和田のコミュニティの自治についての研究に基づき、行政と地域コミュニティの関係においては、「参加」と「協働」のあり方が様々な形で議論されてきたことに触れたが、地域防災領域では行政と地域コミュニティの具体的な連携の在り方についての議論が希薄である。

全国的な傾向として、自治体の防災担当者は、災害直後は行政は十分に住民の支援ができないということを中心に押し出ししながら、救命救助、初期消火、緊急避難行動の支援、備蓄、避難所の開設などに関する地域コミュニティの自発的な共助活動を求め指導・支援することにとどまる傾向にあり、福祉、教育、男女共同参画など他の部局との連携もあまり行われていない。

しかしながら、こうした初動対応を行うだけでも、相互に様々な調整が必要となる（例：避難所となる学校や防災倉庫のカギの取り扱い、学校と地域コミュニティの連携、避難行動要支援者の支援のための福祉事業所との連携、地域コミュニティ主体の自主避難所への公助の必要性）。

避難生活が長期化した場合や、復興まちづくりもとなれば、行政の様々な部局や医療・福祉などの専門機関、ボランティアセンターなどとの複雑な調整も必須となる。

1章で述べたように、支援制度の間で長期にわたり生活困窮に直面する被災者が増えている現状を踏まえ、個別被災者の実情に合わせて行政・専門家・ボランティアが連携して支援に当たる災害ケースマネジメントという手法が発達してきたこと、石巻市では、東日本大震災後に、虐待・DVなどの問題など福祉課題が悪化したことを受け、福祉部が中心となる形で関連部局が連携し、ワンストップセンターとしての虐待防止センターを庁内に設置し、庁内の連携を図るとともに、市内の地域コミュニティ、学校、NPO、専門家とも連携した対応を行っていることなどが挙げられる。

加えて、土地の権利関係を含めた合意形成も伴うような復興まちづくりでは、公的意思決定への住民の「参加」という問題に全面的に向き合うことになる。

そのため、地域防災領域においても「参加」と「協働」のあり方をしっかり問うていくことが求められていると考える。

そこで、社会状況が大きく変化した2000年代以降のコミュニティ政策をめぐる動向と、そこでの「参加」と「協働」をめぐる議論について見ていく。

### 1) 2000 年代以降の動向

コミュニティ政策が登場した経緯については 2 章の国内の研究動向で触れたが、2000 年代に入ると、地方分権、広域合併、自治体の財政悪化、生活課題の複雑化などに伴い、NPO とコミュニティ両者への期待が高まる一方で、地域活動の担い手不足の問題などもあり、コミュニティの自治をめぐるゆらぎも改めて表面化した。

また、名和田による日独のコミュニティ政策を比較した『コミュニティの法理論』（1998）が嚆矢となり、2000 年代以降、国際比較研究が進んだことは、その後の国内のコミュニティ政策の議論の発展にもつながったといえる（中田 2000; 名和田編 2008）。

2007（H19）年、総務省にコミュニティの再生を目的とした「コミュニティ研究会」が設置されたが、その報告書『コミュニティ研究会中間とりまとめ』では、地域コミュニティのもつ総合力を活性化するという観点から、地域コミュニティと NPO などのテーマ型の団体が相互に連携できる場の構築・整備の必要性が指摘された（総務省コミュニティ研究会 2008）。

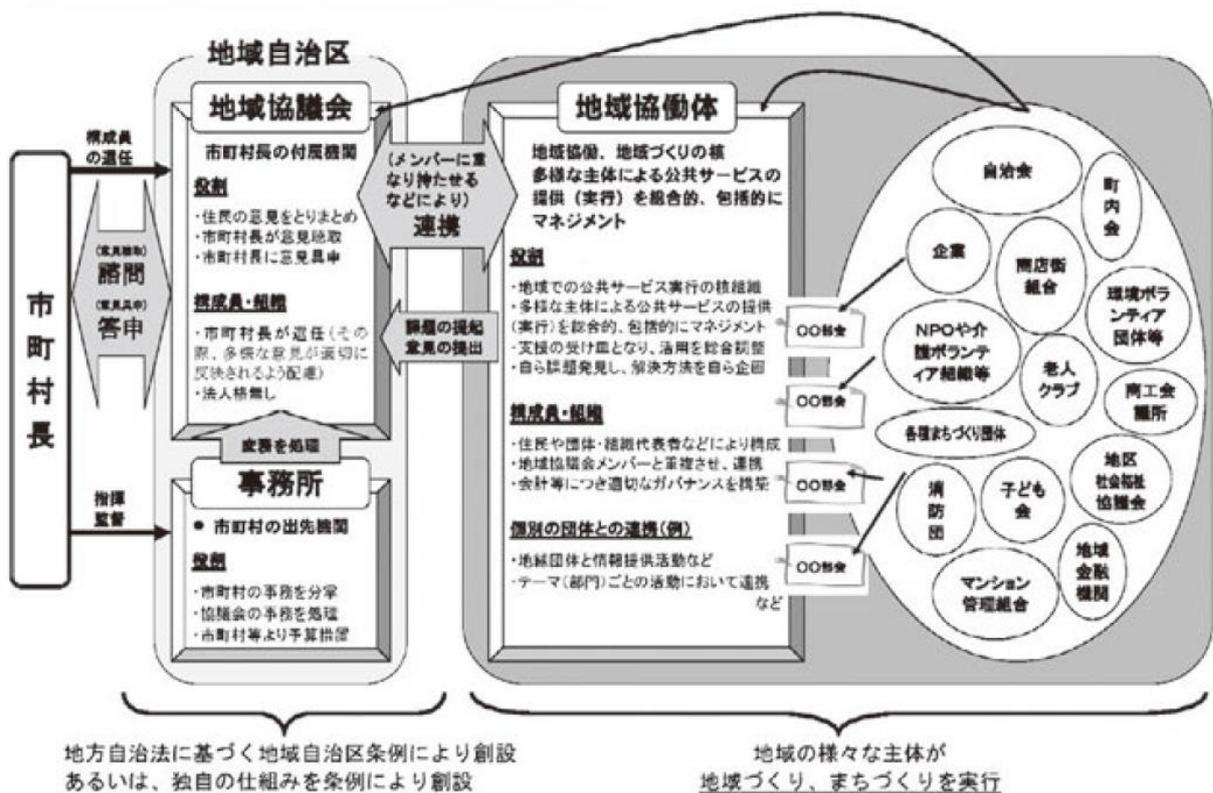


図 3-1 「地域協働体」と地域自治区の連携

(出所) 総務省新しいコミュニティのあり方に関する研究会 (2009)「新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書」p. 10

翌 2008（H20）年には、後継の「新しいコミュニティ研究会」において議論が継続されたが、全国各地の自治体の取り組み事例も踏まえる形で検討が行われ、『新しいコミュニティ研究会報告』がまとめられた。

そこでは、「地域協働，住民自治，住民と行政等を実質的に拡充する観点から，地方公共団体において，例えば，住民による地域の公共サービスを担う実行組織」としての「地域協働体」の創設が提起されたが，そのイメージは図 2-3 のとおりである（総務省新しいコミュニティのあり方に関する研究会 2009: 10）。

こうした動向と前後し，2000 年代後半から条例により自治組織を公的に位置づけ直す，予算や人などの運営強化に関するなど，従来のコミュニティ政策をさらに改善・強化・発展させる方向の議論・実践が進んだ。ちなみに，6 章の事例研究で取り上げる P 市も，そうしたコミュニティ政策による自治力の強化を進める途上で地震に直面した事例となっている。

加えて，生活課題・地域課題の複雑化に伴い，コミュニティ・カフェや子ども食堂といった居場所づくりに象徴されるように，制度的な枠組みを超えた活動の広がりも見逃すことはできない（淵元 2021a・b）。1 章でも，そうしたいわゆるサードプレイスといわれる場所が，地域の避難生活支援と復興の拠点となった例を挙げたが，災害支援では平常時に見えづらい様々な課題が増幅される傾向にあるだけに，制度には乗りにくい資源にも目を向けていく必要があるためである。

なお，専門性に関しては行政，地域コミュニティのいずれにおいても限界があることや，今後自治会等への加入率の低下が継続して見込まれることも踏まえ，NPO が中核的な役割を果たす欧米の例や，途上国の参加型開発の成果などに改めて着目する動きもみられる（大内・鯨坂・玉野 2021）。

## 2) 「協働」のあり方をめぐる議論の活発化と課題

日本都市センターは，2014（H22）年に「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営に関する研究会」を設置し（座長は名和田是彦），報告書を取りまとめているが（日本都市センター編 2015），その中では「参加」と「協働」の関係についても整理されている。

「協働」は多義的に使われているが，もとは 1977 年にオストロが造語として示した Coproduction を，荒木昭次郎が翻訳して当てた言葉であり，日本では 1990 年代に，パートナーシップやコラボレーションといった再訳がなされて広まったという。そして明確な概念規定がないままに「協働」という言葉が使われるようになった結果，住民を安価に使うための方便，行政責任放棄といった批判にさらされ，「協働」の概念定義が求められていった（進邦 2015）。

当初は，市民活動や NPO と行政との関係を示すことが多かったが，その後，NPO や町会・自治会などのコミュニティだけでなく，個人にも拡大されるようになっていった。また，さらに協働の言葉が浸透すると，協働の手法や推進方法ではなく，「主権者である住民」と「その意思に基づいて公共的課題の解決を代行している自治体」という構図で捉え，住民と行政の協働はあり得ないという信託論も登場する。

とはいえ，公共的な問題の解決は行政に求められるものが圧倒的に多いこと，住民が主体的に選択をすることは難しいことから，進邦は「協働」は避けられないとする。

そして，荒木も自治体の意思決定，財・サービスの提供生産・提供過程に，住民が影響力を行使する機会を保障すべきこととし，「協働」に際しては自治体の民主的統制と，住民ニーズを把握するという二つの側面から，住民参加を欠くことはできないと述べていること，住民参加を前提とした「協働」とは，その過程で得られた住民の意思を実現する過程であり，住民が「協働」することで住民意思に即した行政運営が期待できる，と述べていることを踏まえ，進邦は，「参加」は「協働」の前提であることに留意すべきとしている（進邦 2015）。

また、研究会では、すでに独自の模索により「協働」の政策に取り組んでいた複数の自治体へのヒアリングを行っているが、進邦はそれらを踏まえ、「協働」をめぐる論点を整理している。「協働」の対象となる組織、組織の代表性と、実際の運営に関わる活動資金、事務局機能、後継者不足である。

まず、「協働」のためには、前提となる住民の「参加」を確保することが必須であるため、組織のあり方と正当性を担保は極めて重要となることが指摘できる。

自治会等の加入率が100%近ければ、自治会等を中核とした協働のための住民組織を立ち上げることが可能だが、世帯主が基本単位となっていること、自治会の加入率が低い地域も少なくないことから、バリエーションがある。

たとえば、2008（H20）年に合併を契機に協働のまちづくりを制度化した雲南市は、自治会の加入率は高いが、新たに設置した地域自治組織は、1人1票制を採用している。また、市内6か所の支所に地域づくり担当職員を置き、部門横断的に地域自治組織に関わっていることに加え、市の担当部署がテーマごとに地域自治組織と狭義する円卓会議方式を採用していることが特徴であるという。

大阪市では、2011（H23）年に協働の方針が示されたが、その背景には、厳しい財政難だけでなく、自治会に相当する地域振興会の加入率の低下や（2011年時点で66%）、地域振興会が住民ニーズに十分応えられていないということもあった。そのため、地域の諸団体が構成する地域活動協議会が設置することとなったが、区ごとに地域担当職員を置いて、その設立・運営支援を進めるとともに、地域の声を吸い上げある機能を担っているという。また、協議会運営などの助言をする組織として、区ごとにまちづくりセンターを置いている。なお、こうした経緯だけに、行政側の地域活動協議会への期待は、「参加」よりも「協働」の側面が大きいという。

とはいえ、相川が指摘するように、既存組織を集めただけの協働の組織は、「組織運営について女性や若者、新参加者が意見を言えなかったり、地域ニーズとは関係なく「やりたい人がやりたいことだけやる」活動に偏ったりする恐れ」もある。そのため相川は、こうした組織づくりにおいて検討や調整不足となっている課題として、組織の正当性の確保、行政の縦割り政策の転換、指定管理者制度の可能性と限界、議会との関係に加えて、（簡単ではないことを前提としたうえで）活動内容や公共性の質の維持という課題と、活動評価や研鑽のしくみを挙げている（相川2022: 17-21）。

### 3.2.2 ケアのフィールドとしてのコミュニティ

次に、ジェンダー視点からの地域防災領域の分析に不可欠なケア課題について検討する。

地域防災領域は、子育てや福祉といった、ケアの問題と切り離すことはできないことは、本稿においてくり返し述べているが、地域防災と地域福祉の一体的な取り組みの重要性が指摘されるようになったのは、阪神・淡路大震災である。

被災地の現状を踏まえ、倉田が「防災福祉コミュニティ」を提起したことはよく知られているが（倉田1999）、前出の永松らの研究においても、複雑化する災害対応を前提に、福祉など多様な活動団体が存在する学校区レベルの広域的コミュニティの重要性に着目している。

近年も、阪神・淡路大震災の被災地でもあり、その後、地域包括支援システムが普及した状態の神戸市と、東日本大震災の被災地の現状を踏まえ、地域福祉と防災の一体的取り組みを検討した峯本や、国内の先進地域の事例研究を踏まえ、公助の役割の重要性を強調する形で、公助・自

助・互助・共助による防災福祉のまちづくりを改めて提起した川村の研究が見られる(峯本 2015, 川村 2017)。

しかし、現実には防災と福祉が縦割りとなっている状況は珍しくない。また、小学校区単位でまちづくりに取り組むケースが多い一方で、福祉政策が中学校単位になっている場合も多く、摺合せが難しい側面もある。

そもそも、コミュニティ政策と地域福祉政策も、異なる源流をもっていること、地域福祉政策では近年では関係主体も増えていることから、地域活動をめぐって齟齬や葛藤もないわけではない。

この点に関しては、金谷によるコミュニティを機能させる資源(特に活動の担い手)の把握を目的とした研究において、地域福祉にかかわるコミュニティ政策(以下、福祉コミュニティ政策)と地域コミュニティの活動との関係についての整理が行われている(金谷 2019)。

そこで、金谷の整理にも依拠しつつ、地域防災領域における福祉課題、すなわちケアの問題についてどのように分析していくべきかについて検討する。なお、金谷の研究は、一部に活動が活発な地域コミュニティが存在する一方で、全体としては活動が不活発化する傾向にある現状を念頭にして、実情のより詳しい把握と政策の意義について検討したものであり、地域コミュニティにインパクトを与えたさまざまな要因の一つとして福祉コミュニティ政策を取り上げている。

金谷によると、福祉のコミュニティ政策は社会福祉協議会が推進してきたが、自治省のコミュニティ政策が開始されたのと同じような時期に活発化してきたため、住民サイドでは、オーバーラップしながら取り組みが進んできた。しかし、社協の地域福祉推進組織がまちづくり組織と重なると、市町村部局との関わりが優先される、市町村のコミュニティ政策と地域福祉推進組織が衝突する、といったことも起きてきたという。

そして、自治省系のコミュニティ政策では、「新しいコミュニティの下で、福祉や教育などを含む様々な地域課題が縦割りで実施される弊害が統合されていくことが目論まれたが、現実には政策の縦割りを解消することは、相当に困難である現実の一端が見える」と述べている(金谷 2019: 79)。

一方で金谷は、政策を受けとめつつ活動に取り組んできた、地域コミュニティの内実にも目を向けている。

まず、福祉コミュニティ政策も自治省系コミュニティ政策も、ともに自主性・自発性を重視しており、自治省系コミュニティ政策も地域コミュニティの活性化に一定の寄与があったこと、そして(自治省系コミュニティ政策と異なり)福祉コミュニティ政策は、専門家の関与を重視してきたことに着目している(地域福祉活動コーディネーターまたコミュニティソーシャルワーカーという専門職が、住民と協働して、個別支援と地域支援をつなぎ、問題解決につなぐ仕組みを構築)。そして、福祉コミュニティ政策が、地域コミュニティにおいて福祉活動に取り組む担い手のすそ野の広がりにも寄与してきたことも評価している。

なお、地域コミュニティにおける福祉活動の担い手は、いうまでもなくその多くが女性であるが、そもそも、社協の地域福祉政策が本格的に始まる以前から、家族ケアに関する問題への女性主体の取り組みとそこへの専門家の支援(例:戦後の地域保健活動や生活改善運動)は行われてきたことから、そうした下地に政策が乗ったという側面もあろう。

また、倉田による「防災福祉コミュニティ」の提唱は、このような自治省系コミュニティ政策と、福祉のコミュニティ政策が重層的に取り組まれてきた地域コミュニティのイメージに、地域防災活動を重ねた形と違って差し支えないであろう。

いずれにしても、現在につながる地域福祉政策・地域福祉活動の原型は、この福祉のコミュニティ政策が形づくったことは確かである。

そして、ケア課題をめぐっては、福祉活動の担い手としての女性たち、専門家・専門組織の存在、それらを包含する福祉行政の枠組み、その中での行政・地域コミュニティ・専門機関との連携関係の把握は、地域防災領域の分析においては非常に重要となる。

しかし、行政内部の縦割りに加えて、地域コミュニティの担い手においても防災（担い手の中心は男性）と福祉（担い手の中心は女性）のあいだの連携不足や、それは、地域防災活動の質的な向上を妨げるとともに、地域防災領域におけるジェンダー不平等な状況を助長していると考ええる。

そして、こうした状況は、防災と福祉の一体的取り組みということを理念的に訴えるだけでは、克服が難しい様子も見えてきた。

そこで、地域防災領域の性格を把握する方法の一つとして、ケアのフィールドという視点を設定する。このケアのフィールドとしてのコミュニティが、地域防災力を構成する大きな要素であり、そこでのジェンダー関係を深く見ていくことは、防災と福祉の一体的取り組みを、実践性のあるものにしていくうえで有効と考える。

### 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

次に、地域防災領域におけるシチズンシップの問題について、ジェンダーとエンパワーメントの視点から整理する。

地域の防災リーダーにとって、災害時の活動を想定した場合に悩ましいのが、自治会の会員以外の支援をどう考えるかである。平常時は利害が強く出る場面は少ないため、会員・非会員を切り分けて考えることができたとしても（例：子ども向けの地域イベントに、非会員の世帯の親子を受け入れる）、災害時を想定したときに、自らも被災しつつ住民の支援に当たることを想定している地域リーダーたちが、限られた避難所のスペース、限られた食料の配分の際に、ただでさえ担い手が限られる状況で、自治会にすら入っていない人まで世話をする義務があるのか、といった疑問を持つにいたっても不思議ではない。

しかし、避難所となる施設の多くは公共施設であり、提供される食料や物資も（官民いずれからにせよ）公共のものであることから、共助組織であっても公助活動の一端を担う形となるため、会員だけを対象とするとなると矛盾を生じることとなる。

一方で、地域リーダーたちが自治会の会員・非会員を問わず分け隔てなく支援をしたいと思っても、平常時の関係性の濃度によって、被災して困っている事実が把握されない、支援の情報が伝わらないなど、結果として非会員のほうが、より排除される割合が高まるという可能性は十分あるだろう。また、たとえば地元になじめていない外国人は、多くの住民にとっては、隣人というカテゴリーからさえも無意識のうちに排除されている可能性がある。

前節の「協働」の組織の代表制の問題は、誰が市民の資格をもつのか、本来得られるべき権利が得られているのかといった、まさにシチズンシップの問題そのものであるといえるが、災害時には、行政機能、物流、通信などがうまく機能しなくなる場合があるため、平常時には見えにくいこうしたシチズンシップに関する問題、あるいはそれに類似した問題が、顕在化しやすい状況を生む傾向にあるといえる。

この、シチズンシップをめぐるとの差異・格差の問題については Bottomore の議論が参考となる。

Bottomore は、戦後間もない時期にシチズンシップの概念を定着させたイギリスの Marshall を、現代社会の状況に照らし合わせて批判的に検討している。Marshall は、シチズンシップを 3 つの権利から構成されるものとしているが、一つ目は、18 世紀に実現した市民的権利（人身、言論・思想・信条、財産に関する自由、裁判に訴える権利など）、二つ目は 19 世紀に議会制度の発達とともに実現した政治的権利（普通選挙、秘密選挙、結社の自由など）、三つ目は、20 世紀に入り確立された社会的権利である。この社会的権利は、人間が人間らしく生きるための諸権利のことで、生存権、教育を受ける権利、社会保障の権利、労働基本権などが含まれる（Marshall & Bottomore 1992=2010）。

しかし、Marshall がシチズンシップについて議論した時代は、同質性の高い社会が前提となっており、移民の存在などは念頭におかれていなかった。また、当時としては仕方のないこととはいえ、ジェンダーの視点を欠いていた。つまり、そこでの市民とは、結局は白人の男性が対象となっていたということである。

Bottomore は、Marshall の議論から 40 年が経過し、その間シチズンシップが継続的に発展拡大してきたことを踏まえ、ジェンダー、エスニシティ、貧困の問題を例に挙げながら、シチズンシップをめぐる生じてきた課題について論じている。

彼がまず挙げているのがジェンダーであり、シチズンシップにおけるジェンダー格差がさまざまな形で存在していることを指摘している。政治的権利に関しては、現在でも議会や国家行政上級の領域では女性は少数派であり、社会的権利の領域においては、女性は賃金、威信のある職業、昇進に関して日ごろから差別されている一方で、デイケアの看護、出産休暇、家族計画など、女性固有の要求領域での社会サービスは、他の領域に比べて著しく遅れていることなどを挙げている（Marshall & Bottomore 1992=2010: 158 -160）。

つまり、たとえ同じ形式的なシチズンシップ（国民国家のメンバーシップ）を持っていても、ジェンダー、エスニシティ、貧困といった要因により、実質的なシチズンシップが実現されないという状況が起こりうるということである。なお、移民の場合は、形式的なシチズンシップ、社会的なシチズンシップの両面において、さまざまな困難・障壁に直面する傾向にあるといえる。

この、Bottomore による形式的シチズンシップと実質的シチズンシップという整理は、地域防災領域におけるジェンダー関係を考える上でも、大きな示唆を与えてくれる。この両面から女性たちの防災活動を詳しく把握することで、その活動の実際の影響力を捉えることができると考えるためである。

なお、協働型の地域自治組織の課題の一つとして、相川が活動内容の公共性や質の維持を挙げていることに触れたが、この点について相川は、自発性や楽しさも重要であることに異論はないとしつつも「生涯学習やシチズンシップ教育の機会がないと、公共性は生まれにくい」と指摘し、「地域貢献が楽しい」「(少数者であっても)困っている人のための事業を優先するのは当然だ」と思える人材の育成に、官民あげて取り組む必要がある」と指摘している（相川 2022: 18-19）。

相川の指摘も踏まえると、地域防災領域の防災への取り組み体制・内容を考える際にも、シチズンシップをめぐる差異を十分に加味する必要があること、ジェンダーの視点を入れることは、コミュニティの自治をめぐるシチズンシップに関する潜在的な課題を可視化すること貢献し得ること、そして、女性をはじめ、シチズンシップの面で不利な状況に置かれがちなグループの当事者（例：女性、子ども、障がい者、外国人など）はもとより、関係者全員が、シチズンシップの視点を踏まえたエンパワーメントの機会が保障されることが望ましいことが理解できる。

### 3.2.4 小括

以上の地域コミュニティの自治をめぐる研究も踏まえ、あらためて本研究の地域防災領域のとらえ方について整理する。

本研究における地域防災領域については、永松らの地域防災力に関する研究と、名和田のコミュニティの自治に関する研究により、ガバナンスの観点から見ることの有効性が確認できた。そして、小地域—広域—基礎自治体へという自治の主体の重層性、つまり地域的まとまりの重層性としてのガバナンス構造の把握が不可欠であることも確認した。

さらに、そのガバナンス構造における行政と地域コミュニティの連携関係は、政治的な意思決定への住民の「参加」とサービス供給の面での「協働」めぐる緊張も伴う場である、との認識も重要と考える。災害よる生活課題の複雑化によって、この参加と協働をめぐる問題が先鋭化する可能性があるためである。

なお、「協働」をめぐる議論の示唆も踏まえ、「協働」には「参加」が伴うべきとの立場に立つ。協働関係における具体的な対応策を議論することなしに、住民に対して、災害直後の自助・共助の部分を丸投げするだけでは、結果的に、行政による住民の動員になりかねない。

それだけに、地域防災領域の「協働」のあり方についても、住民の「参加」の場と機会を確保しながら問い直し、どういった課題について、誰が何をどうやって個別にもしくは連携して担うのかなど、行政と地域コミュニティ双方の資源とアイデアを突き合わせて考えるプロセスを取り入れることが重要と考える。

ただし、女性やマイノリティなど周辺化されやすい人々もいることから、その「参加」と「協働」は、必ずしも地域住民の多様性を反映したものとはなっていない可能性がある。

特に、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のが、衛生・栄養・育児・介護といったケア課題であり、地域コミュニティにおけるケア課題の主な担い手が女性たちであることから、地域防災領域においては、行政と住民間の緊張だけでなく、行政内部、地域コミュニティ内部、行政と地域コミュニティの連携の内部における、シチズンシップをめぐる緊張もあることを前提とし、ジェンダーの視点からその緊張関係の内実を見ていく必要があることも確認した。

とはいえ、地域防災領域では、災害発生直後の短期的なニーズに男性が中心となって対応するイメージが強く刷り込まれているような状況があり、ケア課題とその主な担い手である女性に光が当たらず、そのことが女性の発言力の相対的な弱さにつながっている可能性があること、福祉のコミュニティ政策が専門家の関与による住民活動のエンパワーメントのプロセスも持っていたことも踏まえると、地域防災領域に求められる多様な主体間の連携を先取りしてきたともいえることから、地域防災領域はケアのフィールドでもあることを明確に打ち出して分析を進めることは、地域防災力の向上において有効と考える。

以上から、地域防災領域は、参加と協働をめぐる政治的なフィールドと、ケアのフィールドという、二つの側面を持つこと、そこでのジェンダー関係の内実を把握し、その関係を変えることで体制全体をジェンダー平等なものへと変革していくことが、地域防災力の向上につながる。

なお、その変革のためには関係者のシチズンシップおよびジェンダーの視点に立ったエンパワーメントの機会の創出が不可欠であると考え、先行研究を踏まえ、開発とジェンダーにおける考え方や、具体的なジェンダー関係についての多様な分析手法が役立つと考える。

### 3.3 農村とジェンダー研究からの示唆

すでに検討したように、農村とジェンダー研究は、家庭と地域における女の暮らし、地位、背景にあるジェンダー関係、その中で女性たちの活動等について、継続的に把握、分析をおこなってきた、国内では唯一といえる研究領域であることから、地域の防災活動をめぐるジェンダー課題や女性の活動を評価するうえで、大いに参考となると考える。

なお、ここでは農村研究を取り上げているが、山村・漁村も含まれるものとして議論する。山村・漁村にも特有の課題は存在し、それぞれに変化してきたが、女性の置かれた状況やジェンダー関係に関する課題については、おおむね共通しているものとの前提に立つ。

#### 3.3.1 農村とジェンダー研究の歴史と本研究への応用

農村とジェンダーに関する研究は、農村の家族研究の系譜の中に位置づけられており、それは20世紀初頭から約100年におよぶ歴史があるという。その長きにわたる研究動向は『村落社会研究』第21巻2号と第22巻1号において、連続の特別寄稿として掲載された堤マサエの計21ページ論文に、多くの参考文献とともにまとめられている(堤 2015a・b)。

かつての農村では、イエの維持は、農業という生計の確保と手段と、その農業を支える村落共同体(ムラ)の維持との間で相互に密接に結びついていたため、家族研究は農村研究全体の中において重要なものであった。現在も、日本の農家は家族経営が多いことから、農村と女性/ジェンダー研究は、農村研究にとって重要な領域となっているといえる。

光岡浩二の『日本農村の女性たち——抑圧と差別の歴史』では、近世から現代にいたるまでの農村女性たちの厳しい生活実態について詳しくまとめられているが(光岡 2001)、農村における女性たちは従来から、家族ケアと生計(農業)の二重の労働の負担に加えて、家庭や地域社会で地位の低い状況に置かれてきた。

女性たちはそれでも、暮らしの向上と、家庭および地域の民主化のため、地域婦人会、農協婦人部、漁協婦人部などのネットワークを基盤に、生活改善のための運動、地域活性化、起業、さらには消費者問題・環境問題など、幅広い社会運動にも取り組んできた(佐藤寛 2003; 秋津・藤井・澁谷ほか 2007; 鶴 2007; 浅野幸子 2008; 藤井 2011; 大門正克編著 2012)。

とはいえ、開発と援助領域においてそうした女性たちの置かれた状況を「女性の三重の役割」と表現し分析対象としているように(Moser 1993=1996: 50-62)、家族ケア+経済活動+地域管理(地域活動)という大きな負担を伴うものでもあることは間違いない。

また、高度経済成長期以降、農村を取りまく環境は大きく変化してきた。農業の機械化、都市的なライフスタイルの浸透、農業人口の減少、核家族化、高齢化、過疎化といった流れの中で、農村の家族も複雑な変動を見せ、1980~90年代にかけて農村家族の研究の力点は、イエや直径家族(二世帯・三世帯)から、夫婦制家族、核家族、個人へと変化し、農村家族と福祉政策と結び付けた研究も登場するようになる。後継者問題との関係で、農村家族と農業経営の中での女性の地位の低さも改めて政策課題されるようになり、農村女性をめぐる資産形成、家族経営協定、地位・役割などの研究もおこなわれるようになった(堤 2015a: 6-7)。

ちなみに1990年代後半からは、農村のジェンダー平等を進めるための様々な施策が展開されるようになり、農村におけるジェンダー平等の取り組みは一定の進展があったものの、その後の景気低迷による行革のあおりと、ジェンダー・バックラッシュの動きにより停滞している(原・

大内編 2012: 12-13)。

同時に、先行研究でも触れたとおり、1990年代に入ると農村研究にもジェンダーの概念が広がったこと、先進国特有の農村とジェンダーの課題に向き合うため、欧米の研究成果を体系的に把握し紹介する動きも出てきたことから、それまでは女性だけに研究の焦点が当てられがちであったが、農村社会のジェンダー関係へと展開していくようになった。

こうした農村とジェンダー研究の蓄積は、本研究の主目的である、地域防災領域におけるジェンダー平等の実現を通じた災害対応力向上の重要性を明らかにし、そのための方策を検討する上でさまざまな示唆を与えてくれる。

そこで、鶴による農村女性リーダーの活躍と地域変容の関係を分析した研究と(鶴 2007)、原・大内らによる、農村の個別領域のジェンダー関係と、そこでのジェンダー平等を実現させようとする実践を見ていくことで、農村コミュニティ全体のジェンダー体制およびその組み換え可能性についての研究の、本研究への応用可能性について検討する。

### 3.3.2 農村女性リーダーの活躍と地域変容

まず、農村で女性が活躍しようとする場合の家庭や地域コミュニティで生じ得る軋轢や変化について考えるため、鶴理恵子の『農家女性の社会学——農の元気は女から』(鶴 2007)の議論を詳しく見ていく。

本書は、「農家女性の社会的地位の変遷過程を捉えることをとおして、それが農村社会の再編や日本の社会変革とどのような関連性をもちつつ現在に至っているのか」を明らかにすることを目的としている(鶴 2007: 7)。分析単位をイエではなく個人におき、フェミニズムの視点に依拠することで、従来、農村において「不可視の存在」とされてきた農村女性の実情を詳しく描きだしている。

第一部「農家女性が経済力を持つことの影響」(第1~5章)では、「戦後の生活改善運動など農村生活の近代化・民主化の流れのなかで、朝市や直売所がつくられ、新たな流通の場を得た農家女性たちが、個人の財布を獲得することをとおして、経済的自立・精神的自立を獲得してきた過程」を捉えている。第二部「農村と個人の相互関連性」(第6~8章)では、「農業の衰退・過疎化・少子化・高齢化など農村社会を取り巻く厳しい状況のなか、農村社会内部から再編成が求められてきたこと、その社会編成の担い手として、従来は周辺に位置づけられた人びと(定年帰農者・女性・高齢者など)への期待が高まり、彼らの活躍の場が広がっていることを通して、農村社会の変化と個人の変化の相互関連性を見る」という構成になっているが、ここでは特に最後の8章「エンパワーする農家女性」に着目する(鶴 2007: 196-228)。

この8章では、農家の女性たちの活動を通して、女性たちのエンパワーメントのプロセスとともに、活動に伴って、家族や地域社会との間に生じる、さまざまな葛藤や矛盾に、女性たちがどのように対処してきたのかについて詳しく論じている。

具体的には、農家女性の活動と、イエ(成員の生活保障を最大の目的とする経営体)、ムラ(班・隣組などの地縁組織、同族による血縁組織、その他の特定目的による諸集団が重層的に重なった、組織化された集落)、との間での「緊張関係」(成員が所属する社会集団が適用する社会規範と成員の行為のズレから生じるさまざまな葛藤を抱えた社会関係)を分析対象としている。

さらに鶴は分析に当たり、現在の農村社会にはジェンダーに関してまったく対象的な二組の社会規範が存在していることを前提に、女性たちの行為(活動)とそれらの規範との間のズレが

積み重ねることで、規範と行為が変化していく、という仮説を立てて事例を検討している。

その二つの規範は表 3-3 に示したとおりである。第一のグループは、戦前から現在まで広く根強く存在しているものであるが、男は公的領域・女性は私的領域をそれぞれ担うという 1-①〔指摘領域規範〕と、「男が主・女は従（男が前、女は後ろで補助）」1-②という〔補佐役規範〕は、男尊女卑の思想と深く関連しており、従来の家・ムラと適合的な規範である。ただし、社会状況の変化によってこれらの規範は変わる可能性があり、高度経済成長以降、次第に農家女性の活動が評価されてきたこともその一例であると鶴は述べている。

加えて現在では、男は仕事、女は仕事と家庭、という 1-③〔新・性別分業規範〕も存在しており、家事労働全般を農家女性が担うことを正当化する根拠になっている（鶴 2007: 199-200）。

第二のグループは、②-1〔男女平等規範〕と能力主義による評価を行う 2-②〔業績主義規範〕である。この二つは戦後の日本社会で広まり、知識としては十分に知られている一方で、個々人の生活レベルにまで深く浸透している状況とはいえない（鶴 2007: 200）。

表 3-3 農村に存在する二組の規範

<b>&lt;第一グループ&gt;</b>	
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）」 →いずれも戦前から存在。イエ・ムラと適合的だが、転換可能性あり
1-③	〔新・性別分業規範〕 「男は仕事、女は仕事と家庭」
<b>&lt;第二グループ&gt;</b>	
2-①	〔男女平等規範〕 男女平等（理性レベル/感情レベルでの女性の活躍に対する承認）
2-②	〔業績主義規範〕 業績主義（または能力主義）による評価

（出所）鶴（2007）『農家女性の社会学——農の元気は女から』 pp.205-208 を参考に筆者作成

表 3-4 規範と行為の関係：そのズレと変化

<b>パターン 1 :</b>	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場合。
<b>パターン 2 :</b>	2-①〔男女平等規範〕と 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場合。
<b>パターン 3 :</b>	〔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」を適用している場合。

（出所）鶴（2007）『農家女性の社会学——農の元気は女から』 pp.208-213 を参考に筆者作成

なお鷹は、〔男女平等規範〕については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、地域社会の成員（男女とも）における二つの要素が重要と思われる。一つは、理性レベルでの女性の活躍に対する承認であり、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が大きい。もう一つは、感情レベルでの女性の活躍に対する承認で、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である。

そして、農家女性たちはこの二組の対照的な規範の中で引き裂かれていると捉え（二律背反）、活躍の場を広げるにあたり、規範と行為（女性たちの活動）の間でのズレの積み重ねが、規範と行為を変化させたと仮定している。その、規範と行為のズレと変化について考えられるパターンを示したのが表 3-4 である。

なお、イエとの緊張関係は、規範 1-①、1-②、1-③と農家女性自身の行為との間のズレによるものである。まず、活動に参加するかどうか意思決定をする際に、夫や舅・姑の許可を得なければならない女性は少なくなく、承諾を得て活動に参加することになっても、1-③〔新・性別分業〕との折り合いが問題となる。その場合、できるだけ摩擦をおこさないように、女性たちは個人的な努力で乗り切る方策を取る傾向にある。つまり、農作業、家事・子育て+新しい役割としての活動をなんとかこなそうとするということであり、いわゆる「女性の三重の役割」の問題である。

そのプロセスで、女性が活動に懸命に取り組む様子、多忙な姿、それでも経済的報酬を得て満足する様子を見ることで、他の家族が農家女性への理解や協力を進め、食事の支度や後片付け、子どもの世話を手伝う・肩代わりするようになる形で、役割構造が変化していく場合があるが、これを農家女性たちは「実績を見せる」と表現している。

つまり、農家女性とその家族が、家族の役割構造を変えることで、規範 1-①、1-②、1-③を無化したり、修正を加えたり、規範 2-①、2-②が適用された状態となるのである（鷹 2007: 205-208）。

ムラとの緊張関係は、規範 1-①、1-②と農家女性たちの活動とのズレによって生じるものであるが、事例研究から見えた緊張関係への対応としては、ズレを目立たせない戦略と男性リーダーの力をうまく使う、という二つのケースが認められたという。

ズレを目立たせない戦略とは、規範のグループ 1 からグループ 2 へ変えることを直接目指すのではなく、社会規範はグループ 1 のままであるかのようにふるまいながら、実績を積み重ね、徐々に男性も考え方を変え、グループ 2 へと変わっていくような状況を作っていくアプローチである。

夫や地域の男性を通じて、女性たちの活躍をさまざまな場所で話題にしてもらい、男性たちが女性を対等に認め評価している旨を語るといったことが（男性リーダーの力をうまく生かす）、規範 1-①、1-②の無化につながり、村との緊張関係が解消される、もしくは抑え込むような結果を生んでいた（鷹 2007: 208-213）。

都市とジェンダーに関する先行研究も踏まえると、農村の女性たちが主体的に活躍しようとするときに、家庭および農村コミュニティの内部で顕在化もしくは生起し得る、ジェンダーにまつわるさまざまな障壁や軋轢は、農村以外の地域社会でも傾向として見られるものである。

そのため、地域防災領域における女性の活躍を進めるためには、女性のエンパワーメントだけでなく、男性へのエンパワーメントも重要であること、政策的な取り組みとともに、男女双方が能力を認めあいながら、関係性を組み替えていくことができるよう、男女が共同で協議する、活動するといった経験も重要であることが見えてきた。

### 3.3.3 農村のジェンダー関係/体制とその組みかえ

次に、原・大内らによる、『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』（原・大内編 2012）を取り上げ、本研究への応用可能性について検討する。原・大内らの研究は、農村におけるジェンダーの非対称な（男女間の格差のある）状況の分析を通して、農村に特有のジェンダー関係の有無とその実態を明らかにすること、それらの作業を通して、農村社会におけるジェンダー関係を、今後よりよい方向に組みかえること（女性も男性も生きやすい農村社会づくり）をめざしたものである。

#### 1) 農村女性をめぐる課題認識

1999 年代から農村におけるジェンダー平等の推進政策が取り込まれるようになり、農村研究においてもジェンダーの概念が取り入れられるようになったことはすでに触れたが、原・大内らの研究は、こうした流れの中で、日本村落学研究会の 2011（H23）年度の大会で行われた、女性農業者の問題をテーマとしたセッションがもとになっている。

このテーマセッションでは、農村における女性の生きにくさは男性の生きにくさもつながっているとの前提に立ち、男女双方にとってより生きやすい農村社会への組み換えの方向性が議論された（堤 2015a: 6-7）。

農村社会の構成員である女性の権利を考えることは、ジェンダー研究にとって重要な課題であるとの認識を示すと同時に、農業・農村を取り巻く環境の激変で、男性の優位性が必ずしも現実の男性の主観的幸福と結びついていない実態も生じていることも念頭に置いている。そして、農家後継者としてイエやムラから逃れられない、職業選択や配偶者の選択における困難も、農村におけるジェンダー関係の一面であるにとらえ、女性にとってよりよい農村社会への組みかえは、男性にとってもより生きやすい社会の実現につながる可能性があるとの見解に立って、ジェンダー視点から農村社会にアプローチしている（原・大内 2012: 18）。

なお、原・大内らの研究は、1990 年代後半から進められた農村女性に関する施策の、積極的な展開と停滞という大きな変化を踏まえているが、中でも、農村女性の施策の展開と並行して顕在化した、農村における女性の活躍や役割への期待の内実に関する課題認識が本書の大きな柱となっている。

農村女性を積極的に評価する際に使用される、「女性ならではの感性」「大地に生きる女性農業者」といった言説が象徴しているように、農村女性の活躍や役割への期待の多くが、「生活と女性性を結びつける考え方」と「自然と女性性を結びつける考え方」によって構成されている。

そして、当時の農村におけるジェンダー平等の取り組みの一連の施策や運動の背景には、女性の能力を生かすことが、生活や自然という側面で、男性とは違った効果をもたらすという期待があったこと、行政の施策もそうした方向で取り組まれたこと、農村女性たちも、そうした女性ならではの能力という認識・イメージを利用しつつ、活動を推進してきた側面もあり、一定の効果も生んできたという。

しかし同時に、こうした「女性ならではの能力」の重視する考え方が、その後の農村におけるジェンダー平等の取り組みの行き詰まりの一因になった可能性について、原・大内らは注目している。

## 2) 農村のジェンダー関係/体制の分析の視点と方法

原・大内らは、女性であることからくる役割、女性だからこそ持つ／持たない能力、と言った言説・捉え方は、女性の特質を本質主義的に捉える見方であるとして、批判的にとらえている。

こうした捉え方では、従来からのジェンダー関係のあり方に対する問題意識にはつながらないためである。

そして、このような女性の取り上げ方や実践を克服する形で、農村におけるジェンダー関係を組み替えていくことが可能なのかが問われているとして、研究を進めるにあたっては、農村女性の特質の把握の仕方についても慎重に整理している。

そこで原・大内らは、農村女性の特質を次の3つの視点から捉えて研究を進めている。

一つ目は、経歴からくる女性の特色である。具体的には、農家／非農家出身なのか、農業以外の職業経験の有無、そして、(結婚して現在暮らす農村に来た女性が多いため)よそ者としての性格が、資源管理やネットワーク形成などにおける特色につながっている可能性についてである。

二つ目は、長年の性別役割分業によって生じている女性の特色である。家族ケア、自給野菜の生産・加工など、生活のための仕事を中心的に担ってきた女性だからこそ、家事が得意で、生活に関する知識もあり、消費者である都市女性とも「生活者」としての共感ができるという側面である。実際、そうした経験をもとに起業に至るケースも多い。

三つ目は、農村女性たちの外部からのイメージと、自身のアイデンティティである。農家女性たちが、自分たちの価値を男性との比較では捉えない傾向、アンビバレントなフェミニスト指向といった傾向にあると見ている(注3-3)。

そして、以上の農村女性の特質は、女性という性ゆえに本質的に持っているわけではなく、社会的・文化的背景によってこうした特質が存在するとの前提に立っている。

さらに、農村コミュニティの分析のフレームを構築する上で原・大内らが依拠したのが、Connelの「ジェンダー体制(レジーム)」に関する議論である(原・大内 2012: 19)。

ジェンダー関係とは、特定の制度、もしくは全体社会のジェンダー編成のパターンにおける、人びとや集団・組織の関係を指すが、は、社会全体における長期的なジェンダー関係の編成のパターンとしての「ジェンダー秩序(オーダー)」の中に、特定の組織や諸制度におけるジェンダー関係の編成パターンとしての「ジェンダー体制」があるとしている(Connel 1999=2008)。

原・大内らは、農村社会をはじめから総体として分析することは難しいことを念頭におき、Connelの議論に依拠して農村をいったん個別の領域(としてのジェンダー体制)ごとに分解して分析を行った上で、総合的に見ていくという分析方法を取っている。

こうした分析方法は、都市社会と農村社会、勤労者家族と農家の、それぞれにおけるジェンダー編成のパターンは異なるという実態をとらえやすいという利点もあるとしている。特に、農家女性は、農家出身でない人が多いことから、男性よりも、異なる複数のジェンダー体制を経験しやすいであろうとの仮説も持つことができるためである(原・大内編 2012: 19)。

原・大内らは以上を踏まえ、具体的な分析対象であるジェンダー体制としての家族領域の家族経営協定(注3-4)、政治領域の社会参画としての農業委員・議員、経済領域の農村女性起業に着目し、事例分析を通してそれぞれのジェンダー体制を性格づけるジェンダー関係の在り方や、組み換えの経緯、組み換えの可能性について検討している。また事例を通して、1990年代以降の農村女性施策の効果とその限界と、施策の障壁について検討し、農村のジェンダー関係のさらなる改善の方策を論じている。

なお、本書での「組みかえ」の意味についても確認しておく。

原・大内らは、農村におけるあるべき姿を提示することを目標としてはおらず、ジェンダー関係を急速に組み替えるようなイメージは持っていない。「農村の住民自身にも浸透するリアリティを持つような、より具体的で日常的な関係性の組み換えの積み重ねにより、農村全体の組み換えにむすびつけていきたいという期待を持って使用したい」と述べているように、組み換えの基本は、個別のジェンダー体制におけるジェンダー関係の組み換えであり、徐々に組み換えを進めることが、より大きなシステムの変革につながるというイメージに基づいている。組み換えの主体は、農村住民自身はもちろん、施策、施策の推進者、研究者など、事例に応じて多様に構想が出来るとしている（原・大内編 2012: 20）。

### 3) 分析の実際

次に、原・大内らの農村のジェンダー関係／ジェンダー体制の分析方法を具体的に見ていく。

「第1章 農村女性関連施策の展開と家族経営協定」では、ジェンダーの視点から農業・農村を組みかえようとした初の政策的試みといえる、1992（H4）年策定の「農山漁村の女性に関する中長期ビジョン」以降の施策の展開と、その中でも特に中核的な手法として位置づけられた「家族経営協定」について取り上げている（川手 2022: 31-68）。

このビジョンにより、農村の女性問題が農政の課題として正面から議論されるようになり、関連政策の体系化が図られ、女性が農業の担い手として明確に位置付けられたが、日本における農業の大半が家族経営であり、その制度上も実態としても世帯主義が強く、通常は男性である一人の経営主を代表としている。その結果、他の働き手は影の存在となりやすくなり、これがさまざまな問題へと波及している。

そのため、制度と現実の両面を改革するために家族経営協定の推進が図られたが、リーダー層の農業者以外には、協定の締結がうまく進まない状況にある。

理由としては、家族なのに水臭いといった感覚を含む、協定自体への抵抗感（それが、家族関係や生活はプライバシーの領域であり、行政が関与すべきではないという議論につながる）、家族経営協定が自己目的化した結果、協定の本来の目的・意義がわかりにくくなっていること（数値目標達成のための取り組みとなる傾向）、経営体によって格差があることである。

ここでの格差とは、協定の締結にいたった農家は、以前から夫婦間・親子間で話し合いが十分になされ、一人ひとりが意欲をもって働けるような環境がかなり整っていたケースが多くみられる一方で、給料・休業日・労働時間・年間の作付け計画・中長期的な農業経営などに関して、発言権が低い家族メンバーが多い農家では、協定の締結が進まない現実があるという現実を示している。

藤井も参照しているが、天野らによる家族経営協定を締結していない農家のケーススタディでも、夫婦間での話し合いの姿勢が弱く、固定的性別役割分担意識が強いこと、特に夫側の、生活はプライバシーの問題である、という考えへの固執の傾向の強さが認められている（天野・粕谷 2007: 226-243）。

「2章 地域の意思決定の場への参画——長野県における女性農業委員の活動から」では、女性農業委員の数・割合でも全国一を誇る長野の県の中でも、特に女性の参画が進んでいるとみなされるA町で4期にわたり農業委員に就任してきた女性リーダーSさんの経験を軸に、地域の意思決定の場への参画に向けて農村女性たちが取った方策を、農村社会への影響とともに分析し、その成果・意義・課題を明らかにしたものである（藤井 2012）。

「3章 女性農業者のライフコースからみた職業キャリアの展開——水沢地方農業担い手女性塾メンバーの場合より」は、専業農家の40代の女性農業リーダーたちが集まった自主グループが、行政のバックアップも得ながら、仲間づくりによる集団の力で家族の農業経営におけるジェンダー関係の組みかえを実現させた事例である。その実現に至る要因を、パイオニアとなったメンバー一人ひとりの職業キャリアの軌跡とライフコースの世代特徴の把握を通して検討している（堤・大友 2012）。

「第4章 地域再生のための農村女性起業の役割と課題——高知県四万十町旧十和村「おかみさん市」を事例として」は、中山間地域で生産希望が零細かつ、消費地とも遠い旧十和村において、集落単位で活動していた女性グループを、村レベルでネットワーク化した女性起業の事例を研究対象としている。企業から10年で、村の農業の中心だった椎茸を上回る販売額を上げるなど大きく成長し、女性だけの組織から、専業農家の男性も加わる形となった。また、農業委員やJAの理事などにも、おかみさん市の役員女性の女性が就任するなど、村をまとめる役割を、従来のいえ単位で加入する組織だけでなく、おかみさん市のような個人加入の組織が担うといった変化を捉えている（西山 2012）。

「第5章 有機農業新規就農女性の農業観・生活観——有機農業運動におけるジェンダーロールと消費者との関係」は、近年の動向として、農家経営においても販売活動が重要な要素となる中で、女性が中心となった産直活動も注目されるようになっており、そこでの有機農業に関わる女性農業者に着目。有機農業のシェアは限られているものの、消費者との直接のコミュニケーションを通して充足感を得ながら、女性農業者が主体形成していくことの、家族農業経営におけるジェンダー関係の組みかえの可能性について検討している（波多野 2012）。

### 3.3.4 小括

以上の農村とジェンダーに関する研究からは、ジェンダー視点に立った地域防災領域の分析に役立つと考えられる論点を見いだすことができる。

一つ目は、分析フレームそのものである。農村社会全体を直接分析するのではなく、いくつかの領域に分け、そこでの女性の活動を通してジェンダー関係とその変容を把握することで、領域ごとのジェンダー体制を明らかにし、それらを総合して、ジェンダー視点から農村の現状を全体的に把握しようというアプローチは、地域防災領域の分析にも直接取り入れることが可能と考える。また、政策の内容と影響も織り込むことの重要性についても確認できた。

二つ目は、女性の活動がジェンダー関係の変容を引き出すプロセスと、それがジェンダー体制そのものの組み換えへと結びついていくプロセスの分析であるが、女性の活動が地域社会のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えにつながるかどうかは、女性の特質について、女性自身と農村社会の関係者がどう捉えるかに深く関係するため、地域防災領域で活動する女性の特質についても、改めて整理する必要があると考える。

なお靄は、農村地域では、人のつながりと場所のつながりが強いため、女性たちは資源管理から排除されており、だからこそ、地域を超えたネットワークを形成してきた側面があるだけに、女性が男性と対等に参画して地域に密着することで、地域を超えたネットワークを失うという可能性についても懸念を示し（靄 2007: 139）、藤井は、農業委員についても、女性が就任出来た場合でも、昨今の農業の厳しさにより、男性でも農業委員をやりたがらない状況があることも看過できないと指摘しているが（藤井 2012: 98）、これも地域活動全般に共通する問題といえる。

こうした懸念は、地域防災領域においても共通するため、女性防災リーダーの活躍状況の評価やエンパワーメントのあり方を検討する際にも十分に留意すべきと考える。

### 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

次に、地域防災領域における女性たちの活動およびネットワークの把握と分析の方法の検討のため、農村とジェンダー研究における女性の特質のとらえ方について詳しく見たうえで、災害対応力とも関係するとされるソーシャル・キャピタルと、エンパワーメントプロセスに関する先行研究について見ていく。

#### 3.4.1 地域防災領域における女性の特質のとらえ方

##### 1) 地縁型の女性の防災活動と新しいタイプのリーダーの台頭

すでに触れたが、日本では戦前から地縁型の女性主体の消防組織が存在しており、戦後は特に、地域婦人会等を基盤とした婦人防火クラブ等が全国各地で立ち上がったが、地縁型の女性組織が衰退するとともに、現在はそうした地縁型の女性防災組織も大幅に減少している。

とはいえ、東日本大震災の被災地では、地縁型の女性防災組織や活動を基盤に、さまざまな場面で共助活動が展開されたことも事実である（日本防火協会 2012; 浅野幸子 2014）。

一方、東日本大震災によってジェンダー課題が噴出したことを受け、全国の女性団体や男女共同参画センターが学習会を開催する動きが見られ、マスコミも徐々に女性の地域防災領域への参画の重要性を伝えるようになっていった。そうした動きに呼応するようにさまざまなタイプの女性防災リーダーも台頭するようになってきた。

詳しくは5章で検討するが、たとえば、防災士という民間資格を取ることで、防災の基礎知識を身につけ活動に生かそうとする女性が増えているように見受けられる。また、食物アレルギー児や障害児を育てる母親が防災に取り組むケースや、保育・医療、気象予報士など、専門スキルを持つ女性が防災活動に取り組むケースも目立つようになってきた。

しかし、地域コミュニティにおける防災活動を見ると、依然として女性が活躍しづらい状況がある。3.1.1でも整理したが、地域防災組織の仕組み上、役員にならなければ活躍が難しいこと（女性に限らず意欲のある人を登用しにくい）、課題認識と取り組みのプライオリティの差異（災害発生直後の応急対応に力点を置く男性、避難生活の課題をより深刻に捉える女性）、周囲の承認（一部の役員が女性リーダーの存在や意義を認めても、その他大勢も認めるようにならないと活動しづらい）、防災活動における女性の役割がケア関係に固定されがちで（例：炊き出し、高齢者等のケア）全体的な意思決定に関われない、女性の三重の役割の問題（家族ケア+仕事+地域活動という負担の大きさ。その結果、活動意欲があっても責任ある立場を引き受けにくい）などである。

このように、地域防災活動における女性活躍の障壁は、災害の課題認識および組織の人材登用の仕組みや運営上の工夫の問題と、女性の経験や能力に対する画一的な見方（女性の多様性を無視して、ケア役割を）、によって引き起こされる問題が複雑に絡み合っている。

そして、特に女性の経験や能力をどう捉えるかは、ジェンダー関係のあり方そのものに影響することから、本研究においても重要な課題と考える。

## 2) 性別分業と社会への影響

男女の間の役割の配分や影響力の差異をもたらす背景には、性別分業という問題がある。この性別分業が、どのようなものであり、それがいかにしてジェンダー間の差異をもたらし、組織や社会の体制、権力構造を形づくるのかについては、江原由美子の『ジェンダー秩序』（2001）が参考となる。

この文献で江原は、原・大内らが農村のジェンダー関係について分析する際に依拠した、Connell の議論も参照しつつ検討を深めているが、本研究の趣旨を踏まえると江原による性別分業の整理が役立つ。

両者の違いについてごく簡単に述べると、Connell は性別分業について、一般的に広く認識されている「男は仕事、女は家庭」といった、仕事と性別のカテゴリーを結び付ける分業システムとしてとらえているが、江原はそれを批判的に検討したうえで、「性別分業とは、単に「仕事」と「性別カテゴリー」を結び付ける分業のシステムなのではなく、何が「仕事」であるのか、それはどのような社会組織において担われるべきか、それはどのように支払われるべきか（あるいは支払われないべきか）をも編成するパターン」（江原 2011: 121）であると整理している。

つまり、「性別分業」をいわゆる「男は仕事、女は家庭」という「夫婦間の役割分担」としてではなく、「女」という性別カテゴリーと、「家事・育児」あるいは「人の世話をする労働」を結び付ける強固なパターンとして定義しているのである（江原 2011: 127）。

この江原の性別分業をめぐる議論は、女性の経験の多様性を前提として、地域防災領域における女性の特質について把握しようとしている本研究に、大きな示唆を与えてくれる。地域防災領域にジェンダーの視点を導入することの意義は、ケアの問題に限られたわけではないこと、すべての女性が家族のケア役割を担う経験を持っているわけではない一方で、性別とは無関係に、女性たちも仕事や地域活動・市民活動などの経験を通して、多様なキャリア・能力・ネットワークを持っていることを前提としてする必要があると考えるためである。

江原の議論をもう少し見ていこう。たとえば、共働きの夫婦の夫が失業中であっても、家事・育児のほとんどは妻によって行われていることが各種の統計によって明らかになっていることを例に挙げ、家族もしくは夫婦というジェンダー体制があつて、その社会組織の中で役割分担がなされているのではなく、逆に「性別分業」のパターンが各家庭において生産あるいは再生産されていると見るべきであると指摘している。職場においても、「女性向け職業」とされるものの存在や（家事や育児・看護など）、「職務分担」における傾向も同様である。

こうした現実から、「家事・育児」や「人の世話をする」ことについて、「他者の必要あるいは欲求を満たす手助けをすること」あるいは「他者が自らの必要・欲求を満たす活動を行う上でそれをしやすい環境を整えること」と言い換えが可能との見方を示したうえで、「女性」というカテゴリーは、「他者の活動の下支えをする役まわり」と強固に結びつけるパターンとして「性別分業」を把握できると述べている（江原 2011: 129）。

一方で、「男」というカテゴリーは、「自分自身の欲求や必要に基づく活動」と結びついている。つまり、「男」は「活動の主体」として位置づけられており、その時、「女」に「他者の活動を手助けする存在」という位置を与えるのが、「性別分業」というジェンダー秩序であると考えられることができると江原は述べている（江原 2001: 129-130）。

そして、このような「性別分業」という「ジェンダー秩序」が、多くの社会成員の中でかなりの頻度で生じるならば、「男」というカテゴリーを与えられた行為者は、「女」というカテゴリーを与えられた行為者を、自分の目的の実現のために動員することをかなり確実に見込めるうえ、

「女」は、単に「女」というカテゴリーに結びつけられた活動を行っているに過ぎないため、感謝したり恩義を感じる必要もない対象ということになる。

逆に、「女」のカテゴリーを与えられた行為者は、「男」のカテゴリーを与えられた他者の社会的実践を、自分の目的のために動員できるかは常に不確定となり、また、それが可能となった場合には、感謝したり恩義を感じなければならなくなる。そして、こうした非対称性があらゆる相互行為において成立すると、男女が成しうることに大きな相違を生んでいくことになる（江原 2001: 130）。

さらに、性別分業は、活動主体の男性と、その男性を下支えする女性という社会関係を生み出しやすく、上下関係に似たものとなることから、「性別分業」というパターン自体に、「男」と「権威」を結びつける。そのため、活動の成果も男性がとることにも結び付くことから、「経済的利益は男性に、経済的不利益は女性に」ということが生じると江原は説明している（江原 2001: 130）。

また、「性別分業」という秩序が、「女」を「活動の主体」として見なさない傾向と、「男」「女」のふるまいや発話に異なる位置を与える解釈規則につながる可能性について言及している。

前者は、「女」というカテゴリーが、自分自身ではなく他者の欲求や必要を実現することを手助けする活動と結びつけられると、「女」の「活動」は「他者」の「影」となってしまふことを指している（「女」の「活動」の成果は「他者」の活動の中に実現されるものであるため）（江原 2001: 130-131）。後者は、「男」のふるまいや発話が、「活動の主体」としてその場における「効力ある行為」として位置づけられるのに対し、「女」の発話やふるまいは、「効力のある行為」とは認めないという解釈が当たり前になるということである（「女」の「活動」は男を手助けするものとみなす→「女」の同意や約束は「男」の意思次第で変化しうるとの認識→「効力ある行為」としては認めない）。

このように、「性別分業」がもともになる形で、社会の様々な場面において男女で異なる状況を生む規則が作りだされ、そのことが男女の社会的実践能力に格差をもたらしているのである（江原 2001: 132-133）。

### 3) 女性の特質のとらえ方

次に、地域防災領域の女性の特質のとらえ方について検討する。

なお、本研究における女性の特質の検討においては、対象となる女性を防災に関わる人/可能性の高い人に限定するわけではない。すべての女性を対象に、しかしながら一人ひとり異なる経験や責任を負っていることを前提に、ジェンダーの視点から見て、女性とはどのような存在かを把握する方策を検討する。

女性の特質について、生物学的な女性生まれながらに備わっている役割・能力があるといった形で、本質主義的に捉えてしまうと、原・大内らが述べているように、ジェンダー関係の中で生ずる性別分業、発言力・影響力の男女の間の差異の存在などの問題に気づき、そうした差異を変えていく必要性に思いついたことができないということになってしまう。

そのため、原・大内らは、農村女性の特質を捉える要素として、経歴からくる女性の特色と（農家／非農家出身、農業以外の職業経験、よそ者としての性格）、長年の性別役割分業によって生じている女性の特色（家族ケア、自給野菜の生産・加工など。消費者である都市女性とも「生活者」としての共感ができる）、自分たちの価値を男性との比較では捉えないアンビバレントなフェミニスト指向の三つの方向から把握する方法を取っている。

しかし、本研究では、活動者のみを対象とするわけではなくすべての女性を対象とすること、防

災活動に取り組む女性だけを見ても農家女性よりもはるかに多様性があること、災害対策においてはケアの問題が重要とはいえ幅広い課題があること、災害時には幅広い主体の連携が求められるため、行政や企業など関係主体すべてにおいて適用できるとらえ方が求められることなどから、性別分業による女性の特質をケアの配分とのみ結び付けた考え方に立つと分析が難しい。

そのため、地域防災領域の女性の特質を捉える上では、江原の性別分業についての議論、つまり、仕事は男性へ/家庭は女性へという振り分けだけでなく、男性は物事を進める主体/女性は男性が活動しやすいよう環境を整える役割といった形の振り分けも性別分業に含める考え方を採用することが有効と考える。ただし、身体的に女性であるがゆえに、災害時に直面する困難もあるため（例：生理、プライバシー、防犯面の不安）、その点も考慮する必要があると考える。一方で、アンビバレントなフェミニスト指向は、女性の特質のとらえ方の結果としての当事者の指向性であることから、本研究では参考にとどめる。

以上を踏まえ、地域防災領域の女性の特質のとらえ方については、①経歴による特色と、②身体的性・社会的性の上での女性という立場からの特色の二つの側面から見ていく（表 3-5）。

①経歴による特色は、女性か否かにかかわらない経歴、それにもとづく社会関係・能力であり、地域活動・市民活動・仕事の経験の有無・内容・キャリア・スキル・ネットワークに着目する。

②身体的な性（sex）、社会的・文化的な性（gender）の上での女性という立場からの特色については、生理に関するわずらわしさや困難、性暴力・性的ハラスメントへの恐れ/経験、女性差別、性別分業（育児・介護・家事、補助的役割）の経験もしくは他者からの期待・プレッシャーに着目する。

なお、1章の用語の定義で述べたとおり、近年は身体的性（もしくは生物学的性）も含めてジェンダーと表現されるようになってきたが、災害時にはプライバシー、暴力、衛生など、身体的性に関わる課題も深刻となり、そこに特化した対応も求められることから、両方を提示した。

表 3-5 地域防災領域における女性の活動者の特質のとらえ方

<p>①経歴による特色</p> <p>⇒女性か否かにかかわらない経歴、それにもとづく社会関係・能力 地域活動・市民活動・仕事の経験の有無・内容・キャリア・スキル・ネットワーク</p> <p>②身体的な性（sex）、社会的・文化的な性（gender）の上での女性という立場からの特色</p> <p>⇒生理に関するわずらわしさや困難、性暴力・性的ハラスメントの経験、 女性差別、性別分業（育児・介護・家事、補助的役割）の経験もしくは 他者からの期待・プレッシャー</p> <p>⇒上記に関する、共感もしくは課題認識</p>
---

（出所）筆者作成

### 3.4.2 女性のネットワークとエンパワーメント

3.1.2 では、地域防災力とネットワークの関係について先行研究を踏まえて検討したが、地域コミュニティが多様なネットワークを持つことが災害対応力の向上につながる可能性や、ソーシャル・キャピタル（信頼と互酬性の規範にもとづく社会的なネットワーク）もしくはそれ

に転換し得るネットワークが災害対応力の基礎力となり得ることを整理した。

また、女性たちの活動の多くが他者のためになされていることから、女性はソーシャル・キャピタルの醸成に大きく寄与してきた一方で、その恩恵が女性に還元されにくいとの批判があるが、同時に、かつての地域婦人会のように、地縁型の女性リーダーが多様なネットワークを駆使して幅広い地域活動・社会活動に取り組んできた歴史があることも確認した。そして、災害時にはケアニーズが増大することも踏まえると、地域防災領域における女性のネットワークについて詳しく分析することは、地域防災力の分析において極めて重要と考える。

さらに、地域防災領域における女性の活躍の可能性を高める上では、女性たちがそうしたネットワークの中での活動を通して、どのように力を身につけてきたのかについても詳しく見ていく必要があると考える。

そこで、地域防災領域における女性のネットワークのとらえ方について、関係者のエンパワーメントの重要性も念頭に入れながら整理する。また、地域コミュニティの関係性の中で、女性のエンパワーメントプロセスの把握方法についても検討する。

## 1) ソーシャル・キャピタルとネットワーク

ソーシャル・キャピタル (social capital) は社会関係資本と訳され、定義も様々ではあるが、いわゆる社会資本、すなわち道路・港湾・空港・上下水道といったハードな社会的インフラストラクチャとは異なり、人間のつくる社会組織の中に存在する、信頼、規範、ネットワークといったソフトな関係を意味する (宮川 2004)。

わかりやすく言えば、「信頼」「情けは人の為ならず」「持ちつ持たれつ」「お互いさま」といった互酬性の規範、そして人やグループの間の絆」を意味しており (稲葉 2011a: 3)、集団としての協調性や、近隣の助け合いといった、市場では評価しにくい価値を生み出さすとされる。

また、ソーシャル・キャピタルは、結束型、橋渡し型、連結型という三つの型に分類される。

結束型ソーシャル・キャピタルとは、友人や家族などの感情的に密な関係による個人間のつながりのことを指し、特定の集団への強い絆を生み出す。橋渡し型ソーシャル・キャピタルは、社会階層や人種などの社会的集団の枠を超えて、ゆるやかに結ばれている知人同士や個人間のつながりを指す。そのため、結束型に比べて人の多様性が存在し、新しい情報や資源をもたらしてくれる可能性があると考えられる。連結型ソーシャル・キャピタルは、一般市民となにかしらの権限を持つ者との間を結ぶネットワークである。この3種類のソーシャル・キャピタルは、結びつきの強さや、ネットワークの構成要素が違うことから、個人やコミュニティに異なる結果をもたらす (Aldrich 2014)。

また、一般的信頼を認知的ソーシャル・キャピタル、さまざまな組織への参加を構造的ソーシャル・キャピタルと分類する場合もある。たとえば、高い認知的ソーシャル・キャピタルは、良好なメンタルヘルスと関係する一方で、高い構造的ソーシャル・キャピタルは、時としてメンタルヘルスの悪化に関係することもあるなど、その影響の方向性が異なることがあるため、こうした分類も重視されている (高尾 2011)。

もちろん、ソーシャル・キャピタルは良いことづくめではなく、しがらみにもなりうるなど、負の側面もある (稲葉 2011b)。すでに触れたように、ジェンダーによる差異とその負の影響についての指摘もある (杉原 2013)。

なお、稲葉は、表 3-6 に示したように、ソーシャル・キャピタルを私的財・公共財・クラブ財の3つに分類できるとしている (稲葉 2011a: 4-5)。そして、ソーシャル・キャピタルの概念を、

社会構造—価値観（構造的なものか、価値観などの認知的なものか）、ミクローマクロ（個人・集団・社会）の2軸で整理したうえで、この3つの社会関係資本がどこに位置づくのかについて整理している（図3-2）。

信頼・規範といった価値観は、社会や広範なグループに関するものである場合が多く、ほとんどの場合、(特定の個人に対するものではなく)対象となるメンバー全体への信頼や規範である。そのため稲葉は、こうした社会全般に対する信頼（一般的信頼）・規範などは、経済学でいうところの、消費における非排除性や消費の非競合性といった、公共財の性質を持つとして、それらを公共財としてのソーシャル・キャピタルとして位置づけている（注3-5）。

表 3-6 社会関係資本の定義

私的財としての社会関係資本	個人間ないしは組織間のネットワーク
公共財としての社会関係資本	社会全般における信頼・規範
クラブ財としての社会関係資本	ある特定のグループ内における信頼・規範

(出所) 稲葉陽二 (2011a) 「ソーシャル・キャピタルとは」 p.5

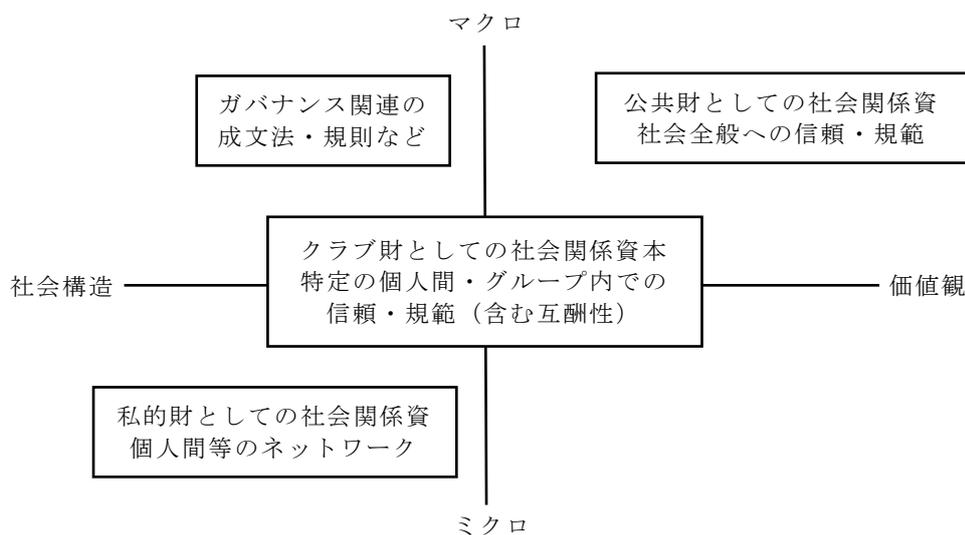


図 3-2 社会関係資本の概念整理——3つの社会関係資本

(出所) 稲葉陽二 (2011a) 「ソーシャル・キャピタルとは」 p5

一方で、ネットワークは、基本的に個人や企業などの間に存在するとため、私的財としての性質を持つとして、私的財としてのソーシャル・キャピタルに位置づけている。

さらに、ネットワークが特定の規範と結びつくと、特定のメンバーの間でのみ非排除性や非競合性といった性質を持つことから、稲葉はそれを準公共財と表現している。この準公共財の性質

をもつ特定の個人間・グループ内での信頼・規範は、多くの場合、お互いさまといった互酬性の規範を含む。そのため、特定の個人間・グループ内での互酬性を伴う信頼・規範を、クラブ財としてのソーシャル・キャピタルとして位置づけている。

では、ソーシャル・キャピタルはどのようにつくられるのであろうか。ソーシャル・キャピタルの生成について理論的に検討した佐藤嘉倫の論考を見ていく（佐藤嘉倫 2019）。

佐藤嘉倫は、まずソーシャル・キャピタルの様々な定義を俯瞰したうえで、「社会ネットワーク+何か」という形で概念化できると整理している（注3-6）。

そして、ソーシャル・キャピタルの生成には、①社会ネットワークの生成のメカニズム、②社会ネットワークに「何か」が加わり、ソーシャル・キャピタルに変換されるメカニズムの、二つが関わっていると説明する。つまり、社会ネットワークそのものはソーシャル・キャピタルではなく（同じであるならば、わざわざソーシャル・キャピタルという新しい概念を用いる必要はない）、社会ネットワークに「何か」が付与されて、ソーシャル・キャピタルに変換されるということである。

したがって、ソーシャル・キャピタルは、社会ネットワークの生成のメカニズムと、社会ネットワークがソーシャル・キャピタルに変換されるメカニズムに分けて考える必要があるとの考えを示している。

ただし、後者の社会ネットワークがソーシャル・キャピタルに変換されるメカニズムのほうが、分析は難しいと述べており、佐藤嘉倫はその理由について、多くのソーシャル・キャピタルは、副産物として生じている、という Coleman の指摘を引用している（Coleman 1988=2006）。つまり、ネットワークがあったとしても、ソーシャル・キャピタルに変換されるかどうかは状況に寄りけりであり、その相互関係は不確実なためである。

しかし佐藤嘉倫は、この不確実性を低下させる仕組みもまた様々にあるとして、さらに理論的な考察を展開している。

まず、前述の稲葉の提唱に沿って、ソーシャル・キャピタルをミクロ、メゾ、マクロに分けて考える前提に立ったうえで、図3-3の図を用意して、社会ネットワークからソーシャル・キャピタルへの変換に伴う不確実性を低下させる仕組みについて検討している。

さらに、社会ネットワークのソーシャル・キャピタルへの変換には、利他的利己主義（自己の利益とともに他者の利益も考える）が成立するかがカギとなるが、利他的利己主義がスムーズに作動するには、相手との個別的信頼、もしくは、社会全体での一般的な信頼の存在と、お互いさまという互酬性の規範が必要となる。

そして、メゾレベルでの中間集団は、信頼と互酬性にもとづいた利他的利己主義を育む場となっている。なぜなら、適度に開かれた中間集団は、顔見知り程度の人々との出会いの場となっており、そうした付き合いの程度でも信頼できることを学ぶと、さらにより一般的な信頼を学ぶことへつながるためである。町内会・自治会、スポーツクラブ、NPO、企業のいずれであれ、こうした中間集団は、ソーシャル・キャピタルを促進する機能を持つといえる。これは、図2-5の左側のフローの図の、メゾ→マクロの流れを指す。

さらに、マクロレベルで、こうしたメゾレベルの中間集団をバックアップする、マクロレベルからミクロレベルに直接的にソーシャル・キャピタルの生成を促進する仕組みもある。前者は、制度的保障であり、特定非営利活動促進法や市民活動サポートセンター、企業活動をスムーズに行う各種の法律などが挙げられる。後者は、社会全体を覆う、規範・価値観、社会制度である。

また、図の右側のフローのように、ミクロレベル、メゾレベルからマクロレベルへという形で、

上位レベルへのソーシャル・キャピタルを促進する過程も存在する。

ミクロレベルからメゾレベルの流れとしては、一般的信頼が高い人が中間集団に参加しやすいという研究が多くあるものの、佐藤嘉倫は、相互強化過程として見ている。つまり、中間集団への参加は一般的信頼を高める機会を与え、一般的信頼の高い人は中間集団に参加しやすいという相互関係があるとうことだ。

そのため、中間集団の活動が盛んだと、その所属する集団を超えてより広い社会でソーシャル・キャピタルを構築することができ、社会全体としてのソーシャル・キャピタルも高くなるといえる。また、マクロレベルのソーシャル・キャピタルを促進する社会制度については、人々（ミクロレベル）によるその制度に対する信頼が影響することが挙げられる。

以上は好循環を前提とした議論であるが、悪循環も考えられる。たとえば、警察官や公務員が公然と市民からわいろを受け取るような社会になると、人々の間の相互不信が高まる結果を招いてしまい、ますます悪循環を加速させる可能性があり、好循環に替えていくことは容易ではない。

なお、佐藤嘉倫は最後に、ソーシャル・キャピタルをめぐる公私の間の緊張関係についても触れている。ソーシャル・キャピタルは、血縁関係以外は自由な意思決定によって生み出されるものであるという前提に立つなら、上位レベルの仕組みが、どこまでその形成に介入していいのかという問題である。

このマクロレベルの規範のソーシャル・キャピタルへの影響については、コミュニティの自治における公共性および、そこでのシチズンシップやジェンダーの問題とも無関係ではないであろう。



図 3-3 ソーシャル・キャピタルとそれを促進する仕組みの多水準連関

(出所) 佐藤嘉倫 (2019) 「ソーシャル・キャピタル生成メカニズムの理論的分析  
——ミクロ・メゾ・マクロレベルの相互連関に着目して」 p.89

## 2) エンパワーメントプロセスの分析とネットワーク

性別分業の影響を含めたジェンダー関係の中で、女性はその力を発揮し、既存のジェンダー関係を変革していくこと可能とするには、エンパワーメントの機会が重要となる。

女性が学習機会をもち知識を得れば、誰でも地域でリーダーシップを発揮できるようになるわけではないこと、(靄の農村女性リーダーの研究を踏まえると)女性の活動の家庭や地域に与える影響は、ジェンダー関係全体を短期で変化させるようなものではなく、複数のステップを経て徐々に変革させていくプロセスを踏まざるを得ない側面があること、それだけに、特に、女性防災リーダーたちが、どのような形で多様な障壁を乗り越え、また力をつける機会を得てきたのかについても分析を行い、エンパワーメントの取

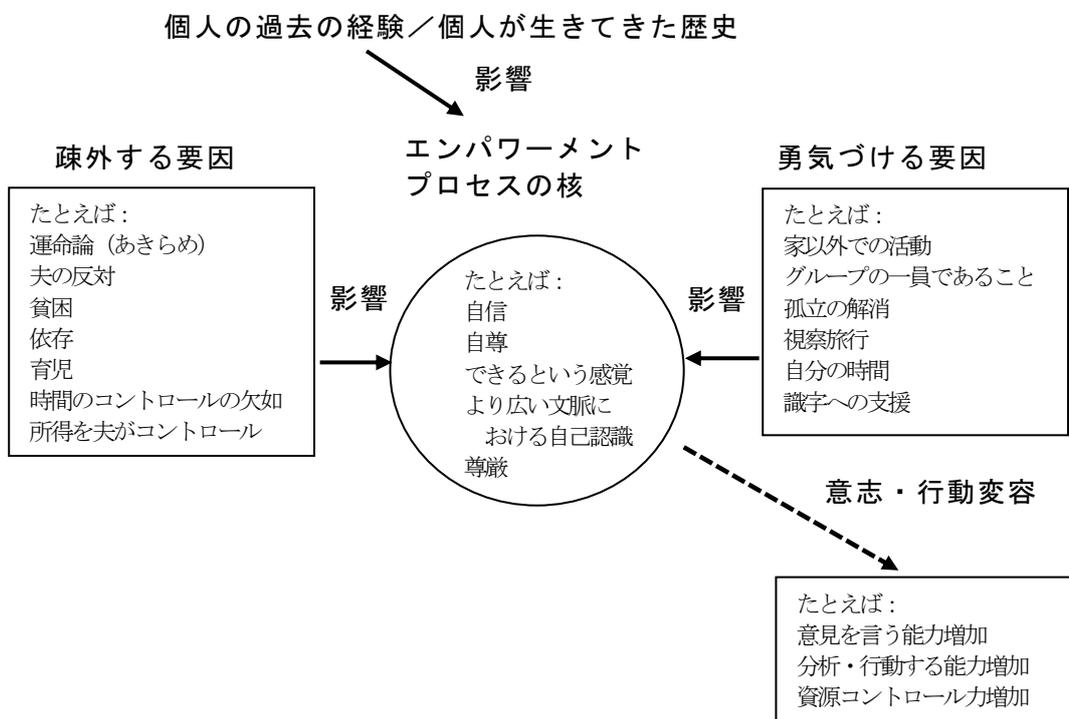
り組みに生かす必要があると考えるためである。

そこで、エンパワーメントに関する先行研究をもとに、女性たちのエンパワーメントプロセスの分析方法について検討する。

1章の用語の定義でも触れたが、本研究ではエンパワーメントを、久保田と佐藤寛の研究を参考として（久保田 2005; 佐藤寛 2005）、社会的に差別されたり、組織の中で自らコントロールする力を発揮できない状況にある人達が、その力を取り戻す過程のすべてであるにとらえ、最終的な目標は社会関係の変革であるとした。そのため、取り組み内容だけでなく、人々が徐々に力をつけていくプロセスを重視し、ミクロレベルの人間関係だけでなく、組織・文化・社会・政治・経済といった、マクロレベルの環境や関係も視野に入れる必要があるとの立場を取る。

ちなみに佐藤寛は、エンパワーメントのプロセスの構成要素として、①問題に対する主体的な気づき、②解決に必要な能力獲得、③能力を活用・発揮する機会の獲得を挙げている（佐藤寛 2005: 202）。

また、蜂須賀は、Rowlands による個人のエンパワーメントのプロセスを分析モデルに依拠して、当事者が定義するエンパワーメントのモデルを検討しているが、本研究における女性の防災活動の分析においても参考となると考える（Rowlands 1997; 蜂須賀 2005）。



（出所）蜂須賀真由美（2005）「外部者が定義するエンパワーメントモデルから当事者が定義するエンパワーメントへ」 p31

図 3-4 エンパワーメントプロセスの分析モデル図

図 3-4 がそのモデルを図式化したものであるが（蜂須賀 2005: 31）、エンパワーメントのプロセスを、その核となる部分（エンパワーメントというドアのカギを開ける鍵）と、そのプロセスを勇気づける要因および阻害する要因に区別している。そして、エンパワーメントのプロセスで核となるのは、自信、自尊心、自分でもできるという感覚など、内面から出てくる心理的な力だとしている。

そして、勇気づける要因が有効に機能すると、そうした心理的な力を獲得し、態度や行動にも変化が起こってくる一方で、阻害要因が多いと、そうした力が形成されずに変化に結び付けることができなくなる。また、このプロセスは、それまでの過去の経験や生きてきた歴史にも影響されるとしている（蜂須賀 2005: 31-32）。

以上から、地域防災領域における女性の防災活動の把握においては、すでに活躍する女性防災リーダー個々人のエンパワーメントプロセスについて詳細な分析を行うことも重要と考える。

なお、エンパワーメントプロセスにおいても、ネットワークの視点は欠かせない。社会関係の中で力をはく奪されている人たちが、その力を回復するためには、社会関係の中でエンパワーメントのプロセスを経験することが絶対条件となるためである。

実際、図 3-2 のモデルにおいても、エンパワーメントプロセスの核として、自信・自尊・できるという感覚・尊厳とあり、それを勇気づける要因として、孤立の解消やグループの一員であることが挙げられていること、各種の能力の増強もネットワーク上での活動を通して得られることから、エンパワーメントプロセスは、ネットワーク無しでは成立しないといえる。

また、前節のソーシャル・キャピタルとネットワークの関係についての佐藤嘉倫の議論では、人々（ミクロレベル）の中間集団への参加は、参加した個々人に一般的信頼を高める機会を与え、一般的信頼の高い人は中間集団に参加しやすいという、相互関係があるとしている。

ただし、パーソナル・ネットワーク研究でも、女性と男性とで持っているネットワークの質が異なる傾向にあり、それが女性と男性の間に異なる影響・結果をもたらしている可能性があることは従来から指摘されてきた（Fischer 1982=2002; 野沢 1995）。

3.1.2 でも触れたように、ネットワークの型や強度の面でも男女間で差が見られ、女性が社会的な影響を持ったソーシャル・キャピタルを形成しづらいというジェンダー関係者からの批判がある（杉原 2013）。

一方で、戦後復興期の地域婦人会のように、地縁型の女性組織のリーダーたちが、その組織特性を生かした活動を通して、結束型、橋渡し型、連結型というあらゆる（ソーシャル・キャピタルに変換し得る）ネットワークを構築しながら、家庭、地域、社会において影響力を与えるような活動をしてきた例もある（浅野幸子 2008）。

そのため、女性防災リーダーのエンパワーメントプロセスの分析においても、どのようなネットワークが、どのようなエンパワーメントの機会を生み出したのか、その行動は周囲にどのような効果をもたらしたのかについても詳しく把握することで、地域防災領域のエンパワーメントのあり方にさまざまな示唆を与えてくれる可能性があると考ええる。

### 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

女性の防災活動とそのネットワークの把握/分析の主な目的は、地域防災領域のジェンダー関係を把握することであり、6章の被災した自治体を対象とした地域防災領域の分析につなげることを意図している。また、地域防災領域における女性の活動は、防災に限らず、福祉や子育てと

いった活動に取り組む地域リーダー層の女性と、行政の女性職員も対象とする。

しかし、地域防災領域における女性活躍においてはさまざまな障壁があること、従来型の地縁と同質性に基づく女性防災組織は成立が難しくなる傾向と同時に、女性主体の防災活動も女性防災リーダーも多様性が増している。そのため、新旧の多様な背景を持つ女性防災リーダーのエンパワーメントプロセスおよびそのネットワークの型や強度について詳しく分析することは、地域防災領域の分析はもとより、今後の女性防災リーダーの育成やジェンダー視点に立った地域防災力の向上のための対策を検討する上でも大きな意義があると考ええる。

また、家庭・仕事・社会活動という三重の役割を背負いながら活動している女性防災リーダーの実態を把握することは、男性も高齢者も家族ケアや仕事で多忙な人が増える傾向の中にあっても、地域活動に参加してもらいやすい環境をつくる上で参考となると考える。

そこで5章では、女性防災活動がどのように展開されてきたのかを整理したうえで、複数の女性防災リーダーを対象に、インタビュー調査を実施し、そのエンパワーメントプロセスとネットワークの特徴について把握する。

なお、防災活動に取り組むすべての女性が、必ずしもジェンダーの視点を明確に持っているわけではないであろう。しかし、たとえ实际的ニーズにもとづく活動であっても、その中にジェンダー不平等の問題への気づきの芽があると捉えるべきであると考え（例：女性や子供のための家庭用の備蓄品の問題が気になって勉強を始めたが、その後、地域防災組織や指定避難所の備蓄や支援について考えるようになった）。

実際、災害多発国であるだけに、家庭生活をはじめ、あらゆる場面での防災啓発と備えが必要であるため、多数の女性たちにアプローチできる側面を持たずに、戦略的ニーズの側面だけに取り組んでも広がり期待することは難しいであろう。

そのため、活動の内容やリーダーの認識が、性別分業に親和的であるか否か、ジェンダーを意識したものであるかに関わらず、まずはすべての取り組みを認めることが重要と考える。

その上で、それぞれが社会に働きかけ、また相互にネットワークを築いていくことで、ゆるやかに、かつ着実に、地域防災領域全体のジェンダー関係/ジェンダー体制を組み替えていくプロセスを踏むという展望に立って、女性たちの防災への取り組みを把握することとする。

さらに、女性の活躍については、社会的公正の見地に立ったものなのか（既存のジェンダー関係の組み換えが前提）、人的資源の最大利用というプラグティクな見地に立ったものなのか（既存のジェンダー関係が温存される）によって、結果は大きく異なる可能性がある。

なお、本来は女性も意思決定の場に入り支援のあり方を示す役割を果たすと同時に、実働についても男女双方が協力しあって動く形が望ましいが、女性は意思決定の場には入れず、主に実働のためのマンパワーとして期待されるパターン、女性が意思決定の場に入ることができても、実働も主に女性が担うパターン、女性が意思決定の場に入ることができても、周囲の承認が得られずに能力の発揮ができないパターンなども生じることが考えられる。

以上を踏まえ、女性の防災活動とそのネットワークの把握/分析方法について整理する。

まずは、これまでの女性主体の防災活動の広がりや展開については、文献調査をもとに整理する。また、女性防災リーダーへのインタビュー調査を行う。対象を民間の女性防災リーダー個人とするが、地域防災領域の分析に生かすことが最終目的であるため、基礎自治体レベルで行政とのつながりや各種のネットワークを構築しながら活動している人、もしくは地域コミュニティレベルで地域組織のリーダー層とのつながりをもって活動していることを必須条件とする。もちろん、両方につながりを持っていても問題はない。そのため、たとえば全国的に知名度のある

女性防災リーダーではあるが、特定の自治体や地域に継続的な関わりを持っていない場合は、対象とはしない。

調査にあたっては、Rowlands による個人のエンパワーメントのプロセスを分析するためのモデルを使用し、ネットワークの構築状況についても聞きながら、佐藤寛の指摘を踏まえて①問題に対する主体的な気づき、②解決に必要な能力獲得、③能力を活用・発揮する機会の獲得を、どのように経験していったかに着目してインタビューを行う。

ネットワークの特徴については、ソーシャル・キャピタル論を踏まえ、地縁型、橋渡し型、連結型の3つのタイプから検討を行い、そのつながりの強弱についても見ていく。

なお、それらのネットワークは直接/間接の両方から見ていく。

たとえば、地域コミュニティとのネットワークでいえば、地域防災活動において、そのメンバーの一員と認められつつ能力を発揮できていることをもって直接的と捉える。また、行政との協働や災害専門団体のメンバー、専門職など外部関係者として、地域コミュニティに働きかける機会を恒常的に持っているということをもって、間接的と捉えるが、具体的には、行政が主催する地域防災リーダー向けの講座の企画や講師の役割を果たしているといった例が挙げられる。

行政について見ると、防災・福祉・男女共同参画のいずれかに関連した委員会の委員や懇談会等のメンバーを務めている、担当部局と協働で事業を行っている/企画・運営に協力している、といった状況をもって直接的と捉える。また、自組織が所属する広域団体が行政への影響力を持っている、防災・福祉・男女共同参画のいずれかに関する活動・仕事に恒常的にかかわっており、必要に応じて、行政にアプローチできる関係を持つ、といったことをもって、間接的と捉える。

### 3.5 地域防災領域の分析方法の検討とモデルの提示

最後に、地域防災領域の分析方法について検討する。農村とジェンダー研究の分析フレームを応用する形で、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制のとらえ方について整理したうえで、分析のためのモデルを提示する。

地域防災領域の分析では、行政と地域コミュニティの連携体制における複数のネットワークに着目し、そこでのジェンダー関係を分析することで、全体としてジェンダー平等な防災体制が実現されているかどうかを把握することを目的とする。

地域防災領域のとらえ方についてはすでに整理しているが、改めて確認すると、まず、構造的には、小地域—広域的自治組織—基礎自治体という地域的な重層性を持つものとして把握する。構造として把握することとする。

また、災害時に増大するケアニーズへの対応を踏まえると、ケアの配分の問題は非常に重要となるが、しかしながらその重要性が十分に認識されているとはいえず、その結果、防災領域の中心から女性が排除される傾向に拍車をかけている可能性がある。そのため、地域防災領域は、意思決定をめぐる政治的フィールドと、ケアの配分をめぐるケアのフィールドという、二つの性格も持つものとして捉えることとした。

さらに、行政と地域コミュニティの連携関係では参加と協働をめぐる緊張関係があるが、女性をはじめ周辺化されがちな人たちもいることから、(シチズンシップの観点を踏まえ)形式的/実質的の両方の側面からジェンダー関係を見ていく必要性についても確認した。なお、分析にあたっては、形式的参画(女性が意思決定の場に参画しており、影響力の発揮が期待できる状況)、実質的参画(形式的か否かに関わらず女性が実質的に影響力を発揮できている状況)という概念

を用いることとする。

地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制の分析にあたっては、原・大内らの農村とジェンダー研究が採用した方法を応用することにしたが、地域防災領域の分析では、行政と地域コミュニティという二つを対象となる体制とらえ、その体制を構成するジェンダー関係を取りあげてジェンダーの視点から分析する形を取る。

なお、VCAの手法に採用されている、制度的/社会的ネットワークの分析についても、先行研究に基づき有効性を確認した。そこで、被災者支援の質にかかわる課題を、制度的・社会的ネットワークの側面から見たうえで、分析対象を設定する。

まず、制度的ネットワークに関わるものとして、組織体制上のフォーマルなネットワークを取り上げる。具体的には、行政と地域コミュニティそれぞれの防災上の意思決定の場への女性の参画と、防災関係者と福祉・子育て課題に取り組む関係者の間での連携関係が論点となると考える。防災と福祉・子育て関係者の連携を制度的ネットワークに含める理由は、防災対策上は、かならず連携すべき分野であると考えられるためである。

次は、社会的ネットワークに関するものであるが、対象となるネットワークは、行政と地域コミュニティの連携関係における、支援に関わる情報の把握と伝達という、被災者支援の質に直結する課題に取り組む上で、重要な役割りを果たすものとする。

特に、災害時はケアニーズの増大に迅速に対応する必要があるため、個人⇔小地域⇔広域的地域組織⇔行政という双方向の情報共有が出来る状況にあるのか、その各水準で女性の関与が期待できる状況にあるのかという点から分析する。

もちろんこうした意味での社会的ネットワークは、制度的ネットワークと重なる場合もあるが、フォーマルかインフォーマルかに限らず、実質的なつながりがあれば社会的ネットワークと捉える。

以上の検討を踏まえ、地域防災領域のジェンダー体制については、表3-7の内容で、行政、地域コミュニティそれぞれのジェンダー体制について分析するとともに、両者の協働関係におけるジェンダー体制も見ていく。

表 3-7 地域防災領域のジェンダー体制

<p><b>行政の体制</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>—防災担当部署と男女共同参画担当部署・男女共同参画センターの連携</li><li>—防災担当部署への女性職員の配置</li><li>—防災担当部署と地域福祉、コミュニティ政策担当部署との連携</li></ul> <p><b>地域コミュニティの体制</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>—地域組織・地域防災組織の役員層への女性の参画</li><li>—地域防災組織と子育て・福祉関係団体関係者の連携</li></ul>
--

(出所) 筆者作成

そして、この地域防災領域のジェンダー体制の中で、女性が形式的もしくは実質的に参画ができてきているのか、男性を含めた関係者が、災害対策および被災者支援にあたり、ジェンダー視点の重要性およびそれに基づく取り組み課題についての認識を共有できているかについて見ていく。

そして、これらの議論をもとに作成したのが図3-5のモデルであるが、これは、先行研究をも

とづく、本研究における地域防災領域のとらえ方にもとづき筆者が作成したものである。

単位自治会などの小地域単位、連合自治会もしくは小学校や中学校区のまちづくりの単位、基礎自治体という、地域的まとまりの重層性の中で、防災活動・災害対応が行われるイメージを提示している。

これはあくまでモデルであるため、地域によっては該当する組織がないなど、あまり合致しないというケースも存在すると考えるが、その場合は、このモデルを参考に、代替可能な組織やネットワークを探して体制を検討することを前提としている。

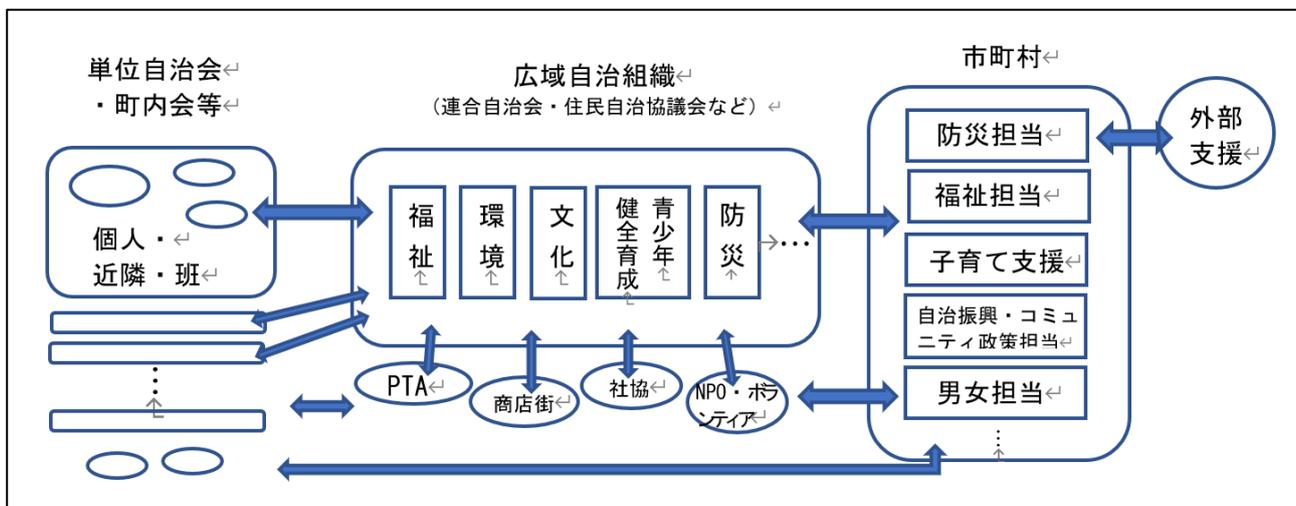
たとえば、小地域単位ではまとまった地域組織がなかったとしても、個人が動く、もしくは個人宅やコミュニティ・カフェなどを情報拠点にして、困りごとやニーズを集めて広域的自治組織や指定避難所、行政の支所、地域包括ケアのスタッフに届けるといったことは可能であろう。また、民生委員や地域福祉活動をしている人がいれば、そこから行政・専門職・災害ボランティアセンター（ほとんど自治体で社協が開設・運営）に直接つながる可能性もある。

広域的自治組織がない場合でも、行政職員が派遣される学校等の指定避難所など、行政とつながりのある場所を拠点として地域コミュニティの関係者が連携し、小地域の情報を集めて行政・地域包括ケア関係者・ボランティアなどと共有することは十分考えられる。

さらに、生活圏と災害リスクを共有している県境をまたいだコミュニティが、一体として地区防災計画（注3-7）を策定したという事例もあるが（澤田 2022）、この場合、社会的ネットワークが県境を越えて一体的に構築されている一方で、制度的ネットワークの大半は県境を境に分かれていると考えられる。

このように、社会的ネットワークと制度的ネットワークの、それぞれの地域的まとまりの重層性を分析したうえで、両者を重ね合わせることは、地域防災領域の分析の精度を高め、効果の高い災害対応体制の構築の実現につながると考える。

図 3-5 地域防災領域の災害対応モデル



(出所) 筆者作成

## <注>

3-1) 三重県四日市市の事例として、自主防災組織の中に、教育・訓練部というセクションを設けて、市の防災講座の修了生で活動意欲のある人を登用するという仕組みを持っている地域がある。

3-2) 杉原によると、パットナムはその研究において、社会変化が人々の紐帯を弱体化させたことと併せて、女性の市場労働への参加が社会関係資本を減少させたと指摘したこともあり、ソーシャル・キャピタルの創出は、女性を伝統的な役割に結び付ける可能性があるとして、ジェンダー研究者からは警戒感や批判が生じたという。女性がソーシャル・キャピタルの創出に貢献する一方で、既存のジェンダー秩序によりその恩恵を受けられていないという実証研究も提示された。

そして、ソーシャル・キャピタルに批判的な研究者が着目したのが、ブルデューによるソーシャル・キャピタルの定義——「多かれ少なかれ制度化された相互認識の持続的なネットワークの保持 — すなわち集団のメンバーシップ — に結びついた現実的あるいは潜在的資源の総計」(Bourdieu 1986:248)——とその議論であった。

彼は、ネットワークの維持には時間とエネルギーの投資が必要であるが、時間とエネルギーの量は人によって違いがあり、特に経済資本が関与する度合いが大きいことに注意をうながしている。

そして、杉原は複数の研究を踏まえ、ジェンダーとソーシャル・キャピタルの研究が描き出したのは、構造的な側面(男女による資源の配分や役割分担の布置に関連するもの)と、権力作用の側面の二つであり、女性のネットワークは男性にくらべてよりインフォーマルで、結合型、水平的、小集团的、包含的といった特徴をもつことが明らかにされてきたと指摘している。

3-3) 海外の研究により、農村の女性たちにおけるフェミニズムの非受容もしくは特異な受容、家父長的な価値観の再生産が見られることが明らかにされていることも踏まえ、原・大内は、日本の農村女性たちも、「夫と自分を対置しているのではなく、都市の女性に対して、より自然に近く、環境や食物の安全性に配慮した生活を送っており、子供たちが生きるために必要な食物や自然にかかわる知識を与えることができる存在として、自らの肯定的なイメージを描いていると思われる」と述べている(原・大内 2012:18)。

3-4) 家族経営協定は、家族農業経営にたずさわる各世帯員が、意欲とやり甲斐を持って経営に参画できる魅力的な農業経営を目指し、経営方針、役割分担、就業条件などを取り決めるもの。日本の農業は、家族単位で農業を営む家族経営が大半を占めるため、経営と生活の境目が明確でなく、各世帯員の役割や労働時間、労働報酬などの就業条件が曖昧になりやすく、そこから様々な不満やストレスが生まれがちであることがその背景にある。農業経営を経営主だけでなく、配偶者や後継者にとっても魅力的でやり甲斐のあるものにするため、家族みんなが主体的に経営に参画でき、意欲と能力を存分に発揮できる環境を整備することをめざした取り組み。(農林水産省ウェブサイト「家族経営協定」のページから筆者がまとめた)

<https://www.maff.go.jp/j/keiei/jyosei/kyoutei.html> (2022年9月25日最終アクセス)

3-5) 消費における非排除性は、その財を消費することを物理的に排除できないということの意味し、典型例として国防サービスを挙げている。また、消費の非競合性は、特定の個人がその財を消費しても、他人が消費できる量が減ったりしないことを意味し、例として、空いている

道路を挙げている。

3-6) たとえば、Putnam は、「社会ネットワーク＋（一般的）信頼と（互酬性）規範」と概念化した  
が、稲葉は、この定義に「心の外部性」を追加、また Coleman は、「社会ネットワーク＋個  
別的信頼」を想定している、と佐藤嘉倫は例示している（佐藤嘉倫 2019:86）。

3-7) 東日本大震災で改めて自助・共助の重要性が認識されたことも踏まえ、2013（H25）年の災  
害対策基本法の改正で、市町村の一定の地区内の居住者及び事業者（地区居住者等）による自  
発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設された（施行は 2014（H26）年）。本制  
度では、市町村の判断で地区防災計画を市町村地域防災計画に規定するほか、地区居住者等が、  
市町村防災会議に対し、市町村地域防災計画に地区防災計画を定めることを提案することが  
できる仕組み（計画提案）を定めている。

参考：内閣府防災担当「地区防災計画ガイドライン」（2014）

<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guidline.pdf> （2022 年 9 月 25 日最終アクセス）

## 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章では、国および自治体のジェンダー視点から見た防災対策、災害対応の現状について検証を行う。

なお、公助において、被災者の直接支援の大半にかかわるのは基礎自治体であるため、国については、関連したガイドラインなど制度・政策の内容について検証を行うにとどめ、具体的な取り組み状況については、主に基礎自治体を対象にみていく。

### 4.1 東日本大震災以降の動向と検証の方法

災害とジェンダーに関する国の政策としては、内閣府男女共同参画局が策定した「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」が中核的な指針となるが、防災政策をつかさどるのは内閣府防災担当であり、自治体の防災計画の指針となる国の「防災基本計画」の策定も担っている。

内閣府男女共同参画局と内閣府防災担当は相互連携しているが、自治体の防災政策への直接的な影響は、内閣府防災担当の政策のほうが大きいことから、「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」(2020)に加えて、「防災基本計画」(2022年改訂版)、「避難所運営ガイドライン」(2016年)を取り上げ、その内容を検証する。

また、自治体については主に基礎自治体の取り組み状況を分析対象とし、既存の複数の調査を組み合わせる形で、予防(平常時の対策)、応急対応(災害発生直後の救命・救助、避難生活支援)、復興の3つのフェーズについて検証を行う。

#### 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

2章で述べたとおり、わが国の防災政策にジェンダーの視点が入ったのは2005(H17)年であるが、具体的な取り組みがあまり進まない状態で2011(H23)年に東日本大震災が発生した。

内閣府男女共同参画局もすぐに被災地支援に動いたが、厳しい被災状況を目の当たりにした女性団体やジェンダー研究者等による、支援、情報発信、政策提言活動などが活発化したこともあり、国もより実践性のある政策形成に取り組むようになった。

まず、東日本大震災の復興にかかわる国の方針や法律へ、ジェンダー視点が反映されたことは大きな成果であったといえる。「東日本大震災復興基本法」(2011(H23)年6月)、復興構想会議がまとめた「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(2011(H23)年7月)、そして「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011(H23)年7月)である。＜復興＞の検証の際に参照することができるよう、関連部分の抜粋を表4-1にまとめた。

2013(H25)年6月には、内閣府男女共同参画局による「男女共同参画の視点からの防災・復興の取り組み指針」(以下、旧ガイドライン)が公表され、わが国のジェンダー視点の防災政策の骨格を形成するガイドラインとなった。その後の災害の発生でも課題が浮き彫りになったことなどを受け、2020(R2)年に改定版として「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」(以下、新ガイドライン)が策定された(詳細は4.1.3)。

表 4-1 東日本大震災の復興に関する法律・国の方針におけるジェンダー関連項目

<p>▼「東日本大震災復興基本法」(2011年6月)(抜粋)</p> <p>(基本理念)「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。」</p> <p>▼「復興への提言～悲惨のなかの希望～」復興構想会議(2011年7月)(抜粋)</p> <p>「これまで地域に居場所を見出せなかった若者や、孤立しがちな高齢者・障害者、声を上げにくかった女性などが、震災を契機に地域づくりに主体的に参加することが重要。とりわけ、男女共同参画の視点は忘れられてはならない。」</p> <p>▼「東日本大震災からの復興の基本方針」(2011年7月)(抜粋)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 男女共同参画の観点から、復興のあらゆる場・組織に、女性の参画を促進。子ども・障害者等あらゆる人々が住みやすい共生社会を実現(1基本的な考え方(ix))</li> <li>・ 高齢者や子ども、女性、障害者などに配慮したコンパクトで公共交通を活用したまちづくり(5復興施策(1)災害に強い地域づくり ①高齢化や人口減少等に対応した新しい地域づくり(ii))</li> <li>・ 被災地に居住しながら、被災者の見守りやケア、集落での地域おこし活動に幅広く従事する復興支援員の配置等及びまちづくり等に関する各種専門職の被災地への派遣や人材の確保・データベース化を進める。各種専門家の派遣やデータベース化等に当たっては、女性の参画に配慮するとともに、被災した地方自治体から見て、ワンストップの対応が可能となるようにする。(〃 ⑤市町村の計画策定に対する人的支援、復興事業の担い手等(ii))</li> <li>・ まちづくりにおいて、協議会等の構成が適正に行われるなど、女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境整備に努める(〃(iv))</li> <li>・ 少子高齢化社会のモデルとして、新しい形の地域の支え合いを基盤に、いつまでも安心してコミュニティで暮らしていけるよう保健・医療、介護・福祉、住まい等のサービスを一体的、継続的に提供する「地域包括ケア」の体制を整備するため、地域の利便性や防災性を考慮しつつ、被災地のニーズを踏まえ基盤整備を支援する。その際には、高齢者、子ども、女性、障害者等に配慮し、地域全体のまちづくりを進める中で、被災市町村の特性を踏まえ、安全な場所に集約化を進める(5復興施策(2)地域における暮らしの再生 ①地域の支え合い(i))</li> <li>・ 被災したすべての子どもや子育て世帯について、児童福祉に関わる専門職種の者による相談・援助等の支援、母子家庭に対する貸付等の経済的支援など長期的視点に立った支援を行うとともに、被災した青少年からの心理相談をはじめとする相談体制の充実、心のケアの支援体制の構築を行う(〃(v))。</li> <li>・ 若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会(〃 ②雇用対策(ii))</li> <li>・ 女性の起業活動等の取組みを支援するため、被災地におけるコミュニティビジネスの立ち上げの支援、農山漁村女性に対する食品加工や都市と農山漁村の交流ビジネス等の起業化の相談活動、経営ノウハウ習得のための研修等の取組みを支援(〃(iii))</li> <li>・ 復興に向けては、集落を基礎とするコミュニティでの徹底した議論と集落内での役割分担の明確化や土地利用の再編を通じて、将来の農業の担い手を創出する。農業生産だけでなく、復興ツーリズムの推進や再生可能エネルギーの導入、福祉との連携といった様々な取組みを組み合わせ、これに高齢者や女性等も参画することにより、地域の所得と雇用を創出していく。 (〃(3)地域経済活動の再生 ③農業(iii)(ハ)農業経営の多角化戦略)</li> </ul>
--

(出所) 筆者作成

なお、この新旧のガイドラインが策定された中間の時期に当たる2016(H28)年4月に、内閣府防災担当は「避難所運営ガイドライン」を公表している。避難所の環境や安全面などの細かい配慮事項が細かく示されるとともに、女性の参画とリーダーシップの発揮の必要性が全編にわたり強調された(詳細は4.1.4を参照のこと)。自治体の防災政策に対しては、内閣府防災担当からの影響力が強いこと、避難所対応は自治体にとっても重視される傾向にあるため、「避難所運営ガイドライン」におけるジェンダー視点からの記述の充実度合いと反映状況を確認しておくことも重要と考える。

また、自治体の防災計画に直接反映される傾向が強い、国の「防災基本計画」の記述も重要である。東日本大震災の実情も踏まえる形で行われた2012(H24)年9月の改定では、ジェンダー

の視点が強化されている。避難所運営の運営体制への女性の参画，男女のニーズの違いへの配慮に加えて，具体的な環境配慮の方法や防犯対策などにも踏み込んだ記述となった。また，災害復旧・復興の基本的方向の決定，防災まちづくりにおいても，改めて女性の参画を求めた。国の防災基本計画は，自治体の防災計画である地域防災計画の内容にかなりの程度反映される傾向にあるため，取り組み内容が具体的に記載されたことは重要である。

その後は小さな改定にとどまるが，2020年の改定において，危機管理部門と男女共同参画部門の連携が改めて強調されたことは大きな意義があると考えられる。

#### 4.1.2 対象とする政策と検証の方法

国の政策については，「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」「防災基本計画」「避難所運営ガイドライン」を取り上げて内容を検証するが，自治体レベルでの取り組み状況に関する主な検証項目は次のとおりである。

<予防>については，防災政策を進める上での体制における女性の参画状況，物資・避難所運営におけるジェンダー視点からの配慮，要配慮者および女性・子ども支援，地域コミュニティの防災活動について検証を行う。<応急対応>については，災害対応体制への女性の参画状況，避難生活支援および仮設住宅の提供におけるジェンダー配慮について検証する。<復興>については，復興を進める行政の体制および復興計画策定，復興まちづくりの協議の場における女性の参画状況，生活再建支援におけるジェンダー配慮について検証する。

検証に使用するデータとしては，表 4-2 に挙げたとおり，自治体を対象とした複数の大規模調査を組み合わせる形をとる。

表 4-2 ジェンダー視点から見た自治体の防災・復興への取り組みに関する大規模調査の一覧

①「女性・地域住民からみた防災施策の在り方に関する調査」 (2008 (H20) 年，全国知事会男女共同参画特別委員会)
②「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」 (2012 (H24) 年，内閣府男女共同参画局)
③「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」 (2013 (H25) 年公表，内閣府男女共同参画局)
④「男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査」 (2017 (H29) 年公表，内閣府男女共同参画局)
⑤「2017 年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」 (2019 (R 元) 年公表，大沢真理科研グループ)

(出所) 筆者作成

まず，<予防>に関しては，過去に 2 回，全国的な調査が実施されている。最初の調査は，2008 (H20) 年に全国知事会男女共同参画特別委員会が実施した「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」(全国知事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会 2008) (以下，「2008 年調査」)(表 4-2 の①に該当)であり，2 回目は東京大学の沢真理教授が代表

を務める研究グループが、全国知事会の協力も得て実施した「2017年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」（大沢編 2019）（以下、「2017年調査」）である（表 4-2 の⑤に該当）。「2017年調査」は、「2008年調査」の後継調査に当たるものであり、約 10 年の間の取り組みの変化も含めた分析が行われている。

いずれも全都道府県・市区町村を対象としているが、「2008年調査」の回収結果は、都道府県 47 件（100%）、市区町村 1,747 件（96.6%）で、「2017年調査」の回収結果は、都道府県 47 件（100%）、市区町村 1,171 件（64.8%）であった。後者は前者との比較を通して、約 10 年の経過を経た自治体の取り組み状況の変化も意識して分析が行われている。ちなみに、いずれの調査も企画・実施にあたっては、元国会議員・千葉県知事の堂本暁子氏が大きな役割を果たしている。

なお筆者は、「2017年調査」の調査票の設計のための、準備作業の一部に携わった（注 4-1）。

<応急対応>と<復興>については、2011（H23）年に発生した東日本大震災と 2016（H28）年に発生した熊本地震の際に、内閣府男女共同参画局が行った 3 つの調査を活用する。

東日本大震災に関する調査は、応急対応に関する「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」（内閣府男女共同参画局 2012a）（以下、「東日本大震災“応急対応”調査」）（表 4-2 の②に該当）と、復興に関する「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」（内閣府男女共同参画局 2013b）（以下、「東日本大震災“復興”調査」）（表 4-2 の③に該当）である。

「東日本大震災“応急対応”調査」は、国の機関、地方公共団体、関係団体、地域団体、NPO・NGO、企業等、担い手ごとに整理を行い、それぞれの対応やその過程で見えてきた今後の課題等を男女共同参画の視点から調査したものであり、アンケート調査とヒアリング調査、資料分析が行われた。アンケート調査の対象は 2,470 件であったが、うち、岩手県・宮城県・福島県および 3 県の市町村の男女共同参画担当とその他関係機関（教育委員会・配偶者暴力相談支援センター・児童相談所、地域包括支援センター）は 314 件が対象で回収結果 167 件（53.3%）であった。3 県以外の都道府県および政令都市の男女共同参画担当も調査対象となったが、対象 62 件うち回収は 57 件（91.9%）であった。

「東日本大震災“復興”調査」は、復興に際してジェンダー視点からどのように取り組みがなされているのかについて、被災自治体に対して調査を行ったものであり、対象は 9 県・178 市町村で、回収は県 9 件（100%）、市町村 141 件（79.2%）であった。

熊本地震に関するものは、「男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査」（内閣府男女共同参画局 2017a）（以下、熊本地震調査）（表 4-2 の④に該当）である。熊本地震は、東日本大震災を受けて 2013 年に国が策定した「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（旧ガイドライン）から約 3 年を経た 2016 年 4 月に起きたことから、旧ガイドラインの内容の自治体への浸透度合いを問われる災害であり、さまざまな課題が浮かびあがった。

ちなみに筆者は、内閣府男女共同参画局が設置した本調査の検討会の座長を務める形で、調査票の設計から分析までトータルに関わっている。データは公開されているものを使用するが、研究のためのデータ使用については内閣府男女共同参画局に許可を得ている。

アンケートの回収状況は、被災市町村が 37 件（63.8%）、応援市区町村が 820 件（48.7%）であった（応援自治体の母数は、全市区町村数から被災市町村数を除いたもの）。また、被災県は 2 件（100.0%）、また、応援都道府県は 39 件（86.7%）の回答があった。民間団体を対象としたアンケート調査は、支援団体の複数のネットワークに依頼を行った結果、50 団体から回答が得られた。

<復興>に関しては、復興政策の事例検討として、宮城県と石巻市の復興計画・実施計画も用

いる。

#### 4.1.3 国の政策

##### 1) 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」および「第5次男女共同参画基本計画」

まず、ジェンダー視点から見た防災政策の検証の大きな軸となる「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）の内容について詳しく見ていく。

表 4-3 に示したとおり、新ガイドラインは3部構成であるが、第1部の7つの骨子は、旧ガイドラインをそのまま引き継いだものであり、ガイドライン全体を貫く基本的な考え方となっている。

特に、骨子1と2の「平時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基礎となる」「女性は「主体的な担い手」である」は、防災分野が男性中心で、女性は炊き出しなどの補助的な役割を割り当てられなど、性別分業にもとづく受動的な存在としてとらえられる傾向が強い現状に対して、認識の転換を迫る内容となっている。また骨子7の「要配慮者への対応においても女性のニーズに配慮する」は、高齢者等の支援については、阪神・淡路大震災前後から議論が幅広く行われてきたものの、本来は併せて考慮する必要のあるケア役割を担う存在についての議論が不十分であり、それも防災とジェンダー課題の関連性が十分に認識されない大きな要因の一つと考えられたため、改めて強調する形で組み込まれた。

表 4-4 は、新ガイドラインの中核となる第2部の項目の一覧を、旧ガイドラインからの更新内容がわかる形で示したものである。表 4-5 は、その第2部のポイントとなる内容を抜粋したものであるが、人々の暮らしが大きく変動する中で、従来の防災政策がカバーしきれない構造的な問題や新たなニーズを補う形となっている。

改訂にあたっては、自治体の防災計画における男女共同参画部局・男女センターの災害時の役割が明記されるとともに、災害対策本部における男女共同参画部門の発言力の確保、災害現場への女性職員の積極的な派遣の重要性などが強調された。

同時期に国の防災基本計画も改訂されたが、この新ガイドラインの策定を受ける形で、危機管理部門と男女共同参画部門の連携が強調された（4.1.3を参照のこと）。

なお、ガイドラインの発表後間もなくして策定された、国の「第5次男女共同参画基本計画」（2020（R2）年12月25日閣議決定）の第8分野「防災・復興、環境問題における男女共同参画の推進」にも、この新ガイドラインの内容が反映されている。国の男女共同参画基本計画は自治体の男女共同参画政策に影響を及ぼすため、その概要についても表 4-6 にまとめた。

第5次計画の成果目標としては、表 4-7 のとおり、都道府県および市区町村における防災会議の委員に占める女性割合と、消防吏員および消防団における女性割合が掲げられている。

表 4-3 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」の構成①全体

<p><b>第1部 7つの基本方針</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 平時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基礎となる</li> <li>2. 女性は「主体的な担い手」である</li> <li>3. 災害から受ける影響やニーズの男女の違いに配慮する</li> <li>4. 男女の人権を尊重して安全・安心を確保する</li> <li>5. 女性の視点から必要な民間との連携・協働体制を構築する</li> <li>6. 男女共同参画担当部局・男女共同参画センターの役割を位置付ける</li> <li>7. 要配慮者への対応においても女性のニーズに配慮する</li> </ol> <p><b>第2部：段階ごとに取り組むべき事項（表 4-4 および 4-5 参照のこと）</b></p> <p>※平時の備え，初動段階，避難生活，復旧復興のフェーズごとに，自治体に取り組むべき内容を具体的に記述</p> <p><b>第3部 便利帳</b></p> <p>※災害発生時に現場で活用できるチェックリストやポスター等を掲載</p> <p><input type="checkbox"/> 備蓄チェックシート      <input type="checkbox"/> 避難所チェックシート      <input type="checkbox"/> 応急仮設住宅</p> <p><input type="checkbox"/> 復興住宅チェックシート   <input type="checkbox"/> 男女別統計チェックシート   <input type="checkbox"/> 授乳アセスメントシート</p> <p><input type="checkbox"/> 避難所の見守り・相談ポスター   <input type="checkbox"/> 女性の視点からの空間配置図の例</p> <p><input type="checkbox"/> お役立ち情報一覧</p>
---

(出所) 筆者作成

表 4-4 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」の構成②

**第2部：段階ごとに取り組むべき事項の項目**

<p><b>■ 平時の備え</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 職員の体制と研修</li> <li>2. 地方防災会議</li> <li>3. 地域防災計画の作成・修正 (地域防災計画における男女共同参画部局・男女共同参画センターの役割の明記)</li> <li>4. <u>避難所運営マニュアルの作成・改定</u></li> <li>5. 応援・受援体制 (女性職員の積極的な受入れ/派遣)</li> <li>6. 物資の備蓄・調達・配布</li> <li>7. 自主防災組織</li> <li>8. <u>災害に強いまちづくりへの女性の参画</u></li> <li>9. <u>様々な場面で災害に対応する女性の発掘</u></li> <li>10. <u>女性団体を始めとする市民団体等との連携</u></li> <li>11. 防災知識の普及、訓練</li> <li>12. <u>マイ・タイムラインの活用促進</u></li> <li>13. 男女別データの収集・分析</li> </ol> <p><b>■ 初動段階</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. 避難誘導</li> <li>15. 災害対策本部 (災害対策本部の下に男女共同参画担当部局や男女共同参画センターの職員を配置することの重要性を強調)</li> <li>16. 災害対応に携わる女性職員等への支援</li> <li>17. 帰宅困難者への対応</li> <li>18. <u>女性に対する暴力の防止・安全確保</u></li> </ol>	<p><b>■ 避難生活</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>19. 避難所の開設・運営管理</li> <li>20. 避難所の環境整備</li> <li>21. <u>要配慮者支援における女性のニーズへの対応</u></li> <li>22. <u>在宅避難・車中泊避難対策</u></li> <li>23. 災害関連死の予防</li> <li>24. 物資の供給</li> <li>25. 保健衛生・栄養管理</li> <li>26. 避難所の生活環境の改善</li> <li>27. <u>子供や若年女性への支援</u></li> <li>28. <u>町村域等を越えた避難生活</u></li> </ol> <p><b>■ 復旧・復興</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>29. 復興対策本部</li> <li>30. 復興計画の作成・改定</li> <li>31. 住まいづくり (応急仮設住宅・復興住宅の提供と運営)</li> <li>32. 復興まちづくり</li> <li>33. 保健・健康増進</li> <li>34. 生活再建のための生業や就労の回復</li> <li>35. <u>生活再建のための心のケア</u> (男女共同参画センターが行う相談業務の活用)</li> </ol> <p>※ゴシック体は新ガイドラインでの新たな項目、下線部は独立した項目として整理し直されたもの</p>
---	---

(出所) 筆者作成

表 4-5 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」第2部  
段階ごとに取り組むべき事項の項目のポイント

段階	取組が必要な課題・場面
平時の 備え	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 防災担当職員の男女比を，庁内全体の比率に</li> <li>・ 訓練・研修等は防災・危機管理担当部局と男女共同参画担当部局・センターが連携する</li> <li>・ 地方防災会議の女性委員の割合を高める</li> <li>・ 地域防災計画に本ガイドラインの事項を反映する，男女共同参画担当部局・センターの役割を明記する</li> <li>・ 避難所運営マニュアル，応援・受援計画，物資の備蓄・配布に女性，男女共同参画の視点を入れる</li> <li>・ 自主防災組織のリーダーに複数の女性を</li> <li>・ 男女別データの収集・分析を行い，平常時から災害対応，復旧復興期に至るまで生かすなど</li> </ul>
初動 段階	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害対策本部の構成員に女性職員を配置する</li> <li>・ 支援者の子育て・介護支援</li> <li>・ 女性職員が安全・安心に支援活動が行えるようにする</li> <li>・ 妊産婦・乳幼児の安全を確保できる避難誘導と介助</li> <li>・ 暴力の予防（女性専用スペース，巡回など）</li> </ul>
避難生 活	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開設時から授乳室，男女別のトイレ・物干し場・更衣室</li> <li>・ 自主運営の責任者には，女性が少なくとも3割</li> <li>・ 女性用品の配布は女性が担い，配布の工夫を</li> <li>・ 在宅避難者・車中泊避難者支援を（要配慮者もいることを前提に）</li> <li>・ 衛生管理，感染症対策，栄養管理</li> <li>・ 妊産婦・母子への目配り（乳児栄養の国際基準）</li> <li>・ 子供・若年女性の相談支援，安全確保</li> <li>・ 広域避難者支援</li> </ul>
復旧・ 復興	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 復興対策本部の構成員に女性を配置</li> <li>・ 復興計画作成へ女性も参画，男女共同参画の視点（女性委員の増員，女性だけ対象のワークショップなど）</li> <li>・ 公営住宅の計画・設計で女性への女性の参画</li> <li>・ 女性の雇用機会を確保する</li> <li>・ 生活再建における心のケア（男女共同参画部局・センターの相談機能の活用）</li> </ul>

（出所）筆者作成

表 4-6 国の「第 5 次男女共同参画基本計画」第 8 分野  
「防災・復興、環境問題における男女共同参画の推進」の概要

### 1 国の防災・復興行政への男女共同参画の視点の強化

平常時より、国・地方公共団体のいずれも、防災・危機管理部局と男女共同参画部局とが、より密接に連携・協働する国は率先して国の災害対応において男女共同参画の視点を取り入れた取組を進めること

#### <具体的取り組み>

- ・国の災害応急対策の会議等に、内閣府男女共同参画局を構成員等として追加
- ・災害対応のための各種要領やマニュアル等において、災害時における男女共同参画の視点からの配慮事項等を充実
- ・災害対応に携わる関係省庁の職員を対象に、男女共同参画の視点からの災害対応についての理解促進

### 2 地方公共団体の取組促進

地方公共団体の防災・危機管理部局と男女共同参画部局の連携を促進し、意思決定の場や災害対応の現場への女性の参画，男女別データの作成・活用，災害から受ける影響やニーズの男女の違いに配慮した取組，避難生活等における女性と男性の安全・安心の確保等，平常時の備え，初動段階，避難生活，復旧・復興の各段階における，地方公共団体の男女共同参画の視点からの取組を推進する。

#### <具体的な取り組み>

- ・防災会議における女性委員の割合の拡大
- ・災害対策本部への女性職員や男女共同参画担当職員の配置
- ・災害対策本部を構成する男性職員へ男女共同参画の視点からの取り組みの必要性について理解を促進する
- ・発災時に、現地に国の職員を派遣
- ・被災経験や支援実績のある男女共同参画センター等による協力を含め、支援の強化を進める
- ・地方公共団体が作成する地域防災計画や避難所運営マニュアル等において男女共同参画の視点が位置付けられるよう、情報提供や助言等の実施
- ・避難所運営等への女性の参画を促進
- ・男女のニーズ等の違いに配慮した取組
- ・DV・性暴力等の防止・安全確保
- ・男女共同参画センターが防災推進拠点の一つとなり、災害対応においても機能するようにする
- ・防災施策に男女共同参画の視点が反映されるよう、防災関係者に対して研修を実施する（特に、防災担当職員や指導的立場にある者を対象とした場合は予防，応急，復旧・復興にいたるまでの内容を盛り込む）
- ・地方防災会議委員に対し、男女共同参画の視点からの防災・復興の取組の重要性についての周知
- ・自主防災組織等において女性の参画を進める好事例の展開
- ・被災地における生活再建や就労支援・女性の活躍のより一層の促進
- ・消防吏員・消防団における女性の活躍促進
- ・「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」の活用の徹底（防災士等の民間資格団体や防災教材の作成団体なども含む） など

### 3 国際的な防災協力における男女共同参画

第 58 回国連女性の地位委員会「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」決議（平成 26（2014）年）と、第 3 回国連防災世界会議で策定された「仙台防災枠組 2015-2030」（平成 27（2015）年）等を踏まえ、男女共同参画の視点に立った国際的な防災協力を実施の実施および、我が国の知見と教訓を国際社会との共有

### 4 男女共同参画の視点に立った気候変動問題等の環境問題の取組の推進

持続可能な社会の実現に向け、政策・方針決定過程への女性の参画拡大が必要

#### <具体的取り組み>

- ・気候変動問題等の環境問題や環境に影響を与える産業政策・エネルギー政策の政策・方針決定過程への女性の参画拡大を図る
- ・環境問題に関する施策の企画立案・実施に当たっては、男女別のデータを把握し、女性と男性に与える影響の違いなどに配慮して、取り組む

（出所）筆者作成

表 4-7 国の「第 5 次男女共同参画基本計画」における成果目標

項目	現状	成果目標（期限）
都道府県防災会議の委員に占める女性の割合	16.1% (2020 年)	30% (2025 年)
市町村防災会議の委員に占める女性の割合		
女性委員が登用されていない組織数	348/1,741 (2020 年)	0 (2025 年)
委員に占める女性の割合	8.8% (2020 年)	15%（早期）, さらに 30%を目指す (2025 年)
消防吏員に占める女性の割合 (※1)	2.9% (2019 年度)	5% (2026 年度当初)
消防団員に占める女性の割合 (※2)	3.2% (2019 年度)	10%を目標としつつ, 当面 5% (2026 年度)

※1 消防吏員とは、消防本部及び消防署に置かれる職員のうち、階級および服制を有し、消防事務に従事するもの。

※2 消防団とは、他に本業を持ちながらも、「自らの地域は自らで守る」という郷土愛護の精神に基づき、消防防災活動を行う市町村の消防機関である消防団の構成員。

（出所）内閣府男女共同参画局（2022）「第 5 次男女共同参画基本計画」 p.99

## 2) 「防災基本計画」「避難所運営ガイドライン」

次に、内閣府防災担当が携わる「防災基本計画」と「避難所運営ガイドライン」の内容について検証する。

「防災基本計画」にジェンダーの視点が初めて入ったのは 2005 年の改定時であるが、その記述内容は徐々に充実している。2021（R3）年 5 月の改定時点での、国の防災基本計画におけるジェンダー関連の項目は表 4-8 のとおりである。

特に、2020（R2）年の男女視点の新ガイドラインの策定を受け、国・自治体の防災担当部局と男女共同参画部局の連携が強調された点は意義が大きい（第 2 編 各災害に共通する対策編⇒第 1 章 災害予防）。

次に、「避難所運営ガイドライン」について見ていく。

行政が開設運営に関わる指定避難所は、住まいを失った被災者の拠り所となると同時に、在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点ともなるが、東日本大震災では、避難所における生活や支援の質に多くの課題があり、多くの被災者が体調を崩した。避難所運営に関するマニュアルや指針は、それまでも自治体によって策定されており、内閣府も 2013 年に「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」を策定しているが、避難所運営の業務をわかりやすく提示するガイドラインやマニュアルは未整備であった。

そのため、市町村が取り組むべき災害発生時に必要となる基本的な対応を事前に確認し、災害対応の各段階（準備、初動、応急、復旧）において、実施すべき対応業務（19 の項目）を、チェックリスト形式で取りまとめる形で策定された（内閣府防災担当 2016: i -ii）。

ガイドラインの目次を表 4-9 に示したが、Ⅰ運営体制の確立（平時）、Ⅱ避難所の運営（発災後）、Ⅲニーズへの対応、Ⅳ避難所の解消が主要な項目となっている。

また、ジェンダーに関連した部分を表 4-10 に示したが、これまで十分考慮されてきたとは言えないトイレの確保・管理、寝床の改善、在宅避難者対策などの項目のほか、ニーズへの対応としても、要配慮者のみならず、女性・子どもへの配慮、安全対策なども盛り込まれた。また、全編にわたり、避難所運営における女性の参画とリーダーシップの発揮の重要性についても盛り込まれている。

表 4-8 「防災基本計画」のジェンダー関連部分の抜粋・要約（2022 年 5 月改定版より）

1 編 総則
第 3 章 防災をめぐる社会構造の変化と対応
<ul style="list-style-type: none"> <li>人口の偏在、少子高齢化、グローバルゼーション、情報通信技術の発達等に伴い我が国の社会情勢は大きく変化しつつある。国、公共機関及び地方公共団体は、<u>社会情勢の変化に伴う災害脆弱性の高まりについて十分配慮しつつ防災対策を推進するものとする。</u></li> <li><u>地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の実施により地域の防災力向上を図るため、地方防災会議の委員への任命など、防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性や高齢者・障害者などの参画を拡大し、男女共同参画その他の多様な視点を取り入れた防災体制を確立する。</u></li> </ul>
第 2 章 防災の基本理念及び施策の概要
<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者のニーズに柔軟かつ機敏に対応するとともに、高齢者・障害者その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）に配慮するなど、<u>被災者の年齢・性別・障害の有無といった被災者の事情から生じる多様なニーズに適切に対応する。</u></li> </ul>
第 2 編 各災害に共通する対策編
第 1 章 災害予防
<ul style="list-style-type: none"> <li><u>防災知識の普及・訓練を実施する際、高齢者・障害者・外国人・乳幼児・妊産婦等の要配慮者の多様なニーズへ十分配慮する。</u></li> <li>地域における要配慮者を支援する体制を整備する。</li> <li><u>被災時の男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮する。</u></li> <li><u>国〔内閣府〕及び地方公共団体は、災害発生後に、指定避難所や仮設住宅、ボランティアの活動場所等において、被災者や支援者が性暴力・DVの被害者にも加害者にもならないよう、「暴力は許されない」意識の普及、徹底を図る。</u></li> <li><u>自主防災組織の育成・強化、研修の実施等による防災リーダーの育成、多様な世代が参加できるような環境の整備等し、女性の参画を促進する。</u></li> <li><u>地方防災会議の委員に占める女性の割合を高めるよう取り組むとともに、男女共同参画担当部局が災害対応について庁内及び避難所等における連絡調整を行い、男女共同参画センターが地域における防災活動の推進拠点となるようにする。</u></li> <li>そのため、平常時及び災害時における男女共同参画担当部局及び男女共同参画センターの役割について、<u>防災担当部局と男女共同参画担当部局が連携して明確化しておく。</u></li> </ul>
第 2 章 災害応急対策
<ul style="list-style-type: none"> <li>市町村は、<u>指定避難所の運営における女性の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮する。</u></li> <li><u>女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、男女ペアによる巡回警備や防犯ブザーの配布等による安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した指定避難所の運営管理に努める。</u></li> <li>市町村は、<u>指定避難所等における女性や子供等に対する性暴力・DVの発生を防止するため、女性用と男性用のトイレを離れた場所に設置する、トイレ・更衣室・入浴施設等は昼夜問わず安心して使用できる場所に設置する、照明を増設する、性暴力・DVについての注意喚起のためのポスターを掲載するなど、女性や子供等の安全に配慮するよう努める。</u>また、警察、病院、女性支援団体との連携の下、被害者への相談窓口情報の提供を行うよう努める。</li> <li>被災者の生活の維持のため必要な食料・飲料水・燃料・毛布等の生活必需品等を効率的に調達・確保し、ニーズに応じて供給・分配を行う。その際、<u>要配慮者等のニーズや、男女のニーズの違いに配慮する。</u></li> </ul>
第 3 章 災害復旧・復興
<ul style="list-style-type: none"> <li><u>被災地の復旧・復興に当たっては、あらゆる場・組織に女性の参画を促進する。併せて、障害者・高齢者等の要配慮者の参画を促進する。</u></li> <li>防災まちづくりを実施する際、住民の理解を求めるよう努める、併せて、<u>障害者・高齢者・女性等の意見が反映されるよう環境整備する。</u></li> </ul>

（出所）筆者作成

表 4-9 「避難所運営ガイドライン」の項目

I 運営体制の確立（平時）	(2) 健康管理
(1) 平時から実施すべき業務	10. 衛生的な環境の維持
1. 避難所運営体制の確立	11. 避難者の健康管理
2. 避難所の指定	12. 寝床の改善
3. 初動の具体的な事前想定	(3) よりよい環境
4. 受援体制の確立	13. 衣類
5. 帰宅困難者・在宅避難者対策	14. 入浴
II 避難所の運営（発災後）	III ニーズへの対応
(1) 基幹業務	(1) 要配慮
6. 避難所の運営サイクルの確立	15. 配慮が必要な方への対応
7. 情報の取得・管理・共有	16. 女性・子供への配慮
8. 食料・物資管理	(2) 安全安心
9. トイレの確保・管理	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

(出所) 筆者作成

#### 4.1.4 小括

以上、わが国の防災政策へのジェンダー視点の導入状況についてみてきたが、その中核となる「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）は、予防から応急対応、復旧・復興にいたる災害サイクルのすべてのフェーズを網羅している。固定的性別役割や意思決定におけるジェンダー不平等の問題にも細かく踏み込んだ内容となっている。

ただし、この新ガイドラインは、内閣府男女共同参画局が策定したこともあり、男女共同参画担当職員は存在を認識していても、危機管理部局に十分浸透していないケースもある。また、男女共同参画部局の体制が弱い自治体（例：職員が少なく他の仕事と兼務している）では、男女共同参画担当職員でも新ガイドラインの存在を認識していない、もしくは認識はしていても活用に至っていない可能性もある。

内閣府防災担当の政策は、自治体の防災政策への直接的影響が大きいため、国の「防災基本計画」の改定によるジェンダー視点の充実と、ジェンダー視点がしっかりと盛り込まれた「避難所運営ガイドライン」の策定の意義は大きい。

とはいえ、「防基本災計画」は、復興フェーズでの記述が、復興まちづくりへの女性や高齢者、障害者などの参画、意見の反映といった記述にとどまり、復興期のきめ細かい支援の必要性については触れられていない。

以上から、予防と応急対応を中心にジェンダー視点による対策や取り組むべき事項が具体的に明示されているものの、復興については不十分であるといえる。

災害が発生すると、まずは平常時に予防と応急対策を担っている防災担当部局が災害対策本部の中核に入るが、復興フェーズになるとハード対策が多くを占める形で、多様な復興事業を進めるための異なる体制が立ち上がる。それだけに、国の「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」の存在自体を知らない状況で取り組みが進むなど、復興事業におけるジェンダー視点導入の重要性に関する認識が、組織内で引き継がれない可能性が高まると考える。

なお、1章でも述べたように、日本の防災政策の基本法として位置づけられる災害対策基本法が、格差や差別なども含めた平常時の社会の中の脆弱性に目を向け、幅広い政策の中で全体として災害リスクを削減していくという発想よりも、救命救助や短期的な避難生活の支援などの応急対応に比重を置いていることも、復興期のジェンダー課題が十分に検討されにくい要因となっていると考える。

以上を踏まえ、次節からは基礎自治体を対象に、予防、応急対応、復興の各フェーズにおける取組状況について検証する。

表 4-10 「避難所運営ガイドライン」のジェンダー・多様性関連部分の抜粋

<p><b>I 平時から実施すべき業務</b></p> <p><b>1. 避難所運営体制の確立</b> 行政による避難所支援の話し合いには、必要に応じてNPO・ボランティア等の参画を呼び掛ける、各避難所に避難者の代表・施設管理者・避難所派遣職員等からなる避難所運営委員会（仮称）を設置して運営体制を確立する、その際、女性がリーダーシップを発揮しやすい体制を作る、など。</p> <p><b>2. 避難所の指定</b> 福祉避難所/スペース（一般の避難所の中に設ける要配慮者用の空間）を確保する、母子（妊産婦・乳幼児専用）避難所/スペースを確保する、避難所には障害者・外国人向けの案内掲示等を確保するなど。</p> <p><b>3. 初動の具体的な事前想定</b> 避難所マニュアルを作成する際に、地域住民代表・要配慮者等の多様な意見を取り入れ作成する、避難所の運営において女性の能力や意見を生かせる場を確保する、トイレの設置・運用訓練・使用ルール決める、手洗い用水を確保するなど。</p> <p><b>4. 受援体制の確立</b> 外部からの支援を受け入れのため、平時から行政職員、ボランティア・NPO、保健・福祉関係者、医療従事者、警察などと住民が連携しあう形で備える。その際、女性の視点を取り入れることでより具体的な意見の反映が期待できる。</p> <p><b>II 避難所の運営（発災後）</b></p> <p><b>9. トイレの確保・管理</b> 「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を参考に計画を作成する、被災者の数に対して適切なトイレの数を確保する（国際基準も参考にした計算シート付き）、トイレの設置に際しては女性や要配慮者に意見を求める、高齢者・障害者用トイレの同線の安全性を確保する、防犯対策としてトイレの中と外に照明を確保し、鍵・防犯ブザーを設置する、手すりの設置・段差の解消をする、子ども用のトイレ（便座）を確保する、感染症患者が出た時の専用トイレを確保する、装具交換やおむつ交換のための折り畳み台を設置する、人工肛門・膀胱保有者のための装具交換設備とスペースの設置を検討する、など。</p> <p><b>III ニーズへの対応</b></p> <p><b>15. 配慮が必要な方への対応</b> 高齢者・障害者・妊産婦・乳幼児・難病・外国人等の要配慮者の支援のため、避難環境についての当事者からの聞き取り、段差の解消等の環境整備、避難者同士の見守り体制の確保、福祉避難所への移動の方法、在宅避難している要配慮者の支援ニーズの把握など。</p> <p><b>16. 女性・子どもへの配慮</b> 女性・妊産婦に必要な物資・環境を確保する、女性用更衣室・授乳室の設置、母子避難スペース・キッズスペースの設置を検討する、性別配慮について意見が反映できる環境を確保する、家庭的ニーズの積極的掘り起しをする、安心して話ができる女性だけの場を検討するなど。</p> <p><b>17. 防犯体制</b> 消防団・自警団等による地域の見守り体制の強化、警察の巡回要請、避難者同士の見守り体制の確保、女性・子供に対する性犯罪防止策、相談体制強化、仮設トイレ・マンホールトイレの防犯対策（施錠、防犯ブザー等）など</p>
---

（出所）筆者作成

## 4.2 予防フェーズ

予防フェーズの検証では、「予防体制」「物資・避難所運営」「要配慮者、女性・子ども支援」「地域防災活動」の項目についてみていく。

「予防体制」は、自治体の防災計画（以下、地域防災計画）や避難所運営マニュアルの策定プロセスにおける、女性の参画度合いや男女共同参画担当部門の関与度合いなどから、4.「物資・避難所運営」では、女性や子育て・介護への配慮状況や、意思決定の場への女性が参画状況から、「要配慮者、女性・子ども支援」については、女性特有の困難だけでなく、ケアの視点が十分に考慮されているかなどの点から、「地域防災活動」については、普及啓発活動において、リーダー層への女性の参画や固定的性別役割分担の是正等が意識されているかといった点から検証を行う。

### 4.2.1 予防体制

予防体制においては、自治体の防災計画「地域防災計画」を検討する場である地方防災会議の女性委員割合と、防災担当部局の女性職員の配置状況、マニュアル等の策定における防災担当部局と男女共同参画部局の連携状況に着目する。

前述のとおり、国の「第5次男女共同参画基本計画」では、都道府県防災会議の委員に占める女性の割合を2025年までに30%とすること、市町村防災会議においては、早期に15%とし、更に30%を目指すこと、女性委員のいない市町村防災会議を2025年までにゼロにすることを掲げている。

そこで、内閣府男女共同参画局が毎年12月に公表している「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」の令和3年の結果をみると、すべての審議会における女性委員割合の平均は、都道府県33.4%、政令市32.4%、市町区村27.6%（市区29.2%、町村23.5%）となっているが、地方防災会議の女性委員割合は、都道府県16.1%、政令市17.3%、市区町村9.3%（市区12.0%、町村6.3%）と、特に市区町村における女性の参画度合いが不十分であることがわかる（注4-2）。

ちなみに、平成23年度の地方防災会議の女性委員比率は、都道府県3.5%、政令市7.2%であったことから（注4-3）、東日本大震災後は一定の努力が行われてきたと評価できる。

また、大沢らによる全国の自治体を対象とした「2017年調査」によると、防災担当部局に配置されている女性職員の配置は平均で1.05人・6.3%で、同管理職に占める女性比率は約2.5%であった。ちなみに、全国知事会が実施した「2008年調査」ではそれぞれ6.1%と1.7%であったことから、女性職員を増やすことは容易ではない状況が浮かび上がってくる。背景として、風水害などの災害危険性が高まった場合も含めて、24時間体制で職務に従事する必要に迫られる可能性が高いため、限られた職員の中で防災担当部局への配置を判断する際に、仕事を優先しやすい男性職員が選ばれる傾向にあると考えられる。

防災部局と男女共同参画部局の連携状況に関するデータもみてみよう。

同じく「2017年調査」によると、市町村の地域防災計画等の策定への男女共同参画担当部局の関与は48.3%と半数に満たず、避難所運営の関する指針等（マニュアル・手引き・ガイドラインなど）の作成に際しては17.5%しか関与していなかった。

防災政策全般や避難所運営と密接に関係するはずの福祉担当部局との連携は、地域防災計画

72.2%・避難所運営に関する指針等 34.9%，教育担当との連携は避難所運営に関する指針等で34.9%と、いずれも内部連携は十分とは言えない状況だが、男女共同参画担当との連携は特に低い傾向にあることがわかった。また、人口が多い自治体のほうが内部連携の度合いが高く、人口が少ないほど、男女共同参画担当、教育担当との連携度合いがより低くなる傾向が顕著であった。

ちなみに、2017年に内閣府男女共同参画局が実施した「熊本地震調査」では、国の男女共同参画の視点からの防災・復興の取り組み指針（旧ガイドライン）の認識・活用について、被災自治体・応援自治体に聞いたところ、被災地自治体では、男女共同参画部局が認識 59.5%・活用 29.7%，防災担当部局が同 40.5%・同 18.9%と開きがあるのに対して、被災地外から応援に入った自治体においては、男女共同参画部局が同 66.7%・同 22.1%，防災部局が同 60.7%・同 30.9%と、認識ではほぼ同じで、活用は防災部局のほうが高いとの結果となっている。これは、他の自治体への支援を行うだけの力のある自治体は規模が比較的大きく、男女共同参画担当者職員の配置が相対的に手厚い、男女共同参画センターを設置している可能性が高いなど、国のジェンダー視点の防災政策について、防災部門に情報が入りやすい傾向にある可能性が考えられる。

なお、こうした防災体制におけるジェンダー不平等な状況が、防災政策にどのような影響を及ぼし得るのかに関するデータがある。「2017年調査」では、地方防災会議の委員に女性がいない自治体と、10%以上いる自治体の避難所運営マニュアル等の記載内容を比較しているが、避難者の命・健康・安全・人権の直結する項目の記載の有無において顕著な差があり、防災会議における女性委員の比率が高いほど、充実していることがわかる。避難所運営全体の質の問題にかかわる、運営への女性の参画促進についても、女性委員ゼロの自治体は 30.8%，同 10%代の自治体 63.3%と倍以上の開きとなっている（図 4-1）。こうした傾向は、防災担当と男女共同参画担当の連携の有無の場合も同様で、連携のあるほうが記載の充実度が高い傾向にあった（図 4-2）。

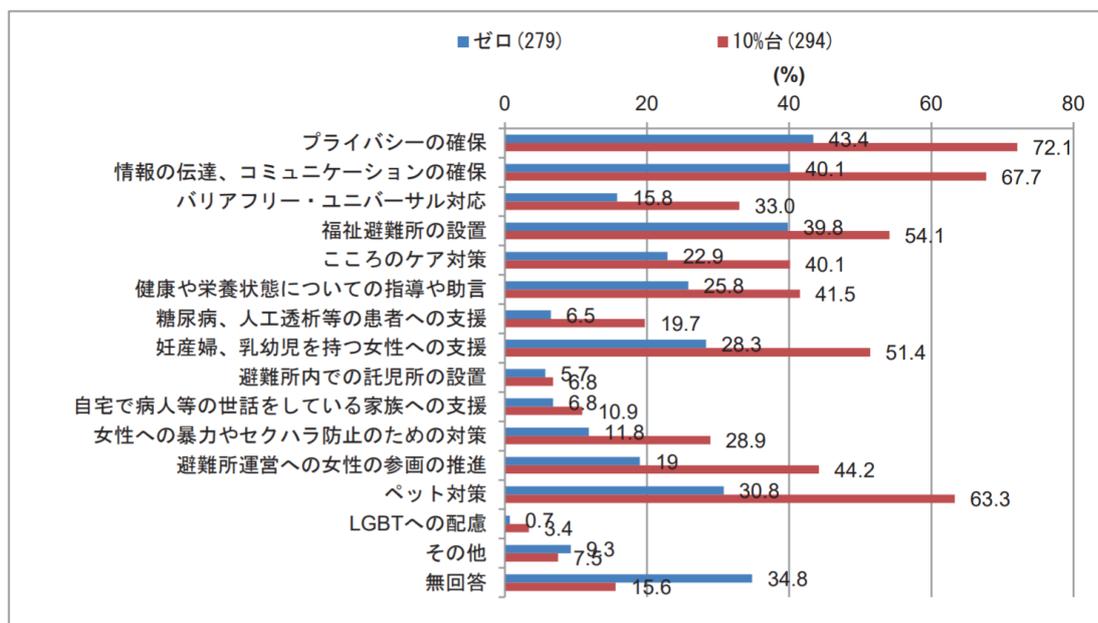


図 4-1 防災会議の女性委員比率別、避難所運営に関する指針等に記述がある市町村の比率

(出所) 大沢真理編 (2019) .「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」 p.38

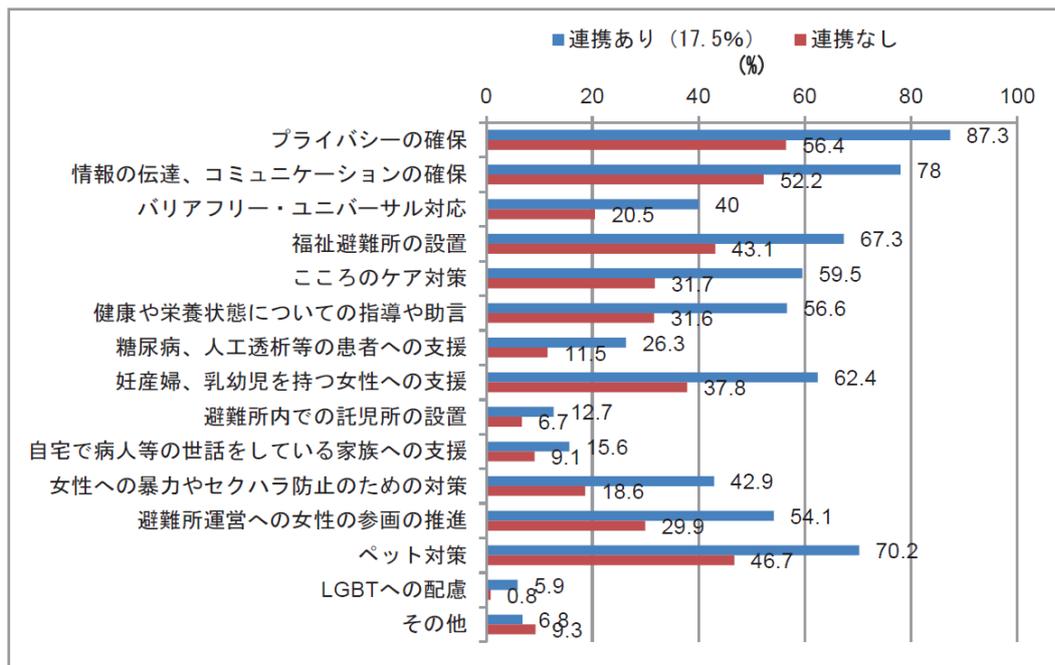


図 4-2 男女共同参画担当部局との連携の有無別，避難所運営に関する指針等に記述がある市町村の比率

(出所) 大沢真理編 (2019) 「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」 p.38

#### 4.2.2 物資，避難所運営

次に，物資と避難所運営に関する取り組みについて検証する。

物資については、「2008年度調査」と「2017年度調査」を比較することが有効である。図 4-3 は，常時備蓄の品目について両調査間の比較を行ったものであるが，2008年度にも備蓄されていた品目では，常時備蓄する市区町村の比率が高まっていたことが明らかになった。また，防災会議における女性委員の割合が高い自治体は，簡易間仕切り，簡易トイレ，洋式の仮設トイレ，生理用品，アレルギー食，調整粉乳，哺乳瓶，小児用アレルギー対応食，小児用おむつ，サイズに配慮した成人用おむつ，などについて常時備蓄としている割合が高まるという傾向がみられた。

避難所運営に関する指針等への記述内容についても、「2008年調査」と「2017年調査」を比べると，充実してきたことがわかるが，それでも，プライバシーの確保 61.8%で，妊産婦・乳幼児を持つ女性への支援は 42.1%，防犯対策 22.9%，そして避難所運営への女性の参画の推進は 34.2%と，いまだ十分とは言えない状況である（図 4-4）。

なお，こうした記載の充実度が，防災会議の女性委員の割合や，男女共同参画担当部局が指針等の策定に関与の有無によって変わることにはすでに触れたとおりである。

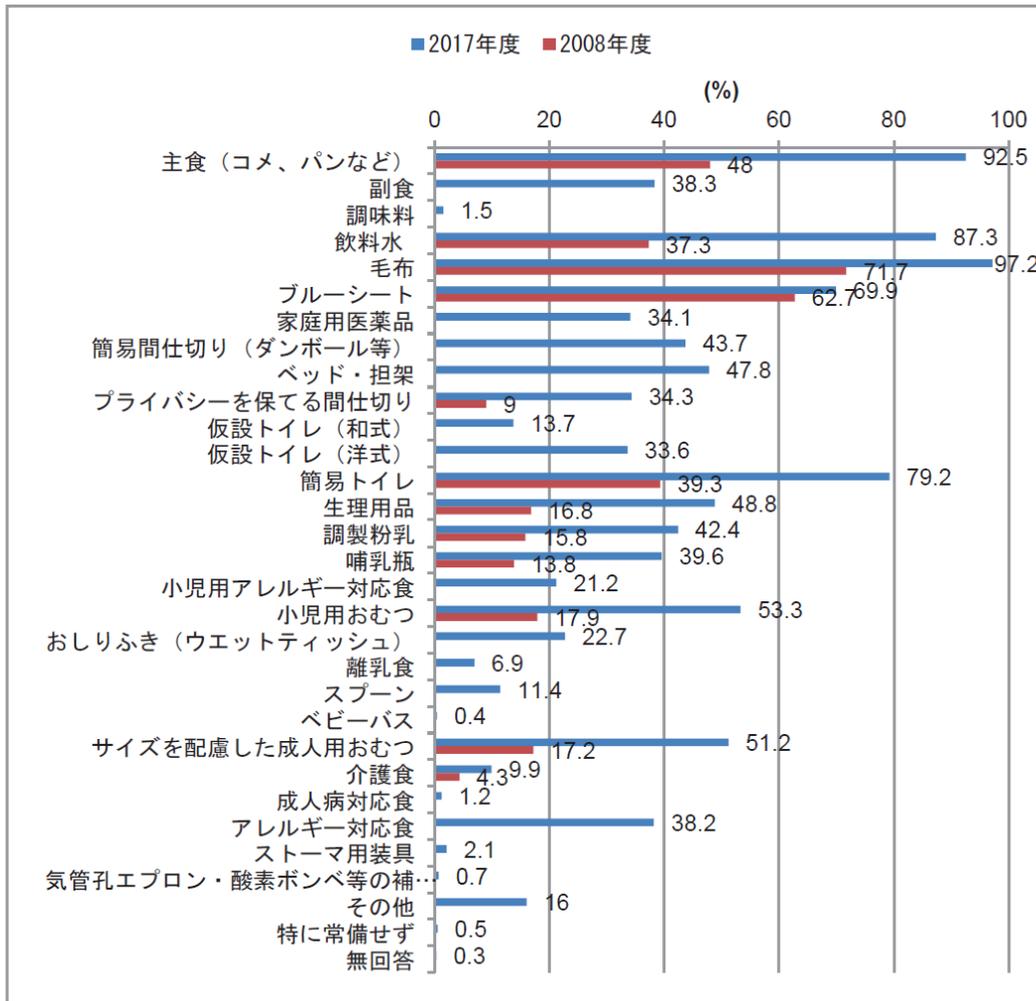


図 4-3 2008 年度と 2017 年度，市区町村の常時備蓄

(出所) 大沢真理編 (2019) 「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」 p.67

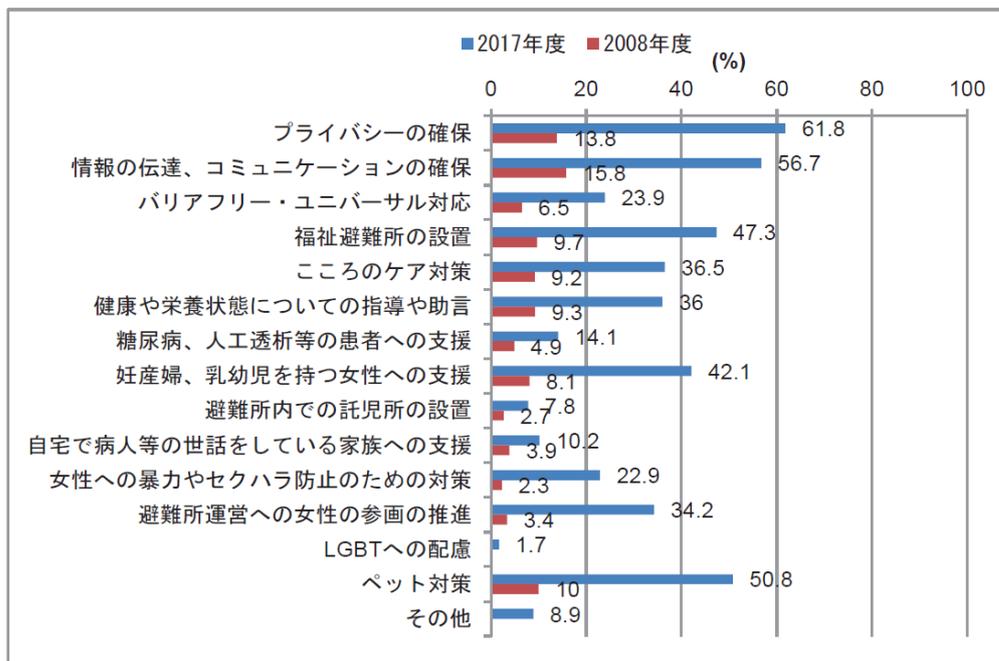


図 4-4 2008 年度と 2017 年度，避難所運営に関する指針等に記述がある市区町村の比率

(出所) 大沢真理編 (2019) 「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」 p.42

#### 4.2.3 要配慮者，女性・子ども支援

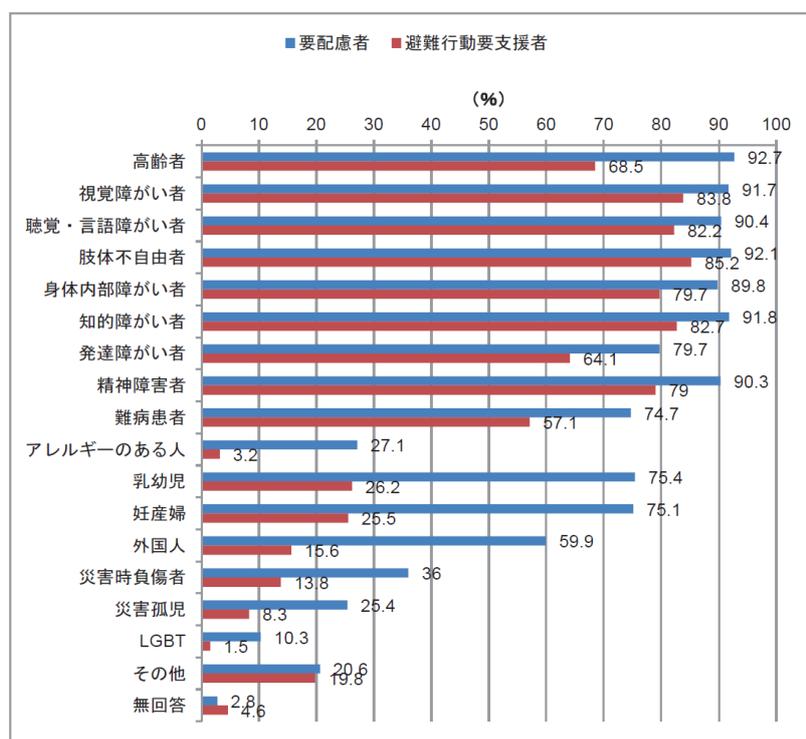
次に，災害の影響を受けやすい人々の命・健康・安全・人権を守るための対策に強く関連すると思われる，要配慮者と女性・子どもの支援に関する取り組み状況について検証する。

日本の防災政策においては，従来，災害時に特に配慮すべき対象者とは身体・情報・対応力などの面のハンディの有無の視点に立って定義され，具体的には高齢者，障害者，妊産婦・乳幼児，傷病者，外国人などを具体的な支援対象として想定してきた。しかしながら海外では，性別・性自認・国籍や母語の違い・家族構成・経済力など幅広い要因によって影響は異なるとされ，その中でもジェンダーは重要な要素されてきた。また，海外の災害現場では，女性・少女，子どもの被害が大きいこともあり，人道支援の国際基準では，ジェンダーと子どもへの配慮が重視されている（東日本大震災女性支援ネットワーク 2013: 20-22）。

ただし，日本でも変化の兆しがあり，2013（H25）年 6 月の災害対策基本法改正では，配慮を要する人びとを「要配慮者」と称することとし，その定義も，「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。）」とあいまいに表現されるようになった（注 4-4）。

ちなみに「2017 年調査」では，市町村が要配慮者・避難行動要支援者と位置付けている対象について聞いているが，図 4-5 はその結果を示したものである。高齢者・障害者は 90%代と，ほとんどの自治体で要配慮者と位置付けられているが，難病患者・乳幼児・妊産婦・外国人は 60～70%代と，高齢者・障害者に比べてやや低い状況にある。また，性的マイノリティ（LGBT）を要配慮者とする自治体は約 1 割にとどまった。乳幼児・妊産婦を避難行動要支援者の対象とし

ている自治体は約 1/4にとどまった。これは親がそばにいる，妊産婦は自力の歩行が可能という前提に立っているためと考えられるが，妊婦が乳幼児を伴っている場合もあり，妊娠後期ともなれば移動にハンディがあることは明白であるため，議論の余地があるとする。



(出所) 大沢真理編 (2019) . 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」 p.21

図 4-5 要配慮者・避難行動要支援者と想定する市区町村の比率

なお、要配慮者支援においてもジェンダーの視点は不可欠である。くり返しになるが、要配慮者支援を実際に行う際には、ケアの担い手の多くが女性であるにもかかわらず、要配慮者本人にのみ目が向けられがちである。要配慮者の性別や性自認によるニーズの違いも、見過ごされる傾向にある。子どもについても、心のケアなどを中心とした支援は行われるが、年齢・性別・家族状況などにより多様であるという前提に立った議論は十分深められているとはいえない。

そこで、女性と子どもの支援に関しても検討する。

女性については、プライバシーや防犯，生理などの女性特有のニーズに加えて，家族のケア役割を負うケースも多く，また経済的にも不安定な傾向にある。さらに，障害を持つ女性，外国人の女性といったように，ジェンダーとその他の要素の複合的要因によって，より一層，厳しい状況に置かれる傾向にある人達の存在にも着目する必要がある。

そして、女性は意思決定の場に参画しにくいなど，十分に支援にアクセスできないことも少なくないが，このように，複雑な要因で脆弱な状況に置かれる傾向にある女性たちは，それゆえに課題発見能力も持っているといえる。

したがって，意思決定の場への参画も含めて，災害対応力を発揮できるよう政策面での配慮が

行われているかどうかが重要となる。

子どもについては、年齢により脆弱性と必要な支援はかなり異なることに加えて、子どもであっても少女と少年で異なる配慮・支援が必要である。

以上の確認のもとで、改めて国内の防災政策で関連したものを探すと、まず、内閣府防災担当の「避難所運営ガイドライン」が挙げられる。

従来からの高齢者・障害者などを中心とした要配慮者のカテゴリーだけでなく、「女性・子ども」も明記されたことは画期的といえる（Ⅲニーズへの対応の16）。

配慮内容としては、女性、妊産婦等が避難生活をする際に備えるべきことを確認する、女性特有の物資（生理用品等）を確保する、女性の更衣室/スペースの設置を実施する、授乳室/スペースの設置を実施する、母子（妊婦・乳児）避難スペースの設置を検討する、キッズスペース（子どもの遊び場）の設置を検討する、と記載されている。また、女性の活躍環境の確保として、性別配慮について意見が反映できる環境を確保する、困りごとの相談窓口の設置（女性やボランティアの協力を得る）を実施する、家庭的ニーズの積極的な掘り起こしを実施する、安心して話せる女性だけの場を検討する、と記載されている。また、ガイドライン全般にわたり、避難所運営における女性の活躍の重要性についても触れられている。

ただし、避難所運営のガイドラインということもあり、子どもについては乳幼児などへの配慮が中心となっている。

いずれにしても、乳幼児～中学生までは何らかの支援や学校でのケアが期待できるが、高校生になると地元からやや離れた学校に通っている場合もあるため、ケアが手薄になる可能性がある。また、高校を卒業しても十分に自立ができていない状況にある若年層の支援も必要である。特に少女たちは、被災によって進路変更やヤングケアラーとなることを余儀なくされる、低賃金の仕事にしか就けないといった問題に直面する可能性が高い。そのため、内閣府男女共同参画局の新ガイドラインでは、新たに「子供や若年女性への支援」の項目が立てられたが（表 4-4 の27）、防災対策の議論においては十分認識されているとは言えない。

ちなみに、国際的な人道支援の取り組みにおいては、特に子どもに焦点を当てた国際基準として「人道行動における子どもの保護の最低基準（CPMS）」（注 4-5）「災害時における乳幼児の栄養～災害救援スタッフと管理者のための活動の手引き」（注 4-6）「緊急時の教育のための最低基準」（注 4-7）が存在しており、きめ細やかに支援のありかたが提示されている。なお CPMS は、18 歳までを対象とし、多様な性的指向、性自認および表現、性的特徴を持っている、もしくはそう自認している子どもたちを前提としている。

#### 4.2.4 地域防災活動

地域防災活動については、地域組織の中での女性の活動状況を把握できる客観データがほとんどないため、評価そのものが難しい。そこで、限られたデータや個別事例を組み合わせる形で、女性の防災組織のリーダー層への参画度合い、女性の防災リーダー育成への取り組み状況などについて検証していく。

地域防災組織での女性の参画に関する統計データは見当たらないが、自治会の現状からある程度の状況が推測できる。「地域活動における男女共同参画の推進に関する実践的調査研究」（内閣府男女共同参画局 2017b）によると、自治会の役員全体に占める女性割合は 20.0%であるが、会長・副会長の女性割合はそれぞれ 4.6%・9.1%と、依然として低い状況にある。政令市・中核

市・道府県所在市・特別区をのぞく一般市町村では、女性役員、自治会長、副会長の割合が各11.6、%3.1%、3.9%と、女性の参画度合いはより低い状況にあった。

人口密度の低い自治体における女性会長の割合も低いことから、大都市や周辺部以外の小規模な自治体の自治会では、女性の参画状況が遅れている状況を明らかにしている（内閣府男女共同参画局 2017）。

調査の対象を自主防災組織の役員・会長・副会長の女性割合に絞れば、また、消防団が地域防災組織として中心的役割を担っている場合もあることを考えれば、地域防災活動のリーダー層への女性の参画割合は、自治会よりもさらに低くなるものとみられる。

ちなみに、大沢らの「2017年調査」では、女性役員が一人もいない自主防災組織の割合について尋ねているが、回答した712市区町村の平均で42.0%に上っている（大沢編 2018: 50-51）。

また、地域防災活動への女性の参画促進に関する取り組みについても関連したデータがある。「2017年調査」では、自主防災組織に女性役員を増やすための取り組みをおこなっている市区町村は100市区町村・8.5%のみであった。具体的な取り組みに関する自由記述では、「よびかけ・必要性を説明」が62団体と最多で、次に多かったのが「育成・講座の実施」23団体であった（大沢編 2018:51）。

#### 4.2.5 小括

予防フェーズでは、「予防体制」「物資、避難所運営」「要配慮者、女性・子ども支援」「地域防災活動」について、自治体の取り組み状況について各種の調査により明らかにした。

「予防体制」においては、地区町村の防災計画を決定する地方防災会議の委員に占める女性割合がいまだ低い状況にあること、危機管理部局に配属されている女性職員も少ないこと、地域防災計画等の策定への男女共同参画担当部局の関与は半数に満たず、避難所運営の関する指針等の作成に際しての関与は2割に満たない状況が明らかになった。積極的に女性委員の登用や女性職員の防災部局への配置を進める自治体もあるが、予防体制へのジェンダー視点の反映は、まだ道半ばの状況にあるといえる。

「物資、避難所運営」については、「2008年調査」と「2017年調査」の比較により、充実度合いが増していることが明らかになった。しかし、常時備蓄において、生理用品を挙げている市区町村が半数にいたっておらず、避難所運営に関する指針の記述内容についても、プライバシーの確保が約6割、妊産婦・乳幼児を持つ女性への支援が約4割、避難所運営への女性の参画促進が約3割という状況であることから、さらなる改善が求められる状況にあるといえる。

「要配慮者、女性・子ども支援」については、「2017年調査」より、市区町村による要配慮者の位置付け状況を見ると、高齢者と障害者に重点が置かれている一方で、対象に広がり多様性も見られた。

一方で、女性・子どもについては、物資、避難所運営の面では一定の配慮がなされているものの、子どもや高校生以上の若年層については、対策が十分とは言えない状況が浮かび上がった。

「地域防災活動」については、運営体制における女性の参画の実態に迫ることがそもそも難しい状況にはあるが、それでも、個別事例からは自治会の体制に準じているか、もしくは防災活動はより一層男性中心である傾向が強い傾向にあると考えられる。そのため、関連データによって推測する形をとったが、やはり地域防災活動の意思決定の場における女性の参画度合いは、きわめて低い可能性が浮き彫りになった。

また、自治体による、地域防災活動への女性の参画促進・ジェンダー視点の導入の必要性についての啓発状況を見ると、3割前後の市区町村が取り組んでいること、女性防災リーダーの育成については、1割から2割弱の市区町村で取組があることがわかった。

こうした、自治体による取り組みに差が生じる要因としては、防災会議における女性委員の割合や危機管理担当の女性職員の有無に加えて、後述するように、自治体の規模も関係していることがあきらかになった。そのため、特に小規模自治体に対しては、予算面や都道府県による情報・人材育成などの面での支援も必要と考える。

### 4.3 応急対応フェーズ

応急対応フェーズの検証は、内閣府男女共同参画局による「熊本地震調査」（内閣府男女共同参画局 2017a）を中心に uptake、適宜、同局による東日本大震災に関する調査の内容と比較する形で進める。

検証項目については、「応急対応体制」は災害対策本部への女性の参画度合い、男女共同参画部局の庁内での働き掛け、被災地外からの応援職員の女性比率、女性職員の安全配慮の状況を、「避難生活支援」は、避難所での女性・育児・介護・防犯などの面での配慮状況、女性・育児・介護などのニーズ把握の工夫についてみていく。

#### 4.3.1 応急対応体制

まず、熊本地震の際の市町村の応急対応体制について見ていく。

被災自治体の災害対策本部会議への女性の参画状況についてみると、構成員平均 20.9 人に対して女性 0.9 人・4.3%となっているが、この割合は、東日本大震災時とあまり変わらない。

また、こうした本部体制の限界を補う上でも重要なのが、男女共同参画担当部局の関与であるが、被災自治体のうち、発災 1ヶ月以内に担当部門が庁内においてジェンダーの視点からの対応を働きかけたのは 3 市町村・8.1%のみで、半数は男女共同参画以外の業務に当たっていた。

応援自治体のうち、職員派遣の実情についてみると、都道府県が平均 180.9 人・うち女性 27.8 人（15.3%）、市区町村が平均 31.6 人・うち女性 3.4 人（10.7%）であった。女性の派遣割合が 3割以上となったのは 88 件（12.6%）で、保健師・看護師・土木・建築職を除く職員の女性割合 3割以上となった自治体は 26 件（3.7%）であった。派遣職員の女性割合が 3割未満となった理由としては、「派遣職員は原則自主的に手をあげた人の中から選定したが、手を上げる女性職員が少なかった（36.7%）」「防災や災害対応の経験がある女性職員が少ない（23.8%）」といったことが挙げられた。

女性職員を被災地に派遣する際に、安全面などなんらかの配慮を行ったと回答した自治体は、都道府県 24 件（61.5%）、市区町村 65 件（7.9%）で、なんらかの対応を講じた市区町村の派遣職員の女性割合が 19.0%であるのに対して、講じてない市区町村は 11.6%であった。

さらに、職員の災害派遣に際して、説明会の実施もしくはマニュアル作成を行った団体のうち、男女共同参画の視点の事項あると回答した自治体は、都道府県 6 件（17.1%）、市区町村 13 件（6.3%）のみであった。ちなみに、災害派遣者用マニュアル有ると回答した自治体も、都道府県 25 件（64.1%）、市区町村 97 件（11.8%）にとどまった。

被災県・市町村に、育児・介護・女性視点、暴力防止などの観点に立って被災者支援を行うた

めに連携した外部団体について聞いたところ、地方公共団体、警察、社会福祉協議会、警察、男女共同参画センター、NPO 等民間支援団体、ボランティア団体、社会福祉協議会、病院・診療所・医師会、保育所・幼稚園、配偶者暴力相談支援センター、弁護士・司法書士、高等学校・専門学校・大学等などの回答が挙げられた。ただし、市町村よりも県のほうが連携の範囲が広い傾向にあった。

#### 4.3.2 避難生活支援

避難生活支援としては、最初に、避難所運営の実態と、仮設住宅についてみていく。熊本地震において避難所運営が比較的長く続いた被災自治体 24 団体に、運営上の配慮について聞いたところ、運営への女性の参画は約 6 割、プライバシー確保・更衣室・授乳室整備は 5 割前後、女性用トイレを男性よりも多めに設置は 2 割弱が実施していたが、女性用物資の女性による配布・乳幼児家庭用エリアの設置・女性ニーズの把握は 4～6 割であった。また、女性に対する暴力防止の措置は約 6 割で行われていなかった。

また、指定避難所の設置・運営を行った 34 市町村のうち、母子等（母子、妊産婦、新生児及び乳幼児世帯）を対象とする避難所や女性専用の避難所を設置したところが 5 件（14.7%）で、指定避難所において母子や女性専用のエリアの設定を行った自治体は約 3 割であった。

さらに、避難所において、育児・介護・女性等のニーズの把握にあたり、どのような工夫を行ったのかを被災自治体・応援自治体に聞いたところ、図 4-6 の結果となった。医療・福祉の専門職および女性職員の役割が大きい一方で、同性が調査を行うよう意識して配慮したケースは少なかった。また、被災自治体においては、地元の育児・介護・女性支援等を行う民間団体や、地域の女性リーダーとの連携が低調であったことも明らかになった。

なお、応急仮設住宅の確保（みなし仮設含む）にあたっての、ジェンダー視点からの取り組み状況については 32 市町村から回答があり、「広報雑誌等による定期的な情報提供」10 件、「住民同士の交流の場の設置・運営」「生活上の不具合や不便を聞くための戸別訪問」各 9 件、「保健師等による巡回訪問」8 件、「悩み等を相談する窓口、専用電話等の設置」4 件、「入居選定に際して乳幼児世帯・単身女性・母子世帯等の入居先や優先度に配慮」（3 団体 8.1%）、「応急仮設住宅の計画・設計段階の意思決定の場に女性が参加」「敷地内の死角など安全への配慮」（各 2 団体 5.4%）、「その他」8 件で、「特になし」は 17 件であった。

ただし、仮設住宅を建設した自治体は熊本県内で 16 市町村となっており、民間の賃貸住宅に入居するみなし仮設住宅も数多くあることには留意する必要がある。

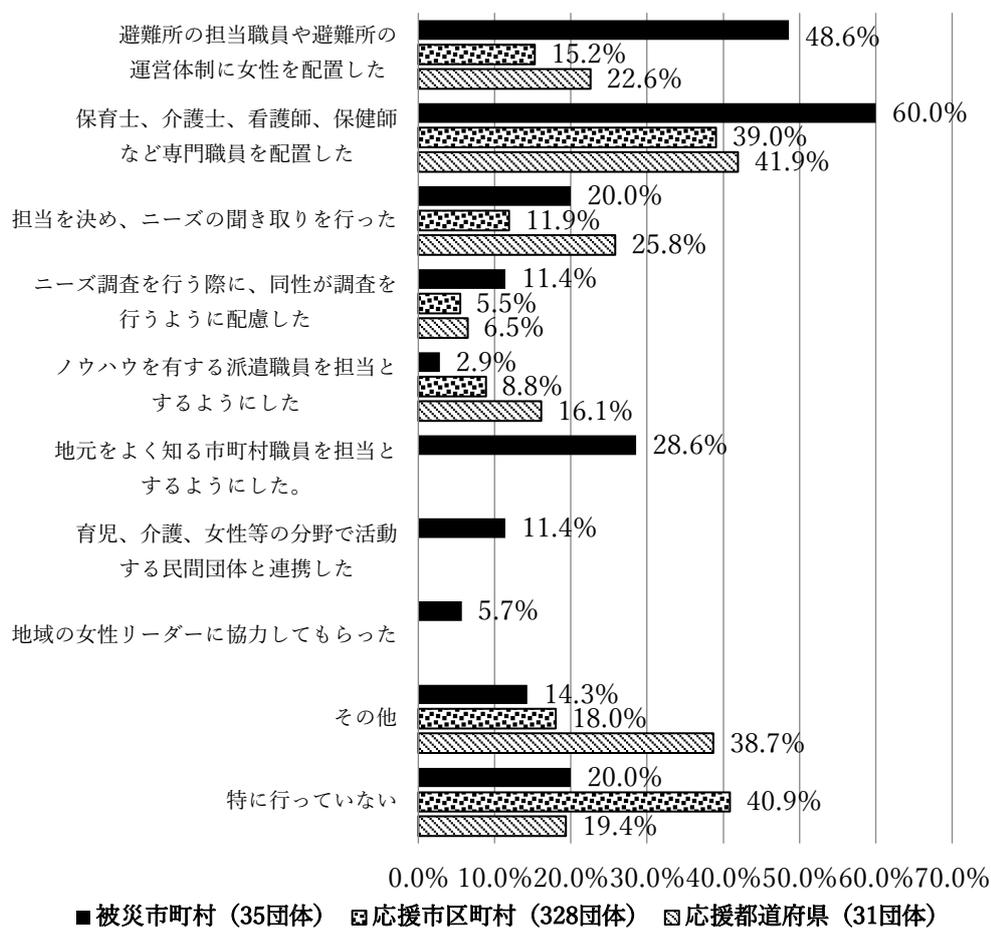


図 4-6 自治体による育児・介護・女性等のニーズ把握の方法

(出所) 内閣府男女共同参画局 (2017) 「男女共同参画の視点による平成 28 年熊本地震対応状況調査」をもとに筆者作成

#### 4.3.3 小括

応急対応フェーズでは、内閣府男女共同参画局が行った「熊本地震調査」のデータを中心に、「応急対応体制」と「避難生活支援」について検証を行った。

「応急対応体制」では、熊本地震で被災した市町村の災害対策本部員に占める女性の割合が 5%前後と、東日本大震災時と変わらなかった。男女共同参画担当部局の職員が、災害対策本部で何らかの働きかけを行った市町村も 1 割に満たなかった。

また、被災地に応援職員を派遣した市区町村のうち、派遣職員に占める割合は 1 割程度で、保健師・看護師・土木・建築職を抜いた派遣職員に占める女性割合は 3.7%という状況であった。ただし、女性職員の派遣にあたって安全面などの配慮を行ったとの回答した市区町村 (7.9%) の派遣職員の女性割合は 19.0%であり、特に配慮がない市区町村の 11.6%と比較すると高い派遣割合となっていることが明らかになった。

以上から、応援体制においてはジェンダー視点が十分反映されているとは言えない状況であった。ただし、応援自治体では、派遣職員のジェンダーバランスに配慮したり、派遣職員がジェンダー視点を持つことができるよう、資料を配布した自治体も一部存在する。

「避難生活支援」については、避難所運営と仮設住宅について検証した。

熊本地震における避難所運営では、運営への女性の参画は約 6 割、プライバシー確保・更衣室・授乳室整備は 5 割前後、女性用物資の女性による配布・乳幼児家庭用エリアの設置・女性ニーズの把握は 4~6 割であった。また、女性に対する暴力防止の措置は約 6 割で対策を行っていなかった。

ちなみに熊本地震では、熊本県と熊本市の男女共同参画センターが、発災後すぐに積極的に性暴力防止の啓発を行ったが、報道によると、地震に伴う性被害の警察への届け出は併せて約 10 件となっており、そのうち 1 件は家族と避難所に避難していた 10 代の少女が、ボランティアの少年に強姦されたという事件であった（浅野幸子 2021a）。被害届が出されたケースは氷山の一角である可能性もあり、各自治体における積極的な対応が求められていたといえる。

また、避難所での育児・介護・女性ニーズの把握の工夫に際して、医療・福祉の専門職および女性職員の役割が大きい一方で、地元の育児・介護・女性支援等を行う民間団体や、地域の女性リーダーとの連携が低調であり、地元地域の社会資源がうまく活用できていない実態も明らかになった。

応急仮設住宅の確保（みなし仮設含む）にあたっては、「応急仮設住宅の計画・設計段階の意思決定の場に女性が参加」「敷地内の死角など安全への配慮」したと回答した被災自治体は 5% でああったが、土木・建設関係に女性職員が少ないこと、応急仮設住宅の確保にはスピードが求められることなどが背景要因として考えられる。

## 4.4 復興フェーズ

復興フェーズについては、主に東日本大震災を対象に分析を行い、適宜、熊本地震についても触れる形をとる。具体的には、「復興体制・復興まちづくり」は復興対策本部、および復興まちづくりの策定委員に占める女性割合を、「復興計画・事業」は、女性の就労支援、仕事と育児・介護の両立支援、起業支援など、生活再建にかかわる視点が考慮されているかについて見ていく。

復興事業・復興計画については、復興の最前線を担う基礎自治体レベルと、基礎自治体の計画・事業に大きな影響を及ぼすと考える県レベルの両方を見ていく必要があると考える。そのため、事例として、宮城県と石巻市を対象に具体的な内容についてもみていく。

なお、分析にあたっては、内閣府男女共同参画局の「東日本大震災“復興”調査」（2013）および「熊本地震調査」（2017a）、東日本大震災の被災地である宮城県および石巻市の、復興計画や総合計画などの行政資料を使用する。

### 4.4.1 復興体制

東日本大震災復興調査における、被災自治体の復興計画の策定や推進のための委員会を設置した場合の委員に占める女性割合について、岩手・宮城・福島 の 3 県に絞ってみていくと、3 県 3 委員会の平均が 9.8%（2.0 人）、42 市町村 59 委員会の平均は 14.9%（3.2 人）であった（一つの市町村で複数の計画を策定している場合がある）。市町村の委員会は人数規模にかなりの差があるため、女性委員の割合と人数をもう少し詳しく見ていくと、女性委員が 1 人しかいない委員会は 14（23.7%）、同 2 人は 8（13.5%）であり、4 割近くの委員会で女性が 1 人ないし 2 人しかいないという状況であった。

また、復興計画を策定済みの自治体（岩手県・宮城県・福島県・青森県・栃木県・千葉県・長野県の県および市町村の合計 75 件）における、計画の策定や推進での庁内の男女共同参画担当部局との連携状況について聞いているが、「男女共同参画部署を庁内の事務局の構成員とした」県 25.0%（1 件）/ 市町村 18.3%（13 件）、「男女共同参画部署に意見を照会した」県 75.0%（3 件）/ 市町村 26.8%（19 件）、「男女共同参画部署に意見を聴取すべき外部有識者の紹介を依頼した」県 25.0%（1 件）/ 市町村 4.2%（1 件）、「その他」県 0.0%（0 件）/ 市町村 7.0%（5 件）、「男女共同参画担当部署とは連携しなかった」県 0.0%（0 件）/ 市町村 46.5%（33 件）。

さらに、復興計画の策定において、女性・子ども・若者・高齢者・障害者など、多様な意見を把握するためにどのような工夫を行ったのか聞いたところ、回答があった 4 県と 71 市町村で、次のような結果であった。「住民向け説明会を開催した」県 50%（2 件）/ 市町村 45.1%（32 件）、「住民の合意形成のためのワークショップを開催した」県 0%（0 件）/ 市町村 14.1%（10 件）、「関係団体から個別ヒアリングを実施した」県 25.0%（1 件）/ 市町村 22.5%（16 件）、「世帯単位でなく個人単位のアンケート調査を実施した」県 0.0%（0 件）/ 市町村 23.9%（17 件）、「意見募集（パブリックコメント等）を実施した」県 0.0%（0 件）/ 市町村 14.1%（10 件）、「その他」県 50%（2 件）/ 14.1%（10 件）。

なお、自由記述では、市民会議での意見聴取、社会福祉審議会での説明・意見聴取、学生へのアンケート、若者との意見交換会の開催、子ども復興会議の開催、県内の各界で活躍する女性との意見交換会の開催といった回答が見られた。

次に、説明会やワークショップを開催した 34 市町村のうち、開催にあたって工夫した点について聞いたところ、「託児を付けた」2 件、「手話通訳を付けた」1 件、「外国語による広報をおこなった」0 件、「その他」6 件であった。その他の主な内容としては、仮設住宅からのシャトルバスの運行、地区ごとの説明会の開催、各行政区を巡回、筆談、であった。

なお、「熊本地震調査」によると復興計画を策定した・策定する予定と回答した自治体（1 県と 12 市町村）のうち、復興計画の策定や推進のための委員会の委員に占める女性割合は県で 28.5%（2.0 人）、市町村平均で 11.5%（2.3 人）であった。また、復興対策本部を設けたと回答した自治体は 1 県と 10 市町村であったが、代表者も含む常勤職員における女性割合は県 6.3%（1.0 人）、市町村 5.5%（1.1 人）であった。

さらに、復興計画にジェンダーに視点を反映させるためにどのような工夫を行ったか聞いたところ（12 市町村が回答）、以下の結果であった。

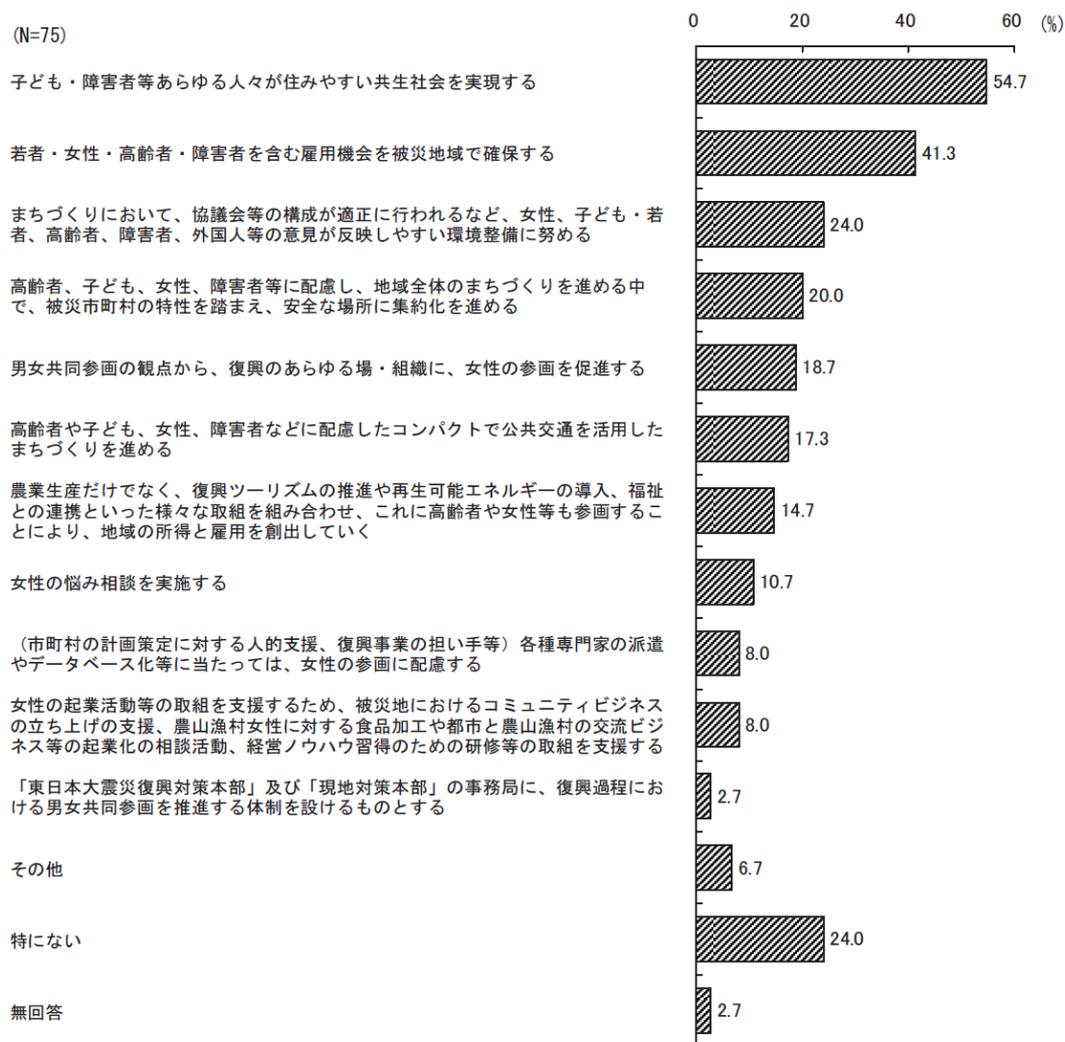
「計画策定委員に女性委員を積極的に任命した」25.0%（3 件）、「住民アンケートをとった」16.7%（2 件）、「男女共同参画の視点から支援を行う団体等にヒアリングを行った」市町村 8.3%（1 件）、「パブリックコメントを活用し多様な意見を反映した」41.7%（5 件）、「その他」市町村 16.7%（2 件）、「特になし」市町村 50.0%（6 件）。

熊本地震調査では、被災県 2 件のうち、1 県は被害が一部にとどまったため、回答がなかった。回答のあった 1 県について見ると、「計画策定委員に女性委員を積極的に任命した」「その他」のみ選択があった。

#### 4.4.2 復興計画／復興事業

次に、東日本大震災の被災自治体の復興の計画の内容についてみていく。東日本大震災復興調査では、国の「東日本大震災からの復興の基本方針」に盛り込まれた、ジェンダー・多様性に配

慮した記述が、復興計画に盛り込まれているかどうかを自治体に聞いているが、その結果が図 4-7 である。



(出所) 内閣府男女共同参画局 (2013). 「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取り組み状況調査」 p. 5

図 4-7 復興計画の記載で配慮されている点

いずれの選択肢も、被災地の復興と持続可能性には欠かせない要素と考えられるが、「子ども・障害者等あらゆる人々が住みやすい共生社会を実現する」は 6 割にとどかず、「若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会を被災地域で確保する」は 4 割、「まちづくりへの、女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境に努める」は 1/4 にとどまっている。「復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進する」も 2 割を切っている。

ちなみに熊本地震調査では、ジェンダー視点から見た生活再建上の課題認識と、具体的な対策について聞いているが、市町村の回答を見ると、課題認識としては、「平時以上に育児等と仕事の両立が困難になる」「生活再建に関わる関係者に男女共同参画の視点を持っているものが少ない」「災害復興公営住宅の整備などの住い作りにおける女性の意識の反映」という状況であった

が、具体的な対策については、「個々のニーズに応じたマッチング支援や就労支援を実施している」3件、「仕事を探す際に子どもの一時預り支援を行っている」1件で、「生活再建に支援に携わる関係者に対して男女共同参画の視点からの災害対策に関する研修を実施している」市町村はないという状況であった（内閣府男女共同参画局 2017a）。

このように、復興期における課題認識はあるものの、具体的な政策形成プロセスや支援内容を見ると不十分な状況であることがわかった。

## 1) 宮城県

そこで、宮城県の復興計画において、関連項目の反映度合いについて見ていく。なお、宮城県に焦点を取り上げる理由は、当初は震災復興の計画として出発しつつ、すぐに宮城県の長期総合計画との一体化を図り、そののち、地方創生実施計画とも連続性を図る形で、復興計画のブラッシュアップを図っていることから、平常時と災害復興の違い／連続性について、自治体がどのようにとらえているのかを見ていくことも可能と考えたためである。

「宮城県震災復興計画」の検証（2011～2019）」（2020（R2）年2月発表）によると、復興を達成するまでの期間をおおむね10年間とし、平成32年度（R2年度）を復興の目標に定めて、「復旧期」「再生期」「発展期」の3期に区分している。特に、復旧期の段階から、再生期・発展期に実を結ぶための復興の「種」をまき、ふるさと宮城の復興に結びつけるとしている（図4-8）。また、7項目の分野別の復興の方向性と24項目の施策体系として、計画を整理している（図4-9、4-10）。



（出所）宮城県（2020）「宮城県震災復興計画」の検証（2011～2019）」 p. 2

図4-8 宮城県の復興計画推進のスケジュール

<p><b>(1) 環境・生活・衛生・廃棄物</b></p> <p>① 被災者の生活環境の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>被災者の生活支援</li> <li>被災者の住宅確保</li> <li>安全な住環境の確保</li> <li>地域コミュニティの再構築</li> </ul> <p>② 廃棄物の適正処理</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>災害廃棄物の適正処理</li> </ul> <p>③ 持続可能な社会と環境保全の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>再生可能エネルギーの導入促進</li> <li>自然環境・生活環境の保全</li> </ul>	<p><b>(2) 保健・医療・福祉</b></p> <p>① 安心できる地域医療の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>被災者の健康支援</li> <li>ハード・ソフト両面の医療提供体制の整備</li> <li>保健・医療・福祉連携の推進</li> </ul> <p>② 未来を担う子どもたちへの支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>被災した子どもと親への支援</li> <li>児童福祉施設等の整備</li> <li>地域全体での子ども・子育て支援</li> </ul> <p>③ だれもが住みよい地域社会の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>県民の心のケア</li> <li>社会福祉施設等の整備</li> <li>支え合い地域社会の構築</li> </ul>
<p><b>(3) 経済・商工・観光・雇用</b></p> <p>① ものづくり産業の復興</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>早期の事業再開に向けた工場・設備等の復旧・整備支援</li> <li>経営安定等に向けた融資制度の充実</li> <li>生産活動の再開・向上に向けた支援</li> <li>販路開拓・取引拡大等に向けた支援</li> <li>更なる企業誘致の展開と新たな産業集積の促進</li> </ul> <p>② 商業・観光の再生</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>商業 <ul style="list-style-type: none"> <li>早期の事業再開に向けた商店・商店街の復旧・整備支援</li> <li>経営安定等に向けた融資制度の充実</li> <li>商工会、商工会議所等の回復・強化支援</li> <li>先進的な商業の確立に向けた支援</li> <li>I T企業等の支援・活用</li> </ul> </li> <li>観光 <ul style="list-style-type: none"> <li>国内外からの観光客の誘致</li> <li>観光資源・観光ルートの整備、域内流動の促進</li> <li>「観光王国みやぎ」実現のための態勢整備</li> </ul> </li> </ul> <p>③ 雇用の維持・確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>緊急的な雇用の維持・確保と生活支援</li> <li>被災者等や新規学卒者の就職支援</li> <li>新たな雇用の場の創出</li> <li>復興に向けた産業人材育成</li> </ul>	<p><b>(4) 農業・林業・水産業</b></p> <p>① 魅力ある農業・農村の再興</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>生産基盤の早期復旧</li> <li>早期営農再開に向けた支援</li> <li>農業・農村復興プランの策定及び生産体制の整備に係る支援</li> <li>収益性の高い農業経営の実現</li> <li>活力ある農業・農村の復興</li> </ul> <p>② 活力ある林業の再生</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>復興に向けた木材供給の確保・産業の維持</li> <li>被災住宅・拠点施設復旧に向けた支援</li> <li>海岸防災林等の早期復旧及び木質バイオマスの有効活用促進</li> </ul> <p>③ 新たな水産業の創造</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>水産業の早期再開に向けた取組</li> <li>漁業経営基盤・生産基盤の再建支援</li> <li>水産業集積拠点の再構築及び沿岸漁業拠点の集約再編</li> <li>新たな経営方式の導入による経営体質強化、後継者確保、漁業の総合産業化等</li> </ul> <p>④ 一次産業を牽引する食産業の振興</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>食品製造関連施設の早期復旧及び事業再開支援</li> <li>情報発信の強化による販路の拡大</li> <li>食材王国みやぎの再構築</li> </ul>

(出所) 宮城県 (2020) 「宮城県震災復興計画」の検証 (2011~2019)」 p.3

図4-9 7項目の分野別の復興の方向性と24項目の施策体系

<p><b>(5) 公共土木施設</b></p> <p>① 道路, 港湾, 空港などの交通基盤の確保・整備促進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 道路 <ul style="list-style-type: none"> <li>・高規格幹線道路等の整備</li> <li>・国道, 県道の整備及び市町村道整備の支援</li> <li>・橋梁等の耐震化・長寿命化対策</li> </ul> </li> <li>○ 港湾, 空港 <ul style="list-style-type: none"> <li>・仙台塩釜港, 石巻港及び地方港湾の整備</li> <li>・仙台空港の復興</li> </ul> </li> </ul> <p>② 海岸, 河川などの県土保全</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・海岸の整備</li> <li>・河川の整備</li> <li>・土砂災害対策の推進</li> </ul> <p>③ 上下水道などのライフラインの復旧</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・下水道の整備</li> <li>・上水道, 工業用水道の整備</li> </ul> <p>④ 沿岸市町をはじめとするまちの再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・まちづくりと多様な施策との連携</li> </ul>	<p><b>(6) 教育</b></p> <p>① 安全・安心な学校教育の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・学校施設の復旧・再建</li> <li>・被災児童生徒等の就学支援</li> <li>・児童生徒等の心のケア</li> <li>・防災教育の充実</li> <li>・「志教育」の推進</li> </ul> <p>② 家庭・地域の教育力の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域全体で子どもを育てる体制の整備</li> <li>・地域と連携した学校安全の確保</li> </ul> <p>③ 生涯学習・文化・スポーツ活動の充実</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・社会教育・社会体育施設の復旧と生涯学習活動の推進</li> <li>・被災文化財の修理・修復と地域文化の振興</li> </ul>
<p><b>(7) 防災・安全・安心</b></p> <p>① 防災機能の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災市町村における行政機能の回復</li> <li>・防災体制の再整備等</li> <li>・原子力防災体制等の再構築</li> <li>・災害時の医療体制の確保</li> <li>・教育施設における地域防災拠点機能の強化</li> </ul> <p>② 大津波等への備え</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・津波避難施設の整備等</li> <li>・震災記録の作成と防災意識の醸成</li> </ul> <p>③ 自助・共助による市民レベルの防災体制の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・地域防災リーダーの養成等</li> <li>・木造住宅等の震災対策</li> </ul> <p>④ 安全・安心な地域社会の構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・警察施設等の早期機能回復及び機能強化</li> <li>・交通安全施設等の早期機能回復及び機能強化</li> <li>・防犯・防災に配慮した安全・安心な地域社会の構築</li> </ul>	

(出所) 宮城県 (2020) 「「宮城県震災復興計画」の検証 (2011~2019)」 p.4

図4-10 7項目の分野別の復興の方向性と24項目の施策体系 (つづき)

しかし、施策体系を見渡すだけではジェンダー関連課題がどのように取り扱われているかは見えにくい。宮城県は10項目にわたる復興のポイントを挙げているが、同様である。そこで、実施計画における具体的な事業についてみていく。最初に作成された復興計画は、東日本大震災が起きた2011(H23)年の10月に公表された「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆再生からさらなる発展へ～」であり、2.基本理念の部分で、「復興の推進に当たっては、国、他都道府県、市町村、企業、団体、NPOなどとの連携を図るほか、男女共同参画の観点から、女性の参画を促進します」と記載されているものの、具体的な計画項目にジェンダー関連の記述は見当たらなかった。

とはいえ、2011(H23)年度末には、宮城県の長期総合計画である「宮城の将来ビジョン」

(2007 (H19) ~2016 (H28) 年度) と、東日本大震災からの復興の道筋を示す前述の「宮城県震災復興計画」(2011 (H23) ~2020 (H32) 年度) を着実に実施し進行管理を行うため、両計画の中期的な実施計画として、「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」(復旧期：平成 23 年度～平成 25 年度)(2012 (H24) 年3月公表) も策定されており、そこでは具体的な事業項目が複数見られた。

まず、1. 富県宮城の実現⇒(5) 産業競争力の強化に向けた条件整備⇒取組10 産業活動の基礎となる人材の育成・確保 において、「女性の積極的活用に取り組んでいる企業が社会的に評価されるよう、普及・啓発を推進します」との記述があるが、事業としてはシンポジウムや地域フォーラム、積極的に取り組む企業の認証制度など、平常時から行っている事業を復興計画と紐づけたものである(復興事業として取り組まれているものはその旨がわかるように目印がついているが、本事業には目印がないため)。また、漁業後継者育成事業として「中核的漁業者及び意欲ある青年・女性漁業者、漁業後継者団体の自主的活動への支援を行い、資質の向上を図ります」とあるが、これも平常時の事業の紐づけであり、予算措置がなされているわけではない(非予算的措置、と記載あり)。

同計画の 2. 安心と活力に満ちた地域社会づくり⇒(1) 子どもを生み育てやすい環境づくり⇒取組13 次代を担う子どもを安心して生み育てることができる環境づくり では、復興事業として待機児童解消推進事業と保育対策等促進事業が盛り込まれている。特に後者では、「多様なニーズに対応した保育サービスの促進を図るため、震災に伴う勤務形態の変化等に対応した各種保育サービス事業の提供を支援します」とあり、東日本大震災が、育児と仕事の両立を困難にした側面があることを認識した取り組みであることがわかる。さらに、復興事業として「子ども虐待対策事業」が盛り込まれ、「震災の影響による養育環境等の変化に伴い、児童虐待の増加が懸念されることから、児童相談所及び保健福祉事務所等の家庭相談室において、専門的な立場からの支援を行います」と記載されている。

また、(5) だれもが安全に、尊重し合いながら暮らせる環境づくり⇒取組 25 安全で安心なまちづくり では、「子どもや女性など、防犯上あるいは人権侵害上の観点から特に配慮を要する人々に対する安全対策を充実します」としたうえで、前述の子ども虐待対策事業に加えて、配偶者暴力(DV)被害者支援対策事業を盛り込んでいる。「震災による生活環境の変化に伴い、配偶者からの暴力の増加等が懸念されることから、DV被害者の保護及び自立の支援を行うため、普及啓発活動や被害者支援のための関係機関との連携強化を図ります」と説明しているように、これも震災復興事業としての位置づけである。

「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」(復旧期：平成 23 年度～平成 25 年度)の平成 24 年度改訂版(2013 年 3 月公表)では、追加事業として「男女共同参画の視点での防災意識啓発事業」が盛り込まれた。内容は「男女共同参画の視点に特化した防災対策や避難所運営に関するリーフレットを作成し、普及啓発を図ります。また、リーフレットを用いた講座を開催し、男女共同参画の視点での防災対策等を地域住民に普及するためのリーダーを養成」とされている。

その後、復旧・復興の進捗状況とこれまでの取組の見直しと、「宮城県地方創生総合戦略」の策定を踏まえて、2016 (H28) 年度にむけて実施計画を一部改訂し、「宮城の将来ビジョン・震災復興・地方創生実施計画(再生期)【平成 28 年度版】」(2015 (H27) 年公表)が作成された。つまり、持続可能な地域社会づくりのため、「稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする」「地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる」「結婚・出産・子育ての

希望をかなえる」「ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる」の基本目標と、「多様な人材の活躍を推進する」「新しい時代の流れを力にする」の2つの横断的な目標を掲げた地方創生政策（内閣府ウェブサイトより）と、震災からの復興政策に、一体的に取り組むということである。

その中では、4章 将来ビジョン実施計画⇒2. 安心と活力に満ちた地域社会づくり⇒取組 18 多様な就業機会や就業環境の創出 として、子育て中の女性も含めて、女性や中高年の就労支援が盛り込まれている。

また、第6章 地方創生実施計画では、基本目標 1 安定した雇用を創出する として、女性の活躍がうたわれている。また、基本目標 3 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる として、(1) 若い世代の経済的安定 (2) 結婚・妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援 (3) 子育て支援の充実 (4) 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現（働き方改革）の項目が掲げられている。

なお、復興計画の検証を行った「宮城県震災復興計画」の検証（2011～2019）」（2020（令和2）年3月発表）では、政策 2 保健・医療・福祉提供体制の回復⇒取組 2 未来を担う子どもたちへの支援 において、子育て支援における一定の復興目標の達成とともに、震災孤児を養育している里親の高齢化による健康上の問題や思春期を迎えた震災孤児の養育などの不安が認められることなどを踏まえ、里親に対する支援体制の強化の必要性が記述されている。

震災の影響に伴う心的外傷後ストレス障害等を持つ子どもからの相談は減少している一方で、震災の影響により家庭の不安定さに起因すると思われる子どもの心の問題が増加していることから、継続した支援が必要であるとしている。児童虐待相談件数は依然として高い水準であり、震災の影響による養育環境等の変化に伴い、その増加が懸念されていることから、児童虐待防止対策の強化にあたり、子育て家庭が地域で孤立しない体制づくりを推進する施策が必要であると指摘している。

さらに、県民意識調査の結果から、子育て支援施策に対する重視度は高いが、満足群割合が低下していること、沿岸部での不満足群割合の増加が見られることから、県民の子育て支援に対する期待と実感のギャップの拡大が読み取れるとして、市町村、民間企業等とも連携し、安心して子育てができる地域社会の実現に引き続き取り組む必要があるとしている（宮城県 2020: 15-16）。

また、2018（H30）年度に実施した宮城県ひとり親世帯等実態調査震災の結果から、震災でひとり親となった母子世帯は、パート等の臨時雇用者の割合が4割と高く（一般世帯は3割）自立に向けた支援を継続する必要があるとしている（宮城県 2020: 33）。

ほかに、政策 7 防災機能・治安体制の回復 に関連して、「地域住民の防災力・防犯力の向上が求められる中での高齢化や女性の防災指導員の必要性など課題が残る」「子どもや女性に対する声掛け事案、ストーカー・DV 事案等の県民の身近なところで発生する犯罪が高水準で推移するなど、県民が肌で感じる治安は改善しているとはいえない」との記述がみられた（宮城県 2020: 26）。

雇用関係については、復興需要や被災企業の事業再開等により有効求人倍率が高水準で推移していること、企業にとっては人材確保が難しく、人手不足の状況となっており、企業のニーズに対応できる人材を安定的かつ継続的に供給できる体制の構築が必要であるとしているが、沿岸部を中心に雇用のミスマッチが発生しているとも指摘している。

さらに、今後予想される復興需要の収束と国内外の経済情勢の変化から、県内雇用の環境変化を見据えた取り組みも必要であるとしている（宮城県 2020: 40-41）。

以上から、女性の就労に関しては、仕事と子育ての両立支援、女性の就労支援が復興計画として盛り込まれているものの、男女別・産業分類別などの雇用状況の分析などはなく、また、平常時の対策に紐づけられているだけで、復興事業として予算を確保・実施する形にはなっていなかった。さらに、若年女性の流出は過疎化に決定的な拍車をかけるが、社会に出る前や結婚する前の若年女性を対象とした、定住につながるような支援は盛り込まれていなかった。

## 2) 石巻市

このような宮城県の復興計画・復興事業に対して、基礎自治体の復興計画へのジェンダー視点への反映状況についても確認しておく必要がある。復興支援にあたっては、基礎自治体の役割が大きいためだ。

そこで、石巻市を対象に復興事業におけるジェンダー視点の反映状況について確認する。なお、石巻市は第1次総合計画を2007（H19）年度から2016（H28）年度までの10年間の予定で計画したものの、直前で東日本大震災が発生したという状況にある。

石巻市が最初に策定した「石巻市震災復興基本計画実施計画」（2011（H23）年度～2014（H26）年度）では、子育て支援、虐待防止などを除き、ジェンダー視点に立った記述は見られなかった。

しかし、県と同じように、第一部に市の総合計画の実施計画を入れ込み、第二部に復興の実施計画を入れる形をとることで、震災前から計画されていた事業との整合性を取るようしており、その中では、震災によって子育て支援事業が震災前の総合計画よりも強化されていることが分かった（例：妊婦検診の補助、夜間保育支援など）。

また、2015（H27）年度には「ひと・まち・仕事総合戦略」を策定し、指標を設定しているが（注 4-8）、総合戦略の策定は、人口を含めた地域の持続可能性が重要課題となっているため、高校生の地元の定住意向（指標としては、H31年度末の目標70%・現状64.8%、以下同じ）、女性の就業支援強化（女性人材リスト踏力者数170人・137人）、子育てサポート企業認定数（3件・1件）、市民意識調査における「育児や家事の役割」について「夫婦同様」との回答割合（50%以上・52%。なお、のちに目標は70%以上に引き上げられている）、結婚・妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援（指標は親子教室・遊びの広場の参加親子数など）が挙げられている。

なお、2019（R元）年改訂版の石巻市の「ひと・まち・仕事総合戦略」総合戦略において、持続可能な開発目標（以下、SDGs）との関連性についての記述を見ると、第5目標のジェンダー平等のマークは、女性の就業支援強化と妊娠・出産・子育ての限定した事業にしかつけられていなかった。

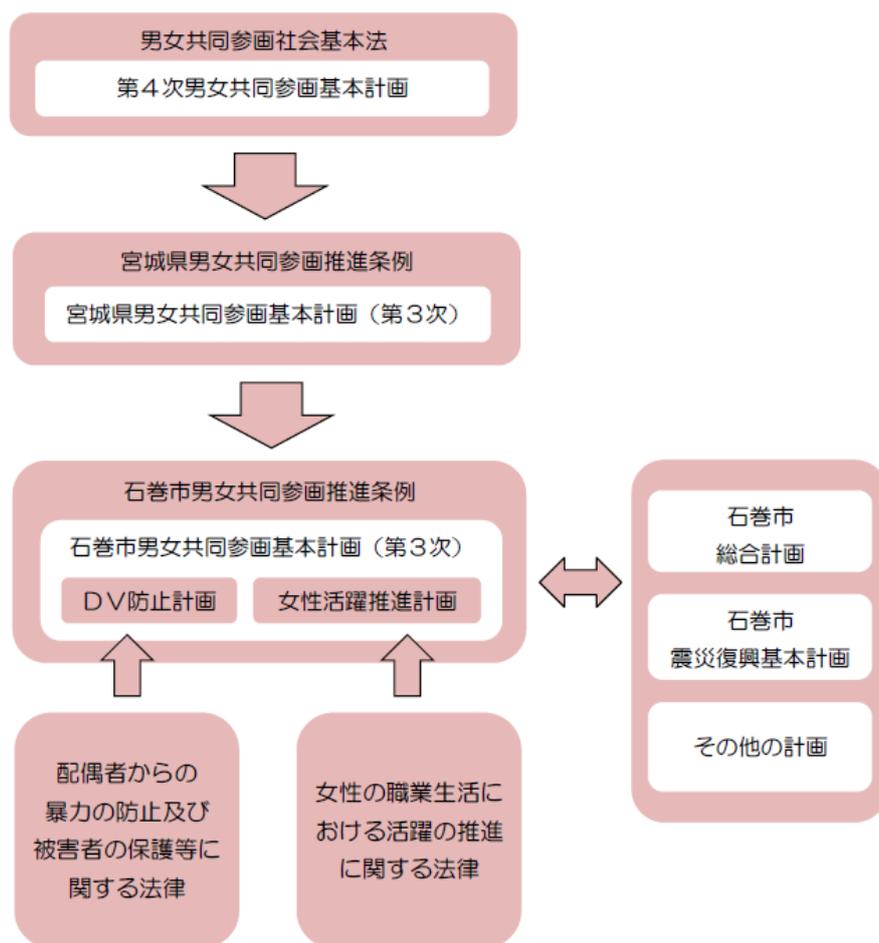
また、2021（R3）年12月に策定された「第2次石巻市総合計画 実施計画」（2022（令和4）年度～2034（令和16）年度）では、第1章 住民の絆・支え合いで安全安心に暮らせるまち⇒4節 誰もが平等に生きるための男女共同参画社会の推進（関連事業は政策・方針決定過程への女性の参画の推進と社会のあらゆる分野における意識啓発。指標は前者が、審議会・委員会に占める女性委員の割合、後者が「育児や家事」の役割について「夫婦同様」との回答割合）、第3章 共に支え合い誰もが生きがいを持ち自分らしく健康に暮らせるまち⇒第5節 みんなが共に支え合う地域共生社会の実現（関連事業はDV相談）、第4章 多彩な人材が活躍し誇りと活気にあふれるまち⇒第1節 賑わいと活気にあふれる商工業の振興に、ジェンダー平等のマークが付けられていただけであった。

一方、復興および持続可能性において重要と考えられる、第4章 多彩な人材が活躍し誇りと活気にあふれるまち⇒第2節 持続可能な漁業・水産加工業の振興、同第3節 魅力的な農林畜

産業の振興，同 4 節 地域資源を生かした観光事業の振興，同 5 節 企業誘致の推進と新たな産業の創出，同第 6 節 未来の産業を担う人材の確保と育成，第 5 章 豊かな心を育み命を未来につなぐまち⇒第 3 節 いのちを守る防災教育の推進，同 5 節 豊かな地域社会を育む生涯学習の推進，第 6 章 市民の声が共鳴し市民と行政が共に創るまち⇒第 1 節 市民に寄り添い信頼される行政運営の推進には，ジェンダー平等のマークはなかった。

これは，第 1 章 4 節において男女共同参画社会の推進が掲げられていることで，産業や行政運営に関しては，ジェンダーの視点による取り組みと指標をあえて掲げる必要はないと判断されたものと考えられる。

さらに，2017（H29）年には，東日本大震災後初めての石巻市男女共同参画基本計画の改定が行われたが，第 3 次計画の位置づけを示したものが図 4-11 である。



（出所）石巻市（2017）「石巻市男女共同参画基本計画（第 3 次）」 p2

図 4-11 石巻市男女共同参画基本計画（第 3 次）の位置づけ

#### 4.4.3 小括

以上、東日本大震災を対象に、復興フェーズについて詳しく検証を行った。

復興体制については、復興計画の策定委員の女性割合（市町村平均 14.9%）、復興計画の策定や推進における男女共同参画部局の連携（策定・推進の事務局の構成員に入っている市町村 18.3%、意見を照会した同 26.8%で、連携無し 46.3%）と低調であった。復興計画策定にあたっての、女性や若者をはじめ多様な意見を反映のための工夫としては、住民説明会や住民参加のワークショップが半数弱の市町村で行われたものの、「関係団体への個別ヒアリングを実施した」「世帯単位でなく個人単位のアンケート調査を実施した」は各 2 割強であった。

さらに、復興計画の内容として、「子ども・障害者等あらゆる人々が住みやすい共生社会を実現する」挙げた自治体は 6 割にとどかず、「若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会を被災地域で確保する」は 4 割、「まちづくりへの、女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境に努める」は約 2.5 割、「復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進する」は 2 割を切った状態であった。

これを踏まえ、宮城県および石巻市の復興計画を対象に事例検討を行った結果、当初段階ではジェンダーの視点はほとんど反映されていなかったが、復興が本格段階に入ると、平常時の課題との共通性が意識される形となっていた。

宮城県の当初の復興計画（2011（H23）年 10 月）は、理念としてジェンダーの視点への言及が見られたのみであったが、県の長期総合計画と復興計画の進捗管理のため、両計画の中期的な実施計画としての「宮城県将来ビジョン・震災復興実施計画」（2012（H24）年 3 月）が作成された段階で、震災に伴う勤務形態の変化や、生活環境および養育環境の変化による児童虐待や DV の増加の懸念に言及しつつ、多様なニーズに対応した保育サービスの促進、児童相談所および福祉事務所などにより、相談対応体制を強化することも盛り込まれていた。また、平常時から取り組まれている産業活動の基盤となる人材の育成・確保における女性活躍促進事業が取り上げられた。

2015（H27）年の改定版においては、地方創生政策と復興政策を一体のものとして捉える形で計画が作成され、女性の活躍とともに、若い世代の結婚・出産・子育ての希望を叶えるとして、若い世代の経済的安定、結婚・妊娠・出産・子育ての切れ目のない支援、子育て支援の充実、仕事と生活の調査の実現が盛り込まれた。また、子育て中の女性を含めた、女性や中高年の就労支援についても明記された。

しかし、県の復興政策の検証報告において就労の項目を見ると、男女別・産業分類別などの雇用状況の分析ではなく、支援事業として掲げられた内容も、平常時の対策に紐づけられているものであり、復興事業として特別に予算を確保し実施する形にはなっていなかった。また、若年女性の流出は過疎化に決定的な拍車をかけるが、社会に出る前や結婚する前の若年女性を対象とした、定住につながるような支援は盛り込まれていなかった。

石巻市の復興計画も、宮城県と同様の経過と内容をたどっている。

ただし、石巻市役所へのインタビューの結果、震災後に悪化した福祉、子育て、虐待・DV といった課題に迅速に対応するため、2014（H26）年に庁舎内に虐待防止センターを立ち上げ、関連部局が連携する形で窓口を一本化し、地域、NPO・ボランティア、学校、専門職、県の相談機関や警察などと連携し、対応にあたってきたこともわかった。

## 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

4章では、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を明らかにすることを目的として、国の防災政策へのジェンダー視点の導入状況について整理したうえで、予防、応急対応、復興の3つのフェーズにわけて、自治体レベルの実際の取り組み状況について検証した。

その結果、予防と応急対応についてはジェンダーの視点がある程度反映されていたが、復興については不十分な状況が明らかになった。

東日本大震災から5年度後に起きた熊本地震に関する内閣府による調査においても、復興計画の策定プロセスへの女性の参画度合いは1割強と、東日本大震災時と変わらなかった。また、女性が仕事と子育ての両立が厳しくなっているとの認識がありながら、復興事業として子どもの預かり支援を行っている自治体もほとんどないという状況であった。

このような復興期のジェンダー視点の弱さの背景として、わが国の防災政策がもっぱら災害発生直後から間もない時期の応急対応に比重を置いており、防災の政策体系においても実施体系においても、平常時の福祉・子育て・貧困といった幅広い課題と結びつけて災害被害の軽減を図るという「災害リスク削減」の考え方が前提となっていないことが挙げられる。その結、とりわけ復興フェーズにおけるソフト対策が十分考慮されず、予算も配分されない傾向が浮かびあがった。

それでも、国の「防災基本計画」「男女共同参画基本計画」におけるジェンダー視点の防災・復興対策の必要性が記述されるようになり、「男女共同参画の視点の防災・復興ガイドライン」が策定された意義は大きい。特に後者のガイドラインでは、ジェンダーの視点を通して、災害被害の複雑さ、平常時の課題との連続性、背後にある社会構造の問題を顕在化させ、復興課題にも深く踏み込む形となっており、今後の日本の防災政策全体のあり方を変えていく潜在力を持っていると考える。

ちなみに、2004（H16）年のスマトラ島沖地震で甚大な被害を受けたインドネシア・アチェ州の復興庁は「ジェンダー方針」を導入している。復興庁もしくはそのパートナー団体が行う事業の計画書は、どのセクターの事業であれ、ジェンダー別統計に基づいて作成されていなければ受理されず、事業の評価にもジェンダー別統計が活用された（各課題領域で男女に与えた影響の違い、男女が復興事業から得た利益の格差などを注意深く分析・モニタリング）。そして、2008（H20）年には、ジェンダー別統計の不足を補うため、国連機関や地元女性団体が協力し、保健、経済、土地、政治、教育、人口などの領域で合計204に及ぶジェンダー別の指標が整備されたという（池田 2014）。

こうした事例も参考に、今後は、国内でも復興フェーズを対象とした対策の提案と実践性を高めるための指標づくりを行っていくことが不可欠と考える。

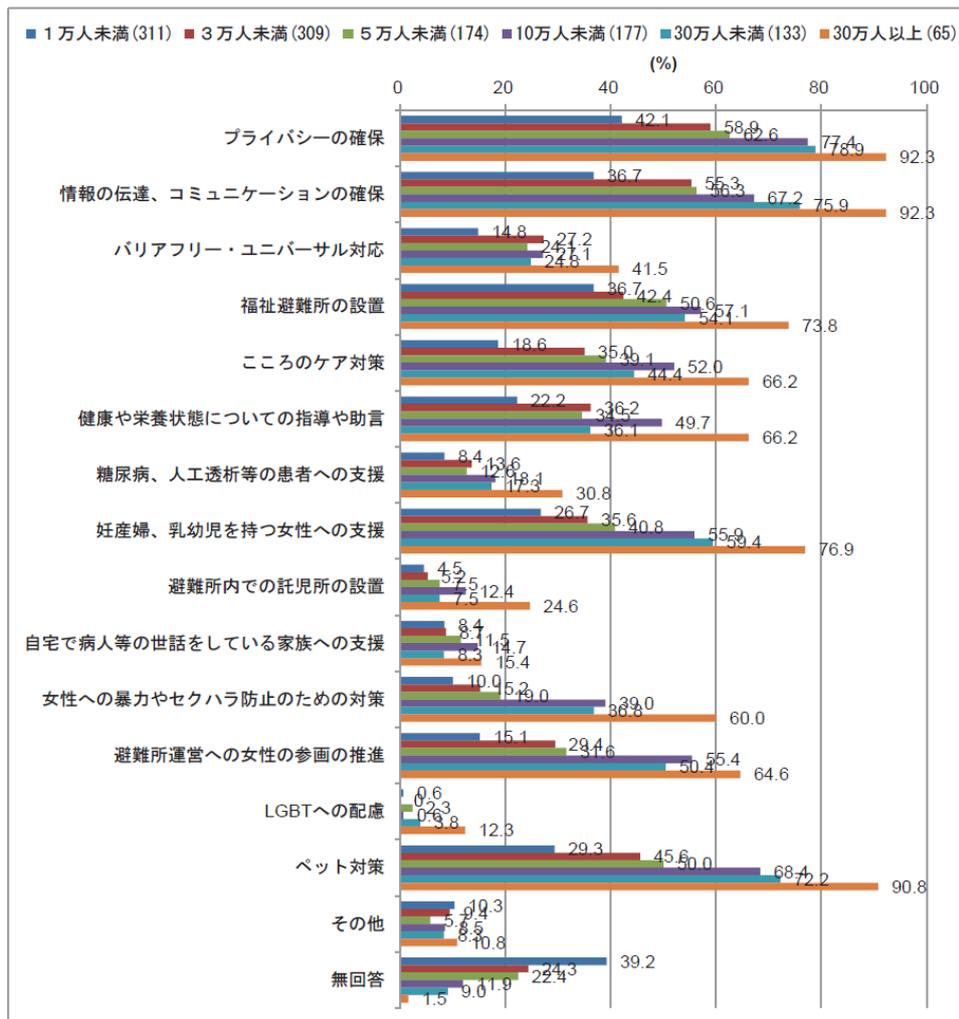
また、石巻市では、震災後に変化する市民生活の課題に対応するため、包括的な相談支援体制が構築されたことに触れたが、表面的に復興計画を読み込むだけでは見えてこない、こうした復興に対応したガバナンスの変化などを詳しく捉えるために、個別の自治体の対応状況について詳しく調査することの重要性も改めて明らかにすることができた。

なお、自治体によっては、都市基盤整備を中心に、事前復興計画を策定しているケースもあるので、その中に、ソフト面や復興体制なども含めて、ジェンダー関連項目と指標を盛り込むことも考えられる。復興期の課題は平常時の課題と結びついているだけに、防災政策として議論されにくい側面があるだけに、しっかりとした議論が必要である。

そのためには、ジェンダー視点からみた課題の発見、課題を生み出す構造的な背景の分析、そして政策の評価を重ねていくことが不可欠と考える。

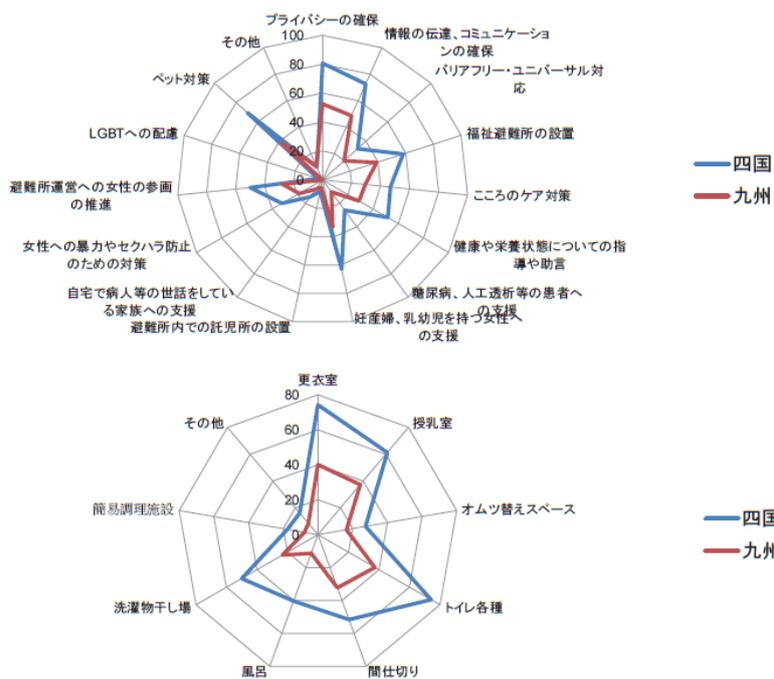
なお、予防フェーズにおいては、「2017年調査」の結果から、自治体の人口規模による対策の格差が生じている可能性が示唆されている。図 4-12 は、市区町村自治体が作成している避難所運営に関する指針等の内容に、ジェンダーや多様性に関する配慮項目があるかどうかを聞いた結果を、人口規模別に分析したものである。

人口規模が大きくなるほど、予算が確保しやすくなり、また、危機管理部局は人員に余裕を持つことができ、男女共同参画部局も兼務でなく専任の職員を置くケースや、男女共同参画センターを設置しているケースが増えるであろうことから、情報量、連携のしやすさが増大し、対策が全体として進みやすくなっていく可能性が考えられる。



(出所) 大沢真理編 (2019)「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」 p.36

図 4-12 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



(出所) 大沢真理編 (2019) 「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」 p.16

図 4-13 避難所に関する指針等の記述内容の比較 (四国と九州)

ただし、人口規模が小さくても取り組みを進めているケースもある。大沢は「2017年調査」のデータから、同じ人口規模の基礎自治体を擁する、九州と四国の避難所運営に関する指針等の記述内容を比較している(図4-13)。その結果、四国のほうがどの項目も記述度合いが高いことがわかる。この調査では、このような差異が生じた理由は明らかにはされていないが、四国は南海トラフ地震による過酷な被害が想定されていることによる危機感の表れという可能性もある。いずれにしてもこの分析は、人口規模だけが対策の充実の要因ではないことを示している。

とはいえ、予防対策の充実が、そのまま応急対策の質を保証するとは言えない。

たとえば、前述のとおり、人口規模が大きいほど予防対策の充実が図られる傾向にあることが推測されるが、大都市の人口が非常に多い自治体よりも、人口規模が小さい地方の自治体のほうが、被災者の個々の状態を把握しやすく、住民の共助も期待できる可能性がある。そのため、小規模な自治体でも、行政の内部連携や、行政と住民・市民の連携、女性防災リーダーの育成、受援力計画の充実などにより、きめ細やかな支援につなげることも可能と考える。

なお、応急フェーズについては主に「熊本地震調査」に基づいて検証したが、被災した市町村の災害対策本部員に占める女性の割合が5%前後と、東日本大震災時と変わらない状況であり、避難所における育児・介護・女性等への支援の指示が災害対策本部からはあまり積極的に出されなかったことや、男女共同参画担当部局の職員が災害対策本部で何らかの働きかけを行った市町村も1割に満たない状況が明らかになった。避難所の整備状況も十分とはいえ、特に女性に対する暴力防止の措置は4割の自治体で行われていなかった。さらに、福祉・子育て領域で

活動する団体や女性団体、地域の女性リーダーとの連携が低調という実態も明らかになった。

以上から、防災会議の委員や危機管理部局の女性職員の比率だけでなく、行政内外の連携を強化し、地域の社会資源の力がうまく引き出せるような体制づくりも重要と考える。また、平常時の備蓄物資の充足、情報支援、人材育成、災害時の支援については、小規模自治体を都道府県がバックアップするような仕組みも検討が必要であろう。

いずれにしても、個別自治体の事例分析を詳しく行うことも不可欠である。そこで、5章では、大阪北部地震で被災したP市を事例に、応急対応における庁内体制、行政と住民の連携関係、そこでの女性リーダーの活躍状況等についても詳しく分析し、提言につなげる。

## <注>

4-1) プレ調査の対象となった複数の基礎体のうち、1自治体に直接訪問して半構造化インタビューを行ったほか、調査に直結する防災関連の専門用語や法律・政策、女性の防災活動に関する用語集を作成した。

4-2) 令和3年版「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」(内閣府男女共同参画局)(最終アクセス 2022年9月25日)

<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2021/report.html>

4-3) 内閣府男女共同参画局「平成24年版 男女共同参画白書」より

4-4) この法改正において、緊急に安全な場所への避難行動が必要な際に、特に支援が必要な人を「避難行動要援護者」と呼称する形となった。そのため、要配慮者とは、災害時に特に配慮や支援が必要と想定される人々の総称ではあるが、その要配慮者の中でも緊急避難行動の際に支援が必要な人を「避難行動要支援者」と呼ぶようになった結果、単に「要配慮者」と言った場合、そのほとんどが、避難生活期に支援が必要な人を指すと考えてよい。

4-5) 「人道行動における子どもの保護の最低基準(CPMS)」日本語版は、セーブ・ザ・チルドレン ジャパンのウェブサイトから入手できる。(2022年9月25日最終アクセス)

<https://www.savechildren.or.jp/scjcms/press.php?d=3235>

4-6) 「災害時における乳幼児の栄養～災害救援スタッフと管理者のための活動の手引き」の日本語版および関連情報については、専門団体のネットワークである、母と子の育児支援ネットワークのウェブサイトから入手できる。(2022年9月25日最終アクセス)

<https://i-hahatoko.net/>

4-7) 「緊急時の教育のための最低基準」に関する解説は内閣府国際平和協力本部事務局(PKO)のウェブサイトを読むことができる。

「@PKO なう! 第33回「緊急時の教育のための最低基準」(国際平和協力研究員 外山聖子)

[https://www.cao.go.jp/pko/pko\\_j/organization/researcher/atpkonow/article033.html](https://www.cao.go.jp/pko/pko_j/organization/researcher/atpkonow/article033.html)

(2022年9月25日最終アクセス)

4-8) 石巻市まち・ひと・しごと創生総合戦略推進会議 平成28年度第2回会議(10月11日)資料(2022年9月25日最終アクセス)

<https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10051050/1234/20150604181445.html>

## 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章では、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換え可能性を念頭に、女性が主体となって取り組む防災活動の意義とエンパワーメントのあり方について検討する。分析の対象としては、近年の社会の変化と災害とジェンダーをめぐる議論の深化を踏まえ、集団ではなく、東日本大震災前後に登場してきた複数の女性防災リーダー個人に焦点を当てる。

とはいえ、2章で触れたように、戦前から女性主体の防災活動は存在すること、そして、災害被害の拡大や災害対応力の要因を社会の中に見ていこうという脆弱性論と、日本における政治・経済・社会をめぐるジェンダーに起因する課題を踏まえると、女性主体の防災活動は、時代状況と併せて分析する必要があると考える。

そこで、まずは戦前・戦後から現在にいたる女性主体の防災・災害支援・復興の取り組みの動向について、時代背景とともに見たうえで、個人に焦点をあてた事例研究を行う。その際、活動の取り組み内容だけでなく、リーダーシップの発揮に至るまでのエンパワーメントの過程、そこで培われたネットワークにも着目して分析を行う。

さらに、自治体による女性防災人材育成の取り組み事例を複数取り上げ、その自治体の地域防災領域の体制との関係で特徴を見たとうえで、全体を通じた考察を深める。

### 5.1 女性主体の防災活動の分析の目的とその方法

本研究の目的は、地域防災領域へのジェンダーの視点の導入が、災害対応力の向上につながることを明らかにすることにあるが、政策はもとより、地域コミュニティにおける実際の女性参画状況を見ていくことが不可欠である。

そのため、この5章では、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換え可能性と女性の防災活動との関係について、女性防災リーダー個人に焦点をあてて分析を行う。

その理由としては、人々のライフスタイルや価値観が多様化し、女性も多様化しているため、たとえ地域コミュニティに根差した活動といえども、女性を集団として捉えることが難しくなっていること、また、東日本大震災以降は、従来と異なる多様な経歴の女性防災リーダーが登場していることが挙げられる。

たとえば浅野富美枝も、『みやぎ 3・11「人間の復興」を担う女性たち——戦後史に探る力の源泉』（2016）において、東日本大震災の被災地で支援活動に尽力した女性リーダーを複数取り上げ、その活動の原動力がどのように構築されたのかについて、ライフヒストリー研究の手法も用いて考察しているが、そこでは、彼女たちが生きてきた時代状況と女性としての悩み・葛藤、それを乗り越えていく様子、つまりエンパワーメントの過程が詳しく描かれている。

特に、近年は人々のライフスタイルや価値観が多様化し、女性も多様化しているため、女性を集団として捉えることが難しくなっていること、近年、多様な経歴の女性防災リーダーが登場していることも踏まえ、個人に焦点を当てることは有効と考える。

ただし、従来の同質的な集団としての女性の活動も、女性が地域社会での相対的な地位の低さを乗り越え、発言力・影響力を発揮する上で重要な役割を果たしてきたことも事実である（浅野幸子 2008）。

もちろん、そうした女性たちの防災活動は、社会・経済・政治などの社会構造との関係におい

でも見ていく必要があることはいうまでもない。

災害の被害や被災からの回復のあり方が、社会構造と密接に結びついていることを前提とすると、防災領域における女性主体の防災活動を表面的に賞賛するだけでは、根本的な対策にならず、災害リスクおよび被害の根本的な削減に結び付かず、災害からの回復の遅れや被害構造の再生産につながる可能性もあるためだ。

たとえば、本来は行政が取り組むべき対策が不十分であるために被害が拡大している状況や、地域社会の中での女性の相対的な発言力・影響力の低さから、資源や支援にアクセスできない状況をそのままにして、女性たちが直面する困難に対応し続けたとすると、それは、たとえ結果論であったとしても、実態は、行政や地域社会による女性の一方的な動員や搾取ということになってしまう可能性がある、ということである。

そこで、事例検討に入る前に、戦前・戦後から現在にいたる、女性主体の防災活動について取り上げ、時代背景とともにその特徴・意義・課題について見ていく。

その上で、多様なタイプの女性防災リーダーの活動背景と取り組みについて、事例研究を行うが、その際、3章で述べたように、個人のエンパワーメントに関する分析モデルを応用する形で分析を進める。

その際、活動の取り組み内容だけでなく、リーダーシップの発揮に至るまでのエンパワーメントの過程、そこで培われたネットワークの分析を通して、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えの可能性と、地域防災領域の活動を担う女性のエンパワーメントのあり方について検討する。

## 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

まず、女性主体の防災活動の歴史的経緯とその特徴について見ていく。

すでに述べたとおり、戦前の段階ですでに、出稼ぎや漁業などにより男手の足りない地域を中心に、女性主体の消防組織が結成されていたことがわかっているが、戦後は、地域婦人会等を基盤とした女性主体の防火・防災組織（婦人防火クラブ等）の結成が全国に広がった。

近年、地縁に基づく女性主体の防火・防災組織は、高齢化・地域組織離れなどにより減少しているものの、災害時には、近隣関係にもとづく共助活動の重要性が高まるため、こうした地縁型の女性防災組織の活動や特徴について把握することは不可欠といえる。

実際、東日本大震災の被災地ではそうした組織が残っている所も少なくなかったため、災害直後から各地でさまざまな共助活動が行われた（浅野幸子 2013）。

一方で、地縁とは異なる形の、市民活動や社会運動としての性格が強い女性主体の防災活動も展開されており、特に、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災では特徴的な動きが見られる。

加えて、東日本大震災以降は、徐々にジェンダーの視点による防災の取り組みの重要性についての認識が広まったこと、引き続き大小の災害が頻発していることから、多様なタイプの女性主体の防災活動やネットワーク、女性防災リーダーも登場している。

そこで、先に地縁型の女性の防災活動について詳しく見たうえで、関東大震災、阪神・淡路大震災ならびに中越地震、東日本大震災における女性主体の活動について概観し、最後に2010年

代後半から現在にいたる動向について見ていく。

### 1) 地縁を基盤とした女性の防火・防災活動

近世までは、城下町や代官支配地等にはその地域の実情に応じた火消しの仕組みがあり、それ以外では名主や 5 人組が中心となった駆けつけ村民による臨時火消しが機能していた。明治維新後、近代的な消防組織化が進められるも、当初は町内や集落の有力者や有志による私設の消防組が大半であった。

明治 21 年の市制町村制の導入とともに、消防組の全国的な統一化をはかるとともに、自発性に頼るだけでなく、必要に応じて知事主導で積極的に設置する政策がとられた。この時、名称は同じでも勅令による法的な裏付けをもつ指揮命令系統を持った新しい消防組が誕生するが、これが現在の消防団の前身となっている。

その成員は内務省令により男子に限られたが、すでに述べたように、漁村地帯では、出漁中や出稼ぎで消火活動の担い手が少ないため、女子消防隊を編成するケースも見られた（日本消防協会 2013: 84-86）。

戦後も、全国的には常備消防の整備が不十分な時期がつづき、すぐに消防車や救急車がかけつけることが難しい地域が多かったこと、出稼ぎや遠洋漁業などにより働き盛りの男性が不在傾向の地域も少なくなかったことなどから、女性の力で火災予防に取り組もうと、婦人会などを基盤として、婦人防火クラブ等の名称で、女性主体の地域の防火組織の自発的な結成が全国に広がり、消防行政も後追いの形でその支援に取り組んできた。

こうした動きは、戦後の GHQ による女性解放を重視した占領下政策と、戦前から続く生活改善や女性の地位向上の運動、そして戦前の軍国主義への反省・反動などを起爆剤にして、家庭と地域の民主化と女性の地位向上を目指したさまざまな活動が全国で活発化ことが根底にある。農山漁村から都市部まであまねく存在した地域婦人会組織も、戦後はまさにそうした活動の基盤となったのであり、筆者は、そうした活動の活発化が婦人防火クラブの広がりにも寄与していると考えられる。

例えば、1964 年の新潟地震後に、新潟県の婦人会組織（新潟県婦人連盟）が中心となり、被災主婦約千人へのアンケートをもとに報告書『新潟地震とわたしたち』をまとめたが、その中で、育児用品などが十分に届かなかった原因として、自治体の災害対策本部に女性がいないという問題を指摘している（新潟県婦人連盟・新潟県教育委員会・新潟県選挙管理委員会編 1965, 浅野 2007）。

堀は、女性たちの手で災害経験を記録に残す活動に焦点を当て、阪神・淡路大震災以前の記録を複数取り上げているが、その中で、この『新潟地震と私』についても紹介している。堀は、新潟県婦人連盟の 1960 年代の活動状況にも詳しく触れているが、草の根の女性たちの参加による広範な学習と、身近な暮らしの場での生活改善からまちづくり（政策提言を含む）にいたる実践が、相互に細やかに積み重ねられてきたことを踏まえ、この記録集発行は、平常時からの活動実践、団体組織の基盤の上に作成されたものであると推測している（堀 2015）。

保守的とみなされる傾向もある地域婦人会などの地縁型の女性組織ではあるが、古くから生活防衛のために集団として助け合ってきた側面があり、特に戦後の民主化の流れの中では、生活をめぐる厳しさと男性優位の地域社会の中で、生活防衛と女性の地位向上を目指して子育て、環境、福祉、消費者問題など、幅広い活動を展開してきた歴史的経緯を踏まえれば、地縁にもとづく女性主体の地域防災活動も、一面的にみなすべきではないと考える。

なお、『婦人防火クラブ 50 年——その歩みと展望』によると、1957 (S32) 年時点で、全国 32 県において 490 クラブ (139,034 人) が結成されていた (日本防火協会 2013: 174-175)。その後もクラブ数・クラブ員ともに増え続け、阪神・淡路大震災が起こる前年の 1994 (H6) 年には 14,894 団体・2,471,996 人となっていた。翌年の阪神・淡路大震災で 15,032 団体・2,528,147 人とピークを迎えるが、2001 (H13) 年ごろから急減し、2021 (R3) 年 4 月 1 日現在で、7,236 団体・1,079,273 人となっている (注 5-1)。会員急減の背景としては、若い世代の地域組織離れ、高齢化、経済低迷による働く女性の増加、平成の大合併などがあると考えられる。

こうした地縁にもとづく女性たちの防災活動内容は地域によって異なり、現在でも消防団並みの消火訓練を行う団体も一部で見られるが、全体としては、平常時の防火啓発と、災害時の炊き出しを中心に活動することが多く、外部からは、男性中心の地域防災活動の補助的な役割とみなされる傾向にある。

しかし、婦人防火クラブのメンバーは、地域の婦人会組織とメンバーが重なっていたり、民生委員がメンバーとして入っているケースも少なくないため、独居の高齢者宅を訪ねて火災を起こしそうな個所の改善を促すなど、他のテーマの活動と各世帯のつながりを生かした取り組みもめずらしくはない。近隣・集落・自治体・郡・県といったつながりの中で、災害時に被害が少ないエリアから人を出し合うといった相互支援や、全国的な募金活動が行われることもある。

なお、消防団の男性の担い手が減少する中で、女性消防団員に光が当たるようになり、総務省消防庁も、女性団員を積極的に増やそうと努めてきた。

とはいえ、消防白書を見ると、女性の消防団員についてその団員数が記載されるようになるのがようやく 1994 (H6) 年発行の平成 6 年版からである。また、1998 (H10) 年発行の平成 10 年版では、女性消防団員が活躍する事例がコラムとして紹介されていることから、この時期より本格的に女性消防団員の増加に本格的に力を入れ始めたと考えていいだろう (注 5-2)。

とはいえ、女性消防団員の多くが機能別消防団として活動しており、消火訓練も行うが、広報・啓発活動、応急救護の指導、地域によっては高齢者宅の見回りなど、これまでの地縁型女性防災組織と同様の取り組みを担うケースも少なくない。こうした活動も極めて重要であるが、消防団全体の中では、周辺的な存在とみなされていることは否定できない。

例えば、2013 (H25) 年 12 月に成立した「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」においても、女性防火クラブについての記述はあるが、女性消防団については触れられていない。消防団の中に、女性消防団も含まれるという前提に立っていることがその要因と推察されるが、女性の活動の不可視化の一端がうかがえる。

## 2) 関東大震災における女性たちの支援活動と社会運動

関東大震災については、2 章で取り上げた辻由紀の「女性たちの支援活動と復興への回復力」(辻 2016) に加え、折井らの『女たちが立ち上がった——関東大震災と東京連合婦人会』(折井美耶子・女性の歴史研究会編著 2017) を参考に、女性主体の活動について概観する。

1923 (T9) 年 9 月 1 日に起きた関東大震災では、地縁関係での支援活動も行われたほか、愛国婦人会、九段の本部が焼けなかったことから、罹災者の収容、炊き出し、児童相談所・救療所の開設などを行っている。

また、大正デモクラシーの盛り上がりを背景に台頭していた、立場の異なる複数の女性運動家が中心となり、多くの女性団体も加わる形で東京連合婦人会が設立され、国や自治体とも連携関係を構築しながら、女性の立場に立った被災者支援、復興支援、政策提言などに取り組んだ。

平塚らいてう、金子しげり（後の山高しげり。戦後は地域婦人会の全国組織の会長も務める）といった女性運動家が、災害救済婦人団を立ち上げ、募金や講演によって集まった資金の寄付や書籍や雑誌を集めてバラック図書館や小学校に寄付するといった活動を行っている。

さらに、東京市社会局からの乳幼児へのミルク配布の協力を依頼された女性リーダーたちの連携した活動がきっかけとなり、同年9月28日に東京連合婦人会が設立された。

大正デモクラシーにより多くの女性団体がたちあがったものの、バラバラに活動していたために、こうした動きは社会的にも注目されたという。

参加団体を見ると、日本基督教婦人矯風会、YWCA（日本基督教女子青年会）、東京女医会、愛国婦人会、婦人平和協会、婦人協会、関東罹災者救護婦人会、女子大その同窓会、公立・私立の高等女学校、そして職業婦人団体の参加もあった。

東京連合婦人会は、発災から1か月強のうちに女性たちの被災の実態調査を行い、政府の臨時震災救護事務局と連携関係を構築しつつ、会の内部に職業部（失業対策。のちに授産部と労働部に分かれる）、社会事業部（のちに社会部へ。教育部と連携した個別調査の実施）、研究部（のちに政治部へ。公娼廃止などの調査研究と活動）、教育部（調査カードの作成、今後の女子教育のあり方の検討など）を立ち上げ活動を進めた。

また、政府資金や華族による支援団体からの資金をもとに、布団や襦袢の縫製を請け負う形で、被災者支援と失業女性の支援という二重救済を実現したが、これがのちに東京市社会局の授産場の開設につながっている。

公娼廃止運動は従来から行われてきたが、関東大震災により遊郭内で逃げ遅れた多くの娼婦たちの犠牲を目の当たりにしたことで、東京連合婦人会のもとで運動が強化され、その過程で男性の政治家たちへの協力をもとめた。しかしその道のりは厳しく、女性に参政権がない現状を痛感したことから、東京連合婦人会として公民権・参政権獲得運動へと動き出すこととなる。

なお、関東大震災をきっかけとして、民間による婦人会館の建設も相次ぎ、困窮女性や母子の保護、一般女性への教育などが行われたが、中には、後年、女学校の設立につながったケース（品川女子学院）や、男女共同参画センターの起源となったケース（横浜婦人会館→現・横浜市男女共同参画センター）もある（辻 2015, 2016）。

ちなみに、東京連合婦人会は1942（S17）年に解散し、大東亜生活協会となっている。折井らはその後の経緯をたどった上で、関東大震災という緊急事態に思想・信条・立場を超えて女性たちが団結し、共通の願いでもある廃娼運動と婦選獲得運動の団体を生み出すことができたことは大きな成果であると述べつつも、団体加盟の組織として確立していくなかで、当初の熱気は低下し、「全体としては無から有を生み出す熱意に欠けているように見える。満州事変以降は次第に国策に沿った活動になっていった」と指摘している（折井美耶子・女性の歴史研究会編著 2017: 37）。

折井らの指摘と、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災における女性主体の活動を、時代背景とともに検討した辻の論考も踏まえると、関東大震災における女性主体の活動については、以下のように捉えることができる。なお、議論をわかりやすくするために、あえて戦時体制の問題は横に置く。

また関東大震災は、「近代国家の形成・発展にあたり構築されてきた国家と市民社会の緊密な相互関係の中で、女性たちの貢献する領域が拡大する契機となった」そして、「女性たちは救護活動、そして社会事業の担い手として政府の任務を分担し、その経験を通じて社会課題を政府と共有するだけでなく、課題を解決するための政治活動にも乗り出した」（辻 2016: 197）。

その背景には、当時の女性たちが政治的にも社会的にも十分な権利をもっていなかったこと（その結果、被災による困難の厳しさが改めて浮かびあがった）、一方で、社会的に見ればごく一部の恵まれた層ではあったが、明治以降の女子教育の進展を基盤とし、労働運動などの社会運動が盛り上がりを見せる中で、女性地位向上・男女同権を目指す女性リーダーたちが誕生していたことが大きい。

こうした女性リーダーたちによる救援活動は、調査を下敷きにするなど科学性もともにとづいており、また女性の組織力と、課題発見力および政策提言力をもって政府との協働関係をも引き出し、そして、廃娼運動と女性の参政権の獲得運動、つまり、性支配と政治支配という災害の脆弱性を生み出す社会構造自体をジェンダー平等なものへ組み替えようという挑戦に至った。

しかし、それらの運動は、既存のジェンダー不平等な社会関係/社会体制ゆえに、十分に目的を達成することはできなかった。

ちなみに、前節に触れたとおり、戦後の地縁を基盤とした女性たちの防災活動の広がりも、戦後の民主化の流れの中で、農山漁村を含む草の根の女性たちも、身近な暮らしの場から女性の地位向上に取り組み、同時に広域に連携して幅広い社会課題取り組んでいたことに触れた。

このような取り組みが全国に広がった背景には、GHQによる女性開放政策を契機に、戦前からローカルからナショナルの各レベルで活動していたリーダー層の女性たち（いわゆる活動家とみなされた人だけでなく、地方・地域の名望家層や国・地方行政の女性職員・女性教員などを含む）が、戦前から厳しい状況に置かれてきた草の根の女性たちと歩みをとにも取り組んできた歴史があるが（上村 2007; 浅野幸子 2008）、女性の力で荒廃した生活と社会を立て直したい、そのプロセスを通して女性の地位を向上させていきたい、自身の能力を発揮したいという、集合的な意思があったと見ることもできるだろう。

### 3) 阪神・淡路大震災、新潟県中越地震

国内の災害とジェンダーの動向について語る上で、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震を外すことはできない。

ただし、これらの災害については、女性やジェンダーの視点を入れて記述された記録や論文等が一定程度存在するため、個々の災害の詳しい状況には触れず、それぞれの災害がジェンダー視点から見てどのような特徴をもち、どのような社会的な影響を及ぼしたのかについて概観する。

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、戦後の高度に発展した大都市を襲った初めての大規模災害である。すでに述べた通り、女性の犠牲割合の高さが目立ったことに加えて、避難所での支援の質や性暴力・DVなど、多様なジェンダー課題が指摘された（石井・山崎・生井ほか 1996; ウィメンズネット・こうべ 1996; 相川 2017）。

しかしながら、こうした課題認識は社会に広く共有されるにはいたらず、政策にも反映されることはなかった。

とはいえ、被災者支援にも多くの女性たちが関わった。地域婦人会や生活協同組合の組合員など地域に密着した活動をしている人、福祉活動に取り組む人などが、地元地域で、仮設住宅で、復興公営住宅で、さまざまな助け合い活動や支援を展開している（中村・森・清原 2004）。

また、阪神・淡路大震災以降、地道に災害と女性をめぐる困難・課題の発信に努め、その後のこの領域の展開に大きく寄与してきたウィメンズネット・こうべは、震災前から女性の人権問題などに取り組んでいたメンバーたちが、地震後に女性支援を目的に立ち上げた女性支援ネットワークの活動の中で生まれた団体である（女性と子ども支援センター ウィメンズネット・こう

べ 2012)。

2004 (H16) 年 10 月に発生した新潟県中越地震では、初めて内閣府の男女共同参画局より現場に職員が派遣され、避難所の改善などが行われたことは、その後の国の政策に大きな影響を及ぼしたといえる。

なお、主な被災地となった長岡市では、防災分野における男女共同参画の推進を目的とする、新潟県中越大地震「女たちの震災復興」を推進する会という団体も誕生し、内外に被災地の女性の声を発信した（新潟県中越大地震「女たちの震災復興」を推進する会編 2010）。

このように、新潟県中越地震と国の防災政策へジェンダー視点が入ったことを受け、災害と女性/男女共同参画をテーマに学習を行う男女共同参画センターや女性団体も少しずつ現れるようになったが、自治体における具体的な対策の進捗は芳しいものではいえない（全国知事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会 2008）。

なお、阪神・淡路大震災は、1980 年代までに成熟した日本型レジームの限界が見え始め、その改革が模索されはじめた時期に発生した（辻 2016）。

そのため辻は、阪神・淡路大震災による影響として「ジェンダー・階層・身体など様々な理由に基づく「脆弱性」を持つ人々の多様なニーズ対応しきれない行政の限界」が認知されるとともに、市民のボランティア活動の有効性が賞賛されるようになったが、それは、並行して、新自由主義のロジックにより、行政が直接供給するサービスが切り詰められるプロセスとも重なったと指摘している（辻 2016: 197）。

つまりこの時期に、政府自身が、とりわけ社会保障サービスの共有責任を、広く分担することを求めるようになり、「公共」領域の主体が、民間企業、ボランティア・NPO、地域コミュニティへと広がったのである。

そして、男女共同参画政策もこうした潮流と同時期に進められことから、辻は「いわば切り詰められる「公」と「拡大される「公共」という二つの領域への女性の参入を促す」形になったこと、そして「公」が切り詰められれば女性はさらに脆弱な存在にしかならないと指摘しているが（辻 2016: 197）、その状態がさらに進んだ先で発生したのが東日本大震災であった。

## 5.2.2 東日本大震災以降

### 1) 東日本大震災における女性主体の活動

1 章でも触れたが、2011 (H23) 年 3 月に発生した東日本大震災と福島第一原発事故の災害では、被害地内外の女性団体や男女共同参画センターなどが、女性や子育てなどの視点で支援活動や復興に取り組んだ（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編 2012; 日本 BPW 連合会・日本有職婦人クラブ全国連合会編 2012; 萩原・皆川・大沢編 2013; 浅野富美枝 2016; せんだい男女共同参画財団編 2017; 浅野富美枝・天童 2021）。

さらに、東日本大震災では特徴的な女性のネットワーク組織が生まれた。

一つは、2011 (H23) 年 12 月に設立された、男女共同参画と災害・復興ネットワーク (JWNDRR) である。中心となったのは元国会議員で千葉県知事も務めた堂本暁子氏と、ジェンダーの研究領域を牽引してきた御茶ノ水大学名誉教授の原ひろ子氏らで、個人から団体まで広範な女性の連合体を構築した。

中心メンバーは、震災発生後間もない時期から活動を開始しており、2011 (H23) 年 6 月には日本学術会議でシンポジウムを開催することで、女性、ジェンダーの問題に関心を持つ幅広い市

民、専門家、行政関係を集め、被災地の課題を社会へ向けて広く発信した。その後、ネットワークの立ち上げに至り、特に政策提言活動を中心に国内外で活動を展開してきた。

その活動の詳細は、記録誌『女性を変えた災害復興～男女共同参画と災害・復興ネットワークの10年』（男女共同参画と災害・復興ネットワーク 2022）で確認することができる。また、国際会議での積極的な政策提言活動とその成果は、スティール若希/レア・R・キンバー「女性のアドボカシー活動と提言——仙台防災枠組をめぐる国際連携」（2019）に詳しくまとめられている。

なお、当初はジェンダー視点が含まれていなかった、国の東日本大震災の復興にかかわる方針や法律へジェンダー視点の反映されたこと、第3回国連防災世界会議に向けて国際会議へ積極的に参画し、国際的なフェミニストとも連帯しながら、仙台防災枠組みにおけるジェンダー視点にかかわる内容にも影響を与えたことは特筆に値する。

もう一つは、2011（H23）年6月に設立された東日本大震災女性支援ネットワークである。やはり、女性の人権にかかわる問題、ジェンダー平等の実現に取り組む市民団体のリーダーや専門家の個人が集まって立ち上げられ、主に、調査、政策提言、研修をテーマに、チーム制で活動に取り組んだ。

主要メンバーの中には、フェミニズムやジェンダーの研究者だけでなく、開発とジェンダー、女性の労働問題、DV問題、性と生殖と健康の問題、シングル・マザーの支援、女性の障害者の運動、性的マイノリティの支援、防災など、さまざまな専門性を持ったものが入っていたこともあり、ジェンダーと多様性の両面から取り組みが行われた。

調査チームには、被災地における女性支援の詳細な実態調査を行うとともに（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編 2012）、国内で初めてとなる災害時の性暴力・DVに関する調査にも取り組み、多様な形態の暴力被害が起きていたことを明らかにした（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編 2013）。それまで、デマの類にしか取り扱われてこなかったテーマであったが、エビデンスが提示できるようになったことから、新聞・テレビ・ラジオなどのマスメディアでも災害時の性暴力・DVの問題が取り上げられるようになり、社会一般にも認識が定着した意義は大きい。これらの調査結果は、政策提言や研修といった同ネットワークの他のチームの活動にも活かされた。ちなみに、阪神・淡路大震災以降、女性と防災の問題を訴えてきたウイメンズネット・こうべ代表の正井禮子も本調査チームのメンバーの一人である。

## 2) ジェンダーの視点に立った防災啓発および人材育成

東日本大震災後、被災地以外でも各地の男女共同参画センターや女性団体の主体による、女性の視点/男女共同参画の視点による講演や講座が開催されるようになり、その多くで、被災地で支援活動に当たった女性リーダーや、女性主体の支援ネットワークの関係者が講師として招かれた。

また、前述の東日本大震災女性支援ネットワークでは、被災地での支援関係者がジェンダーの視点を持って活動に取り組むことができるよう、支援者や被災地の女性リーダーを対象者とするを念頭に研修チームも置かれ、2011（H23）年度は被災地の女性たちの困難や支援者の経験を踏まえ、支援の好事例集を作成している（東日本大震災女性支援ネットワーク 2012）。

2012（H24）年度からは、ジェンダー視点に立った防災啓発・人材育成のための研修プログラムと研修テキスト（東日本大震災女性支援ネットワーク研修チーム編 2013）の作成に取り組んでいる。

このプログラム作成のプロセスでは、被災地の女性団体や男女センターの協力を得て、被災地

の市民にも参加を呼び掛ける形でモデル研修も実施し、内容をブラッシュアップしながら完成させたが、次第に、被災地以外の各地の男女共同参画センターや自治体からの研修依頼も受けるようになっていった。また、ジェンダー視点による防災啓発や防災事業推進を担うことができる、指導者の養成にも取り組んだ。

なお、東日本大震災女性支援ネットワークは、2014（H26）年3月に解散したが、研修チームの関係者がその活動を引きつぐ形で減災と男女共同参画 研修推進センター（GDRR）を立ち上げ、現在も取り組みを継続している。

ジェンダー視点に立った防災啓発や研修は、復興期に入った東日本大震災の被災地においても主体的に取り組まれるようになった。

例えば、もりおか女性センターや特定非営利活動法人イコールネット仙台（以下、イコールネット仙台）は、地域防災領域での啓発や人材育成に取り組んできた。また、仙台市男女共同参画推進センターは、防災だけでなくさまざまな領域での女性の活躍を後押しするための「仙台女性リーダー・トレーニング」を実施した（せんだい男女共同参画女性財団編 2017）。

そこで、本研究の目的に照らして、イコールネット仙台による女性の地域防災リーダー育成の取り組みについて見ていく。なお、概要をまとめるにあたっては、イコールネット仙台の元代表である宗片恵美子氏へのインタビュー、宗片氏が執筆した文献（宗片 2021）、イコールネット仙台のウェブサイト（注 5-3）を参考にした。

仙台市では、周期性があるとされる宮城県沖地震への危機感から、東日本大震災以前から防災活動が盛んであり、大都市でありながら、現在でも地縁型の女性防災組織である婦人防火クラブが市内の多くの地域に存在している。

一方で、ジェンダー平等のための活動に取り組んできたイコールネット仙台は、東日本大震災での支援活動を通して、新たなタイプの女性防災リーダーの活躍の必要を感じ、各地の自主防災組織でも活動できる女性を育成しようと、独自の女性防災リーダー養成講座を実施した。最終的には、防災にかぎらず、まちづくり全般の担い手として活躍していくことも期待しての取り組みである。

具体的には、2013（H25）年度から3年間で100人の女性防災リーダーを育てることを目標として取り組んだが、毎年定員を上回る応募があったという。

リーダー養成講座のプログラムは、5回の連続講座である「振り返り編」と、講座で身につけた情報・知識・スキルを活かして、自らの地域で取り組む「実践編」の2部構成で進められた。連続講座は男女共同参画の視点を踏まえたものであり（表 5-1）、全員参加が前提となっている。

講座終了後、受講生主体の女性防災リーダーネットワークが立ち上がり、研修や情報交換の機会を重ねながら、地域での防災活動に取り組んでいる。

なお、仙台市は2012（H24）年より、仙台市地域防災リーダー（以下、SBL）の育成に取り組んでいたが、定員が100名で、うち約70名は連合町内会長協議会からの推薦、約30名は一般公募の形を取ったことから、女性防災リーダー養成講座の修了生は、このSBLの受講も推奨された。なぜなら、町内会や自主防災会の活動に直接かかわる道を切り拓く上で、市公認のリーダーの意味合いをもつSBLの資格取得は必須ともいえるものであったためである。そのため、SBLとして地域で活動している修了生も多い。

ちなみに、仙台以外から参加した女性たちがパイプ役となることで、東松島市、石巻市、大崎市、岩沼市、釜石市などでも同様の講座を開催することとなり、修了生たちもその運営をサポートしている。

また、仙台市内のある連合町内会（20 単位町内会で構成）が、独自に女性防災リーダーの育成に取り組みを希望し、イコールネット仙台が協力する形で、同様の講座を実施するに至っている。

なお、表 5-1 のイコールネット仙台主催の講座の内容を見ると、障害者の視点に立った支援のあり方や、DV・児童虐待などジェンダーに基づく暴力問題など、多様性・人権の視点も重視している。減災と男女共同参画 研修推進センターも同様であるが、女性団体や男女共同参画センター等が主催する、ジェンダー視点に立った防災リーダー養成の特徴は、このように被災者の性別・障害の有無など被災者の多様性を前提に、暴力問題を含めた人権の視点を明確に打ち出す傾向が見られる。

表 5-1 女性のための防災リーダー養成講座

第 1 回	防災・復興と男女共同参画
第 2 回	仙台市地域防災計画を知ろう
第 3 回	震災で何が起きているか DV と児童虐待
第 4 回	大震災からみる障がい者の生活とその支援
第 5 回	「災害時、こんな時の対応は・・・」避難所ワークショップ

（出所）宗片恵美子（2021）「東日本大震災・宮城県の女性被災者支援と地域防災の取り組み」p57

ほかにも、被災地で復興支援に取り組む団体が、女性や子育ての視点による防災啓発を行う事例や、被災地外の男女共同参画センターや自治体が女性の防災人材の育成に取り組む例も見られるようになっていく。

なお、行政職員への啓発も重要である。すでに述べたとおり、2020（R2）年度には国の計画やガイドラインにおいて、防災担当部局と男女共同参画部局の連携の重要性が強調されたが、たとえば 2021（R3）年度に国立女性教育会館が内閣府男女共同参画局と連携して行った、全国の自治体職員向けのジェンダー視点の防災研修（オンライン）、男女共同参画担当職員と防災担当職員の双方の参加が呼びかけられ、全国から多くの自治体職員が参加している。

### 3) 多様なタイプの活動および女性防災リーダーの登場

このように歴史を振り返ると、予防・応急対応・復興と災害サイクルのすべてのフェーズで、さまざまな立場の女性たちが活動してきたことがわかる。

地縁に基づく女性防災組織だけでなく、平常時から女性支援、子育て支援を行っている団体が災害時に活動する例は東日本大震災以前から見られた。もちろん、医療・福祉等の専門職と災害支援に関わる女性は数多く存在する。

阪神・淡路大震災以降台頭してきた、災害支援活動に特化したボランティア活動の中で、災害ボランティア団体で（国内支援団体だけでなく、海外支援も行う国際協力 NGO も含む）スタッフやリーダーとして活躍する女性も従前から多く存在している。

さらに、阪神・淡路大震災前後からは、もともと災害に関わる専門職や災害支援に特化したキャリアを持っていたわけではないが、被災経験や個人的な防災課題への気づきを土台に、防災の

専門家として活躍するにいたる女性も登場するようになった（注 5-4）。

そこで、東日本大震災後以降にみられる特徴的な取り組みについて整理する。

まず、乳幼児、障害児、食物アレルギー児を持つ母親たちによる活動である。例として、防災ママかきつばた（愛知県）、いわてアレルギーの会（岩手県）、特定非営利活動法人ままは一と（福島県内で、重症心身障害児が通うデイサービスを運営。市内の他の団体とともに防災にも取り組む）などが挙げられるが、個人も含めると他にも多くの活動事例がある。

いわてアレルギーの会は、東日本大震災の際に、食料が手に入らない中で、アレルギー患者は「食べられるものがない」と声を上げづらく、勇気を持って伝えても「わがまま」と理解されないケースがあったこと、広い岩手では地域ネットワークの仕組みづくりが不可欠との考えから立ち上げられたもので、専門家とも連携し、広く社会への啓発とともに、行政への政策提言活動も精力的に実施し成果を上げている（注 5-5）。

専門職の領域では、医療・福祉以外に、女性の気象予報士、栄養士などの活躍も目立つようになってきている。

また、主婦として家族や仲間と災害支援ボランティアの活動に取り組む中で、重機の取り扱いの必要性を感じて資格を取得し、重機ボランティアとして活躍するようになったケース（藤岡災害ボランティアサークル代表）、避難所の質の問題が問われるようになる中で、旅館の女将が防災の勉強を重ね大規模な避難者受け入れ訓練を行うようになったケース（いかほ秀水園取締役）、女性のお笑い芸人が地元の被災を機に防災士の資格を取得し防災啓発に取り組むようになったケースなどもある。

他にも、多様性や人権を念頭に置いた活動として、（ジェンダー視点を取り入れた中学生向けの防災教育にも取り組む、青森県の一般社団法人男女共同参画地域みらいねっと、障害者自立センター関係者、子育て中の母親などが中心となり、区民の多様性を重視した防災活動を展開する、江戸川みんなの防災プロジェクトの取り組み例が挙げられる。

広域的な連携にもとづく、特色ある取り組みもみておこう。

一つ目は、国際協力 NGO の全国ネットワーク組織である、特定非営利活動法人国際協力 NGO センター（以下、JANIC）取り組みである。

海外では、ジェンダー視点も含めた地域支援ならびに人道支援（災害・紛争時の被災者支援）のためのノウハウや国際基準が多数存在するが、こうした情報は日本国内には十分に導入されていない。日本語に訳されたものがほとんどなく、海外の大学院で開発学を専門に学んだ人や、海外での支援経験がある人は一定の知識・経験を持つものの、国内支援しか経験がない理事・スタッフ・ボランティアとは共有されていないケースが少なくない。

そのため JANIC ではここ数年、近年の国際動向も踏まえ、関係者が参加したワーキング・グループの中に、子どもと若者のセーフガーディング、PSEAH（性的搾取・虐待、性的 ハラスメントからの保護）、ジェンダー平等の推進の各グループを立ち上げ、日本語によるガイドの作成が進んでいる（注 5-6）。

JANIC の加盟団体には、国内の災害支援を行っている団体も少なくなく、勉強会には広く加盟団体以外にも門戸を開いていることから、専門的かつ継続的に被災者支援・人道支援にジェンダーの観点を定着させるうえで、大きな可能を持っているといえる。

一方で、国内の防災政策においては、ジェンダー視点の導入が急速に進んでいる現状があり、また性暴力や DV の問題についても国内の独自の政策や支援のフレームがあるが、そうした情報は、逆に、国際協力 NGO や国内の災害ボランティアの中では共有されてこなかった。

ただし、途上国を中心に発展してきたノウハウを、日本の社会状況や地域コミュニティにそのまま当てはめるには工夫も必要となる。そのため、ガイドの作成や研修の機会を通して、国内外の関係者による情報共有が、JANICをはじめ様々な場で進むなど、関係者間での模索が始まっている（注 5-7）。

二つ目は、民間資格である防災士の資格取得者の（任意加入の）ネットワークである、特定非営利活動法人日本防災士会に設置された、女性防災推進委員会の取り組みである（注 5-8）。

全国各地の女性の防災士の代表が参画しており、防災士の全国ネットワークの活用と男女共同参画体制の整備に努めることを目指している。

目的として、内閣府男女共同参画局、独立行政法人国立女性教育会館、自治体の男女共同参画センター等との交流と情報共有を通じた、男女共同参画の視点による地区防災力・災害対応力の向上を促進、多様な視点を取り入れた、地区防災計画の推進や避難所運営体制の改善等の促進、全国ネットワークを活用による、女性防災士の活動機会の増進とその支援を行う態勢の整備などを掲げており、ローカルな活動に取り組むとともに、女性防災推進委員会として、内閣府男女共同参画局の調査への協力、女性活躍推進担当大臣との懇談なども行っている。

防災士会は全国的に支部を持ち、また会員には国・地方の議員も多い。また地域コミュニティの防災リーダーが防災士を取得しているケースも少なくない。そのため、防災士会では女性は少数派とはいえ、組織内で女性がフォーマルな活躍の場を構築していることは、その潜在的な影響力は大きいと考える。

三つ目は、よんなな防災会女子部の取り組みである。

母体であるよんなな防災会は、防災に関わる公務員をはじめ多様な市民が個人ベースで、主にSNSを通して全国的なネットワークを構築している。

資料によると、「47都道府県の公務員をはじめ、地域防災の担い手や民間企業の方、学生（中学生～大学院生）が有志で参加し、防災・減災をキーワードに、勉強会や交流会等を通じて学び合い、繋がりを深めていく」ことを目的に、2019（R元）年に発足した有志団体であり（注 5-9）、公務員が多数参加（全体の半数以上）しているが、様々な立場の地域防災の担い手も参加しており、防災知識の有無は問わないという緩やかなつながりである。

よんなな防災会には、有志によって学生部、行動防災部、よんなな防災会女子部が立ち上がっている。よんなな防災会内閣府防災担当の広報誌である「ぼうさい」にも紹介されるなど、個人ベースのネットワークでありながら、公務員が大半を占める上、官民含め防災への意欲の高い人材が集まっていることから、大変ユニークな立ち位置にあるといえる。

よんなな防災会女子部は、被災地の自治体の防災担当部局の管理職として災害対応に当たった経験を持つ女性の行政職員が呼びかけの中心となって立ち上がったが、その目的は「防災分野に関心のある女子がつながり、顔の見える関係を作ることで、一人ひとりがその能力を発揮し、いきいき、楽しく活動し、防災力の向上に寄与すること」である。

内閣府男女共同参画局とも連携関係を構築するようになり、2021（R3）年度の国の防災イベント内で内閣府男女共同参画局が企画した「生まれ！防災女性職員とその応援団」では、よんなな防災会女子部のメンバーがグループ・セッションのファシリテーターを務めた（注 5-10）。

このように、女性主体の多様な活動やネットワークが生まれていることが、東日本大震災後の特徴といえる。

### 5.2.3 小括

以上を踏まえ、改めて性主体の防災活動について振り返る。

もっとも古くから見られるのは、地縁型の女性防災組織の活動であるが、おそらくはるか昔から、火災や災害時には、主に消火・救助・力仕事は男性が、被災した人の食事の世話やこまごまとした片付けなどは女性が担う形で、地域コミュニティにおける共助活動が行われてきたと考えられるため、その延長線上で組織活動が行われてきたと推測される。

とはいえ、特に戦後は草の根の民主化運動の一環として、都市部だけでなく、過疎地や離島を含む全国の農山漁村の地域婦人会、農協や漁協の女性組織（地域婦人会と会員が重なる場合も少なくない）は、さまざまな活動に精力的に取り組んでいった（浅野幸子 2008）。

昭和30年代から全国的に組織化が進んだ婦人防火クラブも、そうした家庭・地域の民主化を目指し、女性の地位向上を希求した女性たちが、火災や救命救助における危機感・使命感を、具体的な活動に転換するなかで立ち現れたものといえる。なお、日本では古来から災害が多いことに加えて、この時期は風水害や土砂災害が多発したこと、新潟県中越地震が発生したことなども、組織化の後押しとなった可能性がある。

この、従来型の地縁に基づく女性たちの活動を、3章で分析フレームの一つとして提示した、地域防災女性の特質という観点から見ると、①経歴による特色については、仕事のキャリアやスキルよりも、もっぱら地域活動にもとづく経験やネットワークが大きいこと、近隣から全国へと地域的なまとまりの重層性を生かしたネットワークを持っていたことが挙げられる。②身体的な性（sex）・社会的な性（gender）の上での女性という立場からの特色としては、家事・育児・介護といった暮らしの中での性別分業、地域コミュニティにおける補佐的役割という形での性別分業が特徴といえる。

現在、こうした同質的な女性の集団による活動は、時代の変化の中で解散したり力を失いつつある。しかし、自治会活動、福祉ボランティア、民生委員、公民館活動、青少年健全育成活動など地道な地域活動を担っている女性たちは全国にあまた存在しており、災害時に重要な役割を果たすことがある。

ただし、そうした地縁にもとづく女性団体が地域社会において大きな力をもった当時から現在にいたるまで、女性たちは地域コミュニティにおいて重要な活動を担ってきたものの、その活動は十分に可視化されてこなかった。そのため、時代の変化に合わせた女性の地域防災領域への参画の促進に取り組もうとする際には、時代や立場による活動実態の可視化と比較分析から取り組む必要がある。

いずれにしても、女性のライフスタイルや価値観、社会活動も多様化し、また、職業キャリアを積んだ人も増えていること、独身の人やDINKSなど、結婚する、子どもを育てるといった経験を持たない女性も増えているだけに、女性の多様性に目を向けていくことが求められる。

なお、関東大震災における東京連合婦人会の活動と、阪神・淡路大震災後および東日本大震災後のさまざまな女性主体の活動を見渡すと、地域コミュニティの共助活動だけでは対応しきれない様々な問題が生じてきたことが改めて浮き彫りになった。特に、ケア役割を主に担っている女性だからこそ、取り組みは多様化してきたともいえる。

さらに、通信技術の発達もあり、多様な立場の個人の女性がネットワークを構築し、国との関係も築くという動きも見られるなど、連帯の形も多様化している。

こうした東日本大震災後に立ち現れてきた多様な活動は、たとえ同質的なグループに見えて

も異なる活動や主張を否定しない、各種の情報やオンラインでの緩やかなつながりで他の様々な活動情報は得ていても、連帯を強わずに、適度な距離感で共存しているようだ。

かつての女性運動は、地縁型であれ市民活動型であれ、個人の力をグループや団体といった集団に寄せ、さらに複数の集団が広域のネットワークを構築することで、情報力と影響力を発揮してきたが、現在は、課題の複雑化、女性のライフスタイルおよび価値観の多様化、通信技術の発達などにより、形態が異なってきた様子が見えてきた。

その背景として、女性たち自身が、今の時代に生きる女性たちがいかに多様性に満ちているかを理解していること、そして多様な女性主体の防災活動と女性防災リーダーが増えている現実を見ながら、防災活動においても、取り組む女性一人ひとりの固有の経歴・スキル・課題意識・活動方針を尊重するようなカルチャーが生まれてきているものと推測される。

しかし、地域社会、自治体、国、社会全体との関係において女性たちの活動について考えた場合、それらがジェンダー関係/体制の組み換えにつながるのかどうか、つまり、被害拡大の根本要因にどこまで迫ることができるのかどうかについては、十分に考慮する必要があると考える。

辻は、関東大震災および阪神・淡路大震災前後の社会状況を踏まえ、災害時の女性主体の活動が一定の成果を上げたことを評価する一方で、社会構造の変革にまで十分に結びつけるには至らなかったことを指摘しているが、コロナ禍で女性の困難が一気に顕在化したことが象徴しているように、東日本大震災以降も、女性をめぐる脆弱性が依然として進行し続けている（浅野幸子 2021d）。

それだけに、女性主体の防災活動の評価にあたっては、こうしたマクロ状況との関係を踏まえる必要があると考える。

小括の最後に、1章からここまでの検討を踏まえる形で、女性主体の防災活動がジェンダー関係/体制の組み換えにつながる可能性を高める上でカギとなると考えられる論点を挙げる。

一点目は、女性の多様性をできるだけ意識し、知ることである。障害、国籍・人種、格差・貧困、婚姻歴・子供の有無、職業経歴の有無などの違いを、平常時から意識し、それぞれの立場から女性としてどういった生きがいや苦悩を持っているのかについての情報に触れるようにすること、そして、特に広域的に活動しているリーダーは、必要な場合に良好なコミュニケーションや連携を図ることができるよう、お互いに交流の機会も持てるようにすることが望ましいと考える。

二点目、女性主体の活動であれそうでないものであれ、できるだけ、多様な立場で防災活動に取り組む他の人やグループとの交流の機会を持つことである。その交流の範囲は問わないが、基礎自治体レベルのネットワークを持っていると、市内外における直接・間接の多様なネットワークを構築しやすくなるものとする。

三点目は、男性との丁寧な対話の経験を作ることである。特に、地域防災領域で実際に活動に取り組んでいる男性リーダーや職員は、それぞれに災害対応上の悩みや苦悩を抱えている。そのため、男性の関係者との対話の機会を作るとは、信頼関係構築の前提となる。そして、立場やジェンダーによる防災対策に関する見方の違いを理解することにつながり、そこで信頼が勝ち取れば味方やネットワークを増やすことにつながるであろう。

四点目は、地域コミュニティの存在を重視し、活動の形態や内情をある程度理解することである。災害時には近隣による共助が不可欠であるというだけでなく、地域コミュニティで地道に努力している男女の姿の具体的なイメージを持つことで、直接的であれ間接的であれ、支援や連携がしやすくなるものとする。

五点目は、脆弱性の視点を持ち、戦略的ジェンダー・ニーズと実際のジェンダー・ニーズの違いを意識できるようにすることである。これらの視点を持つことは、多様なネットワークの構築と政策提言力の重要性についての理解につながるものと考えている。

六点目は、（自らが取り組むかどうかは別として）政策提言活動の重要性を認識することである。ジェンダーをめぐる課題は、地縁や志縁による助け合い活動だけでは解決し得ない深刻な問題も平常時から数多く存在しており、それが災害時に被災者の困難を増大させる可能性があるためである。

### 5.3 女性防災リーダーに関する事例研究

次に、女性主体の防災活動と、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換え可能性について検討するため、民間の女性防災リーダー個人に焦点を当て、防災の取り組む経緯や活動の実際について詳しく見ていくことで、その多様性と活動の意義について見ていく。

なお、分析方法についてはすでに3章で検討したが、基礎自治体レベルで行政とのつながりや各種のネットワークを構築しながら活動している人、もしくは地域コミュニティレベルで地域組織のリーダー層とのつながりをもって活動している人を対象とし、エンパワーメントのプロセスと、ネットワークのあり方についてインタビュー形式で明らかにする。

対象は、筆者が仕事や活動で出会った各地の女性防災リーダーのうち、多様性を反映したケースと考えられる7人の女性を任意に選んだ。

研究の方法としては、まず、その7人の女性の活動状況の概要を比較することで、改めて女性防災リーダーの多様化が進んでいる様子を見ていく。

さらに、3人を対象にインタビュー調査の内容を詳しく分析し、そのエンパワーメントのプロセスについて明らかにする。その際、Rowlands による、個人のエンパワーメントのプロセスを分析するためのモデルを参考とする（図3-4）（Rowlands 1997; 蜂須賀 2005）。

#### 5.3.1 多様な女性防災リーダーとそのネットワーク

はじめに、対象に選んだ7人の女性防災リーダーの大まかな経歴や活動状況について整理した。

具体的には、婦人防火クラブ、女性消防団という従来から存在する女性防災組織に所属している人、PTA・子育て活動から地域に関わった人、被災経験が活動のきっかけとなった人、自治体の男女共同参画政策によるエンパワーメント事業で学ぶ機会があった人、防災士などの資格を活かして活動している人、専門職の人、である。

##### Aさん、福島県：

——地縁型女性防災組織の地区のリーダー。障害を持つ女性を組織に招き入れ、地域の人と一緒に福祉と防災を抱き合わせた活動を展開。子供向けの防災講座も実施。連合自治会の理事もつとめていること、消防署だけでなく、警察署、社会福祉協議会、女性団体の連絡会など、多様なネットワークを持つ。70代。

## **Bさん，福岡県：**

——町消防団の女性消防隊長。保育士。高校・大学と海外で過ごしたあと、地元に戻ってきた。子供のころ、消防団に入りたいと言ったら、女の子は入れないと言われ衝撃を受けたが、現在は女性消防隊が作られていたことと、地元になじむ必要も感じ、気軽に消防団に入った。保育士として働き、また二人の子供を育てながら消防団の活動に取り組む。町内の地域や学校などで防災の啓発や救急救命講習なども行う。福岡県の男女共同参画センターの講座も積極的に受講し、同センターの助成金を得て、地元でも女性向けの防災講座を実施している。30代。

## **Cさん，高知県**

——子ども劇場やPTAの活動を重ねる中で、国の男女共同参画政策のスタートとともに高知県で始まった、女性のエンパワーメントのための講座に参加する機会を得る。その後、男女共同参画に関する学びと並行して、多様な社会活動に関わりが広がっていくが、2005（H17）年に、自身の提案がきっかけで地元の町内会に設立された自主防災組織にリーダーとして関わることになり、ジェンダー平等な組織づくり・活動に取り組む。東日本大震災後、市域の自主防災組織の連絡会の中に女性部を立ち上げ、市域レベルで女性の防災活動への参画の機運づくりにも取り組む。市や県の委員も多数務める。60代。

## **Dさん，宮城県**

——PTA活動などを通して地域のつながりを築いており、東日本大震災の前年には、地域の女性たちで防災宣言を作成するなど、防災への意識は持っていた。しかし、東日本大震災で被災し、共助活動で避難生活支援に携わる中で、さまざまな困難、トラブルを目の当たりにしたことから、その後、ジェンダー平等を進める団体が開催する女性防災リーダー養成講座を受講するとともに、地域の推薦を受けて、行政主催の防災リーダー養成講座も受講したことで、地元の地域防災か活動でもリーダーシップを発揮するようになる。震災前後に防災を通して、市の男女共同参画センターやジェンダー平等に取り組む市民団体と関わったことで、市域や市外のネットワークを構築してきた。また、独自の防災団体も立ち上げて活動の幅を広げている。なお、学生時代から社会教育にも関心を持っていた。50代。

## **Eさん，岐阜県**

——東日本大震災で個人ボランティアとして支援活動に参加したことをきっかけに、防災の学習をしたいと思い、地元自治体の受講料補助制度を利用して、防災士の講座を受け、資格を取得。地元の災害ボランティアのネットワークで活動していたが、県が国立大学と共同で設置した防災センターの人材育成プログラムに周囲に薦められて応募し、県域でも活動するようになり、県内の大学の専門家や災害ボランティアなど、県内外のネットワークを持つ。地元の地域防災活動にも、防災士として関わりを持つ。60代。

## **Fさん，千葉県**

——家族を守りたいという思いから、個人で応急手当普及員の資格を取得し、防災の学習を通して防災ボランティア団体の活動にも参画するようになった。その後、行政との連携のもとで多様な防災の事業にも取り組むようになる。並行して、防災に関する民間資格も取得

したことで、地域の組織を通じて、全国域の組織の運営にもかかわるようになり、全国の女性防災リーダーとも連携している。50代。

### Gさん、東京都

――医療職として仕事をする中で、災害に関心を持つ。東京都域の職能団体の中で、防災担当を担ったこともある。住んでいる地域の防災関係のイベントにも顔を出すほか、地元の同じ専門職の仲間と、子育て防災の講座を開催することもある。また、地元行政とは仕事でかかわりあがるほか、防災に関わる専門家数人とともに、女性の防災ネットワークを立ち上げている。そのため、行政が地域組織を対象に行っている避難所運営訓練や女性防災リーダーの育成にも緩やかにかかわっている。40代。

この7人の女性防災リーダーについて、世代や防災への取り組みプロセス、ネットワークあり方の違いを意識しながら比較を試みる。

Aさんは地縁型女性防災組織のリーダーであるが、炊き出しといった性別分業に基づく訓練にとどまらず、障害を持つ女性を組織に招き入れて、地域の人と一緒に福祉と防災を抱き合わせた活動や訓練や、子供向けの防災講座も実施している。住民の多様性と人権の観点を意識していることに加えて、幅広い住民層への働きかけを行っている。さらに、婦人防火クラブの代表として連合自治会の理事を務め、消防署だけでなく、長年の地域活動により、警察署、社会福祉協議会、女性団体の連絡会など、多様なネットワークを生かした取り組みを行っている。

こうした従来からの地縁型の女性防災組織において、障害者の視点を日常的に取り入れて活動している例は珍しい。しかし、地域の多様な活動を女性・女性団体として担い、広範なネットワークを築く様子は、以前は、全国的に見られた地域婦人会や婦人防火クラブ（初期は大半がメンバーが重複）のリーダーに典型的にみられるスタイルといえる。

以上からAさんは、地縁型のソーシャル・キャピタルを築きながら地域コミュニティ内部のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えに寄与するとともに、橋渡し型・連結型のソーシャル・キャピタル、もしくはそれに変換し得るネットワーク（以下同じ）を構築してきたといえる。ただし、ある程度の性別分業を前提とした活動でもある。

Bさんは、保育士・英語講師として働きながら、女性消防団の活動に取り組んでいる。Aさんのように、小地域を基盤に徐々に活動を積み上げネットワークを広げるプロセスとは異なり、若手ながらも、まず町域の女性消防団の代表となることで、町域のネットワークはもとより、町外のネットワークも構築しながら活動していることが特徴といえる。地域防災組織の中に入っている活動は行っていないが、町内のさまざまな場面で防災啓発を行って来たこと、消防団という信頼の厚い組織のリーダーであること、夫も消防団に入っていることなどから、地域コミュニティへも一定の影響のあるネットワークを築いていると見ていだろう。他にもガールスカウト活動などいくつかの活動にも携わる。

以上から、町の防災政策ならびに消防団の活動の中で、ジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えに寄与しているといえる。なお、若手で子育てもしながら仕事と社会活動の両立が可能となっている背景には、夫との相互の協力関係があるといえる。他にも留学経験や仕事のキャリアにより、町全体のジェンダー規範に何らかの刺激を与えている可能性もある。

Cさんは、結婚して初めて暮らした土地であったため、つながりを作るために積極的に子育てを通して地域に関わったという。その結果、行政関係者から声がかかり、ジェンダー平等な社会

づくりの担い手づくりのための、女性のエンパワーメントのための学習を受ける機会があったことが、その後の広範な社会活動につながっている。国のジェンダー平等政策の動向にも詳しく、意思決定の場への女性の参画機会を重視していることから、地元の自主防災会についても、個人加入とする、役員が男女両方入るようにする、訓練でも性別で役割を振り分けない、など、組織のあり方そのものをジェンダー平等な体制づくりに努めている。市域レベルの自主防災組織のネットワークの規約も、ジェンダー平等な形に変えるよう働きかけたほか、そのネットワークの内部に女性部も立ち上げて防災活動への女性の参画の重要性について発信している。

以上から Cさんは、地域防災領域全体のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えに大きく寄与しているといえる。

Dさんも、PTA活動などから地域に関わりを持つようになっていたが、東日本大震災で被災し、共助活動で避難生活支援に携わったことで、改めて女性が防災活動に関わることの重要性を感じ、市域や市外のネットワークでの活動を通じてエンパワーメントの機会を得ながら、地縁組織の中で、少しずつジェンダー関係・ジェンダー体制の組み換えに挑戦している状況にある。

たとえば、水害対応で避難所開設に当たった際に、避難者に運営上の協力を求めると、ある男性が「そんなに偉いのか」と、女性である自分に指図されることへの不満をあらわにしてきたが、町内会長のフォローと若手の協力で乗り切ったという。

ちなみに、Dさんが受講した女性防災リーダーの養成講座は、5.2.2で紹介したイコールネット仙台が主催したものである。イコールネット仙台の代表の宗片恵美子氏は現在70代で、高知県のCさんよりも少し上の世代であるが、結婚・子育ての中で女性としての生きづらさに直面し、社会教育政策の一環で開設されていた社会学級で同じような立場の仲間と出会ったことで、生きづらさの源にある社会問題に目を向けるようになり、ジェンダー平等な社会づくりのための活動に取り組むようになった人物である。

そのため、Dさんが受講した女性防災リーダーの養成講座は、ジェンダーや人権の視点がしっかりと埋め込まれた内容となっており、そこでのエンパワーメントの機会はDさんの防災活動にも大きな影響を及ぼしている。

Eさんは、義理の親の介護や子育てを主に担いつつも、可能な時期はずっと仕事を継続しており、パソコンスクールに通って仕事のスキルを高めるなど、自己の能力の向上に関する意欲やチャレンジ精神の高さがうかがわれる。防災活動に取り組むきっかけも、東日本大震災でボランティア活動が契機となっており、防災士の資格を取得したことで、活動の内容もネットワークも市域から県域、県外と大きく広がっている。一方で、地元の地域防災活動では、地域の防災士会に所属する形で関わりを作っているが、自主防災会側がうまくEさんの力を活かせていない様子も見えてくる。

以上からEさんは、防災活動以前から持っていた自尊感情・能力・スキルが、防災を通してよりエンパワーメントされ、県域での防災関係者のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えに寄与するとともに、地元の地域コミュニティにおいては、直接的ではないにせよ、専門性と広域のネットワークを備えた力のある女性防災リーダーとして存在することで、一定のジェンダー規範への影響をもたらしていると考えられる。

Fさんは、防災に取り組む以前は、地域活動や市民活動には参加していなかったが、家族を守りたいという思いで防災を学びはじめ、応急手当普及員の資格、災害ボランティアのネットワークへの参加、防災士の取得並びに防災士会への参加を通して、市域・県域・全国域へネットワークを構築していった。地元の行政と所属団体が連携しているため、地域リーダー向けの講座など

にもかかわる。ジェンダーの視点は防災を通して学んだが、女性だから取り組むべきというよりも、女性なので気づけるから取り組む、という姿勢を持っている。もともと自分で物事を決められない性格であったというが、仕事を通して基本的な事務スキルなどは獲得しており、さらに防災活動を通してさまざまなエンパワーメントの機会を得ていったといえる。防災関係者は男性が多いが、学びの意欲と対話の姿勢で、男性との交流機会を自分の力につなげている。ただし、地元の自治会にアプローチしたものの、自治会側がうまく受け止めることができていない状況が認められた。以上から、Fさんは、自治体の防災政策ならびに防災ボランティアの活動の中で、ジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えに寄与しているが、地域コミュニティには直接かかわることができていない。とはいえ、行政と連携した講座などを通して、間接的に影響力を発揮しているといえる。

Gさんは、子育てをしながら医療の専門職として仕事を継続し、PTA活動を含む社会活動にも取り組んできた。社会活動に捻出できる時間や労力はある程度限られるものの、専門力の強みを生かし、防災分野で都域・地元の自治体域で能力を発揮している。地元の地域コミュニティには深く関与していないが、行政の事業との連携などを通して、ゆるやかにではあるが、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えにも寄与している。

このように7人の女性防災リーダーの活動状況をネットワークのタイプと強度の観点から整理したのが、表5-2である。この強度は、実際に災害が起こった場合に、被災住民の情報収集や地域内外の支援の媒介役になりうるかという観点から評価した。

表 5-2 女性防災リーダーが持つネットワークの型と強度

ネットワーク の型 対象	結束型	橋渡し型	連結型
Aさん	強	強	強
Bさん	弱	強	中
Cさん	強	強	強
Dさん	強	中	弱
Eさん	中	強	強
Fさん	弱	強	強
Gさん	弱	強	強

(出所) 筆者作成

表を改めて見ると、地縁型の女性防災組織のリーダーであるAさんと、子育て活動を社会参加の入り口とし、ジェンダー平等政策によるエンパワーメントの機会を得て活動の分野やエリアを広げ、自主防災会の役員も担っているCさんのネットワークの強さが際立っている。

ただし、Aさんのような地縁型の女性防災組織は、全国的に見て減少傾向にあること、女性の社会参加が相当程度進み、仕事をしている女性が増えていることから、Cさんや仙台市の宗片さんのように、女性としての生きづらさを出発点に、同じような立場の女性たちとグループを形成

し、ジェンダーについて強い課題意識をもって学びながら、広範な社会活動を展開していくタイプのリーダーも登場しにくい状況にあるといえる。

また、そもそも自治会等の加入率の低下や担い手の高齢化などにより、結束型のネットワーク自体が今後一層弱まっていく可能性があること、災害時には地域コミュニティと行政やボランティアの間の連携が不可欠となることとも考えると、Fさん・Gさんのように、地元の地域コミュニティのつながりが不十分であっても、専門性に基づき、行政との関係や地域内外のネットワークを活かす形での活動は重要と考える。

とはいえ、災害時には、近隣関係が重要となることを考えれば、地域コミュニティの活動基盤の弱体化を、手をこまねいて見ているわけにもいかない。そういう意味では、Cさん、Dさんのケースのように、男性中心の自治会や地域防災組織が、意欲と能力を備えた女性防災リーダーが活躍できる場を用意していくことができるよう環境を整えることは、きわめて重要と考える。Bさんも、消防団というキャリアは、地域コミュニティのリーダー層にとっても大きな信頼要因となっていると考えられることから、今後、地域コミュニティにさらに関わる機会が生じた際には、大きな効果を発揮するものと考えられる。

ちなみにDさんの場合、災害におけるジェンダーの視点については、民間の講座を通して深めるとともに、市の防災リーダー養成講座を受講することで、市の公認リーダーとしての位置づけを獲得したことは大きい。

これは、防災に関する資格の保持者であっても、地域コミュニティでうまく受け入れられているとは言えないEさん・Fさんと対比的である。

### 5.3.2 3人の女性防災リーダーの歩み

次に、前節で取り上げた7人の女性防災リーダーのうち、Cさん・Eさん・Fさんのインタビュー調査の内容について詳しい分析を行い、そのエンパワーメントのプロセスとネットワークについての検証を深める。

この3人を取り上げた理由は、3者とも地元の基礎自治体域及び県域以上のネットワークを持っており、一定の影響力のあるソーシャル・キャピタルを形成しているものの、ジェンダー平等の学びと実践が防災よりも先にあったのか、地縁団体でも活動しているのか、資格取得の有無や効果、仕事の継続状況、防災以外の活動といった点で違いが見られることから、比較分析の意義があると考えたためである。

以下、3人の防災への関わりの経緯と活動状況等についてまとめた。

#### ①Cさん（高知県，60代）

##### <来歴>

高知市生まれだが、父親が転勤族だったため、結婚後に移り住んだ現在の場所で約40年と一番長く暮らしている。故郷と思っているが、地元出身ではないと言われることもあり、そういう時は悲しく感じる。

子どものころは、親や先生の言うことから外れることが難しいと感じていたが、いい子扱いされることにも違和感があった。大学への進学を考える過程で、本来の自分のありかたを見てみたいという思いがあり、親を説得し、卒業後は高知にもどる約束で東京の大学に進学した。

地元に戻るかについては悩みながらも、結局は戻り、教員の仕事をしていたが、子育てのために辞めた。その後、子ども劇場の運営や、PTA 活動、子ども会活動などに関わったことから、社会活動への参加が始まる。地元で友達がいなかったため、PTA も積極的に引き受けて仲良くなろうとしたことが背景にある。

1998 (H10) 年から、男女共同参画社会基本法制定に向けた政策の取り組みが始まり、高知県でも女性人材の育成のため、7 市町村が一体となって「広域パワーアップ塾」が開催された。子育て関係の社会活動をしていたことから声がかかったが、はじめは、すでに自分は十分に力を発揮できていると思っていたし、仲間とも「家庭では女性が強いよね」などと話をしていたように、必要性がよくわからなかった。

塾は約 30 人でスタートしたが、自分もその一期生として参加し、女性の社会参画に必要な力をつけるためのさまざまな学びを得た。女性が積極的に意思決定の場に参画することの重要性も理解するようになった。

その後、地域活性化など、さらに多様な活動に参加しはじめ、また、市や県のさまざまな委員会の委員を引き受けるようになって、現在に至る。

### <防災への取り組み>

住んでいる地域は、南海トラフ地震で津波の被害が想定されている。

当時、地元の町内会では防災組織がなかったが、阪神・淡路大震災から 10 年経つ中で機運が高まり、地元でも自主防災組織を立ち上げるところが増えてきたため、町内会の総会で提案した。

その時は、「若手で地元育ちでもない女性のあなたが、なぜ突然そんなことを言うのか？」という雰囲気でも、その年は実現しなかったが、町内会の有力者（男性）の賛同もあり、翌年の 2005 (H17) 年に立ち上がった。その際、提案者だった私も推薦される形で、自主防災会の副会長に就任することになった。その後、自主防災会の役員に人の移動があり、私は自分から事務局長に手を挙げた。

また、この時期はちょうど国の第二次男女共同参画基本計画にはじめて防災・復興の項目が入ったところだった。当時は、なぜ防災に男女共同参画なのかがピンとこなかったが、おそらく意義があることなのだろうと考えた。

そこで、事務局として、改めて組織体制を見直すことを提案し、会員は世帯主ではなく個人単位、役員は男女両方が入る形に規約を改定した。会議運営も、広域パワーアップ塾で無駄に長い会議は良くないと教えられたので、事前に準備をして、1 時間から 1 時間半で終わらせる、出席できなかった人には文書で連絡するといった形で効率よく行うようにしている。こうした会議の効率化についても、パワーアップ塾の中で教えられたことを活かした。

2007 (H19) 年、広島県で女性会議（内閣府男女共同参画局が全国各地の都市と共催する、ジェンダー推進のためのイベント）が開催され、そこに参加したところ、阪神・淡路大震災で女性支援を行った正井禮子さんが登壇し、被災による女性たち厳しい現実と、防災分野への女性の参画の重要性について聞く機会があったため、防災における男女共同参画の視点の重要について納得した。そのため、以前から少しずつ心がけてはいたが、地元の防災訓練でも完全に性別で割り振らない形で取り組むようにした。

また、地域の仲間と劇団を作ったの防災劇の上演や、小さなお子さんがいる家庭向けの防災講座など多様な取り組みをしている。

2022 (R4) 年 9 月に実施した防災訓練は、防災訓練に中学生・高校生も主体的に参加できる形を取った。

2013（H25）年，市域の自主防災組織連絡協議会に女性部会を立ち上げ，会長を務める。東日本大震災による大きな被害を知る中で，女性の防災活動への参加の広がりを作りたいという思いで取り組んだ。また，この市域の自主防災組織連絡協議会自体の規約も，役員が男女同数としてもえるよう働きかけて，実現している。

#### <防災における女性の視点・ジェンダーの視点>

女性は，東日本大震災でも，さまざまな困難に直面した（授乳，着替え，トイレなど）が，子育て，介護，地域活動では女性が関わっている割合が高い。そのため，弱者なのではなく，多様な視点を持っている，だから防災を牽引する力がある！という風にとらえている。

地域の人たちの困りごとを代弁する力，受援力が重要。支援を効果的に受けるためにも，具体的に要望を出せるようにすることが大事だと考える。

防災意識を高めることが重要だが，わからない・知らないが，知っているになり，できる（自信が出来る→やってみたくなる）になる。

防災は，自分の命を守る，大切な人・近隣の人を守るという，とても分かりやすい活動であると思っている。町内会活動を行いましょう，というよりも，防災活動を，命を守る活動を，と声をかけたほうがまとまりやすい。

南海トラフ地震はいつ起こるかわからず，女性も男性も同じ土俵でかかわらなければならない，男女共同参画の場。今後の目標・展望・夢は，次世代へつなぐこと。そのためにも，女性の仲間を増やしたい。特に若い女性にも関わってもらえるようにしたいと考えている。

## ② Eさん（岐阜県，60代）

### <来歴>

北陸出身で，結婚後は大阪に住んだが，義父が余命わずかとわかり，大阪に暮らして1年も経たずに，岐阜県内の夫の実家で同居生活に入る。夫は転勤族のため，義父を見送ったあとは，義母と暮らす。2人の子どもを育てながらパート勤めをしていたが，その後，義母が癌になり，1年半ほど介護をして看取った。

子どもが独立したため，夫について京都で暮らしていた時に東日本大震災が発生した。年齢的に仕事が見つからず，自由時間があつたため，すぐに現地へ行き，ボランティア活動を行うようになった。

### <防災への取り組み>

現地での支援活動の中で，困っている被災者を目の前にうまく支援ができなかったという無力感を感じる場面があり，2012（H24）年に岐阜県内に戻ったタイミングで，防災士の資格を取得した（市が受講料を補助してくれる制度を利用）。

その後，行政とも連携している，地元の災害ボランティアのネットワークのメンバーとして活動するようになる。

2016（H28）年，岐阜県と岐阜大学が共同で開設した防災センターで，防災人材の育成に取り組み始めたが，それに応募してはどうかとってくれる人がいて，1期生となった。毎年5人程度の枠だが，7・8人受講していて，いまは40人ほどの塾生がいる。

自分は現在，そこでコーディネーターをしている。少し前までもう一人いたが，いまは私だけ。役割は，新しい受講生へのアドバイスだが，一緒に悩むような感じで伴奏している。

この事業で多くの学びを得ることができるようになった。大学の専門家の先生に勧められた

防災のイベントなどにはほぼ参加した。

並行して、女性の視点で防災に取り組みたいと考えるようになったが、岐阜県域での女性の防災士会を立ち上げてはどうかという助言をもらったこともあり、紆余曲折あったが、2017年に有志10数人で立ち上げる。

メンバーは、仕事を持ちながら主婦役割もしている人が大半であり、防災士の資格を取ったけれども、(平日昼間や土日に自由に動けないため)地元の地域防災組織から求められるような活動は難しく、でも、活動をしていないと学んだことを忘れてしまいそうだから何かしたい、という女性たちが集まってきた。

以前は、自分が学習テーマなどを設定してきたが、後継者を育てることも考え、昨年度からは、皆さんが取り組みたいテーマやお話を聞きたい人を挙げてもらって取り組んでいる。

コロナ禍では、分散避難が言われるようになったため、避難先のそれぞれのメリット・デメリットも入れたチラシを作ったが、可児市国際交流協会に知り合いがいたので、多言語にしてもらった。英語、中国語、ポルトガル語。それ以上はできないというので、今度は岐阜市国際交流協会に頼んだところ、タガログ語、ベトナム語にしてくれた。その代わりに、何か防災で協力できることがあったらただで協力します、と言ってお願いした。

個人的なつながりを、団体としてのつながりに変換しながら取り組んできた。

この間、岐阜大学の先生、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)の関係者、日本防災士会岐阜県支部の支部長など、いろいろな方にお世話になってきた。

地元の地域防災組織への関わりもある。約20の単位自治会で構成された連合自治会があり、それが一つの小学校区でもある。各自治会から防災担当者が選出されて、防災会を構成している。

防災士も、同じエリア設定でローカルの防災士会を構成しており、現在役30人おり、私もそこに入っている。私は忙しいだろうからとの配慮されているのか(実際に忙しい)、自身は地元のそういった会議にはでておらず、男性の防災士が出ている。

防災士は、地区内のいろいろな会議(福祉や子育て)に防災士会から代表を出して出席するかたちになっているが、地域防災活動の中核は自主防災会であって、防災士会は自主防災会の会合には出席していない状況。

自主防災会から手伝ってもらいたいと言われ、避難所運営などの訓練に参加したことがあるが、そこで自分の意見を言うと、「意見はいらない、黙っていてくれ」、と言われたことも。それでも私は、「何も意見をいわないのでは来た意味がないですから」と応じて、引くようなことはしない。

### <防災における女性の視点・ジェンダーの視点>

防災について学ぶ中で感じたのは、いざという時に何が必要か、どう行動するべきかは、人によって異なるということ。

非日常の中でもすべての人が心穏やかに過ごせる防災を目標に、まずは暮らし目線、女性目線の防災に力を入れようと考えた。

「女性の防災とは、具体的に何か」とよく聞かれるが、私は家具の固定対策や、冷蔵庫の食材処理といった細かな部分だと思っている。災害が起きてから慌てて避難所に向かうのではなく、普段から準備をしておくことが重要。女性の目線は、避難所から戻ってきた後の日常にも向けられている。なお、最近よく聞かれる、「ママ防災」という言い方には抵抗がある。パパ・ママ防災じゃないの?と思う。

ここしばらくずっと、後継者育成を意識しているが、それはせつかくここまで防災で女性の意

見が求められるようになったのに、このまま私がいなくなったらあとが続かない、という風にはしたくないと思っているため。

昨年亡くなられたが、男性の先輩防災士で大変お世話になった人がいる。彼は、常に、あなたがやりたい防災は何？あなたしかできない防災はなに？と問いかけてくれ、男性と張り合ってどうする？ということも言われていた。彼がそういう風に問いかけてくれたことで、いろいろと考えながら取り組むことができた。そうでなければ、男性並みに、男性と張り合う形の防災活動になっていただろう。

### ③ Fさん（千葉県，50代）

#### < 来歴 >

数年の企業勤めの後、結婚し、退職。その後、義理の両親と同居したが、夫が単身赴任となり、何かあったら自分が義両親と子どもたちを守らなければいけないのだ、と考えるようになった。

2010（H22）年に、地元の消防局で、応急手当普及員の資格を取得、2012（H24）年に同指導員（市民インストラクター）を取得したが、並行して防災全般に取り組むようになる。

現在は、福祉施設での仕事もしながら、防災活動に取り組んでいる。

#### < 防災への取り組み >

東日本大震災ではやはり夫が不在で、一人で対応しなければならいという状況を経験した。そんなときに、市の広報に「防災」の文字を見つけたが、防災ボランティアの団体主催の講座であった。受講してみると、応急手当の勉強よりも内容に幅があり、興味が広がった。

一方で、受講しただけで災害時に本当に動けるのか？と考え、この防災ボランティアの団体に入会して活動を始めた。理事は5人で、2015（H27）年からはそのうちの一人を務めている。同団体の千葉県域のネットワークの運営委員も務める。

なお、国が、男女共同参画と防災の重要性を謳うようになるなかで、団体のリーダーから、女性部を作ってほしいと声を掛けられ、2015（H27）年に立ち上げた。それまでは団体の中で、自分が女性だから、という形で意識したことはなかったが、専門家のお話を聞く中で、被災地で実際にいろいろな問題が起きていたこと、対策もしっかりと考える必要があることを知り、きちんと伝えなければならないと思うようになった。なお、女性のメンバーの中には、女性消防団にも入っている人、障害児を持つお母さんもいて、二人とも女性部の立ち上げ当初からずっと活動している。

市の防災担当部局とは、この団体との関わりをきっかけに、さまざまな連携関係を作ってきた。講座やワークショップなどの啓発事業、政策提言などである。男女共同参画部局とも連携関係がある。親子講座や防災街歩きなども行う。

メンバーの一人である障害児を持つお母さんは、市の防災担当部局だけでなく障害福祉の担当部局や県社協ともつながりながら、活発に活動している。

今年度は市と共催で、女性のための防災講座を実施する。地域防災リーダーの皆さんには、いろいろな機会に防災啓発の事業で発信する機会がこれまでもあったが、幅広い市民に防災力を身につけてもらう必要があると考えたためだ。

なお、2015（H27）年には防災士の資格も取得し、千葉県防災士会でも並行して活動してきた。現在は、全国組織にもかかわっている。

防災の団体で活動する人は男性のほうが多いが、先輩の男性リーダーのみなさんは優しい方

が多く、「思いついたことはやっごらん」と背中を押してくれたり、わからないことを質問すると、一つひとつ理由とともにきちんと説明してくれたりする。信頼関係づくりに時間がかかるケースもないわけではないが、人に恵まれていると思う。

応急手当普及員の資格は、もともとは、家族を守りたいという気持ちから取った。その後、防災全般にも取り組み始めたが、防災活動でも（応急手当の一環の）心肺蘇生法（CPR）の技術を持っているということで、男性リーダーの皆さんとの信頼関係づくりや活動の幅を広げる上で役立った。

なお、家族を守るということが出発点であるため、地元地域の防災活動にも入っていきたくて思ってきたが、自治会の役員の人からは、部外者だと思われているようで難しい。

以前、自治会にアプローチしたところ、夏祭りの手伝いからやってだんだんに関わって、と言われた。そのため、当初はお祭りのお手伝いもしたが、その後、防災活動や仕事が忙しくなって関わっていない。地域活動も大事だし、行政の取り組みも大事なので、ジレンマを感じる。

つながりとしては、市行政、市社協など。また女性議員さんの知り合いも一人いる。日本防災士会のつながりでは、全国の女性防災士を含む防災士リーダーとの関わりがある。男女共同参画の視点から防災に力を入れてきた女性リーダーたちとのつながりも大きなものとなっている。

#### <防災における女性の視点・ジェンダーの視点>

防災と女性の視点/男女共同参画の視点という切り口での勉強を始めた当初は、生活の視点、暴力の問題など、新しい視点だと思った。

女性だからこの分野をやらねば、という風には思っていないが、女性だから気づくことはあると考え取り組んでいる。ほかにも、男性の防災関係者から、「こういう話は男性よりも女性からしてもらったほうが良い」と言われることはある。

活動の動機としては、もうこれ以上は災害で泣く人をつくりたくないという思いがある。

日本防災士会の女性防災推進委員会の目的は、全国の女性防災士の支援と、男女共同参画の視点の防災の推進。後者は、要配慮者支援、多様性の視点に行きつくことを目的としている。性別で区分けするわけではなく、男性の防災リーダーの皆さんにもこの視点を学んでいただき、地域に伝えてもらえるように、ということも目指している。

### 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

以上、3人の女性防災リーダーの来歴と防災はじめ社会活動の取り組み経緯について詳しく見てきたが、図3-4の分析モデルを念頭にあらためて3人のエンパワーメントプロセスについて検証する。

Cさんは、結婚・子育てで仕事を辞めて専業主婦となったが、よそ者としての立場に悩む中で、子育てを通して地域活動・市民活動に入っていたことが、その後の広範な活躍のスタートとなっている。そこでネットワークが広がったことが、国および自治体のジェンダー政策のもとで行われた女性のエンパワーメント事業の講座を受講することにつながり、さらに活躍の場を広げることとなった。

Cさんは、子どものころは自信や自尊感情を十分にもつことができていなかったようであるが、大学進学を契機に、それらを身につけるに至ったといえる。その後、女性のエンパワーメント事業での講座の受講を通して、大きな社会構造の中でジェンダー関係を客観的に見つめるための学習を重ね、なおかつ会議進行や交渉の場への望み方、信頼を獲得する上で必要なマナーな

ど実践力に必要なスキルを得た。そして、より広い文脈で自己を認識するようになったことで、意見を言う能力、分析・行動する能力、資源コントロール力を高めていったことが、幅広い活動の場を得る源となったといえる。

並行して、足元の地域コミュニティにおいては、防災を切り口に新たな関わりを広げ、そこでもジェンダー視点を実践的に導入するに至っている。しかし、そもそも自治会の総会で、よそ者と思われている女性が発言し新しい提案をすること自体が簡単なことではない。それでも思い切って発言したことで、周囲からは驚かれる一方で、地域の有力者である男性の共感を得て、また彼のバックアップもあり、自主防災会の設立当初から運営の中核に入るに至っている。こうした男性の理解者との出会いと良好な関係性の構築は、地域防災領域におけるジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換えの入り口に立つうえで、とりわけ重要であったといえる。

Eさんは、結婚を機にいったん仕事を辞め、子育て、義理の両親の介護・看取りなども経験しているが、正規雇用ではないものの可能な時期には仕事を継続していた。東日本大震災でのボランティア活動に参加し、現場で役に立てるようになりたいと、防災士の資格を取得したことが、防災活動に入るきっかけとなる。

かかわってきた防災の団体や地域防災組織では、男性リーダーの前でもものおじせずにはつきりと意見を言うことができていることから、Eさんは、もともと自尊感情や、(目標達成のための能力を自らが持っていると認識する)自己効力感が高い状態にあったと考えられる。実際、過去には、パソコンのスキルを自費で身につけて職場でも指導するなど、好奇心・学習意欲・実行力も高いことが伺われる。

また、防災活動でのキャリアを重ねていく過程では、男性との対話の機会も多く持ってきたEさんであるが、緊張関係を伴うこともあったようだ。そうした中で、メンターのような存在でとなっていたある先輩男性の防災リーダーから、日常的に助言ももらうことで、男性とは異なる視点・経験を活かす活動のあり方を模索していった。

以上から Eさんは、もともと自尊感情や自己効力感が高い状態で、積極的に防災活動にも参加し、そこで防災に関する知識・スキルを身につけることで、防災分野において意見を言う力、分析・行動する力、資源をコントロールする力を蓄積していったことがわかる。

一方で、メンターのような男性リーダーとの出会いと対話の蓄積により、自分が防災活動を通して何を見て何をしたいのかを見つめなおす機会を得たといえる。「この男性との出会いが無かったら、自分は男性と対立する防災活動になっていたと思う」というEさんの発言からは、活動を始めた当初は、自身の防災活動における見方・考え方が、それ以前の自分の経験やそこからくる考え方で、どことどうつながっているのかがうまく理解できていなかったものと推察される。

そうした自身の内面との対話を通して、自分なりの女性の視点・ジェンダーの視点に立った防災の考え方を見だし、女性防災リーダーの必要性に考えが至ったことが、女性の防災士会を独自に立ち上げにつながっている。

なお、Eさんは防災に取り組む以前、地元でのネットワークはあまり持っていなかったが、防災士の講習を通して地域の災害ボランティアのネットワークに参加し、また、地域の防災人材育成事業とそこでのネットワークで活動するなど、集団の場での経験が、Eさんの幅広いネットワークとそこでの相互の信頼関係の構築に大きく寄与していることも重要なポイントと考える。

Fさんは、結婚前の数年間の仕事を通して、事務処理力をはじめ、社会活動に必要な基礎力を獲得しているが、防災に取り組む以前は自信や自尊感情はどちらかというと低い状態にあったと見られる。防災に関わったきっかけは、家族を守れるようになりたいという素朴な思いが出発

点となっており、それは今でも変わることはないが、防災活動を通しての実際の活動広がりとして、「これ以上、(災害の被害で)泣く人を出したくない」という言葉に示されているように、社会全体の文脈で自分の活動を位置づけるようになってきていることから、Fさんのエンパワーメントプロセスを見ていく意義は大きいと考える。

Fさんは、応急手当普及員という資格の取得が活動の出発点となっており、防災に関しては、この段階で自信の基盤を育んだといえる。しかし、うまくその資格とスキルを活かすことができない場面を経験し、より広い防災の世界へと足を踏み出すに至る。そこでは、学習だけでなく、実際に会議への参加、対話、講座の運営、行政との協議といった、実践の経験を積み重ねたことで、自己効力感を高めていったと見られる。

さらに、ジェンダーの視点に出会ったこと、また、防災士の資格取得と活動への関わりの中で県域・全国域とネットワークを広げていったことにより、より大きな社会的文脈の中で、自己の活動の意義を位置づけ直していったといえる。

なお、Fさんの場合も、男性が大半の災害ボランティア団体の中で、男性リーダーたちから知識や活動面での助言や支援を受けることで成長できた、との実感を抱いている。単に男性の指示にしたがうのではなく、疑問・質問を率直になげかけるEさんと、それに真摯に応える男性リーダーたちとの相互関係が信頼感を育み、Eさんをはじめ同じような女性の仲間たちの支援をしたという男性リーダーたちの気持ちにつながっていったものと考えられる。

このように、女性防災リーダーたちが、それぞれの経緯や思いの中で、エンパワーメントの機会を得て活躍するに至った様子が改めて明らかになったが、その過程でいくつかポイントとなる点が浮かび上がった。

一つ目は、集団による学習・実践の機会である。3人とも、グループや組織での活動を機に、活動の幅を広げていったこと、その集団による学習・実践は、女性だけの場と男女混成の場の、両方を経験していることが見えてきた。

二つ目は、男性リーダーとの交流・対話・協働の経験である。そのプロセスで、男性リーダーとの対話や協働のプロセスがあったことは興味たいへん深い。女性たちの思いと主体的な活動が、そうした男性たちの態度を引き出している側面が大きいことを考えると、国の防災とジェンダーに関する政策や世論は、それを後押ししたに過ぎないと見ることもできるが、一方で、組織内外で女性部会や女性の会の立ち上げを後押しする男性リーダーも出てきているという事実は、政策の影響も無視できないと考える。

三つ目は、女性の特質に関することである。本研究では、女性防災リーダーについては活動面・認識面いずれにおいても多様なあり方を前提とし、こうあるべきというリーダー像は無い。そのため、あくまで3人のインタビューから見えてきたことを挙げるにとどめる。

①性別にかかわらず経験に関しては、3人とも仕事の経験を持っていること、広範なネットワークを形成していることが共通点として挙げられる。専門性という意味では、女性がEさん・Fさんが、防災士や応急手当普及員の資格を取ることで、防災活動の幅を大きく広げていったのに対し、Cさんは防災に関する資格は取得していないが、PTAや市民活動の蓄積の中で蓄積した力を、ジェンダーに関する学びの機会を介してより大きく開花させ、そこで培った力を地域の地域コミュニティで自主防災組織の役員という形で生かし、さらに市域の活動へも影響力をもたらすようになった。このようなキャリア(防災の専門団体や関連資格は持たないが、ジェンダーの視点から防災・被災者支援・復興全般に関心を寄せ実践する)、東日本大震災後に被災地で活躍した女性リーダーたちの多くに共通するところもある。

地域防災領域で活動する女性の特質という点から見ると、②生物学的な性/社会的・文化的な性において女性であること、と①女性に関わらない経歴が、深く結びついているといえる。

同時に、防災がきっかけで社会活動に取り組むようになった E さん・F さんも、②生物学的な性/社会的な性において女性であることに関しては、防災との関係で幅広い課題関心を持ち、実際に行動に結びつけている。

このことは、災害課題のジェンダー関連課題との結び付きの深さと、災害というテーマに関する議論が既存のジェンダー関係/ジェンダー体制を可視化しやすい側面を持つことの現れと考える。

#### 5.3.4 小括

女性防災リーダーに関する事例研究を通して明らかになった論点について整理する。

多様な女性防災リーダーの分析を通して、従来は大半を占めた地縁型の女性防災組織やそのリーダーの強みが改めて浮かび上がるとともに、時代の変化の中で、新たなタイプの女性防災リーダーを、地域コミュニティがうまく受け入れることができていない現状も明らかになった。事例で言えば、同じ資格保持者であっても、地域コミュニティで受け入れられている D さんと、そうではない E さん・F さんは対象的である。

たとえば、他の地域では、自主防災会の役員に、防災士の資格保持者の枠を設けるなど、工夫をしている地域もあること、C さんのように、自主防災会の組織自体をジェンダー平等な体制に変えたケースもあることから、地域防災組織の体制を工夫することで、こうした女性防災リーダーをうまく受け止める環境づくりを考えていく必要があるといえる。

いずれにしても、従来は多く見られた、全方位型のネットワークを構築し、なおかつ災害時にもじっくり活動できる時間のある女性を育成することは現実的ではない。

そのため、この女性防災リーダーたちのように、多様性による違いを活かし、相互に連携・協力しあえるような形を前提に、女性たちのエンパワーメントのあり方を考えていくことの重要性が、事例研究を通して改めて明らかになったと考える。

また、3 人の女性防災リーダーのエンパワーメントプロセスの分析からは、地域防災領域で活動する女性たちの思いと活動の発展プロセスも明らかにすることができた。

その結果、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・協働の経験の重要性が明らかになった。また、仕事を継続する女性が増える中で、その経験も社会活動に生かしている人が多くいること、資格の有無にかかわらず影響力を発揮するケースがあるが、資格も有効であること、そして、災害というテーマがジェンダー課題への気づきをもたらす効果の大きさと有効性ととともに、改めてジェンダー視点に立った政策の重要性が明らかになったといえる。

### 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

これまでの議論と、多様な女性防災リーダーの活動状況から、自主防災組織の役員など、地域防災組織のリーダー層への女性の参画が進まない背景には、自治会・町内会、自主防災組織という組織のあり方(活動経験が浅いと中核に入ることが難しい、やる気があっても役職に就けない、持ち回りですぐにリーダーが交代する、自主防災組織が自治会・町会の役員だけで構成されてい

る、会合の持ち方など)、防災指導のあり方(災害発生直後のみか、避難生活も重視するのか)、女性の防災人材の拡充・リーダー育成を目的とした場合の参加対象者やプログラム内容の設定の仕方(女性だけを対象とするのか、男性リーダーもジェンダー視点を心得る機会を設けるのか)、育成した女性の防災人材が地域で定着のイメージ・戦略の有無、講座等を終了した後の女性の継続的なエンパワーメントの場・機会の有無など、といった複数の要因があると考えられる。

そこで、地域防災領域の女性人材・女性リーダーの育成に継続的に取り組んでいる事例を取り上げて比較分析することで、上記の課題への対応の方向性について探っていく。

取り上げるのは、男女共同参画センター単独型、行政主導型、行政と地縁団体の協働型である。

#### 5.4.1 女性防災人材の育成事例

##### 1) 男女共同参画センター単独型(高知県、高知市)

まず、男女共同参画センターが単独で女性防災リーダーの育成を行っている例として、高知の例を取り上げる。

高知市は高知県と共同で、こうち男女共同参画センター ソーレ(以下、ソーレ)を設置しているが、2017(H29)年度より、ソーレの事業として、女性防災プロジェクトを開始している。そのため、参加対象者は高知県全域となっているが、地域コミュニティの状況と修了者の動向については、高知市に焦点を当ててみていく。

講座は、概ね5回程度の講座を受講する形となっており、毎年約30人程度が受講している。災害対応力全般を高めるような構成になっているが、一貫してジェンダーの視点を意識した内容になっている。

さらに、修了生が任意で参加できる「こうち減災女子部」が立ち上がっており、表5-2のとおり、地域で活躍する女性防災リーダーの育成を含め、ジェンダーや多様性の視点による防災啓発、人材育成、主体の防災活動の社会への発信、県内の防災活動のネットワークづくりなどが活動のメニューとして挙げられている。

表5-2 こうち減災女子部の活動の目的

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>・地域で活躍する女性防災リーダーの育成</li><li>・女性による社会に向けた防災活動の発信</li><li>・高知県の災害リスクと避難生活の多様性の理解</li><li>・防災への女性参画の必要性の理解</li><li>・防災活動のアクションプランをたて、防災活動に実際に取り組む</li><li>・地域防災への取り組みを発信する</li><li>・県内防災活動のネットワーク作り</li></ul> |
|--|

(出所) こうち男女共同参画センター ソーレのウェブサイトより

なお、高知市は人口約32万人の中核市であるが、南海トラフ地震による大きな津波の被害が想定されていることから、東日本大震災翌年の2012年度には防災会議に女性委員を増やす、庁内において、高知市女性の視点による南海地震対策検討委員会を立ち上げ、女性職員主体で今後の防災対策の検討と提言作り取り組むなど、ジェンダー視点の防災に積極的に取り組んできた。

そのため、たとえば 2020 (R2) 年には、高知市の災害時の物資配送マニュアルを作成する際には、防災対策部と市民協働部の合同で女性防災ワークショップを開催し、こうち減災女子部のメンバーも入る形で検討を行っている。

ただし、この講座を修了しただけでは、地域防災活動や自主防災組織で活動することは難しい。もともと自治会などの活動に携わっている人は、関わりやすいであろうが、そうしたつてがない場合は、関与は難しいということになる。

ただし、高知市は、自主防災組織や事業所等の防災力向上に貢献できる人材育成のほか、防災士資格の取得も支援していることから、こうち減災女子部には防災士の資格を持つ人もいる。

また、1972 (S46) 年に市内の下知地区が自治省のモデル・コミュニティ地区に指定されたこともあり、高知市は当時から概ね小学校区を単位に積極的にコミュニティ政策を進め、地区コミュニティ計画の作成もおこなっている。南海トラフ地震に備え、地域の防災活動も高まりを見せていることもあり、防災士の資格を取得しながら徐々に自主防災組織の中で活躍できるようになったり、自主防防災組織の中で活動ができなくても、中学校区域で結成された防災士会活動に参加するかたちで地域防災活動に関わるようになった減災女子部のメンバーも出てきている(浅野幸子・福富・谷村ほか 2022)。

減災女子部のメンバーが、地元の自治会の中にも減災女子部を正式に立ち上げ、地域に根差した形でジェンダー視点による防災活動の取り組みを広げようという動きもある。

## 2) 行政主導型 (千葉市)

千葉市は人口約 97 万人の政令市であるが、東日本大震災後、防災担当部局と男女共同参画担当部局・男女共同参画センターが相互に連携し、ジェンダー視点の防災の取り組みに力を入れてきた。

千葉市防災会議に、男女共同参画の視点を取り入れる部会を立ち上げ、ジェンダーの視点にたった防災政策の取り組みを進める体制を取る、毎年開催している誰でも参加可能な防災ライセンス講座という市民向けの防災講座の 1 コマに、男女共同参画・多様性配慮のテーマを入れる、複数回実施する防災ライセンス講座のうち、必ず 1 回は男女センターを会場に託児付きで実施する、男女センターが避難所運営に関する実用的な啓発冊子を作る、などである。

そして、取り組みの当初より、災害時の行政と地域コミュニティの連携の要ともいえる避難所運営委員会に、女性委員を増やすことを強く意識してきた。

最初の 2 年は受講生の大半が男性で占めていたが、3 年目からは女性も目立つようになったことから、講座を受講したことで女性防災リーダーの必要性を理解した男性リーダーが、地域の女性たちに受講を働き掛けるといった循環が起こったものと考えられる。

なお、千葉市では、東日本大震災以降、指定避難所となっている小中学校やコミュニティセンターごとに避難所運営委員会の立ち上げを働き掛けているが、2022 (R4) 年 4 月 1 日現在で、272 の指定避難所のうち、268 か所に避難所運営委員会が立ち上がっており、女性の委員比率は、全市平均で 29.0% に上っている。

このように、地域に根差した形で防災活動に参画できる女性が増えていることは高く評価できるが、地域を超えたつながりづくりの場はいまのところ存在しない。

## 3) 行政と地域組織の協働型 (四日市市)

四日市市は人口約 31 万人で、24 のおおむね小学校区にもとづく地区単位で地域活動・まちづ

くりが進められている。各地区に地区市民センターを置き、館長（課長職）を含む数名の職員のほか、まちづくり協議会の活動を支援する地域マネージャーがいる。

自治会加入率も平均で9割以上と高く、南海トラフ地震に対する危機意識も高いことから、多くの地区で防災活動が熱心に取り組まれている。

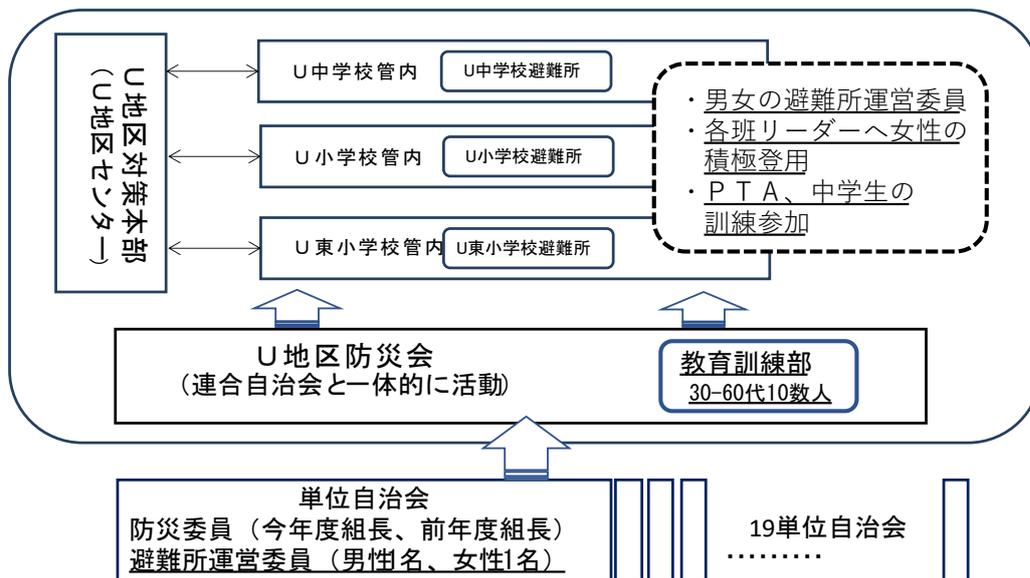
行政は、2005（H17）年度から、市民の防災人材育成のため、四日市防災大学という連続講座を開催してきたが、多くが男性の受講者であった。女性防災リーダーの必要性を感じた自治連関係者の働きかけもあり、2013（H25）年度より、並行して女性向けの防災・減災女性セミナーを開始している。

両講座は並行して行われているが、途中で複数回、合同で開催する日を設け、グループワークでは、同じ地区から参加している男女の受講者が、同じテーブルを囲む形で顔の見える関係を作るといった工夫もしている。

こうした一連の取り組みを進める中で、防災組織のあり方自体を工夫する例もでてきた。

図 5-1 に上げた U 地区は、単位自治会から男女 1 名ずつの避難所運営委員を出す形を取るとともに、専門部会として教育・訓練部を新たに設け、市の防災講座を受講して意欲も知識もあるものの、役員でないことからこれまで自主防災活動に参加できていなかった人材を登用している。同様の仕組みは他の地区でも見られ、そこでは女性消防団員が活動している。

ほかにも、女性が発足させた防災活動グループを自主防災組織の正式の構成団体に迎え入れる、女性の防災グループを新たに立ち上げるといった動きが出ている。



（出所）インタビューより筆者作成

図 5-1 U 地区の地域防災体制

## 5.4.2 小括

以上、複数の自治体における女性防災人材の育成事例について見てきたが、女性防災人材の定着のイメージ・戦略、人材育成プログラムの内容や対象の設定の仕方、女性の継続的なエンパワーメントの場という論点ごとに、事例の特徴を振り返る。

女性防災人材の定着のイメージ・戦略を挙げる理由は、多くの地域で防災組織が硬直的であり、新しい人材を受け入れることが難しい仕組み・環境となっているためである。この定着のイメージ・戦略を明確にしなければ、人材育成プログラムや対象の設定もうまくいかなくなる。また、地域コミュニティ内にせよそうでないにせよ、講座を受講してすぐに活動できる人は限られる。また、多様な立場の女性たちがつながることで、災害時に大きな力となることが期待できる。そのため、継続的なエンパワーメントの場の有無も重要な要素と考える。

高知の男女センターの取り組みから見ていくと、対象が県内全域ということもあり、女性防災人材の定着のイメージ・戦略は特にはない。しかし、女性の継続的なエンパワーメントの場という面では、大きな意義があると考えられる。

実際、高知市内の減災女子部のメンバーの中には、もともとの地域活動実績に減災女子部の学びや防災士の資格を上乗せして地域コミュニティで活動を徐々に展開する人、防災士のネットワークを通して地域コミュニティに関与する人、地域コミュニティの仕組みに働きかけようとする人がでてきていることなどから、さまざまな方面からの実践を、中長期スパンで支えることは、決して遠回りとは言えない。

なお、高知市は近年、既存のコミュニティ政策の枠組みを活かす形で地域共生社会推進政策を進めており、その中で、福祉と防災の一体的取り組みも目指している。こうした枠組みと女性たちの防災活動の関連づけも有効と考える（詳細は7章）。

千葉市は、人口約97万人の政令市であり、防災担当部局は、6つの区役所と連携して地域防災活動の活性化に努めているが、一つ一つの自主防災組織に働きかけることは容易ではない。

このような千葉市が力を入れてきたのが、指定避難所の周辺住民が参加する避難所運営委員会の設立である。自治会・町内会の関係がそのまま反映される自主防災組織ではなく、複数の地域が関与する避難所運営委員会には、多様な層の参加の働きかけが比較的しやすい場といえる。

そのため、防災ライセンス講座の開始以前から、避難所運営委員会への女性の参画の必要性に関する啓発が行われており、講座も女性に積極的に受講してもらい、避難所運営委員会で活動できるよう、意識的に事業に取り組まれてきた。

受講のハードルは低いですが、防災ライセンス講座という名称もあいまって、受講者は市が公認したリーダーとみなされるため、女性の受講者も地域で活動しやすくなる側面もあるとみられる。

また、本講座は、おおむね同じ内容で毎年継続して実施されていることから、男性の地域リーダー自身が受講したのちに、地域で活動している女性たちに声をかけて受講を勧める循環も起きているとみられる。

男性リーダーとしても、女性の参画の必要性を一人で理解しても、それを地域で広めるのは容易ではないことから、継続的な育成の場があることが望ましい。

なお、現在のところ、講座を受講した女性たちが地域を超えて継続して交流するような機会はない。

ただし、市民が主体的な学びを進めやすいよう、男女共同参画センターがジェンダー・多様性の視点を入れたわかりやすい活動手引きを2種類発行し、広く配布している。

また、平常時から防災担当部局と男女共同参画部局・男女共同参画センター・区役所が防災を通して相互に密接に連携していることから、災害時にもジェンダー視点をもった男女双方のリーダーとの連携による情報共有に取り組みやすい状況にあると考える。

四日市市は、地域コミュニティの活動体制や行政のバックアップ体制がしっかりしており、災害時も、地区市民センターが現地の災害対策本部となり、行政職員と地域リーダーが協働して対応にあたる体制が明確になっている。

そのため、女性防災人材の育成と、地域コミュニティでの受け入れ態勢の整備を、並行して進める流れができてきているといえる。

加えて、自治連ならびに自主防災連絡会が、女性防災リーダーの重要性を認識したうえで、一体的に取り組んでいること、育成プログラムについても、女性だけで学べる場と、男女双方が一緒に学べる場の、両方を設けていることで、エンパワーメントの効果が高い取り組み方であると考える。

なお、東京都心の某特別区では、住民の流動性が高く、自治会への加入率も低いため、住民の組織化自体が容易ではないことから、避難所運営組織に環境改善を担うポストを置くとともに、行政主催の女性防災リーダー養成講座を修了し登録してくれた人に、そのポストで活動してもらうことを想定した、取り組みを始めている。

以上から、地域コミュニティで活動できる女性防災人材を増やすには、地域コミュニティの実情や関連政策の状況を踏まえた、丁寧な戦略作りが重要と考える。

また、そうした人材が生きるためにも、行政と地域コミュニティの協働体制と関連づけて考えることの重要性が改めて浮き彫りになったといえる。

## 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

この5章では、はじめに戦前・戦後の女性主体の防災活動について俯瞰し、その意義と課題について整理したうえで、地域防災領域で活動する複数の女性防災リーダー個人に焦点をあて、その多様性・特徴とエンパワーメントのあり方について検討した。さらに、行政が女性防災人材の育成に取り組む例を3つ取り上げ、地域コミュニティでの受け入れ状況も交えて、それぞれの特徴と意義・課題について検討した。

その結果、女性たちはその時代や災害状況に応じてさまざまな防災活動や復興の活動に取り組み、脆弱性を生み出すジェンダー不平等な構造の変革に徐々に寄与してきたと考えられる一方で、限界もあったことが明らかになった。特に、1990年代以降の景気低迷と新自由主義政策の進行の下で、女性をめぐる脆弱性はむしろ進行しており、東日本大震災を経た現在も同様である。

公助が縮小し、全体としては女性の厳しきや負担が増す一方で、人手不足に悩む経済領域と同様、防災領域でもマンパワーと災害対策の質の両面で女性活躍が期待される状況にあるが、女性が社会の要請に一方的に動員され、搾取されるような状況も起こりうる。

それだけに、女性防災リーダーと、女性の防災人材の育成に取り組む関係者が、こうした状況をどう見るかによって、女性の活躍の方向性や、啓発、人材育成プログラムの内容も変わってくると考えられる。

そのため筆者は、先に女性防災リーダーのエンパワーメントで重要と考えられる、6つのポイントを示した。女性の多様性についての意識・知識、多様な人・グループとの交流の機会、男性

リーダーとの対話の機会、地域コミュニティに関する知識、脆弱性の理解ならびに戦略的ジェンダー・ニーズ/実際のジェンダー・ニーズの視点、政策提言力の重要性への認識、である。

その上で、女性防災リーダー個人に焦点を当てて、その多様性、特徴、そしてエンパワーメントのプロセスについて分析を行ったが、上記の6つの視点は、おおむね妥当なものであったといえる。

なお、個人のエンパワーメントプロセス分析のためのモデルの中身と、女性特質の把握による分析結果を踏まえると、女性防災リーダーのエンパワーメントにあたっては、一人ひとりのそれまでの生き方も考慮されるようなプログラムも検討する必要があると考える。

一方で、行政による複数の女性防災人材育成事業の検討からは、地域コミュニティで女性たちが活躍できるようにするためにも、丁寧な環境づくりが求められることも見えてきた。

なお、四日市市の女性防災人材の育成の取り組みの推進役の一人である、市自治連の元役員（男性）へのインタビューでは、こうした取り組みを進めた理由として、地域防災活動の担い手の確保はもちろんのこと、今後、自治会の担い手の自体の減少が予想される中で、女性は重要な存在であり、地域活動に関わる入り口として、防災は最適なテーマであると考えたためであると、述べている。こうした発言からも、自治会の担い手に女性を増やす必要と環境づくりについての信念を関係者が明確に持ち、仕掛けを具体的に検討していくことの重要性が理解できる。

ジェンダー視点に立った防災啓発や人材育成が、どの程度コミュニティの自治全般の担い手の広がり貢献に繋がるのかについて検証するには時間がかかるが、女性防災人材の育成においても、(行政との協働関係を含めて)どのようなガバナンス構造のもとで地域運営がなされており、災害時にはどのように機能し得るのかという観点で学ぶ機会をつくることは、防災に限らず、地域社会で幅広く活躍できる人材の輩出にもつながると考える。

## <注>

5-1) 日本防火・防災協会ウェブサイトより。

[https://www.n-bouka.or.jp/jyosei\\_club/index.html](https://www.n-bouka.or.jp/jyosei_club/index.html) (2022年9月25日最終アクセス)

5-2) 『消防白書』(総務省消防庁)平成元年～令和3年版の消防団に関する記述を踏まえた。

5-3) イコールネット仙台のウェブサイトより、女性のための防災リーダー養成講座についての紹介のページ。

<https://equal-net.jimdofree.com/事業報告/> (2022年9月25日最終アクセス)

5-4) 例えば、池上三喜子(市民防災研究所)、国崎信江(危機管理教育研究所代表)などが挙げられる。

5-5) いわてアレルギーの会のウェブサイトの、活動内容の紹介ページ。

<https://www.iwate-alle.net/#!/#goal> (2022年9月25日最終アクセス)

5-6) JANICのウェブサイトの、ワーキング・グループに関するページ。

<https://www.janic.org/workinggroup/> (2022年9月25日最終アクセス)

5-7) 特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)、一般社団法人災害協働サポート東京など。

5-8) 特定非営利活動法人日本防災士会ウェブサイトの女性防災推進委員会のページ。

<http://www.bousaisikai.jp/activity/woman/> (2022年9月25日最終アクセス)

5-9) よんなな防災会発起人・竹順哉「全国の仲間と繋がりませんか?～『よんなな防災会』」で

繋がる防災の輪～」(内閣府防災担当編・発行, 2022, 『ぼうさい』103, 9-10)

[https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/103/news\\_01.html](https://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/103/news_01.html)

(2022年9月25日最終アクセス)

5-10) 内閣府男女共同参画局総務課「特集3 ぼうさいこくたい2021「集まれ!防災女性職員とその応援団」を開催しました」(内閣府男女共同参画局編・発行, 2021, 『男女共同参画』151, 6-9)

[https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2021/index.html#kyodosankaku\\_151\\_12](https://www.gender.go.jp/public/kyodosankaku/2021/index.html#kyodosankaku_151_12)

(2022年9月25日最終アクセス)

## 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章では事例研究として、2018（H30）年に発生した大阪北部地震で被災地となったP市を取り上げる。

その目的は、地域防災領域における災害対応力と、ジェンダー関係・ジェンダー体制と因果関係について、現実の災害対応を通して検証することにある。

研究対象とするP市は、古くから公民館活動が盛んで、従前よりおおむね小学校区単位で、自治会と各種団体が連携して地域活動が行われてきたことから、3章で提示した地域防災領域の災害対応モデルとほぼ一致するが、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。また、地震発生以前から、地域防災力向上の取り組みの一環として、主に各地区から推薦された女性を対象とした女性防災リーダーの育成事業が進められてきた。

そのため、本研究を進める上で多様な示唆を与えてくれる事例と考える。

### 6.1 事例研究の目的と分析の視点、調査の方法

#### 6.1.1 事例研究の目的と分析の視点

6章の目的は大阪北部地震で被災したP市を対象に、地域防災領域における災害対応力と、ジェンダー関係・ジェンダー体制と因果関係について、地震への現実の対応を通して検証することにある。

分析に当たっては、3章で提示した、「地域防災領域の災害対応モデル」を使用する（図3-5）。

モデルは、小地域コミュニティ（単位自治会等）—広域地域コミュニティ（連合自治会・校区まちづくり協議会等のまとまり）—基礎自治体という、地域的まとまりの重層性に基づくモデルとなるが、P市では長年、小学校区単位で地域活動を進めてきたことから、分析を進めやすい事例といえる。

災害対応力の評価は、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の、両方の分析を通して行う。

①制度的ネットワークについては、被災者個人・世帯—小地域コミュニティ（単位自治会等）—広域地域コミュニティ（広域的自治組織）—基礎自治体の間で、双方の情報の共有が可能な状態であったかどうかを見ていく。

②社会的ネットワークとしての協働については、行政と地域コミュニティの協働体制が、ジェンダー平等な状態にあったかどうか（行政と地域コミュニティの双方の意思決定の場への女性の参画（形式的参画）と、実際に女性が能力を発揮できていたかどうか（実質的参画））から見ていく。この事例検討では、特に女性防災リーダーのネットワークと活動内容について着目する。協働のシステムの中で、①が機能するには、ケアの課題に大きく関わる女性たちのネットワークと活動内容の質が深く関係すると考えるためである。

ただし、今回の調査では、女性防災リーダーについてはグループ・インタビューとアンケート調査を行うにとどまり、一人ひとりの詳しいインタビュー調査は実施していないため、その女性たちが持つネットワークは、組織への所属状況から見ていくこととする。

なお、P市を対象とする理由は、筆者が地震以前から仕事上P市に関わりがあったことに加え

て、地震の被害・生活への影響はある程度限定されただけに、それまでの行政の地域政策ならびに地域コミュニティの活動の、成果と課題がわかりやすい形で顕在化したと考えるためである。

具体的には、地震による家屋被害は限定され（多くが一部損壊）、ライフラインへの影響も比較的短期であり、避難所への避難者も比較的少なく、翌日には社会機能はある程度戻った一方で、災害発生直後の高齢者・障害者の安否確認と避難所の開設が市内全域で行われ、災害ボランティアセンターには、家具の移動、部屋の片づけなどの支援ニーズも 2,000 件以上寄せられた。

そのため、行政、民生委員、災害ボランティアによる支援で、ある程度対応が可能な状況であり、地域コミュニティとしての対応はあまり必要ないと見ることもできる一方で、被災者支援の質の面から考えれば、地域コミュニティと行政・災害ボランティアの協働体制が求められたと見ることもできる状況にあり、対応には地域差が見られた。

そして、この地域差については、男女のリーダー間の連携の有無など、ジェンダーの要素も一定程度関係していると考えられる。

P 市では震災の 4 年前から、危機管理課と男女共生センターの連携のもとで、各地区の自主防災会の協力も得る形で女性防災リーダーの育成に取り組んでいた。そのため、市内の各地区で女性防災リーダーも災害対応にあたったが、男性の防災リーダーとの連携の有無やその在り方によって、活動の幅が異なる傾向が見られたことから、その背景について詳しく分析することで、地域コミュニティにおけるジェンダー関係とジェンダー体制と、地域コミュニティの災害対応の内容や質の関係性を明らかにできる可能性があると考ええる。

なお筆者は、2014（H26）年度から地震前年の 2017（H29）年度まで、P 市の女性防災リーダー養成事業および行政職員向けの防災研修に講師として関わっており、行政の取り組みや女性防災リーダーの状況にある程度把握していたこと、地域防災活動における女性の参画を促進するため、地震発生以前から、行政の協力の下で複数の地区で調査を行う予定であったことが、本研究につながった。

なお、この事例研究では地域の実情に合わせ、おおむね小学校区単位で取り組まれているまちづくり活動の範囲と主体を、地区コミュニティと表現する。

### 6.1.2 調査の方法

事例分析にあたっては、行政と、おおむね小学校区単位の地区コミュニティを対象とし、それぞれの内部連携の状態と女性の参画状況、両者の個別領域ごとの連携関係について見たうえで、協働体制全体のあり方についてジェンダーの視点も踏まえて検証を行う。

研究にあたっては、①行政調査、②地区調査（対象 5 地区）、③女性防災リーダーへのアンケート調査の 3 つの調査を実施した（表 6-1）。

調査の目的と概要は次のとおりである。

①行政調査の目的は、地震前後の地域に関わる政策・取り組み状況を確認し、災害対応状況について聞くことで、個別の対策・支援のあり方や意義について理解するとともに、全体として、行政と地域の協働関係がどのような形を取っていたのかについて把握することにあつた。

そのため、地域防災政策を担当する危機管理課、地域福祉政策を担当する福祉部と社会福祉協議会、そしてコミュニティ政策を推進する協働推進課へのインタビューを行った。

②地域調査の目的は、震災直後から、どのような事情や考えのもとでどのような行動をとったのかについて詳しく聞くことである。災害の被害や対応への考え方・気づき、地域内の関係性、

行政と地域コミュニティの関係について把握することであった。特に、男性の防災リーダーと女性の防災リーダーの課題認識の相違や、女性がどのような立ち位置で何に取り組んだのか否かについて見ることで、地域防災活動におけるジェンダー関係/ジェンダー体制を明らかにすることをめざした。

そこで5地区を対象に、自主防災会長（全員男性）と、女性防災リーダーに対して、場所と時間を分けてインタビューを行った。女性防災リーダーはグループ・インタビューの形を取った。

③女性防災リーダーへはアンケート調査の目的は、地域のリーダー層の女性達の、災害対応の実際と、その背景を知ること、女性の防災リーダーの存在意義、限界と障壁、などを把握することであった。対象は、市が育成した女性防災リーダーのうち、市にリーダーとして登録した人である。なお、地域調査では5地区の女性防災リーダーのグループ・インタビューを実施したが、アンケート調査も行うことで、全体の傾向との相違も見ることが可能となると考えた。

②地区調査は、5地区を対象とした。この地区調査は、地域コミュニティにおいて主体的に活動できる女性防災リーダーを増やすためには、実態を把握する必要があると考え、危機管理課に相談したうえで、2018（H31）年6月中旬に予定していた調査が発端となっている。

地震発生からちょうど一週間後が調査予定日であったため、延期を申し出たところ、避難所要員の職員は各地区に派遣されているものの、危機管理課の職員は庁内対応に追われ、地域の実情が詳しく把握できていないため、予定どおりに地区でインタビュー調査をしてほしいとの意向を受け、当初から調査を依頼していた3地区にインタビューに入った。これが、A・B・C地区である。

この3地区が対象となった理由は、地域防災組織に女性役員がいる地区、女性の役員はいないが女性防災リーダーがいる地区、女性の地域防災組織役員も女性防災リーダーもいない地区の例として危機管理課が推挙したことによる。

また、それ以外に、大阪北部地震の発生により、住民が活発に災害対応を行っている2地区も訪ね、それぞれの地区の女性防災リーダーや男性リーダーに簡単に事情を聴き、その後、新たためて詳しくインタビュー調査を行った。それがD・E地区である。

③女性防災リーダー調査の対象は市が2014（H26）～2016（H28）年度に育成した女性防災リーダーのうち市への登録者78人を対象としたアンケート調査である。内容は、表6-2のとおりで、実施時期は、2019年10月で、調査票は市危機管理課が個別に郵送し、FAXまたは郵送で同課へ返送。回収数は47票であった。

以上の調査をもとに、行政、地域コミュニティ、女性防災リーダーの災害対応状況について詳しく見ていく。

表 6-1 P 市における調査の概要

<p>①行政調査（インタビュー）</p> <p>対象：危機管理課，市民協働推進課，地域福祉課，男女共生センター，社会福祉協議会</p> <p>実施時期：2019 年 6 月</p> <p>②地区調査（インタビュー）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・対象は 5 地区</li> <li>・下線は，女性防災リーダーだけを対象としたヒアリングの実施日。同日の別の時間に男性自主防災会長にもヒアリングを実施している（ただし C 地区のみ別の日に実施）。</li> <li>・場所は，地区コミュニティセンターもしくは公民館（一部例外あり）。</li> </ul> <p>A 地区 <u>2018 年 6 月</u>，2019 年 6 月</p> <p>B 地区 <u>2018 年 6 月</u>，2019 年 6 月</p> <p>C 地区 <u>2018 年 6 月</u>，2019 年 6 月</p> <p>F 地区 2018 年 6 月，<u>2019 年 2 月</u>，同年 6 月</p> <p>E 地区 2018 年 6 月，<u>2019 年 2 月</u>，同年 6 月</p> <p>③女性防災リーダー調査（アンケート）</p> <p>対象：市が 2014～16 年度に育成した女性防災リーダーのうち市への登録者 78 人 （地域防災組織からの推薦によりリーダー養成講座を修了した人。一部例外あり）</p> <p>実施時期：2019 年 10 月</p> <p>実施方法：調査票は市危機管理課が個別に郵送し，FAX または郵送で同課へ返送</p> <p>回収数：47 票</p>
--

（出所）筆者作成

表 6-2 女性防災リーダー向けのアンケートの主な項目

<p>1. ご自身について</p> <p>お住まいの小学校区／年代／女性防災リーダー育成研修等の受講歴／地域団体・市民団体等の所属</p> <p>2. 大阪北部地震について</p> <p>自宅の被害・影響／地震後に取り組んだ災害対応／近隣で見聞きした自発的な助け合い活動／直後の対応やその後の生活で困ったこと・悩んだこと（個人として／地域や組織としてのいずれでも）／自治会や自主防災組織などからのお知らせ・情報共有の場・連携した活動の有無・内容／地震後の自主防災会の活動への評価／女性防災リーダー養成講座を受講していて役立ったと感じた点</p> <p>3. 台風 21 号について</p> <p>自宅の被害・影響／事前の個人備え／台風の事前・事後の自主防災組織や自治会からの呼びかけや連絡の有無・内容，</p> <p>4. 全体を通して</p> <p>これまでの防災学習・訓練や大阪北部地震・台風 21 号の経験を通しての地域防災活動の改善や提案／その他</p>
---

（出所）筆者作成

## 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

P市は、人口約28万人を抱える大阪府北部のベッドタウンである。市の北側は山地の麓で、南部には平野部となっている。平安時代には、市の中央部を東西に走る西国街道の往来が盛んとなり、江戸時代には参勤交代で大名などが宿泊した本陣も残るなど、長い歴史を持つ地域でもある。

P市の記録によると、2018（H30）年6月18日午前7時58分という通勤時間帯に発生した大阪北部地震では6弱の揺れを記録し、人的被害は死亡1人・重傷53人・軽傷49人、住家被害は全壊3棟・半壊95棟・一部損壊13,510棟の被害となった。

断水は無く（一部私有地で漏水あり）、約5,500戸で停電したが18日には全面復旧し、ガスは約64,000世帯で停止したものの25日には全面復旧したこと、コンビニやスーパーも発災翌日にはほぼ通常営業に戻ったことなどから、避難生活上の大きな混乱は抑えられた

市内の75の指定避難所がすべて開設されたが、利用者数も6月20日に全市で最大750人となったのち、29日には100人以下と急速に減った。市内の全指定避難所が閉鎖されたのは8月4日であった。

行政は、民生委員と連携した避難行動要支援者の安否確認、避難所開設要員の派遣、福祉事業所との連携による避難所の要配慮者支援、社協との連携による災害ボランティアセンターの開設・運営などを行った。

P市社会福祉協議会が設置した災害ボランティアセンター（6月26日から受け付け開始、翌年3月31日に閉鎖）には、家具移動、部屋の片づけ、灯籠の倒壊復旧、ブルーシート張り、ゴミ出し等の支援要請が計2,250件あり、個人・団体あわせて2,562人がボランティアとして支援活動に参加した。

このように、一定の被害は生じたものの、避難所の避難者は数日で激減し、行政・福祉事業所・社協と災害ボランティアの支援も並行して行われたことから、地域コミュニティが総力挙げて共助活動に取り組む必要に迫られる状況とは言えなかった。そのため、後述のとおり、地域コミュニティの災害対応は、地域によってばらつきが生じた。

しかし、初動での安否確認の必要性はあり、避難所で過ごす避難者は各地区に一定期間存在したこと、災害ボランティアセンターへの支援要請は発災から約1か月間にわたって急増したことを考えれば、潜在的には、地域コミュニティとしての組織的な対応は一定期間必要な状況であったと考える。

それだけに、地域よる対応のばらつきを分析すること自体に大きな意義があると考ええる。

### 6.2.2 地域政策と女性防災リーダー育成事業

行政調査並びに各種の資料から、地震前のP市のコミュニティ政策、地域福祉政策、地域防災政策について概観する。

#### 1) コミュニティ政策

P市の地域活動は、概ね小学校区を単位とした33の自治会連合会を基盤としている。1950(S25)

年に公民館条例を制定して以来、公民館の建設を推し進め(建設しない場合は小学校内に開設)、公民館を拠点とした活発な地域活動が各地で行われて来た。現在はコミュニティセンターが置かれている地区も増えている。

しかし、テーマ型の活動が増える一方で、地域連帯感の希薄化、加入率の低下といった問題が顕在化しており、包括的に支援する施策がなかったことから、地域の各組織が横の連携を深めた活動や組織化を支援するために「地域担当職員制度」も設けるなど、P市としても活動の活性化を図ってきた。

そして、2012(H24)年には、地区内外の多様な人・組織の交流・相互連携によりコミュニティを活性化させることを目指した「P市地域コミュニティ基本方針」を策定している。

組織間の連携・協働を促す統括的な広域的自治組織である地域協議会の設立が進められた。地震が発生した2019(R1)年6月末時点では13地区において立ち上がっていた。なお、P市のウェブサイトによると、2022(R4)年06月14日現在、15地区で地域協議会が設立されている。

ちなみに、地域協議会を立ち上げると、毎年運営費として人口に応じた50~100万円の補助金が出ることに加え、各種団体に個別に配布されていた補助金も一括して協議会が受け取るようになるため、財政面での自由度が高まる。

しかし、同時に公民館をコミュニティセンター化して、利用料で自律的に運営を賄うことが求められることで、地区コミュニティ側の管理責任が大きくなるため、今回の地域調査でも、地域協議会を評価する意見がある一方で、メリットが感じられないという意見も聞かれた。

## 2) 地域福祉および地域防災の取り組み

P市では、2012(H24)年3月に総合保健福祉計画を策定したのち、2016(H28)年度に大幅に見直して関連施策を一本化している。

その際、地域活動の基盤となっている33地区(2地区以外は全て小学校区)を、14のサービス提供・相談支援エリアに分けて(1エリアあたり2・3地区を包含)、それぞれに地域包括支援センター、コミュニティソーシャルワーカー(以下、CSW)、障害者相談支援事業所を配置し、その上に5つの圏域を設定して地区保健センター(保健センターの支部)を設置する構想を立て、2020(R2)年度の完全実施を目指す計画となっており、徐々に整備が進められていた。そして、後述のとおり、この計画の体制を先取りするかたちで、大阪北部地震での対応が行われた。

また、各地区コミュニティには、従前より社協のもとで活動するボランティアの地区福祉委員(以下、福祉委員)がおり、ボランティア活動推進事業(見守り、声かけ、ガイドヘルプ、簡易な家事や介護等の援助などのボランティア活動、福祉体験教育事業)、各種サロン事業、敬老会、会食・配食サービス事業、世代間交流事業などを行っている。

地域防災の取り組みについてもみていくと、多くの地区で、地区コミュニティレベルの自主防災組織が立ち上がっている。阪神・淡路大震災では大きな被害は受けなかったものの、被災地の様子を見聞きする機会があった人も多く、防災活動は全般的に熱心に取り組まれている。

また、地震前の行政の取り組みとしては、地域防災活動の底上げを図るため、危機管理課が2015(H27)~17(H29)年度の3か年計画を立て、職員も積極的に地域に入るかたちで、自主防災組織関係者と連携して活性化に努めていた。

また、2014(H26)~16(H28)年度にかけて、女性防災リーダー育成事業にも取り組み、2017(H29)年度はそのフォローアップ研修も実施した(表6-3)。

表 6-3 P市の女性視点に配慮した防災講座・女性防災リーダー育成事業に関する年表

年度	取り組み・その他
2013 (H25)	7-11月「地域防災リーダー研修会」(一般市民対象)
2014 (H26)	7-11月「女性防災リーダー 育成研修会」(自主防災会の女性)
2015 (H27)	7-翌年1月「女性防災リーダー 育成研修会」(自主防災会の女性)
2016 (H28)	7-11月「女性防災リーダー 育成研修会」 (自主防災会の女性, 女性・子育て団体等) 5月 P市自主防災組織連絡会に, 女性部会設置 2月「みんなにやさしい避難所づくり体験」(女性部会の活動) ※ほかに, 多世代参加型の事業実施(10・1月パパ・ママ向けに子育てイベントでの防災啓発講座, 10月防災キャンプ)
2017 (H29)	女性部会の活動(6-11月に5回の会議・実践) 11月 P市主催の避難所再現訓練でのトイレ対策の現地研修(女子部の活動) (女子部のメンバーが, 災害時のトイレ使用の啓発・訓練プログラムを展開)
2018 (H30)	6月18日 大阪北部地震発生

(出所) P市公表の資料をもとに筆者作成

### 3) 女性防災リーダーの育成事業

P市が女性防災リーダーの育成に乗り出すことになったきっかけは, 2013 (H25) 年度に市の男女共生センターが行った連続講座である。一般市民が受講できる「地域防災リーダー研修会」(全4回)として開催され, 東日本大震災の教訓を踏まえ, 被災地からも講師を招いた形で講座を実施した。

そして, この時期に危機管理課に配属された女性課長がその講座の様子に触れる中で, 女性防災リーダーの育成の必要性を強く感じ, 女性防災リーダー育成事業の実現に至った。ちなみにこの女性課長は, のちに起きた大阪北部地震でも最前線で対応することとなる。

女性防災リーダー育成事業は, 翌年の2014 (H26) ~2016 (H28) 年にかけて, 危機管理課と男女共生センター(人権・男女共生課所管)が連携する形で実施されたが, 2016 (H28) 年には, P市の自主防災組織連絡会に女性部会を設置し, 修了生のうち, 希望する人が登録する形を取った。2018年の大阪北部地震の際に登録していたのは72人である。

そこで, 女性防災リーダー育成事業について詳しく見ていく。

事業の目的は, ①防災活動における男女共同参画の視点に配慮した取り組みを行うため, 自主防災組織の運営を担い, 方針決定過程へ参画できる女性リーダーの育成, ②地域の自主防災組織で活動する女性たちの交流促進である。

そのため, 参加者は, 自主防災会の推薦を受けた女性たちを対象とし, 毎年30~40人の女性が受講した。なお, 3年目は女性団体・子育て団体にも参加の枠を広げた。講義とワークショップを交えた研修の内容は表6-4のとおりである。

表 6-4 女性防災リーダー 育成研修会のプログラム

	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)
第 1 回	災害と女性 ～東日本大震災から学ぶ～	災害と女性～災害の経験から学ぶ～	災害と女性～災害の経験から学ぶ～
第 2 回	避難所運営についてのワークショップ	災害時の要配慮者への対応について	避難所運営についてのワークショップ
第 3 回	事例に学ぶ，一歩先行く地域防災～女性目線で少子高齢化に負けない活動を	避難所運営についてのワークショップ	災害発生時の食について
第 4 回	災害発生時の食について意見交換とまとめ	災害発生時の食について	子どもの命を守るための備えについて
第 5 回	—	子育て世代と防災について	—
備考		※2 回は地域防災リーダー研修を兼ねる	※1・2 回は大雨警報で中止

(出所) P 市公表の資料をもとに筆者作成

事業の背景としては，過去の被災地では避難所運営をはじめ，女性の視点の欠如によりさまざまな問題が起きていること，国も女性リーダーの必要性を明確に打ち出していること，P 市では実際に地域防災活動に携わっている女性はいるものの，代表者層には入っていないこと，そして，P 市がベッドタウンであるため，平日の日中に災害が起こると女性が災害対応の主体とならざるを得ないことを挙げている。

危機管理課は，この 3 年間の取り組みを以下のようにまとめている。

まず，自主防災会が立ち上がっていた 29 地区のうち，22 地区（75%）から参加があった。3 年目は子育て支援 6 団体，女性団体 3 団体からも参加が得られた。

その結果，各自主防災会 の役員会等へ参加する女性が増加したという。受講者の中には，研修で受講した内容を各自主防災会で報告するケースもあり，役員等への情報共有も進んだ。

受講生を中心に，PTA や地区福祉委員会と連携して地域で新たな防災の取り組みを実施したり，本研修で受講した内容を参考に，受講者自らが地域で研修会を企画・実施するケースも生まれたという。

課題としては，全市的みると 25%の自主防災会が女性の受講生を出せていないことから，今後の働きかけが必要であること，若年層や子育て世代の参加者が少ないことから，自主防災組織活動に多世代が参加できるような工夫が必要であることが挙げられている。そのため，今後は，女性や若年層，子育て世代など多世代が参加しやすい具体的な取り組みの実施と，継続的な事業実施と自主防災組織への働きかけを行う必要があるとしている。

そして，リーダー育成事業の最終年である 2016 (H28) 年に並行して行った，P 市の自主防災組織連絡会への女性部会の設置であるが，その目的は，女性防災リーダー育成事業での研修を地域防災活動に活かすため，継続して交流・学びの場を作っていくことにある。学習だけでなく，地域防災活動を行なう上で直面する課題を共有し，ともに対策を考えていくことで，地域防災力の向上につながることも期待された。

同年度の後半には，部会の設立会を行い，女子部のメンバーだけで，避難所開設およびトイレ

の設営訓練を実施した。訓練は、筆者および兵庫県の NPO が企画・運営に入った。この取り組みの様子は、後日、各地区の自主防災会会長や役員も集まる場で詳しい報告がなされた。

また、2017（H29）年度は、災害時のトイレ問題をテーマとし、女子部のメンバーが、地元の防災訓練などで、実践的な形での啓発・訓練を行うことができるよう、訓練パッケージを構築した。

具体的には、災害時のトイレ問題をテーマにしたクイズを数問作成し、参加者はそれに答えたのちに、簡易トイレ（折り畳み式の便座とし尿袋がセットになったもの＋テント）を自分たちで組み立て、なおかつ、会場においてある備品を自由に使って、衛生・安全などの面から、使用環境を整備する、という内容である。

事前に、一般市民向けの災害時のトイレ問題の専門家による講演会を設定して学習する機会を設け、事前のトレーニングを行った上で、市の防災訓練の一角に、災害時のトイレ問題をまなぶコーナーを設け、その運営を女子部が担った。

大阪北部地震は、こうした一連の取り組みを行った後に発生した災害であった。

## 6.3 調査結果

### 6.3.1 行政の対応

①行政調査では、主に地域コミュニティへの関わりに関する地震前後の取り組みと、地震後の対応状況、特に避難所開設・運営と、避難行動要支援者の安否確認、避難所の要配慮者支援について聞いた。

その結果、以下のような状況であったことがわかった。

市の計画では、避難所の開錠は、近隣に住む職員を避難所要員として対応に当てていたが、大阪北部地震は平日昼間の発災であったため、施設職員と避難所要員が初動の対応にあたった。

その後の運営については、市民文化局が担う市民対策部避難所・市民班（職員数 256 人）が担当することが地域防災計画で決められており、市民協働推進課が部内各課をとりまとめながら、避難所運営を含む各種対応業務を行うことになっていた。そのため、部内では地域組織の状況を最もよく把握している市民協働推進課は、庁内において、避難所運営のための職員の割り振り・派遣に追われた。

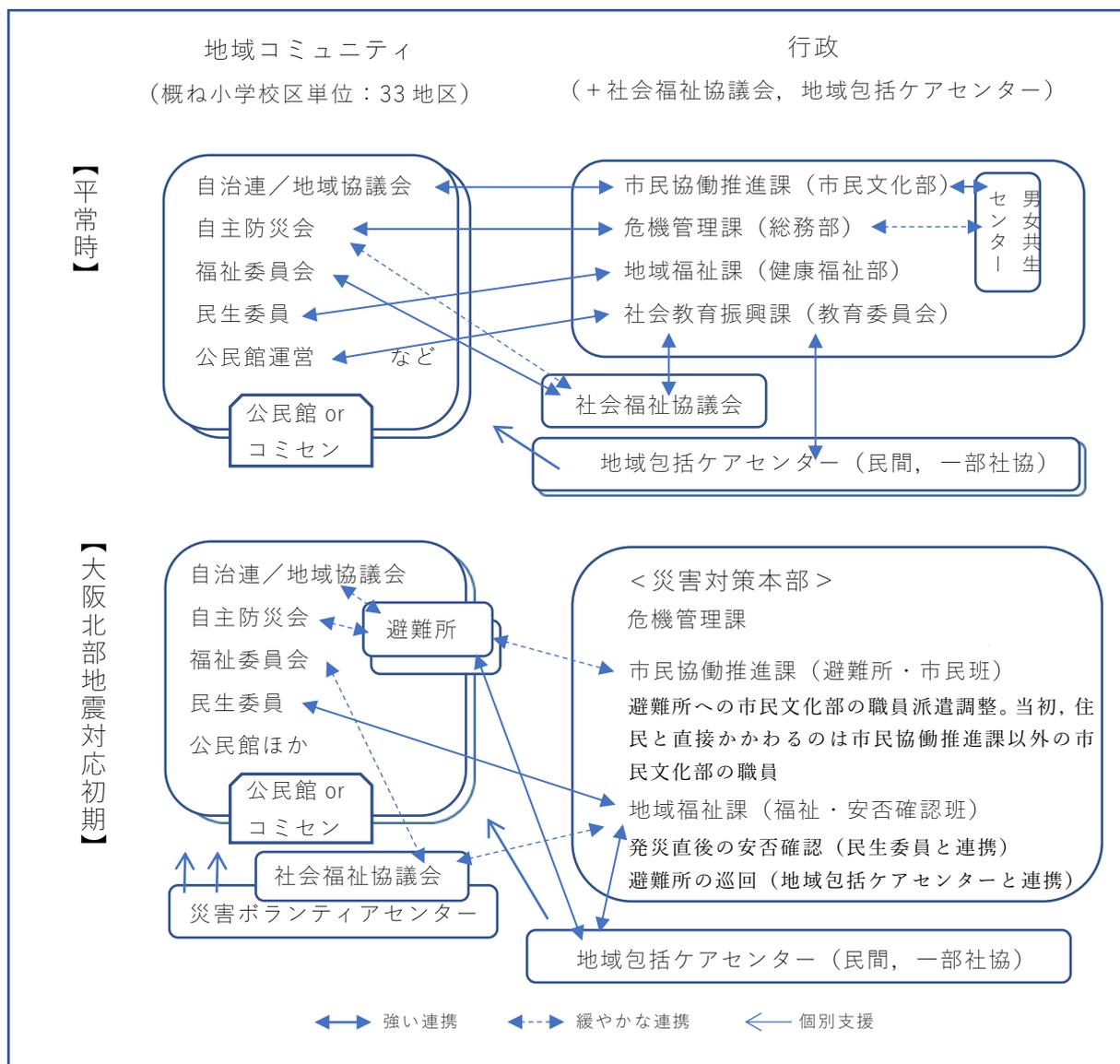
避難行動要支援者の安否確認とその後の高齢者・障害者等の要配慮者の支援体制については、健康福祉部が担う民生対策部の中の福祉・安否確認班（職員数 210 人）が担当し、地域福祉課が中心となって各種業務を行う計画となっていた。

そこで福祉部を挙げて、避難行動要支援者名簿に記載された人のうち、単身高齢者・障害者・要介護者などの 72 時間以内の安否確認を目指し、職員をエリア別に分けて民生委員に一斉に電話をかけ、安否確認結果を庁内の名簿データに記録した。確認が取れない人については職員が直接自宅を訪問して確認を行っている。その結果、単身高齢者約 1 万 3,000 人は発災翌日に、障害者・要介護者など約 8,700 人は 5 日目に、ほぼ 100%の安否確認を済ませている。

また、避難所の要配慮者支援については、福祉計画の構想を先取りして活かした支援システムが構築された。すでに述べたように、P 市では 2016 年度に総合福祉計画を大幅に見直し、2020 年度にむけて、5 つの地区保健センターの圏域、14 のサービス提供・相談支援エリア（地域包括支援センター、CSW、障害者相談支援事業所の配置）という支援体制で、33 の地区コミュニテ

ィの住民を支援していく体制づくりに取り組んでいた。

大阪北部地震発生時は、地区保健センターの設置までは至っていなかったが、おおむね体制が整っていたことから、福祉部の相談支援課が、この計画上の体制を前提に臨時的支援システムを立ち上げ、出先の拠点こそ持たないものの、地区保健センターとしてカバー予定の5圏域に分かれた担当者が、各エリア内の地域包括支援センター・CSW と連携して避難所を巡回する形を取り、個別支援ニーズがあれば対応した。



(出所) インタビュー調査および各種資料をもとに筆者作成

図 6-1 P市の地域コミュニティと行政の連携状況 (平常時/大阪北部地震対応初期)

社会福祉協議会は、行政との協定のもとで、災害ボランティアセンターを立ちあげることになっていたため、地元ボランティアの協力も得ながら準備を進め、開設に至り、年度末までに2,250件のニーズに対応している。主には、家具の移動、部屋の片づけ、ブルーシート貼り、ゴミ出しなどであった。ニーズは、待つだけでなく、チラシをポスティングすると同時に、一軒一軒訪問

して困りごとを聴く形も取った。

なお、男女共生センターは避難所となったことから、女性に配慮した環境づくりなども行う形で対応した。

以上を踏まえ、P市における平常時および地震時の、行政と地域コミュニティの協働関係について比較したものが図 6-1 である。

P市に限らず一般的にみられる傾向であるが、地域コミュニティの各活動は、行政の所管に準ずる形で行政との連携関係が構築されており、行政内部で地域コミュニティに関わる各担当部局同士が連携・調整する場は明確には設けられていない。

そして、大阪北部地震の発生後は、自主防災会と直接の連携関係にあった危機管理課は、庁内の調整に当たる必要があるため現場に赴くことはできず、地域コミュニティの振興を担当する市民協働推進課も地域防災活動に関する知識が不十分な状況で、庁内において、各地区の避難所への職員派遣の調整に迫られた。

地域福祉課は、発災直後の安否確認では民生委員と連携した迅速な取り組みが行われたが、その後は、特に住民関係者との直接の連携は行っていない。

社会福祉協議会は、災害ボランティアセンターの活動を通して、間接的に地域住民の支援に当たる形を取った。

なお、ジェンダーの視点から見た場合、地震前においては、危機管理課と男女共生センターが連携し、女性防災リーダーの育成を行ってきたこと、危機管理課の課長に女性が就任しており、同課の職員とともに、地域の防災活動全般の底上げを図っており、女性防災リーダー育成事業もそこと関連づけながら取り組んできた意義は大きい。ただし、②地域調査、③女性防災リーダー調査で見られたように、活動状況には地区による差異が見られたことは留意する必要がある。

### 6.3.2 地区コミュニティの対応

次に、地区コミュニティによる地震後の対応状況に関して見ていくが、行政の対応と同様、避難所開設・運営と、避難行動要支援者の安否確認、避難所の要配慮者支援に着目する。

大阪北部地震への対応状況については、危機管理課が全地区を対象に調査を行っているが、その結果を見ると、安否確認に地区として取り組んだのは 18 地区であった。また、避難所の運営に関しては、避難者数も滞在日数も少ない地域も多かったが、それでも 12 地区が避難所運営に当たっている。

そのため、震災前の危機管理課と各地区相互の協力による、各種の啓発・訓練の成果がある程度表れていたといえる。

ただし、人手の問題も見られた。大阪北部地震ではすぐに平常時の生活に戻ったことから、仕事を持たない少数の役員で対応しなければならない状況だったためだ。そのため、地区として避難所運営に携わった地区のうち、地区内に複数ある避難所の中で 1 か所しか対応できなかったケースもいくつかあった。

また、地区主体の対策本部を立ち上げて、女性防災リーダーも参画するかたちで有機的に対応したところもある一方で、女性防災リーダーには自主防災組織から特に声がかけなかったという地域もあった。

そこで、地域調査の結果を用いて、どのような形で地区による対応の差が出ていたのかについて詳しく見ていく。ちなみに、家屋被害の大半は一部損壊であり、その割合も、地区による差は

大きくないことから、地震の直接的影響はどの地区も大きく変わらないものと仮定した。

調査対象とした5地区の概要は表6-5のとおりであるが、いずれの地区においても、ふるさと祭り、文化祭、体育祭、福祉委員会による敬老活動などの地域活動が受け継がれている。

2地区は地域協議会を設立し（以下、協議会型）、3地区は従来どおりに各種団体が独立しつつ連携する形を取っている（以下、従来型）。

また、地域防災組織の形や役員構成も地区により違いがあり、市が育成した女性防災リーダーの組織内での位置づけもそれぞれ異なっているが、もともと自主防災会からの推薦で市の育成講座を受講しており、女性防災リーダーの多くはなんらかの地域の役員を担っている人であり、男性防災リーダーとは顔の見える関係を持っている。

表 6-5 地域調査対象5地区の概要

	A地区	B地区	C地区	D地区	E地区
地域状況	市中心部住宅地 約2,700世帯・ 4,500人, 24単 位会, 同加入率 約60%	市中心部住宅 地。約4,000世 帯・6,100人, 21 単位会, 同加入 率約69%	山手の住宅地。 約1,000世帯・ 1,600人, 10単 位会, 同加入率 約63%	市中心部住商混 在地域。約4,300 世帯・7,400人, 18単位会, 同加 入率約60%	市中心部住宅 地。約3,200世 帯・7,000人, 27 単位会, 自治会 加入率約46%
拠点組織	・協議会型 ・コミュニティ センター	・従来型 ・公民館	・従来型 ・公民館ほか	・従来型 ・公民館	・協議会型 ・コミュニティ センター
自主防災組織	・自治連会長が 自主防災会長を 兼務。各種団体 代表が防災会役 員を構成 ・女性役員1人 (11人中) ・女子部3人 ※3	・自主防災会長の 下, 自治連会 長・防犯役員・単 位治会長らが副 会長担う。 ・同左0人 (7人中) ・同左8人	・自主防災会長の 下, 単位自治 会の役員などで 構成。 ・同左0人 (15に注) ・同左0人 (候補者7人)	・自主防災会長の 下, 自治連役 員, 防災士, 女子 防災部で役員を 構成 ・同左0人 (17人中) ・同左10人	・有志を防災委 員登録。他の活 動の兼務者多 数。自治連役員 は幹事。 ・同左6人 (19人中) ・同左7人
被害家屋	・半壊 0.11% ・一部損壊 22.67% ※4	・半壊 0.03% ・一部損壊 12.60%	・半壊 0.10% ・一部損壊 32.60%	・半壊 0.30% ・一部損壊 26.74%	・半壊 0.28% ・一部損壊 25.47%

※1 各地区では、自治会・福祉委員会・公民館が地域活動の中心となっているが、これらを含めた各種団体が、並列で連携しているのが従来型、地域協議会のしくみの中で連携しているのが協議会型。

※2 自主防災組織における女性役員比率は2017年6月時点（P市危機管理課調査による）。

※3 市が実施した女性防災リーダー養成講座の修了者の登録制度に登録している女性。

※4 半壊率／一部損壊率は、半壊率／一部損壊の棟数を、各地区のおおよその世帯数で割ったもの。したがって、おおよその目安としての数値。

（出所）インタビューおよび資料をもとに筆者作成

5地区のうち、地震後に地区独自の災害対応拠点を開設し、地域コミュニティとしての一体的な共助活動を行ったのは、D地区とE地区である。特にE地区は、災害前から非常参集体制を決め、発災後すぐ地区コミュニティーセンター（以下、コミセン）に住民主体で地区災害対策本部を設置し、防災会の役員・メンバーが中心となって市の派遣職員との協議・調整を行いながら、きめ細やかな避難所運営、各種支援情報の収集・発信、ボランティアの受け入れ等を行っている。

D地区は災害発生時の対応体制について決めていたわけではないが、公民館に関係者が参集し、男女の双方の防災リーダーが協議をしながら、約1カ月弱の間支援を継続した。

A・B・C 地区でも、近隣や単位自治会内での安否確認やその結果の情報共有は行われており、自主防災組織の役員個人としての対応ではあるが、高齢者世帯等へのブルーシートの手配、被災者支援情報の取りまとめや発信、避難所への顔出しなどは行われていた。

また、A・B・C 地区の各自主防災組織の会長は、すぐに地区内を見回り、目視での建物等の被害調査とその結果のマッピングを迅速に行っている。しかし、災害対応拠点の立ち上げはなく、発災後 1 週間目の時点でも、地区としての防災組織役員への非常参集の呼びかけはなかった（C 地区のみ発災直後に一度自然参集）。地区としての安否確認結果の情報共有も行われていなかった。

なお、民生委員を務める女性防災リーダーの半数近くが、安否確認結果を地元の単位自治会の会長に報告していたが、そうした個別の民生委員や単位自治会長が持つ安否確認結果の情報集約を地区全体として行ったかどうかは、自主防災組織の会長とその他の役員の間での安否確認の必要性に対する判断の違いが影響していた。

この 3 地区において、組織的な災害対応体制に至らなかった背景としては、災害発生時の初動体制を決めていなかったことに加えて、自主防災組織の会長が、単位自治会関係者は地元地区の対応で多忙であろうと考えて声掛けを遠慮したという事情があった。避難所に来た避難者も各地区最大で 30～50 人代で、すぐに減少している。そのため、今回の地震の被害が、地区を挙げて取り組むほどの状況であると判断するには難しいレベルであったことは否めない。

とはいえ、仮に電話が不通であった場合、今回の地震発生時のように、福祉部が民生委員と直接連携する形で一斉に避難行動要支援者の安否確認を行うことは難しく、行政も民生委員も、各地区の自主防災会と連携せざるを得なかったであろう。

ちなみに、災害ボランティアセンターでは、1 カ月間で 1 地区あたり平均 50 件以上の支援を行っていることから、支援ニーズの把握や支援情報発信の必要性は、潜在的にはどの地区にもあったといえる。そのため、どの地区においても、組織的な対応の必要性はあったと推測されるため、地区ごとの対応の差を丁寧に分析することが重要と考える。

### 6.3.3 女性防災リーダーの対応

女性防災リーダーの地震後の対応状況については、アンケート結果から見ていくが、市の女性防災リーダー育成講座を修了者し、市の自主防災組織連絡会の女子部に登録していた 78 人のうち、回答があった 47 人についての分析にもとづくものである。

回答者の年代は、40 代 2 人、50 代 8 人、60 代 11 人、70 代 25 人、不明 1 人で、所属している地域組織やボランティア団体、役割などを聞いたところ、自主防災組織 40 人、民生委員 9 人、福祉委員 3 人、公民館 3 人、PTA 2 人、青少年健全育成 1、ボランティア 5 人（放課後子ども教室、いきいきサロン、通学ボランティアなど）であった。うち一人は、民生委員・福祉員・公民館を兼任していた。

また、発災後の取り組み内容は、図 6-2 のとおりである。「安否確認」は 7 割近くが行っており、避難所開設・運営支援にも 3 割近くが取り組んだ。「その他」では、被害個所のチェックと町内の見回り（各 7 人）、生活情報の提供（5 人）、トイレ使用注意の呼びかけ（4 人）、児童・生徒の安全確認や学校への付き添い（3 人）のほか、近所の宅の片づけ手伝い、避難所の様子を見に行く、近隣住民・避難所への支援情報の伝達など、多くの女性防災リーダーが、出来ることを探しながら、積極的に行動したことがわかる。

特に安否確認は、民生委員や福祉委員ではなくても、さまざまな形で行ったひとがいたことも注目に値する。中には、子どもたちの投稿時のパトロールをしていたところ地震が起き、100名近くの児童が道路を歩いていたため、迷いつつも、近くの公園へ行くようによびかけ、学校の先生が迎えに来るまで、公園の真ん中で待機させたケースもあった。

特になしと回答した7人については、自由回答欄を見ると、高齢で自分たちのことで手一杯&自分の片づけを優先した(1人)、足が悪くて動けなかった(1人)というケースに加えて、(自主防災会などから)声がかからなかったのどうしていいかわからなかった(2人)、近隣の様子を見て回った(1人)、といった記述もみられ、積極的に動く姿勢を持っていたことが伝わってくる。



複数回答, n=47人

(出所) 筆者作成

図 6-2 女性防災リーダーの発災後の対応

女性防災リーダー育成講座を受講して役立ったことについて聞いたところ、「何事にもつけても、あわてず、行動出来た事、訓練が出来てなければ、本番では到底できないと、痛感した。」「被害の認識を高めることができましたので、被害情報の確認など、近隣の方と話し合いました。」「何かあった時の為に、すぐ非常食を玄関に用意した。お向いの独居老人のお宅へお手伝いする事がなくすぐに何うことが出来た。」「とにかく忙しい中でも(避難所となった)学校の公民館に行って、不自由な事がないか、話を聞いたりするのは、ためらいがなかった」といったように、被災時の困難や活動の具体的なイメージが出来ていたことが伝わってくる。

以下は、自由記述の抜粋であるが、特に住民が避難所の開設・運営に関与した地区では、講座での学習が細かいところで生きたことがわかる。

「女性の避難所の役割を知った」「女性の避難者に対しては、安心してもらえるように接することができた」「避難所の設営等女性の意見・又女性が良く動いたと思います。段ボールを集めスペースの仕切りプライベート確保の為に作りました。段ボールベッド等の組み立て、避難所がいっぱいになっていないので広くスペースが取れた」「女性の避難者の方が、男性スタッフに言いにくい事も、女性スタッフの多い(自分の地域の)自主防災会は、常に女性スタッフが居る状態だったので、細やかな配慮ができた。リーダー研修でも、女性スタ

ップの重要性を教えていただいた」

災害時のトイレ対応（停電、断水時に詰まらせないように、使用に気を付ける）について学ぶことができたことを評価する人も複数いた。

なお、「実際怪我人がいなかったが各戸回ることでも声掛けをすることで、安心していただいた。これは女性リーダーの養成を受けているメンバーだけではなく、6軒ずつのグループ化して、見守りするシステムが元々自治会で出来ていたことも大きい。」といったように、自治会が構築した安否確認システムの中で積極的に動いた人もいた。

一方で、「自分自身には受講して沢山の役だったことが個人的にありましたが、女性防災リーダーの講座を受講した自分には、一切要請がなく、自ら出向くことが出来ず、しいて言えば、民生委員として、安否確認が出来たことと、余震の注意が出来たことです」と、民生委員であり、自主防災会から声がかかって女性防災リーダー育成講座を受講したにもかかわらず、組織的な働きかけがなかったことへの不満も見られた。

以上をまとめると、まず、女性防災リーダーの9割近くが、災害後になんらかの共助活動に取り組んだことがわかった。自由記述から総合的に判断すると、組織的な呼びかけがなくとも、初動から自発的に動いた人が大半であったといえる。

その中には、自主防災組織から非常参集がかかった、災害時発生時はコミセン立ち上げる地区本部に参集することが前もって決まっていたためそこへ行った、最初から避難所の立ち上げに入ったなど、自主防災会としての組織的な活動の一翼を担った形となった女性防災リーダーも複数存在する。

一方で、自主防災組織からの声かけがないなど、防災リーダーとしての活動意義を見出せなかったという回答も複数みられた。これは地区としては損失と見ることもできよう。

地域調査では、非常参集自体を行わなかった地区もみられたが、住民組織でも、一定の災害規模の場合の初動体制や参集拠点を決めて、リーダー層に伝えておくことは、実践の意味はもちろん、男女問わず心ある住民たちのやる気を維持する上でも、重要と考える。

一方で、近隣の高齢者等のための安否確認や情報提供なども、自主防災会の拠点への参集や避難所の立ち上げに加わるのと同様に、重要な取り組みである。

そのため、今回の女性防災リーダーの個々の活動は、どれもリーダーとしての活動にふさわしいものであったと考えるが、それを、組織としてもきちんと評価し、地区の防災体制に生かすことができるかどうか重要であると考えられる。

#### 6.3.4 E地区の地震への対応体制・取り組み内容

では、こうした地区コミュニティごとの対応や女性の活躍度合いの差異はなぜ生じたのであろうか。その要因について明らかにするうえでも、地区を挙げた災害対応を最も積極的に行ったE地区の事例が参考となると考えるため、地震後の対応の詳細とその背景について見ていく。

E地区は市の中心部近くの住宅街であるが、かつては田んぼが広がっていたところに昭和30年代から宅地開発が始まり、現在は約3,200世帯・7,000人が暮らしている。自治会は27単位会で構成され、自治会加入率約46%と、地域調査の対象地区の中では最も低い。

E地区の自主防災組織は、阪神・淡路大震災の発生を受けて平成8年に設立されたが、防災活動に意欲のある有志を防災委員に登録し、その中から役員を選出すると同時に、自治会連合会の役員を幹事に据えることで自治会との連携体制を確保している。防災委員は他の地域活動を兼

務する者が多い。また、役員 19 人のうち女性が 6 人と約 1/3 を占めているが、女性たちの活動意識も高く、筆者が講師の一人を務めた P 市の女性防災リーダー育成講座にも 1 年目から複数名が参加している。

こうした背景により、地域防災活動については従来から熱心な取り組みが行われてきた。地区独自の災害対応マニュアルを作成し、非常参集体制も震災発生前から決まっていたことに加えて、男女双方が避難所運営の重要性に対して関心を持ち、その対応についても議論がなされていた。なお、行政があらかじめ指定した避難所は、E 地区コミセンおよび隣接する E 小学校の 2 か所である。

大阪北部地震発生後の対応の経過については、表 6-6 にまとめたとおりである。

地震後、諸事情により少し遅れて自主防災会長がコミセンに参集すると、すでに避難所要員である市職員が、コミセンおよび隣接する E 小学校では避難者を受け入れていた。そこで、地区のリーダーたちも、コミセンの部屋割りや、小学校にしか置かれていない毛布等の備蓄品のコミセンでの使用など、積極的な提案を行うなどしたが、意思決定に関して緊張関係も高まったため、3 日目に行政職員と住民リーダーの間で協議を行って体制を立て直し、改めてコミセンに E 地区災害対策本部を設置して地区としての本格的な共助体制をスタートさせた。

本部の組織体制は自主防災会長をリーダー、自治連役員等 5 人をサブリーダーとし、「センター」（避難所運営全般）、「情報」（地域への各種情報の発信）、「相談」（住民からの相談）、「食事」（避難所での食事）の 4 つの班を構成して役割分担し対応にあたった。

表 6-6 E 地区の大阪北部地震における対応

2018 年 6 月
18 (月) 午前 7 時 58 分 地震発生 避難所への避難者受け入れ、環境整備開始 [避難者 38 人]
19 (火) 支援情報のチラシ作成と地域掲示板への貼りだし [〃 49 人]
20 (水) E 地区災害対策本部の設置、新体制による支援開始
21 (木) E 小学校の避難所閉鎖。これは、E 地区自主防災関係者の提案により、環境のよいコミセンへ避難者を移動させたため [〃 39 人]
22 (金) 避難所要員と市災害対策本部の間の連絡用携帯電話の配備
23 (土) ボラセンから派遣された学生ボランティア (17 人) に支援情報をまとめたチラシの全戸配布を依頼
24 (日) 避難者向けのコミセンの利用ルールを作成
25 (月) 避難者の 1/3 が退所 [〃 21 人]
29 (金) 大阪弁護士会が来所 [〃 15 人]
2018 年 7 月
5 (日) 大雨警報により避難者が一時増加 [〃 26 人]
7 (土) 大阪弁護士会主催、E 地区・茨木市協力による法律相談会を開催 (19 件の相談)
10 (火) 市健康福祉部との間で避難者への聞き取りの仕方に関して協議 [〃 13 人]
12 (木) 今後の避難所運営について地区関係者間で確認 (コミセン再開等)
14 (土) コミセンの予約受付再開
15 (日) 市民協働推進課と今後について協議 [〃 10 人]
18 (水) 避難所を 7 月 21 日で閉所することを決定 [〃 4 人]
21 (土) 午前 10 時、避難所を閉所

(出所) E 地区自主防災会の資料をもとに筆者作成 (抜粋)

とはいえ、コミセンは発災直後から実質的な対策本部として機能しており、2日目にはすでに支援に関する情報発信も開始している。地区住民がコミセンに立ち寄って情報を得ることができる場となり、ボランティアの受け入れも行われた。

また女性防災リーダーも、参集拠点が明確であるため、それぞれのタイミングで組織活動にスムーズに参加できた。その後は、避難者の住環境の改善や食事等の面できめ細やかに対応し、支援情報に関するチラシの地区内各所への配布と掲示も定期的に行った。

以上が E 地区の対応の概要であるが、このような体系立った災害対応を展開できた要因としては、自主防災関係者の活動意欲が高いことに加えて、地区としての災害対応拠点の運営のイメージを、災害発生前から関係者が共有できていたことが挙げられる。

具体的には、大規模災害時には指定避難所（E 小学校）だけでなく、未指定の中小規模避難所、在宅避難、車中泊避難といった多様な避難形態と支援ニーズが生じることを前提に、コミセンもしくは小学校を地区の災害対策の拠点として、行政やボランティア等とも連携しながら、地区内の多様なニーズと支援に関する情報を集約し、外部支援を効率的に受け入れていくイメージである。

実際に、大阪北部地震ではコミセンを拠点にして地区内外の協力が得やすい状況を生み出している。女性防災リーダーの中には、まずは家庭の状況が落ち着かなければ、地域活動のために駆けつけることは難しいと述べた人が複数見られたが、拠点がはっきりしていれば、家庭や近隣の人の世話をしたうえで、自分のタイミングで地域コミュニティとしての対応体制に加わることができる。男性リーダーの中にも、同様の意見を述べた人もいたことから、内外の支援の手を確保する上でも、拠点の設置の重要性が改めて証明されたと考える。

また、普段から女性防災リーダーが防災対策の議論に対等に参画していたことから、避難所の環境の質的改善をはじめ、女性たちも自発的な活動を積極的に展開することができたといえる。

以上から、E 地区の事例は、ジェンダーの視点を踏まえた災害後の困難と対応イメージを、男女双方の防災リーダーが共有すること、そして、男女のリーダーが対等な関係性を築いていることが、地域コミュニティの災害対応の質に関係することを示している。

## 6.4 事例研究からの示唆

最期に、以上の調査結果を踏まえ、P 市における地域防災領域の体制と災害対応力の関係について検証したうえで、事例研究全体からの示唆についてまとめる。

### 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

分析の視点で述べたとおり、地域防災領域の協働のあり方と災害対応の関係については、仕組みと実態のそれぞれの面から検証したうえで、両者を合わせて総合的に見ていく。

#### 1) 制度的ネットワークとしての協働

制度的ネットワークとしての協働については、ケアに関する困りごとの情報や支援情報が、被災者個人・世帯⇔小地域コミュニティ（単位自治会等）⇔広域地域コミュニティ（広域的自治組織）⇔基礎自治体の間で、双方に共有可能な状態であったかどうかと、行政内部および地域コミュニティのそれぞれの内部において、防災、福祉・子育て、コミュニティ政策関係者による連携

関係があるかどうかを、評価の基準とした。

調査の結果、行政については、従来からおおむね小学校区単位で地域活動が活発に行われてきたこと、地域福祉政策もこの地域的まとまりの単位を念頭に、地域住民の支援体制を整えつつあったことから、地域的まとまりの重層性からみた支援・サービスの調整という意味では、摺合せが行われて来たといえる。

ただし、災害対応を前提とした協働体制が構築されていたわけではない。

今回の災害では、事前のマニュアルと状況に即した対応により、危機管理課は災害対区本部での庁内調整、協働推進課は部内の職員の避難所への派遣調整（派遣された職員は避難所運営支援）、福祉部は災害発生直後の避難行動要支援者の安否確認と（民生委員に電話で依頼し、電話で確認結果を集約）、その後の避難所の要配慮者支援のための巡回（地域包括ケアのネットワークを活用し、福祉事業所が現場で巡回）、社会福祉協議会が立ち上げた災害ボランティアセンターによる支援と、それぞれに機能を果たしていた。

しかし、仮に電話が使えず、ライフラインの被害が大きくもっと多くの避難生活者が発生し、ケアニーズが増大していたとすると、この体制での支援には限界が生じた可能性があると考えられる。

たとえば、今回の地震における安否確認は、現場で実働してくれた民生委員と行政の電話によるやり取りで進められたが、電話が使用できない場合、行政職員が、多数の民生委員一人ひとりに直接会いに行き情報の集約を行うことは現実的ではない。

また、避難所の要配慮者支援は、当該地域の地域包括ケア関係の福祉事業所が担当したが、ライフラインのダメージが長引くと、在宅避難生活者が増え、そこで健康と命の危機が発生する可能性が高まる。しかし、福祉事業所の職員が担当エリアのすべての世帯を一軒ずつまわる形で、医療・福祉ニーズのある人を見つけ出すことも現実的ではない。

一方で、地区コミュニティについても、地区コミュニティとして安否確認を行った割合が54.5%と半分程度にとどまったことから、内部連携が不十分な地区が少なくなかったとみられる。

また、地区調査では、連合自治会・地域協議会のもとで、自治会関係者と福祉や子育て関係の活動を担う女性たちの連携関係が見られたが、両者の間で情報共有があったかどうかは、地区によって違いが生じた。つまり、形式としては連携関係があったとしても、災害関連情報が共有されない場合もあるということである。

この点については、地区調査で詳しく述べたとおり、関係者間の災害時の困難と対応イメージに関するずれがあったと考えられる。

## 2) 社会的ネットワークとしての協働

次に、②社会的ネットワークとしての協働についてみていく。

制度的ネットワークとしての協働と同様、困りごとと支援に関する情報の効率的な共有を目指すことを前提としつつ、行政と地域コミュニティの協働体制が、ジェンダー平等な状態にあるかどうかについて評価する。

具体的には、女性のネットワークに着目し、行政と地域コミュニティそれぞれの内部において、女性が災害対応に関する意思決定の場に参画できていたか（形式的参画）と、実際に女性が能力を発揮できる状況にあったか（実質的参画）、について検討したうえで、協働体制全体の女性のネットワーク状況について俯瞰する。

行政については、危機管理課の課長が女性であり、従来から危機管理課と男女共生センターと

連携して、女性防災リーダーの養成を行って来た。そのため、危機管理課全体として、ジェンダー視点をもって対応する状況にあったといえる。

また、地域福祉部と連携した福祉事業所が、各地区の避難所の支援に入ったことから、医療・福祉の専門職として、多くの女性たちが地域と行政のあいだをつなぐ立ち位置にいたといえる。

なお、地震発生までの5年間、部局を問わずに職員を対象としたジェンダー視点も踏まえた形の避難所支援に関する講演や研修を毎年行っていたことから、ほぼすべての部局に受講経験者がいたものとする。

以上から、行政側においては、行政と男女共生センターおよび福祉事業所の連携と、それまでの職員向けの啓発により、実質的に見て、ジェンダー視点に立った支援に取り組むための土壌がかなりの程度整備されていたといえる。

また、地区コミュニティにおいても、すべての地区ではないものの、普段から地域リーダーとして活動している複数の女性たちが、女性防災リーダー養成講座を受講しており、実際に災害発生直後から、安否確認や避難誘導をはじめ、近隣関係レベルで出来ることを探して支援活動に取り組んだことが明らかになった。

ただし、地区コミュニティレベルの活動に関しては、参加した人とそうでない人に分かれた。

そもそも、単位自治会としての対応は行われても、地区コミュニティとしての非常参集や情報収集、支援調整などが一切行われなかったケースもあり、その場合は関わりようがないということになる。一方で、D地区やE地区のように、平常時の地域活動拠点の公民館やコミセンが対策本部となり、そこに行けば何か手伝えることが見つかる状況にあった場合、避難所が開設され地区コミュニティの組織が運営支援に関わったことで、活動に関わる機会を得たケースが見られた。

以上から、女性防災リーダーたちは、近隣関係にもとづく結束型の（ソーシャル・キャピタルに転換し得る）ネットワークは総じて生かすことはできたものの、地区レベルでの諸団体間の交流や行政・学校・社会福祉協議会・議員など、普段の活動で培った橋渡し型や連結型の（ソーシャル・キャピタルに転換し得る）ネットワークを活かすことができたかどうかは、地区の状況に左右されたといえる。

ただし、表面的な被害が見えにくかったことで、自主防災会のリーダー層の判断に差が出たと見られるため、地区としての取り組みがなかったケースにおける男女の防災リーダーの影響力の差異を図ることは難しい。

とはいえ、E地区の事例からは、男女双方のリーダーが、事前に、ジェンダー視点も踏まえる形で、災害発生直後から避難生活期へと連続した時間軸を前提に、避難所から在宅避難まで視野に入れた対応について検討しておく、男女双方が力を引き出しあいながら、行政や外部支援のボランティアを受け入れる形で、各地区の安否情報を集約する、避難所の環境改善を行う、在宅避難者にも情報や支援が届くよう努力するなど、効果的な対応につなげることが可能であることが見えてきた。

以上の、行政と地区コミュニティのジェンダー関係を合わせて、協働体制として捉えると、さらに状況は立体的に見えてくる。

そもそも、行政が積極的に女性防災リーダーの育成を行って来たことから、多くの地区に、行政の危機管理課および男女共生センターとつながった女性防災リーダーが存在している状況にあるため、仮に、地区内で女性が十分に能力を発揮できない関係にあったとしても、必要に応じて直接的な働きかけが可能なネットワークをすでに持っている状況にある。

また、女性防災リーダーの中には、民生委員・福祉委員として福祉課や社会福祉協議会とのネットワークを持っている人も少なくないため、いざというときは働きかけが可能である。

ケアに関わる困難・支援情報の相互共有は多くの地区と行政の間で可能な関係にあるといえることから、実態としての協働については、実践性の高い体制になっていたと考える。

#### 6.4.2 事例研究からの示唆

以上、P市の地域防災領域の災害対応体制について、制度的ネットワークとしての協働と社会的ネットワークとしての協働の両面から見てきたが、全体を見たうえで、示唆的と思われる論点をいくつか提示する。

まず、P市の危機管理課と男女共生センターが連携し、ジェンダーの視点に立った防災対策に力を入れ、地区コミュニティの協力を得る形で、女性防災リーダーの育成を行って来たことの意義の大きさが指摘できる。

仕組みとしての協働の面では、小学校区単位の地区コミュニティを介する形で、地域的まとまりの重層性の中で、住民と行政が連携しやすい状況にあること、地域福祉政策その仕組みを活かした形で取り組みを進めている点で、機能的といえる。

しかし、仕組みさえあれば協働の質が上がるとは言えない。また、大規模災害でケアニーズが増大すると、仕組みだけで対応しきれない部分が多く出てくることが考えられる。

そうした点から改めてP市の地震対応の体制を見ると、仕組としての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補う潜在力を持っていたと見ることができるとは思えないだろうか。

とはいえ、行政、地区コミュニティのいずれにおいても、仕組みの面でさらに踏み込んだ体制が求められると考える。

今回の地震は、全壊家屋はわずかで、ライフラインもすぐに復旧したため、避難所の避難者は直後を除き、少数にとどまった。電話も通じたため、避難行動要支援者の安否確認も、民生委員の確認結果を電話で聞き取って集約できた。

しかし、被害が甚大で避難生活が増大した場合を想定すると、地区コミュニティとの連携による、総合的な情報共有や連携調整の場の設定の必要性が見えてくる。

つまり、E地区のように、地区コミュニティとして拠点を立ち上げ、できるだけ住民の共助で地区内の情報の把握に努めてもらうとともに、行政・福祉事業所・災害ボランティア等と地区コミュニティが相互連携を行いながら、避難所運営と在宅避難者支援にあたる事が出来るような体制を、事前に構築しておくことが望ましいといえる。

また、リーダーをどう捉えるのかという点も再考が必要と考える。

地域防災組織は、消防署が指導して来た歴史が長いこともあり、トップダウン型イメージが強い。小地域ごとに全体を掌握するリーダーが一人置かれ、それを複数束ねる形でさらに全体を代表するリーダーがいるという形の仕組みである。

しかし、地域組織では、それぞれのリーダーに何かあってもすぐに代替リーダーを出すことは難しい。また、消防組織と異なり、地域防災活動では、避難生活期の膨大な生活課題を含めて、煩雑な対応を行う必要があり、マニュアルや訓練で対応できる範囲を超える。

そのような観点から見ると、今回の女性防災リーダーの取り組み状況からは、近隣レベルでも安否確認・避難誘導など様々な対応が行われていたものの、そうした対応が全体の対応体制に活

きる仕組みになっていない現実もあらわにしたと考える。

つまり、地域防災リーダーを、主体的に共助活動に関わることができる人と捉え、小地域のネットワークと、広域的地域のネットワークをつなぐことで、全体として情報の共有や支援の提供が可能な状況を作る方向へと発想を変えるということである。

E地区のように、地域の災害対区拠点が明確に決まっていれば、小地域の情報を互いに持ち寄ったり、時間ができたときに立ち寄った人が支援に加わることも可能となる。

この組織イメージでは、リーダーのリーダーであるメタ・リーダーは、こうした環境整備を行うことが主な役割であり、自ら情報を掌握し、一人もしくは少数の役員で意思決定をすることではないということになる。

このように、住民のそれぞれの活動が、どうすれば全体として有機的に連携した形にもっていくことができるのかについて、拠点の設定や情報共有方法を含め、コーディネーションのあり方を検討することは、地域防災活動の担い手の確保が難しい状況において、多くの住民の善意をうまく地域防災領域の救援システムに巻き込んでいく方策を考える上でも、大いに参考となると考える。

さらに踏み込んで言えば、5つの保健センターのエリアごとに協働推進課の地域担当職員も配置するようにし、平常時から地域福祉政策との連携を図る体制を作り、災害時も、このエリアごとに支援関係者が情報共有・支援調整が出来るように体制を工夫する、といったことも検討の価値があると考ええる。

地域の実情を知る地域担当職員が、避難所に派遣する職員の調整役にするよりも、支援の質を上げる方向で活躍してもらおうほうが全体の利益につながると考える。

そして、年に一度でいいので、各保健センターエリアに関わる行政・福祉事業所の関係者や民生委員・福祉委員・自治会・地域協議会・自主防災会などの住民リーダーが顔を合わせる形で、平常時のケア課題を共有するとともに、災害時のケアニーズへの対応方法について意見交換する場を持つだけでも、災害対応力の向上にかなりの程度寄与すると考える。

すでに述べたように、P市では、女性防災リーダー養成講座を受けた女性たちは、ジェンダー視点による災害対応の重要性と具体的な対応イメージについて深く学ぶ機会があったが、男性リーダーについてはそうした機会はあまりなかった。

そのため、男女双方の関係者が一堂に会し、平常時と災害時のケアの問題を共有する場を設けることは、平常時の地域福祉政策や活動の意義について理解を深めるとともに、災害時に男女双方のリーダーが円滑に協力できる状況を作り、災害対応の向上につながると考える。

実際、5章で触れたとおり、筆者が関わっている自治体の中には、男女双方の防災リーダーがジェンダー視点の防災について学ぶ機会を作っている自治体があり、効果も見られるだけに、P市についてもさらなる工夫の余地があると考ええる。

また、行政職員から聞いたところによると、地区調査の対象地区ではないが、ある地区では、女性防災リーダー養成講座を受講した人が、自主防災会の会長となった例があり、短期間で次の人に替わったものの、次は子育て中の若手の男性が会長に就任したという。この事例からは、女性が入ったことで、若手が関わりやすい雰囲気が醸成された可能性が伺われる。

今後の研究で、防災リーダー層への女性の参画が、ジェンダーにおける多様性を生み、それが世代の多様性につながる傾向を見いだすことができれば、地域防防災領域にジェンダー視点を入れることの意義が増すといえる。

最期に、コミュニティ政策に関して示唆的な点を挙げる。

地区調査では、5つの地区を対象に詳しい調査を行ったが、行政による協働政策の推進を受けて、協働型の地域自治組織である地域協議会を立ち上げた地区と、従来とおり自治会と各種団体が横に連携する形を取っている地区の、両方が存在した。

そして、いずれの地区も、従来から小学校区などの単位で地域活動に取り組んできたため、福祉・子育て・公民館などの面で活動する女性リーダーが存在しているが、協議会型は各種団体の関係者が自主防災組織に入る形を取っている一方で、従来型はそうした形はとっていなかった。また、同じ協議会型の地区の間でも、同じ従来型の地区の間でも、女性防災リーダーの活躍に積極的な地区とそうでない地区が見られた。

しかし、従来型のD地区は、自主防災会役員に女性がいないものの、女性防災リーダーの数は多く、地震の際も男性リーダーたちと連携して、積極的にリーダーシップを発揮した女性防災リーダーも存在した。

また、協議会型のE地区は、自主防災会だけは手上げ方式とし、協議会の各部会の活動メンバーを中心に有志を募る形を取っている。そのため、防災会を通して横の連携が構築されている状況にある。

以上から、表面的には同じ型の広域的自治組織でも、防災体制を見るとかなり異なる場合があること、そして、災害対応上の仕組みとしての協働が、実態としての協働に結び付く部分とそうでない部分があることが見えてきた。今回はP市のみを対象としたが、おそらくそうした違いは、行政と地域コミュニティの協働関係についてもいえることであろう。

そのため、行政と地域コミュニティの内部の協働体制と、両者の協働体制に、防災とジェンダーの視点を二重に入れ、災害時に有効に機能するかどうかを見ていくことで、その実践性や課題を明らかにできる可能性があると考えられる。

## 7章 まとめと提言

本研究の目的は、ジェンダー視点を地域防災領域に導入することの、災害対策上の有効性を明らかにし、具体的な対策について政策提言を行うことであった。そして、研究の目的のために、3つのリサーチクエスチョンを設定した。

最後の7章では、このリサーチクエスチョンに沿って研究結果について整理し、全体を振り返ったうえで、政策提言を行う。

### 7.1 研究結果と全体の振り返り

研究結果を整理するにあたっては、3つのリサーチクエスチョンを7つの論点にわけてみていく。その上で全体の振り返りを行う。

なお、改めてリサーチクエスチョンを確認すると、①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、②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位置づけはどのようなものなのか、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、③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、である。

#### 7.1.1 研究結果のまとめ

##### 1) 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

リサーチクエスチョン①の防災対策におけるジェンダー視点導入の重要性については、1章の研究の背景と、2章の先行研究の検討を通して整理した。

具体的には、災害時には命と健康にかかわるケアニーズが増大することから、現実にケア役割の多くを担っている女性の視点が不可欠あること、そして、そのケア役割の増大による困難を踏まえ、ケアを女性に配分している性別分業の問題を正面から取り上げることの重要性が挙げられる。

また、日本が直面している社会状況も深く関係している。

少子高齢化と経済不況による格差拡大が並行して進む中で、家庭や職場がセーフティネットとしての機能を急速に弱めているにもかかわらず、新自由主義的な政策が引き続き推し進められており、公助は縮小されてきた。

その結果、家事・育児を一手に担い、地域活動・市民活動でも大きな役割を担った女性たちへの就労のプレッシャーが強まり、実際に共働き家庭が大半を占めるようになってきたが、保育サービスの量や質の問題、長時間労働の問題の改善は進まず、女性たちの多くが低賃金の非正規労働に従事している。社会保障費増加の抑制のため、高齢者の介護も在宅ケアにシフトしており、家庭での介護の負担も大きくなっている上、介護サービスを担う労働者の多くも、女性たちが低賃金で従事しているのが実情である。

このように、平常時から育児・介護のケアニーズが増大しているだけに、災害時はより一層深刻な状況が生まれる状況にあること、被災者に支援に当たっては、あらゆる状況で女性の能力発揮が期待されるものの、そもそも女性が家庭や仕事を行う上で平常時から厳しい状況にあるこ

とを十分踏まえることが不可欠となっていることも、防災対策へのジェンダー視点導入の重要性の理由として挙げられる。

また、女性も働かないと生計が成り立たないケースが増えているが、女性は非正規労働者が多いこと、災害時は家族ケアと仕事の板挟みになるケースが多いことから解雇されやすく、災害後に仕事を得ることも難しいケースが少なくないだけに、家庭および地域の経済復興においてもジェンダーの視点は不可欠となる。

さらに、公助の縮小とともに、地域コミュニティに対してはとりわけ福祉面での支え合い活動の期待が高まっているが、住民のライフスタイルや価値観の多様化により、地域活動への参加を促進することは容易ではないことに加えて、地域活動の質と量の両面で大きな役割を果たしてきた女性たちは、かつて以上に多忙となっている。

そもそも、従前においても女性たちは、家族ケアや仕事との兼ね合い・プレッシャーと、男性中心の権力構造の中で、さまざまな葛藤や苦勞を抱えながら地域活動や市民活動に取り組んできたが、先行研究を見ても、そうした実態は十分に明らかにされてきたとはいえない。そのように表面的に女性の活動を称揚してきたことも、地域コミュニティの活動が社会変化に追いついていない要因の一つと考えられる。

サービス産業が中心となり、土日や早朝・夜間に働いている人も少なくないこと、男性も家事・育児参加のプレッシャーが高まり、介護の担い手となる人も増えていること、地域活動の担い手の中心となっている高齢者層も今後は仕事を継続する人がますます増えることが予想される。

以上から、価値観もライフスタイルも多様化・複雑化した時代に地域コミュニティが対応するためには、女性たちがこれまでどのようなプレッシャーや葛藤の中で、地域活動・市民活動に時間を捻出し、活動を切り開いてきたのかについてしっかりと分析を行うことは不可欠といえる。

しかしながら、行政でも地域コミュニティにおいても、意思決定は男性が中心となっており、とりわけ防災に関する領域ではその傾向が強まる状況にある。この点については、特に4章の政策分析において詳しく検討を行い、ジェンダー視点の有無や女性の参画度合いにより、実際に防災政策や被災者支援の質を左右することを明らかにした。

さらに5章では女性主体の防災活動、災害時の共助活動や支援活動の事例と、女性防災リーダーの事例分析を通して、6章では行政と地域コミュニティの協働関係の中での女性の活躍状況の分析を通して、女性の地域防災領域での活躍の重要性についても明らかにした。

以上、増大ケアニーズへの対応、家庭帯地域の経済復興、地域コミュニティの活動の基盤強化、行政および地域コミュニティの防災体制のいずれの面においても、ジェンダー視点の重要性を強調することが不可欠であることを明らかにした。

## 2) ジェンダー視点の認識のされにくさの要因

リサーチクエスション①のジェンダー視点の認識のされにくさの要因については、複数の要因があることを示したが、特に、防災政策および組織の問題、女性たちの地域活動・防災活動が十分に可視化されてこなかったことが挙げられる。

日本の防災政策の体系の問題については、2章で指摘したとおり、災害対策基本法がそもそも応急対応に力点が置かれており、予防や復興の視点が弱いことから、格差や不平等も含めた平常時の社会問題や政策上の課題と、災害の被害や対策とを結び付けるという発想につながりづらい。それだけに、ジェンダーの視点を防災対策に入れること自体がそもそも難しい状況にあるといえる。

4章では、自治体の取り組み状況の検証を行ったが、予防については一定の取り組みが行わ

れるようになったものの、復興については取り組みが弱いことが明らかになった。また、防災部局と男女共同参画部局の連携も不十分であった。

さらに、行政においても地域コミュニティにおいても、防災に関する意思決定の場への女性の参画度合いが進んでいない現状が浮き彫りになったが、このことも防災上のジェンダー課題の可視化を妨げていると考えられる。

地域コミュニティにおける防災体制、防災活動に関しては、平常時から、組織の中心や防災は男性が担い、女性は補佐役割や子育て・福祉などのケアに関する活動を中心的に担うという性別分業の体制が強いため、それを反映した防災体制が構築されてきた。

かつて、出稼ぎや遠洋漁業などにより男手の少ないような地域では、女性の防災組織も消防団並みの活動を行うところもあったが、現在では防火啓発や炊き出しなどを中心とした活動が主となっている。そのため、防災は男性中心で、救命救助・初期消火に焦点を当て、子育てや福祉領域の女性リーダーとの連携はあまり意識されず、女性の訓練は炊き出しをメインに行うというスタイルが一般的となっていったと推察される。

近年は、避難生活期の問題に対する関心も高まっているが、こうした長年の地域防災活動の取り組み方により、地縁にもとづく女性防災組織のリーダーにおいても、ジェンダー関連課題の認識が広がりにくい状況にあったといえる。

加えて、研究蓄積が不十分であることも大きな要因となっていると考えられる。2章の先行研究の検討を通して確認したとおり、防災研究、地域研究のいずれにおいても、ジェンダーの視点による先行研究が限られている。

そもそも、地域活動や市民活動に汗を流す女性たちの活躍を称揚する情報は世の中にあふれているが、その陰にある、女性たちの生きづらさ、葛藤、活動時間の捻出のための苦労などは十分に把握されてこなかった。特に、女性たちの活動が、地域コミュニティのジェンダー関係/ジェンダー体制との関係でどのような緊張や影響を生んできたのかや、どのようなネットワークが活用されてきたのかについても十分に分析されてきたとはいえない。

このように、女性たちの地域活動や防災活動の実態について、社会的な背景も加味する形で十分に可視化・分析されてこなかったことは、地域防災領域の災害対応力を検討する上でも課題といえる。

### 3) 地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制と組み換えの可能性

リサーチクエスト②の地域防災領域におけるジェンダー関係/ジェンダー体制とその組み換え可能性については、行政と地域コミュニティの協働体制に着目し、その体制におけるジェンダー平等を実現することと、災害対応上力の向上との間の、相関関係を検証することを通して検討した。

検討にあたっては、2章において分析の前提となる視点を提示し、脆弱性の視点に立つことの重要性について指摘した。また、3章のコミュニティの自治をめぐる議論では協働の捉え方について整理したうえで、地域コミュニティを政治的主体としてのフィールドとケアのフィールドの両面から捉え、シチズンシップの概念を手掛かりに、女性をはじめ協働の場への参画の面で不利な人たちの存在に配慮する必要性について確認した。

さらに、農村とジェンダー研究より、農村女性たちの活動と、農村社会のジェンダー関係/ジェンダー体制の組み換え可能性に関する研究を詳しく紹介し、地域防災領域の研究に援用可能であることを確認した。加えて、ソーシャル・キャピタル論およびそのジェンダー視点からの批判（ソーシャル・キャピタルの男女間の差異）なども参考にして、女性のもつ多様なネットワー

クに着目することの重要性についても整理した。

その上で、被災者支援を実質的に担保する上では、両者の協働体制の中で、被災者一人ひとりの困難・ニーズと支援に関する情報の、地域コミュニティと行政の間で双方向での共有が可能な状況をつくることができていることが重要となること、その中でも、特にケアに関する情報や判断が重要であることから、行政、地域コミュニティそれぞれの体制および両者が協働する際の意思決定の場に、女性が参画している状態をつくることができているかどうかに着目する必要があることを踏まえ、分析フレームを構築した。

まず、行政の体制については、防災担当部局と男女共同参画担当部局・男女共同参画センターの連携、防災担当部局への女性職員の配置、防災担当部局と地域福祉、コミュニティ政策担当部局との連携である。また、地域コミュニティの体制については、地域組織・地域防災組織の役員層への女性の参画、地域防災組織と子育て・福祉関係団体関係者の実質的な連携である。

さらに、こうした枠組みの中で、女性たちが持つネットワークとその内容にも着目した。

多くの研究者が、災害対応力の向上、つまりレジリエンスを高める上で、ソーシャル・キャピタルの有効性を指摘しているが、逆に言えば、ソーシャル・キャピタルの中身によって、レジリエンスの質も変わると考えられる。

また、ソーシャル・キャピタルにもジェンダーでその傾向に差異があるとの批判的な研究もあり、ジェンダー不平等な体制の再生産につながっている可能性も見えてきたが、一方で、地域活動に取り組んできた女性たちの中には、多様なネットワークを構築し活用することで、女性の相対的な発言力・影響力の弱さを克服してきたことも事実である。

以上を踏まえ、事例研究を行った。4章ではジェンダー平等に取り組む男女共同参画行政の体制と、防災政策・災害対応の質との関係について検討し、5章では女性防災リーダー個人の活動とネットワークの関係に着目した。また6章においては、大阪北部地震で実際の災害対応にあたった行政、地域コミュニティ、両者の協働体制を、女性のネットワークとの関係も交えて検討した。

その際、災害時に増大するケアニーズや支援に関する情報が、個人―地域コミュニティ―行政の間で双方向に共有可能なネットワークが構築されているのかという観点に立ち、女性がそのネットワーク上での意思決定の場に参画できていたか（形式的参画）と、実際に女性が能力を発揮できていたか（実質的参画）、について検討した。

特に、6章で取り上げた自治体では、地震の数年前から、各地域コミュニティからの声かけで参加者を募り、女性防災リーダーの育成を行っていたため、女性たちの個別の活動はもちろん、制度的ネットワークとしての協働と社会的ネットワークとしてのとしての協働の、仕組みと実態の両面において、女性の位置づけや影響力について検討することで、地域防災領域全体のジェンダー関係/ジェンダー体制について分析した。

その結果、さまざまな経歴を持つ女性防災たちが、結束型、橋渡し型、連結型の多様なネットワークを構築しており、実際に防災活動や災害対応に生かされていることが明らかになった。

そうした関係性の中には、地域コミュニティや災害関係団体の男性リーダー、行政や関連機関とその職員も含まれており、そうした関係の中で、男性リーダーの認識や組織としての方針や組織体制に影響を与えていたケースも複数見られた。

もちろん、国が防災政策にジェンダー視点を導入し、ガイドラインも作成している影響も大きいことは言うまでもない。

以上から、地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制は、組み換え可能であることが明

らかになった。ただし、農村とジェンダー研究の知見と、5章における女性防災リーダーの事例研究も踏まえると、その変化は急速にもたらされるものではないであろうだけに、関係者への丁寧なエンパワーメントプロセスと、そのための現状分析や戦略、プログラムが不可欠と考える。

#### 4) 女性主体の防災活動の意義と今後に向けた課題

リサーチクエスト②の、女性主体の防災活動とその位置づけについては、脆弱性論と、地域防災領域におけるジェンダー関係/ジェンダー体制は組み換えの可能性を前提に分析を行った。

5章では、はじめに女性主体の防災活動について、戦前から現在にいたるまでさまざまな角度から取り上げたが、予防・応急対応・復興とあらゆるフェーズにおよび、また、被災者の直接支援はもとより、調査、政策提言、人材育成と、多方面にわたる貢献をしてきたことを明らかにした。

一方で、女性を脆弱な状況に置いているマクロな社会状況との関係から女性たちの活動を総体としてみると、限界もあったと考える。特に、1990年代以降の景気低迷と新自由主義政策の進行の下で、女性をめぐる脆弱性は、東日本大震災後も進行しており、コロナ禍で女性たちの困難状況が一気に顕在化したことが、そうした限界を物語っているといえるだろう。

それだけに、災害時の女性たちの活動とその背景にある困難が、これまで十分に可視化されてこなかったことの問題（それ故に災害対策にジェンダーの視点が反映されてこなかった）の大きさを、改めて突き付けられた状況にあるといえる。

それでも、少なくとも防災政策の中では、議論が活発化し、さまざまなタイプの女性防災リーダーも登場している。

そこで、地域防災領域で活躍する7人の女性防災リーダーに焦点を当て、そのエンパワーメントプロセスやそれぞれが持っているネットワークにもついて明らかにした。

具体的には、従来から存在する地縁型の女性防災組織のリーダーに加えて、女性消防団の代表、PTA活動のつながりにより東日本大震災で地元避難者の支援に当たった経験から地域防災リーダーになった人、PTA・子育て関係の活動の中で行政の女性のエンパワーメント事業に出会い、そこでジェンダーの視点を深めることで多様な活動に取り組み、地元の地域防災組織でもリーダーになった人、地元の防災ボランティア団体での活動や防災士等の資格を取得することで、防災活動の幅を広げていった人、医療専門職のスキルを活かして活動する人である。

地縁型の女性防災組織は、時代の変化の中で衰退しつつあるが、その女性防災リーダーは、近隣関係による結束型、地域内外の多様な主体をつなぐ橋渡し型、そして行政関係機関など連結型の各ネットワークを重層的に持つ傾向にある。

一方で、新たなタイプの女性防災リーダーたちの活動に関しても、重要な論点が複数浮かび上がった。

まず、それぞれ多様なネットワークを構築しており、その背景や活動の経緯によって、各自が持つネットワークのタイプと強度に違いが見られた。地縁型の女性防災リーダーのネットワークを全方位型とすると、結束型には強いが他は弱い、もしくはその反対のケースなどである。

さらに、はじめからジェンダーの視点を強く持って防災に取り組んだ人もいるが、そうではないケースでも、防災の取り組みを通してジェンダーの視点を深めていった様子がかがわれた。そのため、防災そのものが、ジェンダーへの気付き引き出す上で有効なテーマであることも分かった。

ただし、行政との協働のもとで事業に取り組んだり、県域や全国域にネットワークを持つ女性防災リーダーであっても、うまく地域に受け入れられる状況にないことも見えてきた。

地域コミュニティの防災体制については、すでにみてきたようにさまざまな課題があるため、その組み換え可能性は見えてきたものの、一朝一夕に変えることも難しい。

いずれにしても、かつての地縁型の女性組織のリーダーのように、専業主婦もしくは自営業の主婦などが中心となり、全方位型のネットワークを構築しながら、災害時にも十分に活動ができる人材を増やすことは非現実的である。

そのため、女性防災リーダーがもつスキルとネットワークの違い・多様性を活かす方向で、災害対応力の向上を目指すべきと考える。つまり、違いを認め合った上で、近隣関係から広域まで相互に連携・協力しあえる関係性をつくることで、協力関係や活動の質を高めるイメージである。

なお、5章の女性防災リーダーの研究における調査対象者はみな既婚者であった。そのため、シングルやDINKSなど、多様な立場の女性たちが、地域防災領域で活動しやすい環境を作っていくことも重要と考える。たとえば、定年まで企業で勤め上げたシングル女性は、仕事で培った多様な能力を持っていると考えられるため、地域コミュニティの防災活動でも活躍が期待されるが、周囲の女性に多様性がない、もしくは多様性への配慮が不十分だと、居心地が悪い思いをする可能性もある。

また、障害を持つ女性や外国籍の女性など、多様な立場の女性たちとの連帯も求められるが、そこで、重要となると考えるのは、多様性もしくは交差性の視点、シチズンシップの視点である。

さらに、マクロレベルでのジェンダー不平等な社会構造が生み出す災害の脆弱性について、どう認識を共有しながら活動にも生かしていくことができるかは、今後の大きな課題と考える。

## 5) 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

リサーチクエスト③の、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の検討の意義は、リサーチクエスト①で整理したとおりであるが、特に4章と6章において実際の有効性について検証した。

4章では行政の防災体制がジェンダー視点を踏まえたものとなっているか否かで、防災政策や被災者支援の質に関係し得ること、さらには、復興期への対応状況を見ていくことで、平常時の幅広いジェンダー関連の生活課題を視野に入れる必要性について明らかにした。

また6章では、大阪北部地震で被災した自治体の行政、地域コミュニティ、その両者の協働関係における災害直後から避難生活期の対応状況の分析を通して、ジェンダー視点の重要性を確認するとともに、男女双方のリーダーの連携による質の高い取り組み事例などから実際の有効性についても明らかにした。

以上を踏まえ、ジェンダーの視点を踏まえた地域防災領域の災害対応体制の有効性について、表7-1とおり6点にまとめた。

具体的には、(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、(6)地域政策・地域活動全般である。

(1)被災者支援の質は、人口のおおむね半分を占める男女それぞれの異なるニーズを的確に把握できることに加えて、家族のケア役割の多くを女性が担っていることから、女性の視点を積極的に取り入れることは、すべての被災者の支援の質を上げることにつながることで、障害とともに生きる女性、外国人の女性・子ども、母子家庭、若年女性など、複合的に脆弱な要素を持つ人々の困難という視点を得ることができると考えられる。

(2)要配慮者支援および(3)緊急避難行動支援については(1)とも重なるが、現状では育児・介護・看護を担う人の多くが女性という現実があるため、それに即した啓発方法、共助・公助の仕組みを構築することで、要配慮者の支援の質を高めることを可能とすると考える。

表 7-1 防災・復興にジェンダー視点を取り入れることの意義

<p>(1)被災者支援の質</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・性別によりニーズは大きく異なるという現実への対応 (特に女性の困難は多様で複雑。男性の過労やメンタルケア等も視野に入れる必要性)</li> <li>・女性のニーズ (≡ 家族全員のニーズ) ≡ 被災者全体のニーズという現実への対応</li> <li>・複合的に脆弱な要素を持つ人々の困難という視点の提供 (障害を持った女性, 母子家庭, 外国人の女性・子ども, など)</li> <li>・広域避難, 特に母子避難の支援 (育児・介護の問題, 子育て世代と高齢世代との意識の差など。核家族が多く親族・地域のつながりが薄い都市部が被災した場合さらに大規模な問題となることが予測される)</li> </ul> <p>(2)要配慮者支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・現状では育児・介護・看護を担う人の多くが女性という現実に応じた啓発・助け合い・支援体制 (家庭でも職業人としても。支援者の支援の必要性。また父子家庭, 介護を担う男性の支援にもつながる)</li> <li>・要配慮者への性別による配慮 (例: 要配慮者の避難スペースのプライバシー配慮, 女性障害者の防犯対策など)</li> </ul> <p>(3)緊急避難行動の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・性別によるライフスタイル等の傾向の違いを踏まえた対策や啓発 (東日本大震災では, 家族や近隣など複数人で逃げた人の割合は女性の方が高い。情報の入手経路にも差)</li> <li>・要援護者の避難支援 (特に在宅で要援護者のケアをしている人は女性が多い, 高齢者における女性割合が高い)</li> </ul> <p>(4)復興まちづくり・経済復興</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・暮らしの視点 (育児・介護), 次世代を担う人の視点 (女性も魅力を感じるまち)</li> <li>・地域経済における女性の貢献</li> <li>・既存のコミュニティを基盤としつつも, 多様な情報・人的資源等を取り入れる形での復興政策・支援の必要性 (市民活動, 起業, 地域金融, IT, 域外被災者とのつながりの維持, 交流人口の拡大戦略などと, 女性の視点・家族の視点)</li> <li>・貧困対策 (次世代を担う子どものリスクにも直結)</li> </ul> <p>(5)地域防災活動</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・高齢化, 地域組織離れでますます「老々防災」化の現状の改善</li> <li>・女性の参画, 能力開発 (あまり進んでいない。炊き出しに限定される傾向で, 性別役割および地域の権力構造の固定化につながる。また例えば, 女性が使いやすい防災資機材の導入は, 高齢者の利便性も高める)</li> <li>・避難生活での困難・犠牲者の増大への対応 (家庭生活の知恵・知識もなければ十分には対応できない)</li> <li>・地域内外の知識・経験・人脈等で, 地域の「受援力」を上げる必要性 (特に福祉・子ども関係など)</li> <li>・ライフスタイル・働き方・価値観の多様化, 災害対応の時間軸の伸長への対応 (組織のあり方, 会合の持ち方, 訓練方法・テーマ, 資機材の工夫など)</li> <li>・防災にジェンダーの視点を入れることで, 地域の多様な活動に取り組む関係者の間の連携の質の向上につながる</li> </ul> <p>(6)地域政策・地域活動全般</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・防災とジェンダーの両方の視点を入れて, 行政内部, 地域コミュニティ内部, 行政と地域コミュニティの協働体制における, 連携の実態を点検することで, コミュニティ政策, 地域福祉政策ほか, 地域政策と地域活動全般の底上げに貢献する</li> <li>・可能な範囲で, コミュニティ政策・地域福祉政策・地域防災政策の制度的ネットワークの重なりを目指すことで, 効果を上げることが期待できる。</li> <li>・摺合せが難しい場合や, 関係者の社会的ネットワークと制度的ネットワークとずれが生じている場合は, その間のずれそのものを分析することで, 対策の効果を上げることが期待できる</li> <li>・防災活動の女性の担い手を増やすことで, 若者も参加しやすい環境・雰囲気を生む, 女性防災リーダーが, 他の地域活動や, 自治会および広域的自治組織の担い手となることが期待される</li> </ul>
--

(出所) 浅野幸子・池田 (2015)「ジェンダー視点による防災と地域の持続可能性との接続 東日本大震災の被災状況を踏まえて」をもとに筆者が加筆して作成

(4)復興まちづくり・経済復興については、復興政策がハード事業へ偏りがちな中で、育児・介護・買い物などの生活インフラの整備、女性の就労支援、若年層の支援（特に若年女性。過疎化が進む地域ではとりわけ若年女性の定着が人口維持に欠かせないため）など、復興政策全般のあり方を問い直す視点を提示してくれると考える。

(5)地域防災活動については、現行の地域活動に、防災とジェンダーの視点を同時に入れることで、多様な地域活動の担い手の間の連携の質が高まると考える。子育てや福祉の活動なども連携してこそ災害対応の質が上がるとの発想を持つことで、女性や若い世代の参加が重視されること、災害の各フェーズにおける具体的な連携のあり方について議論する機会が創出される可能性が高まると考える。女性の防災活動への参画を進めようとする、家庭・仕事・地域活動の両立がしやすい状況をつくる必要が生じ（情報共有の手段、会議の持ち方、分担の仕方など）結果として、子育て世代、シングルの人、高齢者でも働いている人など、多様な人が参加しやすい運営につながる可能性がある（例：高知県のCさんの取り組み事例）。

また、現実の問題として、平日昼間は女性の方が地域にいる割合が高い傾向にあることから、活動の担い手としての女性の防災活動への参画と能力開発、リーダーシップの発揮は、災害対応力を上げるうえでは不可欠となる。また、女性が扱いやすい防災関連資機材を導入すると、高齢者も扱いが楽になると考える。

(6)地域政策・地域活動全般については、防災とジェンダーの両方の視点を入れて、行政内部、地域コミュニティ内部、行政と地域コミュニティの協働体制における、連携の実態を点検することで、コミュニティ政策、地域福祉政策ほか、地域政策と地域活動全般の底上げに貢献すると考える。特に、平常時の社会的/制度的ネットワークの両面からみて、個人—地域コミュニティ—行政の双方向のケアに関するニーズ・支援の情報のやり取りが可能な形で連携ができているのかに加えて、そのネットワーク上で、女性が形式的/実質的に参画し、発言力・影響力を持っているのかについて点検することで、協働の質を明らかにすることができると考える。さらに防災活動の女性の担い手増加により、若者の参加しやすい環境づくりにつながるほか、女性防災リーダーが、自治会および広域的自治組織の担い手となることも期待できる。

## 6) 災害対応力向上のための具体的な方策

リサーチクエスチョン③の、ジェンダー視点を踏まえた災害対応力向上のための具体的な方策については、以上の検討結果を総合的に振り返った上で整理する。

行政については、平常時の防災政策と、災害後の被災者支援・復興政策に関する大規模調査等により、ジェンダー視点を防災政策に導入することの意義や効果について確認した。

行政に関しては、「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」で提示されているように、地方防災会議の女性委員割合を増やす、防災担当部局に女性職員を派入りし、できれば庁内の女性職員比率に近づける、災害対策本部に女性が入るようにする、防災担当部局と男女共同参画担当部局・男女共同参画センターの連携を密にするといった取り組みが求められる。

小規模な自治体では、地方防災会議委員や防災担当部局の職員数自体が少ないこと、男女共同参画担当職員も他の仕事を兼務している場合が多いことから、より一層、内部の連携を密にすることが求められるが、業務多忙に加えて、十分な情報を得ることが難しい場合もあるため、都道府県による小規模自治体を中心とした市区町村に対するバックアップも不可欠と考えるが、これは平常時だけでなく、災害時も同様である。

また、都道府県、市町村のいずれにおいても、要配慮者支援に関わる部局が、平常時から連携

し、災害時にも横断連携できるような体制が必要と考える。その際、民間の専門団体や地域との連携も視野に入れることが望ましい。

たとえば、阪神・淡路大大震災を経験した神戸市では、以前、高齢者福祉、障害者福祉、子ども支援、男女共同参画、多文化共生の各担当部局が連携して、災害時要援護者支援本部を立ち上げる計画となっており、その中には民間との連携も含まれていた（注 7-1）。ただし、現在はこうした体制は取られていない。おそらく、国が以前進めてきた災害時要援護者支援と、その流れで取り組まれている避難行動要支援者対策が、高齢者・障害者の支援を中心に置いているため、それに合わせたことが要因と推察される。

また、東日本大震災を経験した石巻市では、震災後の虐待問題の増加などを受け、高齢者・障害者・子ども・男女共同参画の各担当部局が横断連携する形で、庁内の窓口を一本化し、なおかつ民間との連携もはかっている。これは、厚労省の地域共生社会推進政策を先取りするような取り組みといえる。

さらに、高知市では、従前から取り組まれてきたコミュニティ政策を基盤とする形で、数年まえから地域共生社会推進政策を導入し、庁内における内部連携を前提に、行政と地域コミュニティの協働体制の強化をはかっている（図 7-1, 7-2）。地域福祉と地域防災の連携を強めるべく両部局が入る形で防災福祉部会も設置し、情報共有、スキルアップ、地域別共生カルテの作成、避難行動要支援者対策に当たっている。高知市の取り組みは始まったばかりではあるが、他の事例と照らし合わせると、このような体制は、平常時、応急対応期、復興期を通して有効性を発揮することが期待できる。

とはいえ、支援の現場となる地域コミュニティとの効果的な連携無しに、効果的な防災対策・被災者支援につなげることは難しい。

そこで、地域コミュニティの災害対応体制の今後の方向性についても整理する。

まず、既存の地域防災組織が自治会を基盤としているため、世帯主義、男性中心、役職に就かないと活動に主体的に参画できないという構造的な問題を抱える傾向にある。そのため、女性はもとより、若者や、経験・スキルがある人を、うまく巻き込むことができない状況にある。

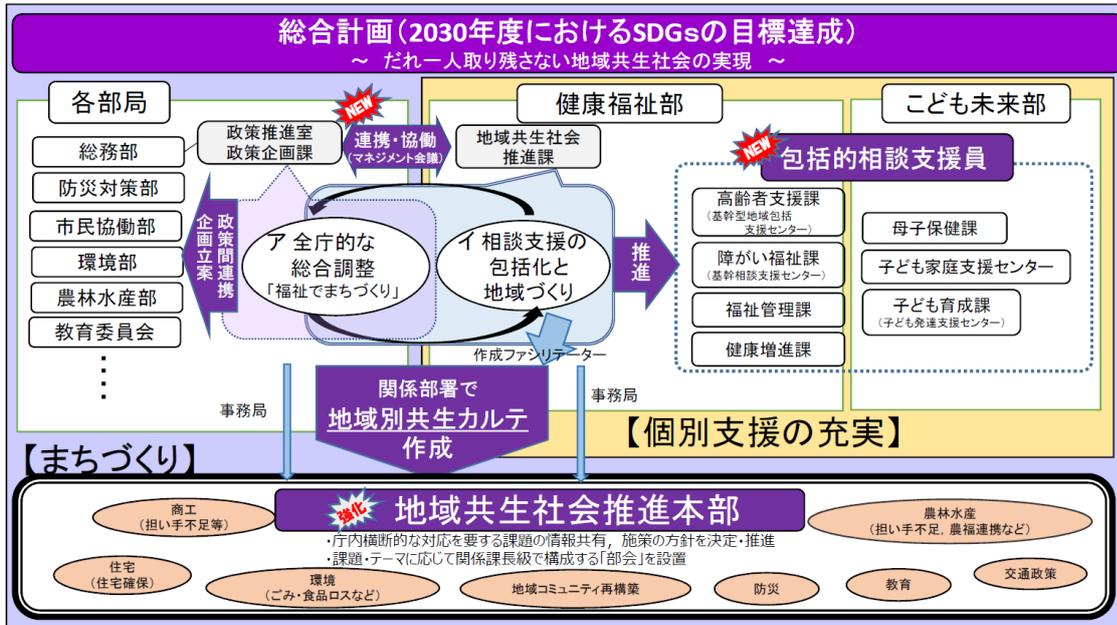
しかし現実には、さまざまな工夫をしている例もあることが調査で明らかになった。各単位自治会から、男女双方の防災役員を出す形を取り、訓練でも女性が活躍できるポジションを作ることで、形式的参画・実質的参画の両面を実現したケース、役職に就いていなくても防災の知識・スキルがある人が活躍できる部会を防災会の中に設けて、有志に協力してもらう形を取るケース、まちづくり協議会の中でも防災部会だけは有志による手上げ方式を取り、各部会の緩傾斜も入る形を取っているケース、自主防災組織は世帯単位ではなく個人単位の加入とし、規約で男女双方が役員に入る体制にするとともに、訓練では性別によらず毎回ランダムに役割を当てることで、様々な経験を積めるようにするケースなど、さまざまなバリエーションが見られた。

なお、行政と地域コミュニティの協働体制については、この説の前半で述べたとおりであるが、地域的なまとまりの単位ごとに拠点を設定し、小地域から広域まで相互に有機的に、外部の支援関係者も関わり易い形で体制を構築していくことの有効性も研究で明らかになった。

そして、その協働体制が被災者支援において質的に十分機能し得るかについては、災害時に増大するケアニーズや支援に関する情報が、個人—地域コミュニティ—行政の間で双方向に共有可能なネットワークが構築されているのかという観点に立ち、女性はそのネットワーク上での意思決定の場に参画できていたか（形式的参画）と、実際に女性が能力を発揮できていたか（実質的参画）、について検討することで、実効性の高い対策が期待できることを研究で明らかにした。

## 令和3年度～地域共生社会推進組織体制

- ①地域共生社会の推進には、ア「全庁的な総合調整」とイ「相談支援の包括化と地域づくり」の2つの機能が必要不可欠。住民・世帯への「個別支援」で明らかとなる庁内横断的な課題について調整を行い政策間連携・企画立案につなげるアの機能は、政策推進室政策企画課と地域共生社会推進課が連携、協働して取り組む。
- ②イの機能は、地域共生社会推進課が担い、「地域共生社会推進本部 包括的支援体制推進部会／防災福祉部会」等を通じて関係部署との協働により推進する。

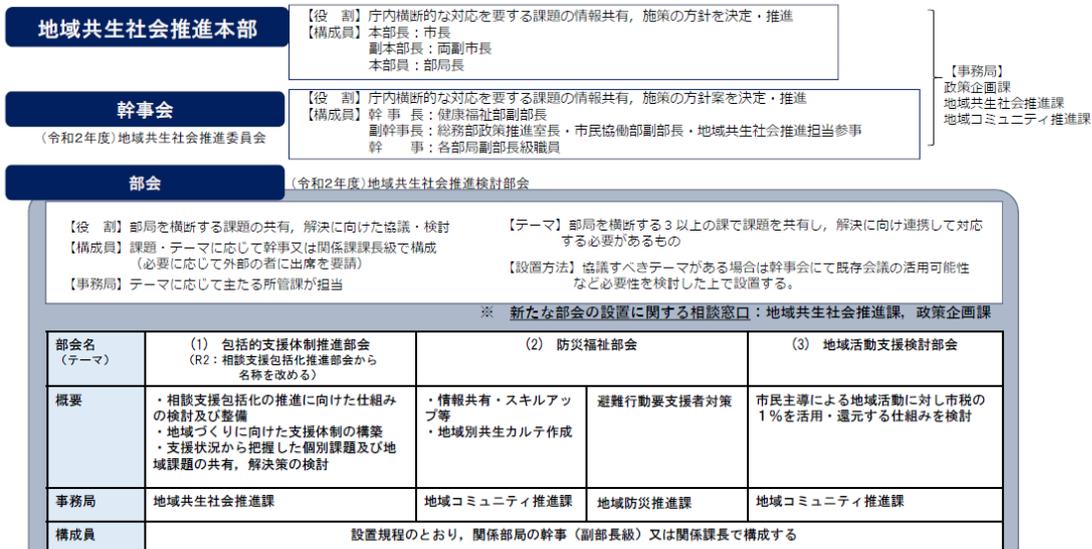


(出所) 高知市の提供資料

図 7-1 高知市の地域共生社会推進組織体制

## 令和3年度 地域共生社会推進本部

地域共生社会の実現に向けては、全ての部署で理念を共有し、課題の共有、施策への反映・推進に取り組む必要があることから、地域共生社会推進委員会(令和元年度～令和2年度)を強化し、市長をトップとし、副市長・部局長等で構成する「本部」とする。(令和3年4月1日設置)



※地域共生社会の実現に向けて基盤となる職員の人材育成(研修)などについては、部会とはせず、担当課と事務局で協議して幹事会・本部へ報告する。

(出所) 高知市の提供資料

図 7-2 高知市の地域共生社会推進本部

## 7) 地域防災領域におけるエンパワーメントのあり方

6) の対策を進める上では、地域防災領域に関わる人と組織をどのようにエンパワーメントするのが重要となると考えるが、その際、脆弱性の考え方をジェンダー視点とともにしっかりと取り入れること、男女双方への働きかけ、そして地域防災領域の社会的/制度的ネットワークへの着目により効果を高めることができると考える。

ただし、個人と集団のエンパワーメントは分けて考える必要がある。集団としての力をつけても、個人が同じように力をつけていない可能性があり、また、個々人が力をつけたからといって、それが集団の力をつけたことにならない場合もあるためである（蜂須賀 2005: 33）。

特に、女性やマイノリティは、集団や組織の中で相対的に発言力・影響力が弱い傾向にあること、地域活動に参加する女性たちは、家庭・仕事・地域と三重の役割を背負うことになるため、女性だけのエンパワーメントの場を設定することは不可欠である。また、女性の活動実態を可視化し、男女双方で共有することの重要性も、本研究を通して確認してきた。

そして、これらの要素を取り入れる形で、体系化された地域防災領域向けのプログラムを作ることが必要と考えるが、筆者が知る限りにおいては、国内ではそうした取り組みは見られない。

しかし 3 章で触れたとおり、海外では開発援助領域で開発が進められてきた参加型地域開発の手法とジェンダー分析の手法を活かす形で、脆弱性の視点に立った災害対応力向上のためのエンパワーメントの体系的なプログラムである VCA（脆弱性・対応力分析）の手法が 1990 年代後半に開発され、すでに広く普及している（IFRC 2006・2007・2016; 浅野幸子・福富・谷村ほか 2022）。

ではなぜ日本では、こうしたプログラムの開発がおこなわれてこなかったのでしょうか。

最も大きな要因は、やはり災害直後の緊急避難・避難誘導、初期消火、救命・救助に力点が置かれ、避難生活や生活再建における広範な課題や復興まちづくりについては、別の取り組みとして捉えられてきたことにあると考える。つまり、脆弱性の視点の欠如である。

さらに、公助の限界を前面に出し、自助・共助を強調する傾向が、こうした状況に拍車をかけていると考える。こうした発想は、とりあえず住民の力だけで 3 日間程度をやり過ごすことを考えることに焦点が当てられてしまう。しかしすでにみてきたように、この約 3 日間を生き延びるための対策の質を上げるためにも、その後の避難生活で命を守り、生活再建と復興まちづくりをしっかりと進める上でも、行政と地域コミュニティの協働は不可欠である。ところが、この協働の視点が抜け落ちてしまっているのが現状であるといわざるを得ない。

避難行動要支援者の支援と指定避難所の運営においては、協働を意識せざるを得ないが、名簿の作成やマニュアル上の関係にとどまるケースが大半であり、いずれにしても筆者が見る限りでは、総合的に相互調整を行うイメージをもって取り組む自治体は非常に限られている。

指導者層の要因もあると考える。まず、社会学的な視点に立った災害研究者が極めて少ないこと、防災の研究者・専門家、行政職員の大半が男性で、女性の指導者層が極めて少ないこと、防災に限らず、地域活動・市民活動に取り組む女性の活動が十分に可視化されてこなかったことが挙げられる。

一方で、先行研究で触れたとおり、農村社会学では男性と女性の双方の研究者から古くから農村と女性をめぐる問題に関心を寄せ、また 1990 年代からジェンダーの視点を取り入れ、欧米の農村とジェンダー研究の動向の把握にも努めている。その結果、2000 年代～2010 年代にかけて、国内の農村とジェンダー研究がさまざまな形で成果を上げている様子が見えてきた。

また、地理学の領域でも、2000 年代に男性の研究者も入り、若手の女性研究者とともに、海外のジェンダー地理学の主要文献を日本語に翻訳して出版するという取り組みが行われたが、

2010年代にはいって、若手女性研究者による国内をフィールドとした良質な研究成果が学術書として発表されるようになってきている（神谷編・監訳 2002；西村 2002；由井・若林・中沢ほか共編著 2004；久木元 2016；関村 2018）。

こうした動向は、農村研究も地理学も、ジェンダーを抜きにして研究を深めることは難しいという認識にもとづくものと考えられる。

さらに海外では、現場に影響力を持つ国際的な NGO が、研究者と協働して、学術研究と現場の知見に基づく実務家向けの支援マニュアルを開発し、普及させるということが様々な領域で行われているが、日本では民間の力も十分ではないため、専門ノウハウの標準化→実践による底上げ→ノウハウの改善、というサイクルが機能しづらい状況にあるものと考えられる。

なお、海外で開発・普及してきた VCA の手法は、地域分析に必要な基礎情報の収集、ワークショップや会議での男女の発言バランス、必要に応じて女性やマイノリティだけ集まって意見をいえる場を作るなど、ジェンダーやマイノリティへの配慮が明確に書かれている。そして、地域の社会的/制度的ネットワークの分析を求めている。

ただし、こうしたプログラムを日本で参考とするには、日本特有の社会状況やこれまで積み上げられてきた防災政策や地域政策も前提とする必要があると考える。3章で示した、地域防災領域の災害対応モデルも、そうした日本特有の状況を考慮し提案したものである。

また、ジェンダー視点も踏まえる形で、災害対応に必要な基本的な考え方や知識を体系化した研修プログラムや教材については、筆者も所属グループの中において、共同で開発・実践を進めてきた（東日本大震災女性支援ネットワーク 2012・2013；減災と男女共同参画 研修推進センター 2014）。関係者には、開発とジェンダー領域の実務経験のある研究者がおり、また女性障害者運動、性的マイノリティの問題にかかわる専門家も存在することから、多様性やシチズンシップの面も考慮してきた。さらに、行政・民間を含め多様な主体と目的に合わせ、女性向け、男女双方の地域リーダー向け、指導者向けなど、その時々でプログラム内容を工夫してきた。

とはいえ、日本ではこうしたエンパワーメント事業に対して十分な予算が付けられず、専門家が十分な数と期間をもて関わるのが難しいことを考慮する必要もあろう。

そのため、筆者は、日本の文脈に合わせながら、専門性が不十分な行政や住民が気軽に利用できるようにすることを念頭に、ジェンダーや多様性の視点に立って住民参加を促し、地域社会の置かれている状況や行政と地域コミュニティの協働関係について分析できる、簡易なチェックシートを試作している（浅野幸子 2021）。

本ツールは複数の分析シートを使うことで、地域防災力の向上を目的に、ジェンダーおよび多様性の視点から見た地域の状態を可視化することで、関係者が総合的に地域の状況の共有できることを目指して作成したものである。

こうしたプログラムの開発と体系化は、（一部の関係者にとどまることなく）より広い社会的文脈と関係者の中で進められ、実践に適用されることが望ましいと考えるが、課題認識の共有が進まなければ、そうした状況に到達することは難しいであろう。

図 7-3～7-6 はそのツールの一部であるが、図 7-3 は分析ポイントを一覧にしたうえで、目的に応じた分析シートの活用イメージを示したものであり、図 7-4～7-6 は分析シートの一部である。図 7-4 は住民の多様性を考慮した地域防災力に関する基礎情報をまとめたもので、図 7-5 は防災活動への多様な参加を可視化するためのチェックシートである。図 7-6 は、困難な状況にある人々の情報、支援に関する情報が、地域防災領域の関係者間で共有可能か否かを念頭に、地域防災領域の社会的/制度的なネットワークの分析を促すものである。他にも、多様な参加の障壁について手の分析、ライフスタイルの多様化についての分析、多様な人々の脆弱性と対応力の両

面についての分析を行うためのシートを作成している。

ただし、より良質なプログラムの開発のためには、実証研究の発展も求められることは言うまでもない。

**多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート**

※多様な参加を連携を実現させていくための課題への取り組み状況をチェック！  
 ※各課題への取り組みに役立つシートは備考に記載  
 ※男女・世代のバランスを意識して計画づくりや訓練の企画・実施を。

前	後	多様な参加と連携のための取り組み課題	分析シート
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	①地域の多様性を把握するデータをそろえている	A・H
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	②計画・訓練・学習内容を決める場(意思決定の場)、実施の場、検証の場への参加の多様性を確保している	B
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	③多様な参加の障壁を分析している	C
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	④多様な人が参加しやすい曜日・時間を意識している(必要に応じ対象やイベントごとに変える工夫も含む)	D
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	⑤年間を通して地域の活動や地場産業の動向など	E
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	⑥時間軸による災害の影響を共有している(発災前後→避難生活(避難所・在宅避難等→生活再建)	F
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	⑦多様な立場の人のニーズと対応力を共有している	G・H
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	⑧行政と、社協、NPOセンター等の支援方針や、支援の可能性について共有している	I・J
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	⑨災害時に、困難な状況にある人や支援のニーズが地区内で把握され、行政や外部支援者と共有可能な状況である	K

**多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート**

**A 基礎データ** ・地域防災事業活性化の際の行政の参考にする  
 ・住民が議論や計画をする際の基礎材料とする

※地域の全体像の把握と対策・支援策の検討のため、できるだけ詳しく  
 ※個人の特定が目的ではない

<対象地区レベル>

- ◆人口・世帯
- 人口(男女別・世代別)
- 昼夜間人口(男女別)
- 世帯数・類型
- 高齢化率(前期・後期高齢者別)
- ◆避難行動要支援者の内訳(例)
- 全数:○人
- (うち同意者名簿登録:○人)
- 障害者:○人(できれば障害別に)
- 介護保険制度で「要支援以上」:○人
- その他:○人

- ◆子ども・少年少女
- 乳児(1歳未満):○人
- 幼児(満1歳～就学前):○人
- 小学生・低学年:○人
- 小学生・高学年:○人
- 中学生:○人
- ◆外国人
- 出身国・言語
- 人数(必要に応じて国・言語別)

<自治体or行政区レベル>

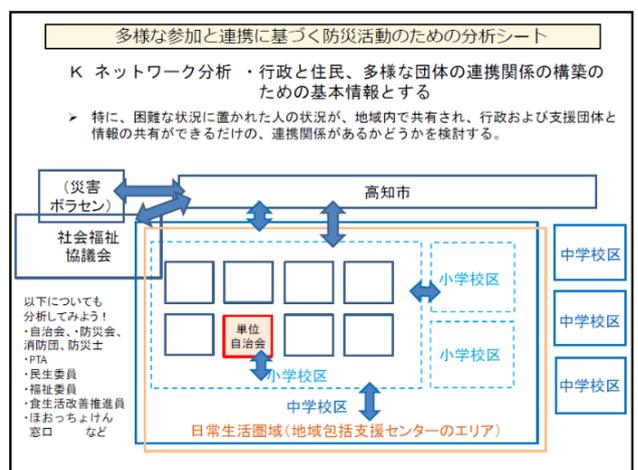
- ◆労働環境(産業・雇用・通勤状況)
- ◆女性の年齢階級別労働力率など

**多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート**

**B 多様な参加の確保** ・地域防災事業推進の際の行政の参考にする  
 ・住民が議論や計画をする際の材料とする

➢ 計画・訓練・学習の実施過程に、誰が参加しているか・いないかをチェック  
 ➢ 企画、実施、振り返りの各段階にチェックすることで、確実性を上げる  
 ➢ 最初から完璧に考えない。ただし、性別・世代のバランスは当初から実現を目指そう！

	企画の大筋・内容を定める場	企画の実施の場	企画の振り返りの場	チェックの意味
男性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> ...参加無し
女性	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ...参加あり
子育て世代	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ...主体的に発言してくれた
少年・少女	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> ...リーダーシップを発揮する機会があった
障害者: (障害のタイプ別)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
外国人	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
地域の専門性のある団体・人など	具体名:	具体名:	具体名:	



(出所) いずれも筆者作成。2020年度地区防災計画学会報告資料に若干の修正を加えた。7-6は、高知市での調査結果を参考に記入例を示したものである

- (左上) 図 7-3 多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート (表紙)
- (右上) 図 7-4 多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート (A)
- (左下) 図 7-5 多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート (B)
- (右下) 図 7-6 多様な参加と連携に基づく防災活動のための分析シート (K)

### 7.1.2 全体の振り返り

以上、リサーチクエスチョンに沿う形で、1) 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、2) ジェンダー視点の認識されにくさの要因、3) 地域防災領域のジェンダー関係/ジェンダー体制と組み換えの可能性、4) 女性主体の防災活動の意義と今後に向けた課題、5) 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、6) 災害対応力向上のための具体的な方策、7) 地域防災領域におけるエンパワーメントのあり方の、7つの論点において研究結果について整理したが、改めて研究の目的の達成状況について確認する。

研究の目的は、地域防災力領域においてジェンダーの視点を導入することが、災害対応力の向上にいかんが貢献し得るかについて検証し、取り組みの方向性について提起することであった。

前半の、地域防災力領域へのジェンダーの視点導入の、災害対応力の向上への貢献については、さまざまな観点から明らかにしてきたと考える。

5) では、実践的な観点からその意義をまとめたが、脆弱性の視点をわかりやすく理解する上でも、非常に有効なテーマであることが改めて明らかになったと考える。つまり、ジェンダー視点に立ち被災者支援を考えることで、表面的な困難・ニーズだけでなく（実際のジェンダー・ニーズ）、意思決定の場の不平等など構造的な問題（戦略的ジェンダー・ニーズ）の両面を見ていかざるを得ないことから、男女問わず、社会構造の面からも災害の被害や対策のあり方を考える発想を持ちやすいテーマであるといえる。

ただし、十分な情報と一定のトレーニング機会を得ることができないと、性別分業や意思決定の場におけるジェンダー不平等という構造的な問題が改善されないまま、物資や避難所運営などの限られたテーマの範囲に議論がとどまってしまう、地域防災組織全体、行政、行政と地域コミュニティの協働といったレベルまで、十分に対策を発展させることは難しい状況も見えてきた。

6) で述べたとおり、行政ならびに地域コミュニティの体制については、女性の参画を進める、防災と男女共同参画・福祉関係者の連携を促進するといった点では、国のガイドラインや、各地の地域防災組織の工夫から、取り組みの方向性はおおむね提示できたと考える。ただし、小規模自治体や小地域では、十分対応できない可能性もあるため、都道府県や広域的地域コミュニティがバックアップする体制は不可欠と考える。

とはいえ、仕組みづくりを進める上では、関係者の認識の醸成が必要であり、また仕組があっても実効性を高めるには学習機会が求められる。

本研究では、江原のジェンダー秩序に関する議論および、同様のフレームを使った原・大内らのジェンダー視点から見た農村社会の研究を参考に、地域防災領域におけるジェンダー関係/ジェンダー体制とその組み換え可能性について検討したが、この一連の作業の中で、実践的な取り組みに資する、分析モデルや分析フレームを開発できたと考える。

まず、コミュニティの自治ならびに地域防災力に関する先行研究を踏まえ、地域的まとまりの重層性と協働を前提とした、地域防災領域の災害対応モデルを作成した。

また、ソーシャル・キャピタル研究並びにレジリエンスに関する議論をもとに、女性のネットワークのタイプ別の分析方法を提示し、事例研究を通してその意義と可能性について明らかにした。

行政と地域コミュニティの協働体制の中における、女性たちの活動の影響に関する分析については、社会的ネットワーク/制度的ネットワークにおける女性の参画状況を、形式的参画と実

態的参画の両面から分析する方法を考案し、有効性を確認した。

さらに、ジェンダーとエンパワーメントをめぐる研究と、参加型開発の研究から、女性のエンパワーメントのあり方および、個人のエンパワーメントプロセスの分析の方法を取り入れ、事例研究を通してその有効性も確認することができた。

そして、こうした分析手法を、これまで筆者が関係者とともに取り組んできたジェンダー視点による防災研修のノウハウや、参加型開発、ジェンダー分析、VCA といった、海外で先行するプログラムと融合させていくことで、日本の文脈に即した有効なエンパワーメントの手法の開発の可能性も見えてきた。

とはいえ、災害とジェンダーの研究全般の蓄積が浅いため、政策のあり方を見直していくうえでも、有効な現場支援のためのノウハウ・プログラムを開発する上でも、すべての災害フェーズにおける実証研究の発展が期待される。

ただし、実証研究を進める上では、理論的な研究も必要であることから、本研究では、まず、海外の研究動向を紹介した。また、国内の状況を前提に、事例研究のための分析枠組みの構築するプロセスにおいて、いくつかのモデルや概念を提示したが、これは、今後の国内の理論面の研究にも資することを念頭においたものでもあった。

そのため本研究が、災害とジェンダーに関する、実証・理論・実践の各研究の発展に資するものとなったことを願ってやまない。

## 7.2 政策提言

最後に、ジェンダー視点を踏まえた地域防災領域の災害対応力の向上において、残された課題を提言にまとめた。

### 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

災害被害の抑制や共助活動、被災者支援の質を高める上で、平常時の社会との関係を踏まえた対策が求められている。そのため、防災対策全般に脆弱性の視点を入れることが不可欠である。その際、脆弱性の根本要因の一つであるジェンダーの視点を意識的に入れることで、日本の社会状況により即した形で、脆弱性の理解を深めることにつながると考える。

ジェンダーの視点を入れると、被害および支援の質と社会構造との関係が見えやすくなることに加え、平常時から大きな問題となっている子育て・介護といったケアおよび仕事をめぐる問題が、ジェンダーと深く関係しており、被害の分析と支援方法の検討上、ジェンダー視点を入れざるを得ないためである。

### ②復興期の課題にも目を向け、持続可能な地域社会づくりとの接続をより強く意識すること

防災対策というと、とかく緊急時の避難行動や救命救助に目が向けられがちであるが、避難生活や生活再建、復興まちづくりも重要な課題である。まずは生き残ってから、という発想は間違いではないが、そうした捉え方が、幅広い住民の参加や、行政と地域コミュニティの協働を妨げ、行政・地域双方の縦割りの問題を助長している側面もあると考える。

生活再建期にはジェンダーも深く関係する仕事・住居の問題が大きくなること、復興まちづく

りはそれらの問題にも直結すること、権利問題を伴う厳しいハードの合意形成が住民に求められる場合もあることなどから、コミュニティの自治、協働のまちづくり、そして、持続可能なまちづくりそのものが問われるといえる。

そのため、復興期の課題にもあえて目を向けることは、地域防災領域の体制の改善に結び付くものと考ええる。

### 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あいだの摺合せを行うこと

地域防災領域の体制強化のためには、地域生活に直結する関連した政策的の枠組みのすり合わせも重要である。そのため、モデルも活用しながら、可能な範囲で摺合せを行い、空白がある場合は、他の制度的ネットワークや社会的ネットワークで補う形で体制を強化する。

ただし、現実には地域的まとまりの重層性という観点から見て整合性が取れない場合や、主体となる住民組織が存在しないケースも多々あることを前提とし、摺合せが難しい場合は、モデルに即してそのズレを分析し、対策を検討すること。

また、分析にあたっては、ケアニーズに関する情報の共有可能性と、ネットワーク上での女性の参画状況についても併せて検証すること。

こうした作業を通して、平常時の協働のまちづくりを進める基盤の強化にもつながると考える。

### 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

地域防災領域の体制強化のためには、地域生活に直結する関連した政策的の枠組みのすり合わせも重要である。そのため、モデルも活用しながら、可能な範囲で摺合せを行い、空白がある場合は、他の制度的ネットワークや社会的ネットワークで補う形で体制を強化する。

### 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

行政および地域コミュニティそれぞれの、また協働による防災体制において、女性の意思決定の場への参画を進める(形式的参画)と同時に、女性たちが意思決定の場であれそれ以外であれ、能力を発揮しやすくするよう、トレーニングの機会やリーダーとして住民の前で活動する場を設けるなど、実質的に発言力・影響力を発揮できるよう(実質的参画)支援すること。

ただし、小規模自治体や小地域では十分な対応が難しい場合があるため、都道府県や広域的地域コミュニティのバックアップ体制も検討する必要がある。

### 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

以上を実現するため、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し、実践につなげる。その際、女性だけでなく、男性も含めて関係者全員を対象とすること、十見の多様性を前提とし、ライフスタイルの分析など、海外で実践されている、参加型開発やジェ

ンダー分析の手法も参考とすること。ただし、日本特有の状況（先進国、少子高齢化、既存の防災政策・地域福祉政策・コミュニティ政策など）にも配慮する必要があるため、開発と実践の積み重ねが求められると考える。

## ⑦災害とジェンダーに関する研究を促進すること

国内においては、災害とジェンダーに関する研究はいまだ蓄積が不十分な状態にあるが、災害多発国であるだけに、これまでは一部の女性の市民リーダーや研究者が、実践ベースで調査や研究を進めてきており、国も政策形成に大いに努めてきた。自治体や地域コミュニティレベルでも、模索しながら女性防災リーダーの定着に努めてきた。

しかし、政策、実践のいずれにおいても、さらなる実証研究の発展がもとめられる。また実証研究の発展には、理論的な研究も不可欠であろう。ただし、海外の研究の発展状況を見ると、現場に根差した研究が多数行われてきたことが理解できる。そのため、地域活動、市民活動、職場など各層の男女のリーダーと、研究者が連携しながら、さまざまな切り口で研究が進められる環境の創出が期待される。

特に災害時には、被災者・被災地へのアプローチには丁寧なプロセスが必要と考えるが、一方で、実証研究の必要性について、各地のリーダーの理解を平常時から求めながら、災害時により良い形で必要な調査が進められるような関係性を構築できることが理想と考える。

### <注>

7-1) 2012 (H24) 年 8 月時点の神戸市地域防災計画の<第 9 章 災害時要援護者・外国人の支援・男女双方の視点への配慮>では、「災害時には保健福祉部が災害時要援護者支援本部を本庁内に開設し、関係各所と連絡を取りながら、福祉ニーズ等の情報を一元化し円滑な救援につなげる。各区役所にも災害相談センターを開設。保健福祉部は児童相談所に児童のこころの相談窓口を開設し、学校とも連携。災害時要援護者に対する情報提供については、障害者団体を含む幅広い民間団体とも協力して進める。男女共同参画課は女性のための相談窓口を開設し、男女共同参画センターと連携して相談支援にあたる」と記載されていた。

(東日本大震災女性支援ネットワーク, 2012, 「国・自治体の「防災計画」への提言」より。

<http://risetogether.jp/?p=2890> 2022 年 9 月 25 日最終アクセス)

### 〔謝辞〕

本研究の一部は、以下の助成を受けたものである。

- 2016-2018 年度科学研究費補助金基盤(A)「災害・危機へのレジリエンスをジェンダー化する」(16H01900, 研究代表者: 大沢真理)
- 2019-2023 年度科学研究費補助金基盤(A)「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」(19H00613, 研究代表者: 浦野正樹)

## 〔引用参考文献〕

- Adger, W., 2006, "Vulnerability," *Gloval Environment Change*, 16: 268-281.
- 相川康子, 2007, 「災害とジェンダー総論」大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明編『災害社会学入門』弘文堂, 223-228.
- 相川康子, 2022, 「地域自治の現状と課題」中川幾郎編著『地域自治のしくみづくり実践ハンドブック』学芸出版社, 10-23.
- 秋津元輝・藤井和佐・澁谷美紀・大石和夫・柏尾珠紀, 2007, 『農村ジェンダー——女性と地域への新しいまなざし』昭和堂.
- 天野寛子・粕谷美砂子, 2008, 『男女共同参画時代の農業従事者と家族』ドメス出版.
- 浅野富美枝, 2016, 『みやぎ3・11「人間の復興」を担う女性たち——戦後史に探る力の源泉』生活思想社.
- 浅野富美枝・天童睦子編著, 2021, 『災害女性学をつくる』生活思想社.
- 浅野幸子, 2007, 「新潟地震と私たち」大屋根淳・浦野正樹・吉川忠寛編『災害社会学入門』弘文堂, 242.
- 浅野幸子, 2008, 「戦後地域婦人会運動史——全国各地の主体形成活動と“地婦連”の連帯力を基盤として」『関東都市学会年報』10: 93-104.
- 浅野幸子, 2013, 「地域防災活動における女性・女性団体の位置づけとエンパワメント～東日本大震災における婦人(女性)防火クラブによる活動とその意義を踏まえて～」消防大学校『消防研修』93: 47-56.
- 浅野幸子, 2019, 「「地域防災実践から見た現状と課題」大沢真理編『「2017年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」報告』(東京大学社会科学研究所研究シリーズ66 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), 29-38.
- 浅野幸子, 2020, 「大阪北部地震における地域コミュニティの災害対応の実際——地域内外の連携関係にも着目して」『関東都市学会年報』10: 23-35.
- 浅野幸子, 2021a, 「熊本地震と女性」浅野富美枝・天童睦子編著『災害女性学をつくる』生活思想社.
- 浅野幸子, 2021b, 「ジェンダー視点を入れたコミュニティ分析ツールの開発——地区防災計画の質的向上への貢献も視野に入れて」『地区防災計画学会誌』20: 97-100.
- 浅野幸子, 2021c, 「国内におけるジェンダー視点の防災政策の到達点と課題」法政大学大学院公共政策研究科『公共政策志林』9: 54-73.
- 浅野幸子, 2021d, 「新型コロナウイルス感染症による市民生活への影響」『日本都市学会年報』53: 9-18.
- 浅野幸子・池田恵子, 2015, 「ジェンダー視点による防災と地域の持続可能性との接続 東日本大震災の被災状況を踏まえて」日本社会学会震災問題情報連絡会編『東日本大震災研究交流会研究報告書』, 31-34.
- 浅野幸子・池田恵子, 2020, 「ジェンダー視点から見た災害過程の各段階における指標の検討」(科研費基盤(A)19H00613「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」2019年度報告書).
- 浅野幸子・福富真子・公文資子・谷村景弓・梅原朋美・町田友里・稲田佳奈・神原咲子, 2022,

「地区防災計画策定プロセスにおける多様性・社会包摂の視点の標準的な導入可能性の検討——高知市潮江南地区での取り組み事例から」『地区防災計画学会誌 C+Bousai』25: 25-40.

Baird, M.E., 2010, *The "Phases" of Emergency Management: Background Paper Prepared for the Intermodal Freight Transportation Institute (IFTI) and University of Memphis*.

Beck, U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag.  
(東廉・伊藤美登里訳, 1998, 『危険社会』法政大学出版会.)

Bourdieu, Pierre, 1986 "The Forms of Capital." J. G. Richardson ed, *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Westport, Connecticut, Greenwood Press: 241-258.

Bradshaw, S., 2004, *Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis: CEPAL Serie manuales 32*, Santiago: United Nations Publications.

中央防災会議, 2022, 「防災基本計画」.

Coleman, J. S., 1988, "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, 94, The University of Chicago Press: S95-S120. (金光淳訳, 2006, 「人的資本の形成における社会関係資本」野沢慎司編・監訳, 『リーディングス ネットワーク論——家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房, 205-38.)

Connell, R. W., 1987, *Gender and power: society, the person and sexual politics*, Polity Press. (森重雄他訳, 1993, 『ジェンダーと権力——セクシュアリティの社会学』三交社.)

大門大朗・渥美公秀, 2019, 「アメリカ災害社会科 t 学の系譜と研究動向——災害研究センター(DRC)を中心とした歴史背景から」『災害と共生』2(2): 15-40.

大門正克編著, 2012, 『新生活運動と日本の戦後』日本経済評論社.

男女共同参画と災害・復興ネットワーク, 2022, 『女性を変えた災害復興——男女共同参画と災害・復興ネットワークの10年』.

江原由美子, 2001, 『ジェンダー秩序』勁草書房.

江原由美子・山田昌弘, 2008, 『ジェンダーの社会学入門』岩波書店.

Enarson, E., and Brenda D. Phillips, 2008, "Invitation to a New Feminist Disaster Sociology: Integrating Feminist Theory and Method," Brenda D. Phillips and Betty Hearn Morrow eds., *Women and Disaster: From Theory to Practice*, Xlibris, 41-74.

Elaine Enarson and P.G. Dhar Chakrabarti eds., *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*, New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd.

Enarson, Elaine, 2012, *Women Confronting Natural Disaster: From Vulnerability to Resilience*, London: Lynne Rienner Publishers.

Enarson, E., Fothergill, A. & Peek, L., 2007, "Gender and Disaster: Foundations and Directions," Rodriguez, H., Quarantelli, E. & Dynes R. eds, *Handbook of Disaster Research*, Springer, 130-146.

Enarson, E., Fothergill, A. & Peek, L., 2018, "Gender and Disaster: Foundations and New Directions for Research and Practice", Rodriguez, W., Donner & J., Trainor eds., *Handbook of Disaster Research (second edition)*, Springer, 205-223.

FEMA, 2007, *Principles of Emergency Management Supplement: Technical Report*.

Fischer. C. S., 1982, *To Dwell Among Friends: Personal Networks in Town and City*. Chicago: The University of Chicago Press. (2002, 松本康・前田尚子(訳)『友人のあいだで暮らす——北カリフォルニアのパーソナル・ネットワーク』未来社.)

- 淵元初姫, 2021a, 「母親, 父親, 専門職, サードパーティが支える子どもの居場所づくり——あたらしい世代が創る NPO 法人サードプレイスとそのネットワーク」『まちづくりブックレット 3 横浜の市民活動と地域自治』東信堂, 85-105.
- 淵元初姫, 2021b, 「時間の中のコミュニティ——横浜市鶴見区における居場所づくり」『コミュニティ政策』東信堂, 19: 73-91.
- 藤井和佐, 2011, 『農村女性の社会学——地域づくりの男女共同参画』昭和堂.
- 藤井和佐, 2012, 「地域の意思決定の場への参画——長野県における女性農業委員の活動から」原珠里・大内雅利編『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』農山漁村文化協会, 69-106.
- 鷹澤好博・紀藤典夫・貞方昇, 1995, 「1993年北海道南西沖地震による渡島半島西岸の津波被害状況と住民の避難行動——大成町を例として」『地球科学』49: 379-390.
- 減災と男女共同参画 研修推進センター編・発行, 2014, 『男女共同参画・多様性配慮の視点で学ぶ 防災ワークブック——地域・支援団体に使える! 基本知識の解説とワークショップ教材 8』.
- 蜂須賀真由美, 2005, 「外部者が定義するエンパワーメントモデルから当事者が定義するエンパワーメントへ」佐藤寛編『援助とエンパワーメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ』アジア経済研究所, 25-51.
- 萩原久美子・皆川満寿美・大沢真理編, 2013, 『復興を取り戻す——発信する東北の女たち』岩波書店.
- 阪神・淡路大震災記念協会編, 2000, 『阪神・淡路大震災復興誌 第5巻』.
- 原珠里・大内雅利編, 2012, 『農村社会を組みかえる女性たち: ジェンダー関係の変革に向けて』農山漁村文化協会.
- 波彦野豪, 2012, 「有機農業新規就農女性の農業観・生活観——有機農業運動におけるジェンダーロールと消費者との関係性」原珠里・大内雅利編, 2012, 『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』農山漁村文化協会, 181-207.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム編, 2012, 『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査報告書』東日本大震災女性支援ネットワーク.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム, 2013, 『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査報告書』東日本大震災女性支援ネットワーク.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク研修チーム編・発行, 2012, 『こんな支援が欲しかった! ?現場に学ぶ, 女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集』.
- 東日本大震災女性支援ネットワーク研修チーム編・発行, 2013, 『男女共同参画の視点で実践する災害対策——テキスト 災害とジェンダー <基礎編>』.
- 堀久美, 2015, 「震災の経験を記録に残す女性の活動——阪神・淡路大震災以前の記録を中心に」中里まき子編『無名な書き手のエクリチュール——3.11後の視点から』朝日出版社, 75-84.
- Houghton, Rosalind, 2009, "‘Everything Became a Struggle, Absolute Struggle’: Post-Flood Increases in Domestic Violence in New Zealand," Elaine Enarson and P.G. Dhar Chakrabarti eds., *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*, New Delhi: SAGE Publications India Pvt Ltd, 99-111.
- ひょうご震災記念 21世紀研究機構, 2019, 「地域コミュニティの防災力向上に関する研究～インクルーシブな地域防災へ～研究調査報告書」.
- Ikeda, Keiko., 1995, "Gender Differences in Human Loss and Vulnerability in Natural Disasters: A Case

Study from Bangladesh," *Indian Journal of Gender Studies*, 2(2).

- 池田恵子, 2010, 「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析——バングラデシュの事例から」『静岡大学教育学部研究報告 人文・社会・自然科学篇』60: 1-16.
- 池田恵子, 2012, 「災害リスク削減のジェンダー主流化 : バングラデシュの事例から」『ジェンダー研究 : お茶の水女子大学ジェンダー研究センター年報』15: 73-85.
- 池田恵子, 2012 「ジェンダーの視点から見た災害」東日本大震災女性支援ネットワーク編・発行『男女共同参画の視点で実践する災害対策——テキスト 災害とジェンダー <基礎編>』50-57.
- 池田恵子, 2014, 「災害・復興の経験を「災害に強い社会の構築」に活かす——大津波からインドネシアは何を学んだか, 日本は何を学ぶのか」『ジェンダー研究』17: 1-12.
- 池田恵子, 2019, 「ジェンダー視点による災害研究の国内外の動向——復興指標への示唆」(科学研究費補助金基盤 (A) 「大規模災害からの復興の地域的最適解に関する総合的研究」(19H00613) プロジェクト研究会 (2019 (R1) 年 7 月 30 日開催) 資料).
- 池田恵子・浅野幸子, 2016, 「市区町村における男女共同参画・多様性配慮の視点による防災施策の実践状況——地域コミュニティの防災体制に定着するための課題」『地域安全学会論文集』29: 165-174.
- イコールネット仙台編・発行, 2013, 『東日本大震災に伴う「震災と女性」に関する調査——聞き取り集 40 人の女性たちが語る東日本大震災』.
- 生田長人, 2013, 『防災法』信山社.
- 稲葉陽二, 2011a, 「ソーシャル・キャピタルとは」稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡・吉野諒三編『ソーシャル・キャピタルのフロンティア——その到達点と可能性』ミネルヴァ書房.
- 稲葉陽二, 2011b, 『ソーシャル・キャピタル入門——孤立から絆へ』中央公論新社.
- 稲葉陽二, 2016, 「ソーシャル・キャピタルはどのような概念か——格差問題・震災の事例から」稲葉陽二・吉野諒三『ソーシャル・キャピタルの世界——学術的有効性・政策的含意と統計・解析手法の検証』ミネルヴァ書房, 8-38.
- 稲継裕昭編, 2018, 『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応——自治体の体制・職員の行動』第一法規.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006, *What is VCA ?*.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007, *VCA toolbox with reference sheets*.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2016, *Vulnerability and capacity assessment guidelines*.
- 石巻市, 2022, 「第 2 次石巻市総合計画 実施計画」(令和 4 年度~6 年度).
- 石井素介・山崎憲治・生井貞行 ほか, 1996, 「阪神・淡路大震災における人的被害と避難の地域構造——激甚被害地区についての考察」『地理学評論』69(7): 559-578.
- 伊藤美登里, 2017, 『ウィルリッヒ・ベックの社会理論——リスク社会を生きるということ』勁草書房.
- 女性と子ども支援センター ウィメンズネット・こうべ編・発行, 2012, 『20 周年記念誌 ウィメンズネット・こうべ 20 年のあゆみ——繋がる・寄り添う・信頼する』.
- 神谷浩夫編・監訳, 2002, 『ジェンダーの地理学』古今書院.

- 金谷信子, 2019, 「コミュニティは失われた楽園か——“地域コミュニティ”の実態と政策の再考」『コミュニティ政策』東信堂, 67-86.
- 神原咲子・山岸暁美・小澤若菜, 2019, 「減災ケアの共創と可視化——西日本豪雨の事例とともに」『保健医療科学』68(4): 319-328.
- 川手督也, 2012, 「農村女性関連施策の展開と家族経営協定」原珠里・大内雅利編『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』農山漁村文化協会, 32-68.
- 川村匡由, 2017, 『防災福祉のまちづくり——公助・自助・互助・共助』水曜社.
- Kendra, James M., Lauren A. Clay and Kimberly B. Gill, 2018, “Resilience and Disasters”, Rodriguez, W., Donner & J., Trainor eds., *Handbook of Disaster Research (second edition)*, Springer: 87-107.
- 北村美和子, 2021, 「東日本大震災の回顧録「生きた証」のドキュメント分析からみる岩手県大槌町の犠牲者の行動分析に関する研究」『地域安全学会論文集』38, 23-33
- 今野裕昭, 2001, 『インナーシティのコミュニティ形成——神戸市真野住民のまちづくり』東信堂.
- 厚生労働省, 2021, 『令和3年版 厚生労働白書』.
- 厚生労働省, 2022, 『令和4年版 高齢社会白書』.
- 倉田和四生, 1999, 『防災福祉コミュニティ——地域福祉と自主防災の統合』ミネルヴァ書房.
- 久保田真弓, 2002, 「エンパワーメントに見るジェンダー平等と公正——対話の実現に向けて」『国立女性教育会館研究紀要』9: 27-38.
- 久木元美琴, 2016, 『保育・子育て支援の地理学——福祉サービス需給の「地域差」に着目して』明石書店.
- 倉田和四生, 1999, 『防災福祉コミュニティ——地域福祉と自主防災の統合』ミネルヴァ書房.
- Mannakkara, S. Wilkinson, S. and Francis, T.U., 2015, ““Build Back Better” Principles for Reconstruction,” Beer, M., Kougoumtzoglou, I.A., and Patelli, E. eds., *Encyclopedia of Earthquake Engineering (2015 Edition)*, Heidelberg: Springer Berlin.
- 真野地区復興・まちづくり事務所編, 1997, 『阪神大震災 真野っ子ガンバレ!!縮刷版——震災の記憶と復興への歩み』真野っこ.
- Marshall, T.H. and Bottomore, T., 1992, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press. (岩崎信彦・中村健吾訳, 1993, 『シティズンシップと社会的階級——近現代を総括するマニフェスト』法律文化社.)
- 峯本佳世子, 2015, 『地震災害と高齢者福祉—阪神淡路と東日本大震災の経験から』電気書院.
- 光岡浩二, 2001, 『日本農村の女性たち——抑圧と差別の歴史』日本経済評論社.
- 宮川公男, 2004, 「ソーシャル・キャピタル論——歴史的背景, 理論および政策的含意」宮川公男・大守隆, 『ソーシャル・キャピタル——現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社, 3-53.
- 宮城県, 2011, 「宮城の将来ビジョン・震災復興実施計画」(復旧期:平成23年度~平成25年度).
- 宮城県, 2012, 「宮城県将来ビジョン・震災復興実施計画」.
- 宮城県, 2020, 「宮城県震災復興計画」の検証(2011~2019)」.
- 宮野道雄・望月利男, 1988, 「1946年南海地震の被害追跡調査——津波被災地における人的被害と人間行動」『総合都市研究』35: 75-86.
- 水野正巳, 2003, 「戦後日本の生活改善運動と参加型開発」佐藤寛『参加型開発の再検討』アジ

- ア経済研究所, 165-184.
- 森岡清志編, 2008, 『地域の社会学』有斐閣.
- Moser, C., 1993, *GENDER PLANNING AND DEVELOPMENT Theory: Practice & Training*. (久保田賢一・久保田真弓訳, 1996, 『ジェンダー・開発・NGO 私たち自身のエンパワメント』新評論.)
- 麦倉哲・梶原昌五・高松洋子, 2015 「東日本大震災犠牲者の被災要因からみた「地域防災の課題——大槌町吉里吉里地区自主防災検討のための死亡状況調査から」『岩手大学教育学部付属教育実践総合センター研究紀要』14, 21-35.
- 宗片恵美子, 2021, 「東日本大震災・宮城県の女性被災者支援と地域防災の取り組み」浅野富美枝・天童睦子編, 2021, 『災害女性学をつくる』生活思想社, 49-64.
- 室崎益輝・幸田雅治編著, 2013, 『市町村合併による防災力空洞化』ミネルヴァ書房.
- 永松伸吾・長坂俊成・臼田裕一郎・池田三郎, 2009, 「「地域防災力」をどう評価するか——研究展望と課題」国立研究開発法人防災科学技術研究所『防災科学技術研究所報告』74: 1-11.
- 内閣府防災担当, 2016, 「避難所運営ガイドライン」.
- 内閣府防災担当, 2021, 『令和3年版防災白書』.
- 内閣府男女共同参画局, 2012a, 「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」.
- 内閣府男女共同参画局, 2012b, 「特集 男女共同参画の視点からからの防災・復興」『平成24年版男女共同参画白書』, 3-39.
- 内閣府男女共同参画局, 2013a, 「男女共同参画の視点からの防災・復興の取り組み指針」.
- 内閣府男女共同参画局, 2013b, 「東日本大震災からの復興に関する男女共同参画の取組状況調査」.
- 内閣府男女共同参画局, 2017a, 「男女共同参画の視点による平成28年熊本地震対応状況調査報告書」.
- 内閣府男女共同参画局, 2017b, 「地域活動における男女共同参画の推進に関する実践的調査研究」.
- 内閣府男女共同参画局, 2020a, 「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」.
- 内閣府男女共同参画局, 2020b, 「第5次男女共同参画基本計画——すべての女性が輝く令和の社会へ」
- 内閣府男女共同参画局, 2022b, 『令和4年版 男女共同参画白書』.
- 中村順子・清原桂子・森綾子, 2004, 『火の鳥の女性たち——市民がつむぐ新しい公への挑戦(ひょうご双書6)』兵庫ジャーナル社.
- 中川幾郎編著, 2022, 『地域自治のしくみづくり実践ハンドブック』学芸出版社.
- 中田実, 2000, 『世界の住民組織——アジアと欧米の国際比較』自治体研究社.
- 名和田是彦, 1998, 『コミュニティの法理論』創文社.
- 名和田是彦, 2021, 「地域における市民活動の変容と展望」『コミュニティ政策』東信堂, 19: 49-72.
- 名和田是彦編, 2009, 『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社.
- Neumayer, E. and Plumper, T., 2007, "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002," *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3): 51-566.
- 日本防火・危機管理促進協会, 2013, 「地域社会の防災ネットワークに関する調査研究報告書」.

- 日本防火協会編・発行，2012，『東日本大震災と婦人（女性）防火クラブ——被災地のクラブ員が語る被災体験と活動の記録』。
- 日本防火協会編・発行，2013，『婦人防火クラブ 50 年——その歩みと展望』。
- 日本 BPW 連合会・日本有職婦人クラブ全国連合会編，2012，『3・11 女たちが走った——女性からはじまる復興への道』ドメス出版。
- 日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編，2015，『東日本大震災と地域福祉——次代への継承を探る』中央法規出版。
- 日本銀行仙台支店，2019，「東北地域の賃金動向と給与体系の見直しの動き」。
- 日本消防協会編，2013，『消防団 120 年史——日本近代消防の今日を築き明日を拓くその歩み』近代消防社。
- 日本都市センター，2015，「都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして——協議会型自治組織による地域づくり」。
- 新潟県中越大震災「女たちの震災復興」を推進する会編・発行，2010，『忘れない。女たちの震災復興』。
- 新潟県婦人連盟・新潟県教育委員会・新潟県選挙管理委員会編・発行，1965，『新潟地震とわたしたち』。
- 二木立，2017，『地域包括ケアと福祉改革』勁草書房。
- 西村雄一郎，2002，「職場におけるジェンダーの地理学——日本での展開に向けて」『地理学評論』75(9): 571-590。
- 西山未真，2012，「山地域再生のための農村女性起業の役割と課題——高知県四万十町旧十和村「おかみさん市」を事例として」原珠里・大内雅利編『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』，農山漁村文化協会，145-180。
- 野中章久，2009，「東北地域における低水準の男子常勤賃金の成立条件」『農業経済研究』81(1): 1-13。
- 野沢慎司，1995，「パーソナル・ネットワークの中の夫婦関係」松本康編『増殖するネットワーク（21 世紀の都市社会学 1）』勁草書房。
- 落合恵美子・橋木俊詔，2015，『変革のカギとしてのジェンダー——歴史・政策・運動』ミネルヴァ書房。
- 落合知帆・稲荷瑞季，2013，「水害時における住民の意思決定と避難行動に関する研究（1）平成 23 年台風 12 号の和歌山県田辺市本宮地区における聞き取り調査」『都市計画報告集』12(2): 78-81。
- 岡田広行，2012，「便乗解雇や生活苦に直面——被災地の女性労働者を襲う人員削減」女性労働問題研究会編『女性労働研究』青木書店，56: 84-89。
- 折井美耶子・女性の歴史研究会編著，2017，『女たちが立ち上がった——関東大震災と東京連合婦人会』ドメス出版。
- 落合恵美子，2004，『21 世紀家族へ 第 3 版』有斐閣。
- 大沢真理，2013，『生活保障のガバナンス——ジェンダーとお金の流れで読み解く』有斐閣。
- 大沢真理編，2019，『「2017 年度 女性・地域住民から見た防災・災害リスク削減に関する調査」報告』（東京大学社会科学研究所研究シリーズ№66 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）。
- 大谷弘，2006，「経済とビジネスの倫理に向けて——飢饉，セン，内在的実在論」東京大学大学

- 院人文社会系研究科哲学研究室編 『東京大学大学院人文社会系研究科・文学部哲学研究室  
応用倫理・哲学論集』 3: 144-158.
- 大内田鶴子・鯨坂学・玉野和志, 2021, 『世界に学ぶ地域自治——コミュニティ再際のしくみと  
実践』 学芸出版社.
- 大矢根淳, 2008, 「地域防災における自助・共助・公助」『災害危機管理論入門』弘文堂, 291-296.
- Pirard P., Vandentorren S., Pascal M., Laaidi K., Le Tertre A., Cassadou S., Ledrans M., 2005, "Summary  
of the Mortality Impact Assessment of the 2003 Heat Wave in France," *Eurosurveillance*, 10: 153-  
156.
- プラン・インターナショナル・ジャパン, 2021, 「ジェンダー・トランスフォーメティブ・プロ  
グラムガイドブック——ジェンダー平等達成と社会変革を目指したプログラムづくりのガ  
イドブック〜」.
- Rowlands, Jo, 1997, *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras*, Oxford: Oxfam (UK  
and Ireland).
- 佐藤寛編, 2003, 『参加型開発の再検討』アジア経済研究所.
- 佐藤寛編, 2005, 『援助とエンパワーメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ』アジア  
経済研究所.
- 佐藤滋・早田宰編著, 2005, 『地域協働の科学——まちの連携をマネジメントする』成文堂.
- 佐藤嘉倫, 2019, 「ソーシャル・キャピタル生成メカニズムの理論的分析——マイクロ・メゾ・マ  
クロレベルの相互関連に着目して」東北社会学会年報編集委員会編『社会学年報』48: 85-93.
- 澤田雅弘, 2022, 「Column 地区防バラエティセレクション2 県境を越えちゃった」室崎益輝・  
矢守勝也・西澤雅道・金思穎, 『地区防災計画の基礎と実践』弘文堂, 60-64.
- 関村オリエ, 2018, 『都市郊外のジェンダー地理学:空間の変容と住民の地域「参加」』古今書院.
- せんだい男女共同参画財団, 2017, 『よりよく生き延びる——3.11 と男女共同参画センター』新  
潮社図書編集室.
- 下山憲治, 2009, 「災害リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題」『法律時報』 81(9): 8-13.
- 進邦徹夫, 2015, 「コミュニティにおける「参加」と「協働」～次世代の参加につなげて～」日  
本都市センター『都市自治体とコミュニティの協働による地域運営をめざして——協議会  
型自治組織による地域づくり』.
- 総務省コミュニティ研究会, 2008 『コミュニティ研究会中間とりまとめ』.
- 総務省新しいコミュニティのあり方に関する研究会, 2009, 『新しいコミュニティのあり方に関  
する研究会報告書』.
- 総務省消防庁編・発行, 2013, 『東日本大震災記録集資料編』.
- 総務省消防庁国民保護・防災部防災課, 2009, 「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニ  
ティのあり方に関する検討会報告書」.
- Sphere Association, 2018, *The Sphere Handbook: Humanitarian Charter and Minimum Standards in  
Humanitarian Response (fourth edition)*, Geneva. (支援の質とアカウントビリティ向上ネット  
ワーク訳・発行, 2019, 『スフィアハンドブック——人道憲章と人道支援に関する最低基準  
第4版』.)
- スティール若希/レア・R・キンバー, 2019, 「第 11 章 女性のアドボカシー活動と提言——仙  
台防災枠組をめぐる国際連携」東大社研・玄田有史・飯田高編『危機対応の社会科学〈下〉  
——未来への手応え』東京大学出版, 277-317.

- 杉原名穂子, 2013, 「認知的・構造的な社会関係資本とジェンダー問題」新潟大学人文学部『人文科学研究』133: Y21-Y41.
- 杉本貴代栄, 2002, 『福祉社会のジェンダー構造』勁草書房.
- 住吉ゆう子・宮野道雄, 2000, 「災害・事故による人的被害の性差に関する基礎的研究」『日本生理人類学会誌』5(3): 1-6.
- 鈴木由美・沼澤広子・森越美香, 2021, 「災害が女性に対する暴力にもたらす影響」『国際医療福祉大学学会誌』26(2): 50-67.
- 田端八重子, 2012, 「被災地における女性労働問題」女性労働問題研究会編『女性労働研究』青木書店, 56: 64-74.
- 館かおる, 1998, 「ジェンダー概念の検討」『ジェンダー研究』1: 81-95.
- 立木茂雄, 2016, 『災害と復興の社会学』萌書房.
- 高田昭彦, 2016, 『政策としてのコミュニティ——武蔵野市にみる市民と行政のパートナーシップ』風間書房.
- 高尾総司, 2011, 「健康」稲葉陽二・大守隆・近藤克則・宮田加久子・矢野聡・吉野諒三編『ソーシャル・キャピタルのフロンティア——その到達点と可能性』ミネルヴァ書房, 217-244.
- 玉野和志, 2005, 『東京のローカル・コミュニティ——ある町の物語一九〇〇-八〇』東京大学出版会.
- 田宮遊子・土屋葉・井口高志, 2013, 「脆弱性をもつ世帯への災害の複合的影響：住宅・就労・ケア・移動にかかわる問題に焦点をあてて(特集 震災後の社会保障)」『季刊社会保障研究』49(3): 299-309.
- 田中宣一編著, 2011, 『暮らしの革命——戦後農村の生活改善事業と新生活運動』農山漁村文化協会.
- 田中由美子, 2002, 「「開発と女性」(WID)と「ジェンダーと開発」(GAD)」田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力』国際協力出版会, 28-56.
- 田中由美子・大沢真理・伊藤るり編著, 2002, 『開発とジェンダー——エンパワーメントの国際協力』国際協力出版会.
- 田中由美子・野々口, 2016, 「災害リスク削減と女性の参画・エンパワメント——フィリピン及びスリランカの災害復興支援を事例として」国際協力機構.
- 丹波市, 2020, 『平成26年8月丹波市豪雨災害 復興記録誌』.
- 辻由紀, 2015, 「関東大震災後の「女性の空間」——婦人会館建設運動を通して見る日本国家と市民社会」落合恵美子・橘木俊詔編著『変革の鍵としてのジェンダー——歴史・政策・運動』ミネルヴァ書房, 60-81.
- 辻由紀, 2016, 「女性たちの支援活動と復興への回復力」五百旗頭真監修・御厨貴編著『大震災復興過程の政策比較分析——関東, 阪神・淡路, 東日本三大震災の検証』ミネルヴァ書房.
- 轟理恵子, 2007, 『農家女性の社会学』コモンズ.
- 堤マサエ, 2005a, 「農村家族をめぐる研究動向と課題(上)——持続と変動の視点から」『村落社会研究』21(2): 1-9.
- 堤マサエ, 2005b, 「農村家族をめぐる研究動向と課題(下)——持続と変動の視点から」『村落社会研究』22(1): 25-36.
- 堤マサエ・大友由紀子, 2012, 「女性農業者のライフコースからみた職業キャリアの展開——水

- 沢地方農業担い手女性塾メンバーの場合より」原珠里・大内雅利編『農村社会を組みかえる女性たち——ジェンダー関係の変革に向けて』, 農山漁村文化協会, 107-144.
- 上村千賀子, 2007, 『女性解放をめぐる占領政策』勁草書房.
- UNISDR, 2004, *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives (2004 Version) Volume 1*, Geneva.
- UNISDR, UNDP and IUCN, 2009, *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive: Policy and Practical Guidelines*, Geneva.
- 浦野愛, 2017, 「熊本地震における避難所運営の実態と課題——過去の震災における避難所の運営との比較」一般財団法人消防防災科学センター『季刊 消防防災の科学』127: 15-18.
- 浦野正樹, 2005, 「都市社会のリスクとその変容——直近の生活危機から恒常的な不安の沈潜化へ」藤田弘夫・浦野正樹編『都市社会とリスク——豊かな生活を求めて』東信堂, 303-348.
- 浦野正樹, 2010, 「災害研究のアクチュアリティ——災害の脆弱性/復元=回復力パラダイムを軸として」『環境社会学研究』16: 6-18.
- ウィメンズネット・こうべ編・発行, 1996, 『女たちが語る阪神・淡路大震災』.
- Wisner B. et al., [1994] 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, London: Routledge. (渡辺正幸・石渡幹夫・諏訪義雄ほか訳, 2010, 『防災学原論』築地書館)
- Wisner, Ben, 2004, "Assessment of Capability and Vulnerability," Greg Bankoff, Georg Frerks, Dorothea Hilhorst eds., *Mapping Vulnerability Disasters, Development and People*, Earthscan, Routledge.
- 山崎仁朗編, 2014, 『コミュニティ政策叢書 1 日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂.
- 山田昌弘, 2013, 「家族のリスク化」橘木俊詔・長谷部恭男・今田高俊・益永茂樹『社会生活から見たリスク (新装増補リスク学入門 4)』岩波書店, 13-36.
- 山地久美子, 2009, 「ジェンダーの視点から防災・災害復興を考える——男女共同参画社会の地域防災計画」『災害復興研究』1: 45-76.
- 山下祐介, 2001, 「都市の創発性——都市的共同性のゆくえ」金子勇・森岡清志編『都市化とコミュニティの社会学』ミネルヴァ書房, 48-69.
- 矢澤澄子編, 1993, 『都市と女性の社会学——性別の揺らぎを超えて』サイエンス社.
- 矢澤澄子・国広陽子・天童睦子, 2003, 『都市環境と子育て——少子化・ジェンダー・シティズンシップ』勁草書房.
- 吉原直樹・仁平義明・松本行真編, 2015, 『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版.
- 湯浅卓・林倫子・大窪健之, 2013, 「東日本大震災における地域組織を介した在宅被災者への食料支援実態に関する研究——宮城県東松島市を対象として」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』11: 37-40.
- 由井義通・若林芳樹・中沢高志ほか共編著, 2004, 『働く女性の都市空間』古今書院.
- 全国知事会男女共同参画特別委員会・同災害対策特別委員会, 2008, 「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」.