

## 《論文》

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

山地久美子\*

## 要約

防災基本計画に「女性の参画・男女双方の視点」が記載されたのは2005年7月の修正においてである。それまでの防災基本計画は「成人・男子・健常者」を中心に構成されていた。同年12月には第2次男女共同参画基本計画へ「防災（災害復興含む）」が含まれた。そこには被災地からの発信とともに国連女性の地位委員会（2000、2002）での採択や国連防災会議（2005）の「防災協力イニシアティブ」の影響がある。

2005年以降、地域防災計画は随時修正され、各都道府県の男女共同参画基本計画には「防災（災害復興含む）」が含まれ始めている。さらに、防災基本計画には2008年に「政策決定過程における女性の参加」が追記され、防災・災害復興におけるジェンダーの視点が広がりつつある。

一方で、政府の男女共同参画推進関係予算の中で防災（災害復興を含む）予算は2008年度も2009年度予算案も0円である。地域防災計画にジェンダーの視点が盛り込まれていても、マニュアル等に反映されなかったり、具体的なプログラム策定が行われていない状況にある。

これらの状況を改善するためには次の施策が必要となる。(1) 政府と地方公共団体の男女共同参画推進予算における防災・災害復興の予算の確保、(2) 防災担当部署と男女共同参画担当部署の連携、そして(3) 地方防災会議での女性委員の登用である。女性委員の登用のためには現行の災害対策基本法の改正議論もあるが、第15条8項および第16条6項に則り、都道府県・市町村の条例改正によって「その他防災会議会長がとくに必要と認める者を委員とする」等の規定を設け、知事・市町村の長の裁量によって有識者枠を設けることが求められる。防災・災害復興におけるジェンダーの視点からの施策展開には政府、および、地方公共団体の努力が重要となってくる。

**キーワード：**男女共同参画社会、第2次男女共同参画基本計画（2005-09）、地域防災計画、地方防災会議

近年頻発する災害に対する関心の高まりの影響を受けて、「災害とジェンダー」という領域にも関心が集まっている。地震・暴風雨・津波などの被災には顕著な男女格差が見出せる場合があり、その原因を生物学的要因だけでなく社会的・文化的要因をも加味して解明することが求められる。また被災を減らすという問題だけでなく、災害復興や被災者支援という問題においても「ジェンダーに敏感な視点」に立つ研究の必要性が、指摘されている。都市の防災や都市計画に関してジェンダー学が必要であることは、国際的にも、認められている。

「男女共同参画社会の実現に向けて——ジェンダー学の役割と重要性」(2005)<sup>1)</sup>

\*関西学院大学災害復興制度研究所客員研究員・神戸市外国語大学非常勤講師・NPO法人神戸まちづくり研究所副理事長

## 1 はじめに

中央防災会議の防災基本計画において「女性の参画・男女双方の視点」が明記されたのは2005年7月の修正である。この修正はそれまで、防災基本計画が男性の視点から策定されてきた事を明示したとも言える。その後2008年2月にも修正が行われ、そこでは防災・災害復興関連の政策決定過程において女性の参画を促進するよう追記された。ここでの修正は阪神・淡路大震災(1995)、新潟県中越地震(2004)をはじめとする災害の経験がある。さらには、それまでの国際的な防災・災害復興に対する関心の高まりや国連防災世界会議(2005年1月兵庫県神戸市)において採択された「防災協力イニシアティブ」、そして、「第2次男女共同参画基本計画」(2005年策定)の中で「防災(災害復興を含む)」の採択の影響がある。女性の視点、女性の参画は1995年の第4回世界女性会議(以下、北京会議)以来、あらゆる意思決定過程において男女平等な参加を保障することが、「ジェンダーの主流化(Gender Mainstreaming)」といわれ、必要とされている。

2005年の防災基本計画の「女性の参画・男女双方の視点」の追記修正後、各地方公共団体でも地域防災計画の修正時に追記され始めている。第2次男女共同参画基本計画における「防災(災害復興を含む)」が基本計画の見直しの際に新しい項目として盛り込まれており、それを契機として、各地で「防災と女性」をテーマにした防災対策講演会や女性の消防団員が推奨されてきている。その広がりには目覚ましいものがある。その一方で、なぜ、防災基本計画や男女共同参画基本計画に「女性の視点」が取り入れられるようになるまで、阪神・淡路大震災の経験から10年もの年月が必要だったのかと考えさせられる。

本稿のテーマである「ジェンダーと災害」とは防災・災害復興をジェンダー・センシティブ・アプローチ(ジェンダーに敏感な視点、ジェンダーの視点など)から考えることである。防災・災害復興分野や医療分野など理工系では男性からの視点で構築されてきた面が強い。だが、近年はこれまでの環境に変化がみられ、例えば、医学界にお

いては「性差に敏感な医療」の重要性が高まるなど、男女双方からの視点での見直し・再構築が始まっている。防災・災害復興分野においても同様にジェンダーの視点からのアプローチの必要性が指摘されている。田中(2008)はジェンダーの視点からのアプローチと家族について防災・災害復興分野の中でさらなる調査・研究が必要だと述べる。それを解決しなければ避難所における環境やボランティアへの参加のみならず、復興過程での意思決定への参与など社会的排除に結びつきかねない差異が存在することが懸念されている。

ジェンダーの視点とは何なのか。それは上野(2006)の「差異があると思われているところでは差異を相対化し、差異がないと思われているところに差異を発見するという理論的なツールとして、ジェンダーという概念は強力な効果を発揮してきた。ジェンダー学はよく誤解されるように、差異を否認しているわけではない。さまざまな差異がそのままのすがたで承認され、差別の根拠とされないことをめざしている」との言葉に凝縮されている。これまで防災・災害復興分野において男性や女性を性別に基づいて区別・差別してきたという意見や明確な制度はおそらく存在しない。そこには女性の視点、女性が存在しないだけなのである。「ジェンダーと災害」とは、防災・災害復興を男性と女性の双方の視点から解き直す作業なのだ。日本災害復興学会発足に向けて発起人一同名で出された趣旨文の中に「被災地の体験を共有し、教訓を紡ぎだして制度とし、社会の枠組みを捉えなおす作業を始めなければなりません。それがKOBEの仲間たちが生み出した『被災地責任』なのだと考えます」との文言がある。ジェンダーの視点からの考察はこの「社会の枠組みを捉えなおす作業」のひとつなのだ。

本稿では防災・災害復興をジェンダーの視点から社会政策としての地方公共団体の地域防災計画と男女共同参画基本計画を対象に考察する。防災・災害復興分野では行政と市民の双方が意識を持って制度や対策を講じる必要がある。被災の経験のない地域においてその意識を高めることは難しく、行政が広く推進していくことが求められる。しかし、政府の防災基本計画の2005年の修正や第2次男女共同参画基本計画に「防災(災害

復興を含む)」が盛込まれることによって、女性の参画の必要性は認識され始めても具体的な施策を講じることができない状況がある。さらに、防災・災害復興は生活全般にかかわっているためそれぞれの担当部署が連携して行う必要があるにもかかわらず、行政の縦割り制度によって進みにくい場合があるのだ。

## 2 防災・災害復興におけるジェンダーの視点の流れ

### 2-1 女性は災害弱者か？

#### ——社会的弱者と災害弱者

防災・災害復興分野における女性の参画を議論するために、まずは「女性は災害弱者か？」という問いを考えてみたい。女性が災害弱者かどうか直接議論された文献を見るができなかったが、これまでの研究で女性を災害弱者と位置づけている研究がある。内閣府男女共同参画局の2003年の調査報告書の中で女性は「災害弱者」と呼ばれている。山崎（2008）は女性を災害弱者と位置づけし、相川（2006）は女性が「弱者」の枠内に閉じ込められ、可能性を奪われているようだと言及する。アンダーソン（2006）は、女性は‘vulnerable（脆弱）’な存在に分類されると述べる。しかし、防災・災害復興分野において災害弱者のカテゴリーの中に「女性」という属性は含まれていない。

災害弱者との言葉が最初に使われたのは1986年の『防災白書』である（田中2008）。近年、災害弱者は防災行政において「災害時要援護者」と呼ばれていて、2008年修正の中央防災会議の防災基本計画の中で災害時要援護者とは、高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦の事を指している<sup>2)</sup>。廣井（2004）によると、災害弱者は「行動弱者」と「情報弱者」とに分けて考えることができる。先の「行動弱者」は高齢者や身体障害者、難病者など、身体的行動などに制約がある人々のことで、「情報弱者」とは視聴覚障害者や外国人などの情報収集や伝達にハンディのある人々をさす。確かに、そこに女性という属性は存在しない。一方で、福祉分野において女性は社会的弱者

と定義されている。福祉分野における社会的弱者とは、低所得・性別（女性）・法律的・文化的差別（国籍や人種）・少数派（マイノリティ）・アクセスビリティ・情報弱者などが含まれる。社会的弱者の中の災害弱者はアクセスビリティ・情報弱者・法律的・文化的差別（国籍や人種）・少数派（マイノリティ）が含まれることになり、女性は社会的弱者ではあるけれども災害弱者ではないということになる。

それでは「女性は災害弱者ではない」となると一体、どういう存在なのか。その答えは、防災・災害復興分野において女性は「市民」ではないということである。防災・災害復興において「市民」とは「成人・男子・健常者」のことだったのだ（林1996）。それは、男性が中心となった防災対策においては意図せずしても「成人・男子・健常者」を想定して計画されている。そこにあてはまらない人々を「災害弱者」と呼び、それゆえ「成人・男子・健常者」と災害弱者が防災基本計画の対象者である。しかし、女性は災害弱者にも含まれていない。それゆえ、2005年7月に防災基本計画に「女性の参画・男女双方の視点」が明記されるまで防災・災害復興において女性はどこにも存在しなかったということになる。かつて、フランス革命の『人権宣言』の中の市民は「男性」であったと述べて『女性及び女性市民の権利宣言』を書いたのはオランプ・ド・グージュであった。防災・災害復興に女性の参画、ジェンダーの視点からアプローチを行うのはその行動に例えることができるかもしれない。

阪神・淡路大震災において兵庫県内の被害死者数は6,402人で、男性が2,713人、女性は3,680人であり、女性は男性に比べ1,000人近くも死者数が多く男性の約1.5倍にも及んでいる<sup>3)</sup>。災害弱者ではない女性が何故、こんなに被害者となりやすいのか。それは、その女性は社会的弱者であった可能性が高いからだ。低所得、老朽化や居住水準の低い住宅環境など、社会経済面の問題、さらに高齢による身体面の課題があり、時には情報ネットワークに欠如があったかもしれない。これは災害時だけの問題ではなく女性の日常生活においても課題であるのだ。高坂（2007）は災害において「ミス・オポチュニティ」の存在がある

という。それは災害という非日常的な事柄のみにかからず、社会において恒常的に満たされていない状態での存在があるということだ。非日常性をいかに日常的なこととして捉えるかが課題なのだ。女性は災害弱者には定義されないが、多くの男性とは異なり、所得面の問題を抱え、また、適切な情報へのアクセス方法や対処方法を持ちえない場合がある。そのためにも防災・災害復興における女性の参画・男女双方の視点が必要となる。

## 2-2 「ジェンダーと災害」のこれまでの流れ

本稿は「ジェンダーと災害」をテーマとしており、男女双方の視点からのアプローチが必要で女性の視点だけを取り上げるべきものではない。だが、先に述べたように防災・災害復興分野における主体が「成人・男子・健常者」として構成されてきた中で、ジェンダーの視点を論じるためには、まず女性の課題点を挙げる必要がある。

これまで「災害とジェンダー」には大きく二つの考察枠組みがある。一つは、日本における防災と災害の経験から災害復興過程や諸制度に固定化されている性別役割、枠組みをジェンダーの視点から再検討するもので「日本社会のジェンダー問題」と言える<sup>4)</sup>。もう一つは「ジェンダーと開発(GAD) イニシアティブ」<sup>5)</sup> 理念に基づき、災害を経験した後発国を主たる対象としてジェンダーの視点を取り入れながら国際支援や援助を行うことをさし、それは「ジェンダーの視点からの国際協力」ということになる<sup>6)</sup>。本稿では前者の「日本社会のジェンダー問題」を対象に議論を進める。

災害におけるジェンダーの視点の重要性は早くから指摘されている。1995年の阪神・淡路大震災後にも女性の視点から調査や報告が行われている。震災後にジェンダーの視点で行われた調査は、1995年7月に「生活とジェンダー研究会」(代表朴木佳緒留)が行った阪神・淡路大震災後の家族・労働・家事分担の実態調査がある<sup>7)</sup>。同年、猪熊(1995)は『女たちの阪神大震災』を刊行した。12月には被災地の当事者の声を集め、市民の視点からの復興を目指した芹田健太郎(実行委員会委員長)・草地賢一(事務局長)らが中

心となって主宰した第1回市民とNGOの「防災」国際フォーラムの中で「女性フォーラム」が部会の一つとして開催された。同国際フォーラムの第2回目のフォーラム(1997年1月)では「阪神・淡路大震災とジェンダーバイアス～女性問題は震災でどのようにあらわれた」を開催し、そこでは提言も出されている<sup>8)</sup>。第5回目(2000)の「女たちの震災体験 あの日から5年そしてこれから」ではドメスティックバイオレンスの問題も出されている。1996年にはウィメンズネット・こうべの正井や相川らによって『女たちが語る阪神大震災』が発刊され、震災直後から男性中心の復興体制のあり方に疑問を呈している。そこでは被災者に高齢女性が多いこと、避難所での待遇の課題、「男は仕事・女は家庭」の性別役割分業意識の中で女性に育児・介護を含めた家族責任が負わされたこと、労働面では非正規職であるパートタイマーの女性が一方的に解雇された様子など、災害・復興時における女性の地位の脆弱性や女性をめぐる社会環境がいかに厳しいものであったかがインタビューや調査結果から明らかにされている。

それでは、被災地の行政ではジェンダーの視点からどのような議論があったのだろうか。兵庫県は震災後5年目にあたる2000年にそれまでの震災対策の検証を行っているが、その中では殆ど女性の状況について触れられていない(兵庫県2000)。避難所運営や仮設住宅、経済面の支援、あらゆる面において男女の差異には触れられていない。わずかに、芹田が災害復興時における市民参加の重要性を指摘し、男女共同参画社会を確かなものとするのが重要だと述べている。

その5年後の2005年には『復興10年総括検証・提言事業』の中で新たな傾向が見られる。そこでは6分野54テーマの検証が行われていて、社会・文化分野の中で「女性と男性の協働」が取り上げられている。震災直後から復旧・復興期にかけての男性と女性間の「協働」が議論されていて、その中では女性が直面した失業・解雇や家族問題の存在についても含まれている。阪神・淡路大震災が起こった1995年は「ボランティア元年」と称されていて、阪神・淡路大震災では、女性が震災を契機に地域のボランティア活動を通じ

て公的領域に活躍の場を見いだしていると度々指摘されている（中村他 2004; 相川 2006; 清原 2006）。しかし、男性と女性は、社会活動の中でも私的領域／公的領域に分けられ、男性は経済活動が求められるのにたいして、女性はボランティアや NPO などボランティア色が強い社会活動が評価されていて、ここでも性別役割が存在する。

### 2-3 防災・災害分野におけるジェンダーの視点

阪神・淡路大震災では「男女平等」や「男女共同参画」の理念は理想でしかなく、旧来の性別役割分業が期待され、女性は復興過程において十分な参画を果たすことができなかつた（相川 2008）。復興に女性の力を活用するには、まずその女性自身が復興・人生の再建を果たす必要がある。

災害において、被災者のニーズや災害対応は時間が経過するに伴い、段階的に変化するため復興には3種類の異なる達成目標を持った対策が必要となる（林 1996）。

- (1) 緊急対策：一命でも多くの人命の安全を確保すること
- (2) 応急対策：生存した被災者の生活の安定

をはかること

- (3) 復旧・復興対策：被災者の人生の再建と地域の再建をはかること

この3種類の対策は3段階の時間差の対策ではなく、いずれも災害発生直後から対応していくクライシスマネジメントである。1995年の阪神・淡路大震災は都市型地震災害で多くの人が命を落とした。建物の被害も甚大であった。兵庫県と神戸市の復興計画は災害に強い都市基盤整備と住宅の整備、そして産業の復興に重点がおかれ、「被災地の復興」の側面が強い（林 1996）。新潟県の中越地震はそれぞれの被害は大きく、人々の生活は破壊されたが、人々の生活再建をより中心におき、被災者の復興を考えることが可能であったとされる。

阪神・淡路大震災では災害直後の課題に避難所でのジェンダー問題が挙げられている。被災者の復興を中心とした災害復興過程において女性には表1のように、被災時に現れる課題と社会構造的な恒常的に存在する課題が挙げられる。

復旧・復興過程では政策決定における女性の不在が女性達の生活再建を遅らせることもありうる。そのため女性の政策決定過程への参加が大変重要になってくる。震災時にジェンダーの問題が可視化されたとよく言われるが、それらは災害に

表1 被災時に現れる課題と社会構造的な課題と要因

被災時に現れる課題	社会構造的な課題・要因
避難所運営、身体的配慮、生活物品 女性の視点がない	運営・責任者は男性
家庭責任を負わされる	性別役割分業—男は仕事・女は家庭
ケアの責任—保育・介護	性別役割分業—男は仕事・女は家庭
ドメスティック・バイオレンス	性別役割分業—男は仕事・女は家庭等・諸要因
世帯主（男性）を中心とした被災者支援	世帯主・戸籍筆頭主は男性との社会的規範
経済的基盤が脆弱	男女の賃金格差
非正規職の多量解雇	低所得
脆弱な住宅環境	男女の雇用環境の違い
非正規職の場合や所得が低い 社会保障の受給権が無い	世帯単位の国民健康保険 医療保険：130万円の壁、など
女性高齢者の被害者が多い	女性が男性より長寿で高齢者は女性が多い
復興の政策決定における女性の不在	政治における女性の不在

よって初めて明らかになったジェンダー問題ではなく、これまでにジェンダー学の中で議論され続けてきた事柄が多くを占める。それゆえ、災害時・復興時の緊急対応とともに復興対応として社会構造面を合わせて考えることが男女共同参画社会の構築の上でも重要となる。

### 3 男女共同参画基本計画での防災・災害復興への取組

#### 3-1 「ジェンダーと災害」が政府の施策に盛り込まれるまで

災害復興において女性の参画の必要性は早い時期から指摘されていた。しかし、冒頭で述べたように国の防災基本計画に「女性の参画・男女双方の視点」が盛り込まれたのは2005年である。男女共同参画社会の構築のため国が策定する男女共同参画基本計画に防災・災害復興分野が盛り込まれたのも同じく2005年である。阪神・淡路大震災から10年経た2005年にして防災・災害復興における女性の参画の必要性が認識されたのは何故なのか。何が中央防災会議の防災基本計画の修正、男女共同参画基本計画の改定に影響をもたらしたのか。考えられる理由は二つある。一つは、これまで述べたような神戸、新潟をはじめとする被災地からの発信である。もう一つは世界各地で自然災害が多発する現状にたいして国連を中心とする国際的な女性の地位向上の流れの中に防災・災害復興が組み込まれたことにある。この日本国内の動きと国際的な外からの二つの力が日本の施策に変化をもたらす契機となった。

2004年に起きた新潟県中越地震は国の第2次男女共同参画基本計画に「防災（災害復興を含む）」を新たに盛り込むきっかけとなった（相川2006）。中越地震では、村田防災担当大臣（当時）の指示によって「女性の視点」担当として内閣府男女共同参画局総務課から女性職員が派遣されている。中越地震での「女性の視点」担当の支援時の調査が、第2次男女共同参画基本計画の改定に影響をもたらしている。国内の災害復興における「女性の視点」の高まりとともに、国際的動向を無視することはできない。それでは国際的な

流れと日本政府の対応を次節で詳述しよう。

#### 3-2 国際的な女性の地位の向上と「ジェンダーと災害」

大沢（2003）は女性の社会的地位の低い国々を「女性問題後進国」と呼ぶ。それには日本も含まれている。世界各国で女性の社会的状況を改善するため、国際レベル、政府レベル、民間レベルにおいて様々な取組みがなされているが、国際的な女性の地位向上の流れは国連の1970年代からの取組みの影響が大きい。具体的には国連の「女性の地位委員会」の存在、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」、女性の地位向上へ大きく前進した「第4回世界女性会議」<sup>9)</sup>（1995年、北京、以下北京女性会議）における政府、民間、NGOとの連携活動がここまで女性の地位を向上させる契機となった。これらの国際的な女性の地位の向上へ向けた流れは日本にも多大な影響を与えており、日本では「北京女性行動綱領」を受け、女性のための制度的な仕組みづくりが行われ、1999年に男女共同参画社会基本法が制定されている。大沢は日本の20世紀後半における女性政策の展開は大きく進展したと評価している。

年表1にあるように2000年6月にニューヨークで「北京+5」<sup>10)</sup>と呼ばれる国連女性2000年会議が開催され、ここで防災・災害復興における男女双方の視点・女性の参画が挙げられ提案・採択された<sup>11)</sup>。それには前年1999年8月17日に起こったトルコ大地震や、921大地震（9月21日台湾大地震）での被害とその後の復興の困難さが影響していると考えられる。2002年3月に開催された第46回国連女性の地位委員会では「環境管理と自然災害の軽減：ジェンダーの視点から」が合意文書に盛り込まれた。そこでは女性と男性双方にたいする公平な対応、被害等のジェンダー分析、災害の危険や被害など全体像の模索、さらにジェンダーに敏感な経済による救済対応・復興対策の立案、実施、私的／公的な領域双方においての女性にたいする平等な経済的機会の保障など災害リスクの管理の必要性が明記された。

災害におけるジェンダーの視点からの検討がそ

の枠組みを拡大する契機となったのは2004年に起きたスマトラ島沖大地震・インド洋津波であろう。この災害によって多大な犠牲者と甚大な被害が世界中で報道され、災害時にはより女性に被害が及ぶことが再認識された。その後、2005年には、日本で開催された国連防災世界会議（2005年1月兵庫県神戸市）においてジェンダーの視点を盛り込んだ「防災協力イニシアティブ」および、「兵庫行動枠組」が発表された。同年2月には第49回国連女性の地位委員会が開催された。そこで「ジェンダーと開発（GAD: Gender and Development）イニシアティブ」が採択され、「インド洋沖津波災害を含む災害後の救済・回復・復興取組におけるジェンダー視点の統合」が提案、採択される。この提案においては日本が共同提案国であった事はあまり知られていないが、これら一連の動きも日本政府が施策に防災・災害復興におけるジェンダーの視点を取り込む契機となっている。

### 3-3 第2次男女共同参画基本計画と防災・災害復興

ここでは、2005年の第2次男女共同参画基本計画改定において「防災（災害復興を含む）」が取り入れられた経緯を考察し、その位置づけを検討する。

男女共同参画基本計画は男女共同参画社会基本法第13条によって男女共同参画社会の形成の促進にかんする基本的な計画として定められている。計画は内閣総理大臣が男女共同参画会議にたいして諮問を求め、会議において基本計画案を作成した後、閣議を経て決定される。

内閣府男女共同参画局の男女共同参画推進関連事業の中で防災・災害復興が取り上げられた記録は、2002年に内閣府男女共同参画局に設置された「影響調査事例研究ワーキングチーム」の都道府県・政令指定都市等取組事例調査の中で「阪神・淡路大震災の被災および復興状況」の調査が初めてである。調査は2002年10月から2003年4月まで計4回、有識者や神戸市を対象に「防災と女性」、「被災後の暮らし全般における男女共同参画」など、様々な視点からヒアリングを行って

いる。その後、男女共同参画局では基本計画の進捗状況のフォローアップは行っているものの防災・災害復興分野にかんする独自の調査研究は行っていない<sup>12)</sup>。フォローアップとしては2007年に「防災分野での男女共同参画の取組状況について」（47都道府県、17政令都市）の施策状況と防災会議の女性委員の登用について調査している。

男女共同参画基本計画（2001～05）の見直しは2004年7月28日開催の第15回男女共同参画会議から始まり、そこで「男女共同参画基本計画に関する諮問について」が議事に出された。改定案は専門の調査会「男女共同参画基本計画に関する専門調査会」と「女性に対する暴力に関する専門調査会」において検討された。男女共同参画基本計画に関する専門調査会は2004年10月8日から2005年10月14日まで16回開催されている。そこでの検討内容は男女共同参画会議において報告・審議され2004年の7月に初めての改定案にかんする会議が開かれ2005年12月の最終案、閣議決定に至るまでに6回会議が開催されている。

当初、防災・災害復興は「新たな分野への取組」には盛り込まれていなかった。2004年10月7日開催の第16回会議では「男女共同参画基本計画改定『中間整理のポイント』」の中で「新たな分野への取組」は、「女性研究者の登用の促進、観光、まちづくり、地域おこし、環境対策、科学技術分野の政策決定過程への女性の参画の促進」のみが挙げられている。

男女共同参画基本計画改定作業の中で防災・災害復興分野が初めて取り上げられるのは、第17回（2005年2月25日）会議である。そこでは「男女共同参画基本計画に関する専門調査会」から「男女共同参画基本計画に盛り込むべき新たな事項について（案）」が提出されている。その報告の中で「防災・災害復興」が「被災・復興における女性を巡る諸問題の解決のため、男女共同参画の視点を踏まえた防災体制を確立する」として新たな項目として加えられている。必要性を示す具体的な事例としては阪神・淡路大震災後に女性に家庭責任が集中したこと、神戸市地域防災計画に女性相談・女性消防団が盛り込まれたこと、そして、新潟県中越地震に防災担当大臣の指示によって女性の視点担当を派遣した経緯と被災地での現

年表1 災害とジェンダー（ジェンダー関連抜粋）

年	災害・民間（阪神間中心）	地方公共団体等
1995	1月17日 阪神・淡路大震災 7月 「生活とジェンダー研究会」調査 12月 第1回市民とNGOの「防災」国際フォーラム 女性フォーラム 猪熊弘子『わたちの阪神大震災』	
1996	2月 「生活とジェンダー研究会」調査 『わたちが語る阪神大震災』発刊	
1997	1月 第2回市民とNGOの「防災」国際フォーラム「阪神・淡路大震災とジェンダーバイアス～女性問題は震災でどのようにあらわれた」	
1998		
1999		
2000	1月 第3回市民とNGOの「防災」国際フォーラム「わたちの震災体験 あの日から5年そしてこれから」 10月6日 鳥取県西部地震	兵庫県『震災対策国際総合検証事業検証報告』
2001		鳥取県地域防災計画に「女性のニーズの品物備蓄」
2002		
2003		神戸市地域防災計画に「女性のための相談窓口」
2004	10月23日 新潟県中越地震	
2005	7月 シンポジウム「被災から復興・防災へ～“きずな”再発見」北九州市立男女共同参画センタームーブ 10月 シンポジウム「災難は忘れる前にやってくる!～そのとき高齢者・女こどもはどうする～」（高齢社会をよくなる女性の会） 11月 防災フォーラム「災害と女性」（ウイメンズネット・こうべ） 12月 女性の学習国際フォーラム「災害と女性のエンパワメント」（国立女性教育会館）	7月 防災基本計画修正「女性の参画・男女双方の視点」等 12月 男女共同参画基本計画（第2次）「防災（災害復興含む）」が新しい取り組みが必要とされる分野として記載される 内閣府男女共同参画局 ・都道府県・市町村において中央防災会議「防災基本計画」へ女性の参画・男女双方の視点の記述を受け修正が始まる 兵庫県『復興10年検証』「女性と男性の視点からみた協働」
2006	8月 ワークショップ「防災と女性」（国立女性教育会館） 9月 講演「災害と女性」NPO法人イコールネット仙台 全国各地で「災害とジェンダー」の動きが拡大	都道府県・市町村において中央防災会議「防災基本計画」へ女性の参画・男女双方の視点の記述を受け地域防災計画の修正が行われる ・新しい取り組みが必要とされる分野の「防災（災害復興含む）」が地方公共団体の男女共同参画基本計画に盛り込まれ始める
2007	全国各地で「災害とジェンダー」の動きが広がる 3月25日 能登半島地震 7月16日 新潟県中越沖地震	7月 全国知事会議地域防災計画の国と都道府県協議廃止の要望 （全国知事会議『「第二期地方分権改革」への提言』）
2008	全国各地で「災害とジェンダー」の動きが拡大 3月 「女性のための防災会議」～震災から得られる地域の絆～「穴水宣言」 石川県穴水町 6月14日 岩手・宮城内陸地震	全国知事会議 防災と女性にかんする調査を開始、第1回調査 男女共同参画特別委員会・災害対策特別委員会 3月 「防災分野における男女共同参画の推進に関する調査結果」 全国知事会議 防災と女性に関する調査を開始、第2回調査、男女共同参画特別委員会・災害対策特別委員会 12月 全国知事会議「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査結果」の発表
2009	全国各地で「災害とジェンダー」の動きが拡大	



年	日本政府	国連等・国際的動向
1995	3月 第39回国連女性の地位委員会 9月 第4回世界女性会議（北京）（参加）	3月 第39回国連女性の地位委員会 9月 第4回世界女性会議（北京）「北京宣言」・「行動綱領」ジェンダーの主流化、貧困の女性化含む11項目
1996	3月 第40回国連女性の地位委員会（参加）	3月 第40回国連女性の地位委員会
1997	3月 第41回国連女性の地位委員会（参加）	3月 第41回国連女性の地位委員会
1998	3月 第42回国連女性の地位委員会（参加）	3月 第42回国連女性の地位委員会
1999	3月 第43回国連女性の地位委員会	3月 第43回国連女性の地位委員会 8月17日 トルコ大地震 9月21日 921大地震（台湾大地震）
2000	2月 第44回国連女性の地位委員会（参加） 6月 国連「女性2000年会議」（参加）	2月 第44回国連女性の地位委員会 6月 国連「女性2000年会議」 防災・災害緩和・災害復興戦略を策定・実施するには必ずジェンダーの視点を盛り込むことが採択された
2001	3月 第45回国連女性の地位委員会（参加）	3月 第45回国連女性の地位委員会
2002	3月 第46回国連女性の地位委員会（参加） 10月 阪神・淡路大震災の経験から「防災と女性」ヒアリング「影響調査事例研究ワーキングチーム」内閣府男女共同参画局	3月 第46回国連女性の地位委員会 「合意結論環境管理と自然災害の軽減：ジェンダーの視点から」
2003	3月 第47回国連女性の地位委員会（参加）	3月 第47回国連女性の地位委員会
2004	3月 第48回国連女性の地位委員会（参加） 10月27日 新潟県中越地震、現地支援対策室へ「女性の視点」として男女共同参画局総務課小宮恵理子氏派遣	3月 第48回国連女性の地位委員会 12月26日 スマトラ島沖大地震・インド洋津波
2005	1月 国連世界防災会議 2月 第49回国連女性の地位委員会（参加） 6月 日本学術会議・ジェンダー学研究「災害とジェンダー」 6月 男女共同参画基本計画（第2次）「防災・災害復興」分野 パブリックコメント募集 7月 中央防災会議「防災基本計画」修正「男女双方の視点」・「女性の参画」など盛り込まれる 11月 日本学術会議「災害とジェンダー」を『提言：ジェンダー視点が拓く学術と社会の未来』に盛り込む（学術とジェンダー委員会） 12月 第2次男女共同参画基本計画「防災（災害復興含む）」が新しい取組みが必要とされる分野として記載される内閣府男女共同参画局	1月 国連世界防災会議（兵庫県神戸市）「防災協力イニシアティブ」および「兵庫行動枠組」に「ジェンダーの視点」が盛り込まれる 2月 第49回国連女性の地位委員会／「北京+10」閣僚級会合 「ジェンダーと開発（GAD: Gender and Development）イニシアティブ」採択 「インド洋津波災害を含む災害後の救済・回復・復興取組におけるジェンダー視点の統合」（日本：共同提案国）採択 3月28日 スマトラ島沖地震
2006	2月 第50回国連女性の地位委員会（参加）	2月 第50回国連女性の地位委員会 5月27日 ジャワ島中部地震 7月17日 ジャワ島南西沖地震
2007	2月 第51回国連女性の地位委員会（参加） 全国調査「防災分野での男女共同参画の取組状況について」内閣府男女共同参画局	2月 第51回国連女性の地位委員会
2008	2月 第52回国連女性の地位委員会（参加） 2月 中央防災会議「防災基本計画」修正「政策決定過程における女性の参画」 5月 地域防災計画、国と都道府県の協議廃止決定	2月 第52回国連女性の地位委員会 5月 中国汶川大地震
2009	3月 第53回国連女性の地位委員会（参加） 男女共同参画基本計画（第3次、2010年予定）策定案本格化	3月 第53回国連女性の地位委員会

状が挙げられている。さらに、2005年1月に日本政府が発表した「防災協力イニシアティブ」についても防災協力の全ての側面においてジェンダーの視点に立った支援を行う必要性が明記されたことが挙げられ、防災・災害復興を新たな取組みが求められる分野として記載されている。

2004年10月（第15回会議）から2005年2月（第16回会議）の間に「防災・災害復興」が新規の項目として取上げられたのは、先に述べた新潟県中越地震への内閣府男女共同参画局からの「女性の視点」の人員派遣とその成果、そして、国連防災会議の「防災協力イニシアティブ」の影響が大きい。その後6月に基本計画案にたいしてパブリックコメントが行われた。7月25日の第19回会議では第2次男女共同参画基本計画案の全体像が明らかにされている<sup>13)</sup>。そこでは、防災基本計画に男女共同参画の視点を明確に位置づけること、さらに地方公共団体にたいして（地域防災計画など）国に準じた措置を講ずるよう要請することが明記されている。実際に、中央防災会議は2005年7月の修正（一部修正：自然災害対策に係る各編）において「女性の参画・男女双方の視点」を盛り込んでいる。防災基本計画は各種防災の計画の基本となるため、修正案は各省庁部署に照会がなされる。男女共同参画局は防災基本計画の次の見直し時に「女性の参画・男女双方の視点」を盛り込むよう要請をしており、全省庁への照会の際に防災担当との間で調整・協議のうえ修正がなされた。第2次男女共同参画基本計画の発表は12月であり、7月の防災基本計画の修正よりも後になるが、内閣府政策統括官防災担当と男女共同参画局の間の調整により「女性の参画・男女双方の視点」が盛り込まれた。第2次男女共同参画基本計画は、12月26日開催の第21回会議において小泉総理からの「男女共同参画基本計画の変更について（諮問）」を受けて、男女共同参画基本計画の政府案が異議なしで可決、発表された。

### 3-4 第2次男女共同参画基本計画の中の「防災（災害復興を含む）」

「防災（災害復興を含む）」が男女共同参画基本計画に盛り込まれる過程では、阪神・淡路大震災と中越地震での経験が大きく影響している。改定作業は阪神・淡路大震災と新潟県中越地震のヒアリング調査の結果から行われた。2005年12月決定の第2次男女共同参画基本計画の「防災（災害復興を含む）」では施策の基本的方向と具体的施策が表2のとおり決定されている。

第2次男女共同参画基本計画の改定作業当初は防災・災害復興が「新たな取組を必要とする分野」の中に入っていなかったのは前述したとおりである。2004年10月から2005年1月の間に何故防災・災害復興分野が盛り込まれるようになったかを考えると次の2点が挙げられる。

- (1) 2004年10月23日新潟県中越地震の発生  
10月27日新潟県中越地震、現地支援対策室「女性の視点」への人員派遣
- (2) 2005年1月国連防災世界会議（1月18日～22日）での「防災協力イニシアティブ」の提唱

国連防災世界会議開催直前の2005年1月17日に開催された男女共同参画基本計画に関する専門調査会の議事録では、小泉総理がステートメントの中で「防災協力イニシアティブ」を発表すること、また外務省の経済協力局からのプレスリリースの内容にも言及されていて、「防災協力イニシアティブ」のジェンダーの視点が新たな取組を必要とする分野に防災・災害復興を取り入れる契機となったことが窺える<sup>14)</sup>。

第2次男女共同参画基本計画の策定に際し、「防災（災害復興を含む）」の参考とされた研究調査、資料は次のとおりである。

- (1) 内閣府男女共同参画局影響調査事例研究ワーキングチーム（委員長：大沢真理）  
防災と女性のヒアリング（2002年10月から2003年4月まで計4回）  
阪神・淡路大震災での経験から被災地の有識者

表2 第2次男女共同参画基本計画

## 「12. 新たな取組を必要とする分野における男女共同参画の推進」

## (2) 防災（災害復興を含む）施策の基本的方向

国連防災世界会議（2005年1月）において我が国が「防災協力イニシアティブ」を発表したが、その中に防災分野における社会的性別の視点を明記している。

災害発生時の経験から、被災時には増大した家庭的責任が女性に集中することなどの問題が明らかになっており、防災（復興）対策は、男女のニーズの違いを把握して進める必要がある。これら被災・復興状況における女性をめぐる諸問題を解決するため、男女共同参画の視点を取り入れた防災（災害復興）体制を確立する。

## 具体的施策

## ○防災分野における女性の参画の拡大

・防災基本計画に規定した男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮すべき事項について、地方公共団体に対して地域防災計画に規定するよう要請する等、その推進を図る。

・防災分野での固定的な性別役割分担意識を見直すとともに、防災に関する政策・方針決定過程への女性の参画を拡大する。（内閣府・関係府省）

## ○防災の現場における男女共同参画

・防災における女性高齢者等の被災が多いため、防災施策の立案、実施及び情報提供に当たっては、高齢者、外国人等の視点も踏まえる。また、緊急時における連絡体制の整備や、避難誘導等に関して平時からの高齢者、外国人等に対する知識の普及・学習機会の拡充を図る。（内閣府・関係府省）

・地方公共団体の災害に関する各種対応マニュアル等に男女共同参画の視点を踏まえるよう支援を行う。（内閣府・総務省）

・地域コミュニティにおける防災活動の意義は大きく、男女の参画や災害や防災に関する知識の修得を進める。また、固定的な性別役割分担意識の見直し、方針決定過程への女性の参画の促進、及び女性リーダーの育成など、男女共同参画の視点を取り入れることを推奨する。（内閣府・関係府省）

・災害復興に当たるボランティア、NPO、NGOとの連携を図り、男女共同参画の視点を踏まえた復興支援が行われるよう努める。

・消防職員・警察官・自衛官等について、防災の現場に女性職員が十分に配置されるよう、採用・登用の段階も含め留意する。また、その職業能力の向上についても配慮する。（警察庁・総務省・防衛省）

・消防団における女性の活躍を促進し、全国の女性消防団員を将来的に10万人以上にする。（2004年1.3万人）（総務省）

## ○国際的な防災協力における男女共同参画等

・「防災協力イニシアティブ」に基づき、国際的な防災協力に当たっては、男女共同参画の視点を踏まえて援助を行う。（外務省・関係府省）

や神戸市に対して「防災と女性」、「被災後の暮らし全般における男女共同参画」など、様々な視点からヒアリングを行っている。有識者へのヒアリングでは①災害弱者としての女性、②男女のニーズの違いに配慮しない予防、応急、復旧・復興対策、③家庭内暴力、性犯罪など平常時の問題がより凝縮して現れた点が課題として挙げられた。そこから、具体的な施策の必要性として、(1) 災害弱者としての女性（死者数の男女の違い）、(2) 被災後の男女の異なる状況やニーズ（女性の家事負担の激増、幼児・老人・障害者の介護や同居など家族的な責任の負担増、男性の早期の職場復帰、避難所・仮設住宅における男性の孤独死、プライバシーの欠如など）が導きだされている。神戸市が2003年に地域防災計画に「女性の相談」と「女性の消防団員の積極的な活用」の2項目を女性の視点として盛り込んだことが注目されている。

(2) 2004年「新潟県中越地震現地支援対策室『女性の視点』担当」として派遣<sup>15)</sup>

国内で災害が起こった場合には各省庁から人員が派遣される。新潟県中越地震の場合は10月23日の発生後まもなく、新潟県知事の要請に応える形で阪神・淡路大震災の対策等の経験者2名をアドバイザースタッフとして<sup>16)</sup>、各省庁からは31名を新潟県現地支援対策室へ派遣している。派遣人員の中に、村田大臣より被災地の現地対策支援室の体制強化として「女性の視点」担当者を配置したいとの意向があり、25日に政策統括官防災担当から男女共同参画局へ女性の派遣協力の要請があった。当時の男女共同参画局総務課長は阪神・淡路復興対策本部事務局（霞が関）に出向の経験があり、災害時支援の重要性を理解していた<sup>17)</sup>。また、それまでに、局内において災害時における男女共同参画の必要性が認識されていた

こともあり「女性の視点」担当者の派遣を男女共同参画局から行う方向で局長はじめ幹部間の調整後、政策統括官防災担当との協議調整を経て決定された。被災地への派遣は一両日中に行われ、「女性の視点」担当者は27日の朝、入間基地を立ち航空自衛隊のC-130輸送機で支援物資とともに新潟基地から現地入りしている。現地対策支援室は31名が配属され、その内女性人員は「女性の視点」担当の1名だけであった。内閣府からは室長の大臣官房審議会を含めて6名、その中で災害応急担当と総合調整担当が4名、男女共同参画局から「女性の視点」担当として1名派遣されている。

「女性の視点」担当の派遣期間は2週間に及んだが、女性の視点からの支援業務は災害対策支援でも初めてのことで、現地では災害時の混乱等もあり対応が可能となるまでには日数を要した。その後、国からの支援の一環として、あるいは、「女性の視点」担当として新潟県男女担当者とともに被災地に赴き長岡、小千谷、川口にて避難所運営の視察や会議等に参加した。任務を終え東京に戻ったのは11月中旬である。なお、その後の交代の女性職員は派遣されていない。「女性の視点」担当者は本省へ戻ってから防災大臣への報告、関係局長会議での報告を行っている。そこでの報告が支援側の女性人員の必要性、相談所の設置、避難所運営含む男女のニーズの違いとして第2次男女共同参画基本計画の改定に盛り込まれている。現地での2週間の支援の状況は報告書の形としては内閣府男女共同参画局・新潟県いずれにおいても作成されていない。資料としては報告文書と専門調査会のヒアリング結果で当時の状況を確認することができる。男女共同参画基本計画に関する専門調査会（第7回）では表3のとおり報告

されている。

中越地震での「女性の視点」担当者の経験は、12月に入ってから新聞、男女共同参画局のメールマガジンや寄稿、講演会で報告され始める<sup>18)</sup>。外部への発信は社会的関心と呼び、さらに2005年1月17日の阪神・淡路大震災から10年の節目の年の国連防災会議での「防災協力イニシアティブ」の発表もあわさり、男女共同参画局内において防災・災害復興における女性の参画の必要性が改めて認識された。

第2次男女共同参画基本計画の「防災（災害復興を含む）」の項目は改定作業当初、「防災・災害復興」とされていたが変更になっている。基本計画の策定作業で各省庁との協議の際に、政策統括官防災担当から「災害復興は広義の『防災』に含まれる」との指摘があったためである。しかし、男女共同参画局では「防災」の文言だけでは、被災後の対応（応急・復旧・復興）がイメージされにくいとの意見があり、政策統括官防災担当と調整の上「防災（災害復興を含む）」とした経緯がある。男女共同参画の取り組みの中に防災・災害復興を盛り込むにあたっては、防災担当部署との連携が重要であり、意見調整が行われている。

## 4 防災基本計画におけるジェンダーの視点

### 4-1 中央防災会議の防災基本計画における「女性の参画・男女双方の視点」

中央防災会議の防災基本計画は1963年の策定以降これまで10回の修正が行われている。見直しは不規則だが、近年頻繁に発生する災害に対処するため数年毎に修正が行われる。2008年2月

表3 男女共同参画基本計画に関する専門調査会で挙げられた災害時の問題

#### 【防災】 1. 災害時における男女共同参画関係の問題

##### (2) 新潟中越地震における問題

○男性は震災後早い段階で職場復帰するため、日中の避難所は、女性・お年寄り・小さな子供がほとんどで、彼らは長い時間を避難所で過ごす傾向にあった。

○政府の現地支援対策室に女性の職員が登用され、同地震対策の「女性の相談窓口」の設営に協力したが、被災者女性に比べると、行政・ボランティアともに支援する側に女性の担当者が少なかった。

○避難所運営に関してのニーズ調査においても、「女性の視点」を踏まえたニーズ把握が不十分であった。

の修正の前は2005年7月の修正で、この2回の修正において「女性の参画・男女双方の視点」の記述が行われている<sup>19)</sup>。修正にこれらの文言が入ったのは、防災基本計画案が内閣府政策統括官防災担当より全省庁にたいして行われた照会において、内閣府男女共同参画局より意見提出があり、政策統括官防災担当と男女共同参画局とで協議調整を行ったためである。

2005年7月の最初の防災基本計画での「女性の参画・男女双方の視点」修正は、12月の第2次男女共同参画基本計画の決定よりも半年以上前になるが、前章で述べたように、「防災（災害復興を含む）」の中で盛り込まれた計画案は男女共同参画審議会においてすでに同年1月に出されており、それを前提に省庁内部において調整が行われた。

2005年度の修正と2008年度の修正は表4のとおりである。2005年は災害復興における「女性の参画・男女双方の視点」と避難所運営などに男女のニーズの必要性が加えられ、女性への配慮が盛り込まれた。ここでは「成人・男子・健常者」を主体とした防災基本計画にはじめて女性の存在が明示化されたこと自体に大きな意味があった。2008年度修正に加えられた文言の「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の参画を拡大し、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある」との追記は、政策決定過程における女性の参画を明記したことになり意義は大きい。これにより女性の参画がほとんどないとされる防災会議や防災・災害復興に関連する会議に女性の参画が強く求められることになる。

地方公共団体の地域防災計画の見直しは毎年行われるところと不規則に行われるところがあり、多くの地域では2005年度修正がようやく盛り込まれた状況にある。2007年の内閣府男女共同参画局の調査では都道府県地域防災計画に47都道府県中の35が、17政令指定都市中7都市において「男女の視点の違いに配慮すること」が盛り込まれていた。その後行われた2008年の全国知事会議調査では40都道府県に増えており、多くの場合地域防災計画の見直し時に修正が行われていることがわかる。

今後の地域防災計画の見直しの際には、2008

年度修正に沿って「政策決定過程における女性の参画」の追記が予想されるが、地域防災計画に女性の参画をどのように記述するかは各地方公共団体に委ねられている。地域防災計画に男女共同参画の視点を取込むためには、災害対策担当部署と男女共同参画推進部署との連携が不可欠となる。

#### 4-2 地方公共団体の地域防災計画における「女性の参画・男女双方の視点」

本稿では6つの地方公共団体を対象に、地域防災計画における「女性の参画・男女双方の視点」の導入の経緯と地方防災会議の女性登用についての調査をもとに考察を行った。近年、災害とジェンダーに関する統計調査がいくつか行われた。一つは、先に述べた内閣府男女共同参画局の第2次男女共同参画基本計画のフォローアップ調査「防災分野での男女共同参画の取組状況について」（2007）で、もうひとつは全国知事会の調査である。全国知事会の調査は堂本暁子千葉県知事（2001～09）の旗振りの下で男女共同参画特別委員会と災害対策特別委員会（委員長 石川嘉延静岡県知事）がワーキングチームを立ち上げて2008年2月（47都道府県）に「防災分野における男女共同参画の推進に関する調査」と2008年9月（47都道府県・1,809市町村）に「女性・地域住民からみた防災施策のあり方」の調査を行っている。ここでは、地域防災計画や防災マニュアルにおける女性への配慮、さらに地方公共団体の男女共同参画基本計画において「防災（災害復興を含む）」への施策と女性の意見を反映する制度的仕組み、政策決定過程における女性の参画（防災会議）、避難所の運営、防災力強化などについて調査が行われている。

これまでジェンダーの視点から地方公共団体の防災・災害復興にかんする質的な調査はほとんど行われていない中で、山崎（2008）の大分県の女性の視点からの防災指針の策定過程を考察した研究がある。山崎は防災指針の会議の流れから、被災地調査、講演会の様子、アンケートに至るまで行政と市民が協働して策定していく過程を検討している。ここでは防災指針において市民の声と女性の視点をいかに反映するかを考察の焦点があ

表4 内閣府防災基本計画 男女共同参画に関する2005年修正・2008年修正(抜粋)

2004年 3月修正	2005年 7月修正	2008年 2月修正
第1編総則 第3章 防災をめぐる社会構造の変化と対応		
<p>●住民意識及び生活環境の変化として、近隣扶助の意識の低下がみられる。</p> <p>このため、コミュニティ、自主防災組織等の強化とともに、多くの住民参加による定期的防災訓練、防災思想の徹底等を図る必要がある。</p>	<p>●住民意識及び生活環境の変化として、近隣扶助の意識の低下がみられるため、コミュニティ、自主防災組織等の強化が必要である。さらに、障害者、高齢者等の災害時要援護者や<u>女性の参画を含めた</u>多くの住民参加による定期的防災訓練、防災思想の徹底等を図る必要がある。</p>	<p>●住民意識及び生活環境の変化として、近隣扶助の意識の低下がみられるため、コミュニティ、自主防災組織等の強化が必要である。さらに、障害者、高齢者等の災害時要援護者を含めた多くの住民参加による定期的防災訓練、防災思想の徹底等を図る必要がある。</p> <p>●<u>男女双方の視点に配慮した防災を進めるため、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の参画を拡大し、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある。</u></p>
第2編 震災対策編 第1章 災害予防 第3節 国民の防災活動の促進 (4) 防災知識の普及、訓練における災害時要援護者等への配慮		
<p>●防災知識の普及、訓練を実施する際、高齢者、障害者、外国人、乳幼児等災害時要援護者に十分配慮し、地域において災害時要援護者を支援する体制が整備されるよう努めるものとする。</p>	<p>●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、<u>妊産婦等災害時要援護者に十分配慮し、地域において災害時要援護者を支援する体制が整備されるよう努めるとともに、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よう努めるものとする。</u></p>	同左
第2編 震災対策編 第1章 災害予防 第3節 国民の防災活動の促進 3 国民の防災活動の環境整備		
<p>●地方公共団体は、自主防災組織の育成、強化を図るものとする。このため、組織の核となるリーダーに対して研修を実施するなどにより、これらの組織の日常化、訓練の実施を促すものとする。</p>	<p>●地方公共団体は、自主防災組織の育成、強化を図るものとする。このため、組織の核となるリーダーに対して研修を実施するなどにより、これらの組織の日常化、訓練の実施を促すものとする。<u>その際、女性の参画の促進に努めるものとする。</u></p>	同左
第2編 震災対策編 第2章 災害応急対策 第5節 避難収容活動 (2) 避難場所の運営管理		
<p>●地方公共団体は、避難場所における生活環境に注意を払い、常に良好なものとするよう努めるものとする。また、避難の長期化等必要に応じてプライバシーの確保等に配慮するものとする。</p>	<p>●地方公共団体は、避難場所における生活環境に注意を払い、常に良好なものとするよう努めるものとする。また、避難の長期化等必要に応じてプライバシーの確保、<u>男女のニーズの違い等男女双方の視点等に</u>配慮するものとする。</p>	同左

り、他の地方公共団体へのモデルと成り得る。一方で、地域防災計画については触れられていないため大分県が地域防災計画によって市町村に示すべきである防災・災害復興における男女共同参画の位置づけがこれだけではわからない。

そのため、本稿での調査は地域防災計画における「女性の参画・男女双方の視点」の修正の有無と修正までの防災担当部署と男女共同参画担当部署間との連携に焦点を置いた。調査は内閣府、新潟県、鳥根県、鳥取県、兵庫県、兵庫県神戸市、兵庫県西宮市の協力を得て行った<sup>20)</sup>。地域防災計画と男女共同参画基本計画はともに部署・組織を横断する政策であり、実効性を高めるには部署間の協力が必要となる。男女共同参画基本計画は調整が必要ながらも先駆的な取組みを取り入れることができる一方で、地域防災計画の策定では多くの調整が必要とされるとの指摘もある（永松ほか2005）。このような同じ行政の計画でありながら性質の異なる計画に整合性が求められる中でどのように修正を行うかについては部署間の連携が必要となる。

調査を行った6つの地方公共団体の地域防災計画の修正は表5のとおりである。紙幅の都合上関係文章の全てを載せることができないが、防災基

本計画の2005年修正と2008年修正の有無を確認している。

地域防災計画の修正が何年に実施されたかについては内閣府男女共同参画局の調査でも質問項目に入っているが、それは地域防災計画の修正の時期によってまちまちである。鳥取県や神戸市のように防災基本計画の2005年修正以前から女性のニーズを取り入れた地域防災計画もある。地域防災計画は常に補足・修正が必要で毎年見直しをすることが危機管理の上でも重要である（寺島1996）。市町村では毎年行っている地域があるが、都道府県の場合には計画の調整と修正、そして国との協議に時間を要するために実現が難しい状況にある。そのため、地方分権化の流れの中で全国知事会からの要望を受け、都道府県地域防災計画の作成・修正に係る国との協議は廃止し、報告の形式とすることが決定している<sup>21)</sup>。内閣府（防災担当）においても、協議の在り方について検討を始めており、中央防災会議で新たに防災基本計画の見直しがなされた場合には、フォローアップ調査を全都道府県に行う案等が検討されている<sup>22)</sup>。地方分権化により地方公共団体の責任もますます大きくなり、地域防災計画の毎年修正を行う地方公共団体が増えることが予想される。

表5 地域防災計画の「女性の参画・男女双方の視点」修正

	地域防災計画女性の参画・男女双方の視点	修正年月日		改定	パブリックコメント
		2005年修正	2008年修正 政策決定過程参画		
鳥根県	総則： 男女の違いを配慮した防災対策の推進	—	2008年修正済 (暫定運用中)	不規則	—
鳥取県	女性のニーズに照らした品目備蓄 老若男女のニーズの違いに配慮 女性や災害時要援護者等の視点	2001年 2006年 2007年	2008年修正済	毎年	—
新潟県	災害復興対策 1 計画の方針： 男女両性の視点から見て妥当なものとなるよう配慮する	2007年	未	不規則	○
兵庫県	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 避難所：女性のための配慮	2007年	未 (2009年予定)	不規則	—
神戸市	女性のための女性相談員の設置 [章立] 災害時要援護者・外国人の支援・男女双方の視点への配慮	2003年 2005年	未 (今後の検討)	毎年	—
西宮市	避難所：女性のための配慮 総則：男女両性の視点に立った対策	2006年	2008年修正済 (パブリックコメント終了)	毎年	○

**鳥取県：**

2000年10月6日に発生した鳥取県西部地震の経験から、片山善博知事(1999～2007)の時代より災害対策に力を注いでいる。「女性の視点」の導入については被災地の現場の事情を取り入れ2001年の段階から女性のニーズに照らした品目備蓄の必要性が盛込まれている。平井伸治知事は2007年の選挙時のマニフェストに「地域の防災計画等を点検し、女性の視点を反映」と公約に掲げていて<sup>23)</sup>、それを実践した形の地域防災計画となっている(表6)。2008年の修正では男女共同参画担当部署と文言・内容について協議した上で修正案を作成し、その後鳥取県男女共同参画行政推進会議にも諮っている。鳥取県は地方防災会議における女性委員の登用が8/51人(16%)と全都道府県・市町村の中で郡を抜いて高い。それは県をあげての男女共同参画の推進、防災担当部署と男女共同参画担当部署との連携など政策決定過程における女性の参画に積極的に取り組んでいることが影響している。

**島根県：**

2008年地域防災計画の修正で「男女の違いを配慮した防災対策の推進」を盛り込んでいる。修正は防災担当部署で作成した。男女共同参画担当部署は地域防災計画(案)の意見照会の際に承認している。地域防災計画に女性の参画を取り入れた時期は2008年だが、具体的な「女性の視点による

防災対策」を盛り込むためにいくつかの取り組みが行われ始めている。

島根県は2008年に2回講演会を開催する中で、防災担当部署と男女共同参画担当部署とが連携しながら、松江市との共催形式など多様な形態をとっている<sup>24)</sup>。2回の講演会の主催は防災担当部署と男女共同参画担当部署の1回ずつだが、相互に連携をとり、いずれの会も終了後に参加者との意見交換会を開催している。そこで出された意見の取りまとめは消防防災課が担当していて「女性の視点による防災対策」としてまとめられてから男女共同参画審議会へ提出される。審議を経てから、次年度の地域防災計画において「女性の視点による防災対策」を県内の対策に盛り込むことを予定している。

**新潟県：**

2004年7月新潟・福島豪雨(7.13水害)、および、10月23日新潟県中越地震の経験から課題が検討されている<sup>25)</sup>。2005年から地域防災計画の見直しをはじめ、2006年8月の新潟県防災会議後、国との協議を経て2007年7月に決定した。「女性の視点」については防災担当部署にて文言等を作成し、地域防災計画案策定後、各部署に照会をかけ、その際に男女共同参画担当部署と協議している。新潟県中越地震の際に内閣府男女共同参画局から「女性の視点」担当者が派遣されており、その時の状況は県の男女共同参画の

表6 鳥取県地域防災計画の2008年「政策決定過程における女性の参画」修正

鳥取県地域防災計画(2008年度修正案：国と協議中のため暫定運用中)
災害予防編(共通) (6) 女性や災害時要援護者等の多様な視点を生かした対策の推進 具体的には、次に掲げる項目に基づき、実施体制の整備及び対策の推進に努めるものとする。 ア 実施体制について、どちらか一方の性別に偏ることなく、両性の意見が十分反映できる構成にすること。 イ 意志決定、住民ニーズの把握などを行う場合は、対象となる被災者についてどちらか一方の性別に偏ることなく、被災者の声、意見、要望などを十分反映すること。 ウ 災害時の応急対策や避難所等での救援対策について、病気や障害の有無、性別による違いなどを十分反映した対策とすること。
災害応急対策編(共通) 第1章組織及び体制 鳥取県対策本部 (イ) この際、災害対策の決定に当たって男女共同参画の視点から点検するため、本部員の男女構成について、あらかじめ十分配慮するものとする。



ニュースに寄稿されている。当時には国の現地支援対策室から県にたいして「県対策本部への女性職員の関与、復興支援対策の『女性の視点』の反映」等提言がなされた。新潟県からは市町村長にたいして「新潟県中越大震災における『女性の視点』の反映について」と題する文書通知を行っている<sup>26)</sup>。

#### 兵庫県：

阪神・淡路大震災の経験から、貝原俊民知事（1986～2001）の時代より危機管理への積極的な対応で知られる。井戸敏三知事は全国知事会で災害対策特別委員会と男女共同参画特別委員会の委員を務めている。2007年度の修正は、修正作業が2005年から始まり2007年の決定となっている。地域防災計画の修正作業が進む中で、男女共同参画担当部署から防災部署に「女性の参画・男女双方の視点」を盛り込むよう要請した。2006年の兵庫県防災会議幹事会および兵庫県防災会議では防災関連、および災害時の男女のニーズの違い等について議論されている。その結果、防災訓練の実施や防災知識の普及にかんし、女性のニーズに十分配慮することが地域防災計画に記載された。記載の文言等については防災担当部署と男女共同参画担当部署とで協議・調整を行っている。

#### 神戸市：

神戸市は阪神・淡路大震災の経験から2003年に女性のための相談所の設置を「災害時広報・相談システム」の中に取り入れており、女性の視点からの防災・災害復興への対策が既に盛り込まれていた。2006年の「女性の参画・男女双方の視点」修正で神戸市は、章立ての中に「災害時要援護

者、外国人の支援」と並んで「男女双方の視点への配慮」を取り入れている。さらに、「災害時広聴・相談システム」では神戸市男女共同参画センター（あすてっぷ KOBE）との連携による女性相談員による相談の実施、および、ドメスティックバイオレンスにたいする相談についても対応を追記し具体化している。

2006年の修正計画では当初「女性の参画・男女双方の視点」が記載されていなかった。2006年6月の神戸市防災会議に提出された修正計画案に入っていなかったため女性委員<sup>27)</sup>より、2005年7月の防災基本計画の中に「女性の参画・男女双方の視点」が加えられた旨の指摘があり議論となった。その後、神戸市は防災会議会長（神戸市矢田立郎市長）の専決処分により女性の視点への配慮を計画に盛り込み、10月に決定となっている<sup>28)</sup>。地域防災基本計画案の照会に際し、防災会議の前に男女共同参画担当部署からの指摘はなかった。しかし、「女性の参画・男女双方の視点」の文言の作成には、防災担当部署と男女共同参画担当部署で協議調整を行った。防災担当部署が修正案を出し、それにたいして男女共同参画担当部署は内閣府の資料から阪神・淡路大震災時の神戸市の対応（神戸市生活学習センターでの電話相談窓口、現アステッップ KOBE）を確認し、提案を行った。

#### 西宮市：

2008年の地域防災計画の修正に2008年の防災基本計画修正を取り入れている。2009年1月にパブリックコメントを終えた段階のため変更の可能性もあるが、総則の「計画の内容」に「災害時要援護者（高齢者、障害者、傷病者、妊産婦、乳幼児、児童・生徒、外国人等）への特段の配慮と男

表7 神戸市地域防災計画 2006年「男女双方の視点」修正

#### 神戸市地域防災計画 10-2 男女双方の視点への配慮（2006年）

災害発生時の経験から被災時には増大した家庭的責任が女性に集中することなどの問題点が明らかになっており、防災（復興）対策は、被災・復興状況における女性をめぐる諸問題の解決に向け、男女のニーズの違いを把握して進める必要がある。

このため、地域防災計画の全ての事項を通じて、これら被災時の男女のニーズの違いなど男女双方の視点への配慮を行うとともに、地域防災活動における女性の参画促進など、男女共同参画の視点を取り入れた防災（災害復興）体制の確立に努めるものとする。

女両性の視点に立った対策となるよう十分に検討を行うものとする」と明記されている。計画の文言作成は防災担当部署にて行った。男女共同参画担当部署は計画見直しのヒアリングに出席し、文言等を確認している。

ここでは4つの県、2つの市で地域防災計画にどのような経緯で「女性の参画・男女双方の視点」が盛り込まれたかを考察した。2005年以降の修正でも盛り込まれていない都道府県・市町村がある中でいずれの地方公共団体でも修正が行われている<sup>29)</sup>。今回の調査は被災経験のある県や市を主に参考としているが、修正が盛り込まれた経緯やその対応は地域によって異なり、記載された内容も非常に幅がある。

鳥取県は毎年修正を行い、「女性の参画・男女双方の視点」の2005年度修正・2008年度修正いずれも盛り込まれ、ホームページに過去数年の地域防災計画を掲載し、変更点についても情報発信がなされている。兵庫県と神戸市の記載は詳細でより具体的である。神戸市においては「男女双方の視点」を章立ての一部の項目としたため、男女双方の視点の重要性が浮き彫りとなっている。兵庫県では、政策決定過程における女性が盛り込まれていないが、2009年度修正での追記を予定しており、調査の中で、「男女双方の視点」を独立した章立てとできるような環境にしなければならない、との意見も聞かれた。

他方、地域によって「女性の参画・男女双方の視点」を取り入れる経緯も多様である。地域防災計画は市民の生活に直接関係するものであるため、様々な形で市民の意見を取り入れる必要があると指摘される(室崎1996、永松ほか2005)。地域防災計画において市民の意見を直接反映するため各地域においてアクションプログラムを別途策定するよう防災会議での意見があり現在その方向で策定を始めている地域もある。鳥根県は防災と女性に関するセミナーを開催し、そこでの意見交換から「女性の視点による防災対策」を取りまとめた上で地域防災計画に反映する予定だ。今後どのような方向で進むかは経緯をみる必要があるがこの取組みは地域防災計画に女性の意見をくみ取るにあたって参考となる。

第2次男女共同参画基本計画には、「地方公共団体に対して地域防災計画に規定するよう要請する等、その推進を図る」とあり、各地方公共団体の男女共同参画担当部署もその必要性を理解しているはずである。地域防災計画に「女性の参画・男女双方の視点」を取り入れ、より実行性の高い計画とするためには、防災担当部署と男女共同参画担当部署の連携が重要となる。防災基本計画に「女性の参画・男女双方の視点」を取り入れる際に、防災担当部署が作成し、内容・文言についても同部署内で行い、その後、各部署への照会が行われた。男女共同参画局も地域防災計画が修正される前に男女共同参画局から事前に「女性の参画・男女双方の視点」を盛り込むよう要請している場合もあった。兵庫県はそれにあたる。神戸市においては地域防災計画案の照会段階では男女共同参画担当部署からの意見は特になく、防災会議において女性委員から指摘を受けてから、男女共同参画担当部署と調整を行い専決処分によって修正が行われている。鳥根県や西宮市では防災担当部署において地域防災計画案を作成し、意見照会を行い、そこでは意見等は特に出されていない。鳥取県では地域防災計画修正案作成の前に男女共同参画担当部署から文言・内容について意見を得て、それを踏まえた修正案を作成している。その後、鳥取県男女共同参画行政推進会議に諮った後に、全部署に照会を行って計画の決定に至っている。

部署間の連携の経緯は多様であり、時に防災担当部署からの照会にたいして男女共同参画担当部署から意見が出ないのはその内容が十分であったための可能性もある。しかし、男女共同参画担当部署の立場からは地域防災計画における積極的な関与が必要なのではないか。調査の中で、防災担当部署からは「女性の参画・男女双方の視点」の具体的な内容がわからないことが挙げられ、男女共同参画担当部署からは防災における専門性の高さが意見を出しにくい理由として挙げられていた。連携が行われつつも距離があるのは、一つは、行政におけるそれぞれの部署の独立性と縦割り業務であること、そして防災・災害復興分野は専門性が高く、意見を述べにくいことにある。

## 5 防災会議における女性委員の登用へ向けて

### 5-1 女性委員の登用とポジティブ・アクション

防災・災害復興分野において女性の参画を目指す中で課題に挙げられるのは、地域防災計画、男女共同参画基本計画、そして防災会議における女性委員の登用である。日本では各種委員会・審議会をはじめ政策決定過程における女性の不在が指摘されている。女性の地位の向上のためには政治における女性の参画、政策決定過程における女性の参画が必須である。各国での女性活躍度を表すジェンダー・エンパワーメント指数（GEM）で、日本は93カ国の中で54位である<sup>30</sup>。この数値からは経済先進国といわれる日本がいかにも女性の参画が遅れているかを知ることができる。女性の地位向上に向けて施策を講じるためには、女性自身が施策の決定に参画する必要がある。そこで、導入されたのが女性の政策決定過程における積極的改善措置（以下、ポジティブ・アクション）である。これは、男女共同参画社会基本法の第2条2に明記されており、「前号に規定する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供すること」である。アメリカのアファーマティブアクションはよく知られているが、ポジティブ・アクションには多様な形態があり、法律が根拠となっている場合、宣言、あるいは政策であるのかによっても違ってくる。措置は政治参画から雇用・教育・社会保障・家族など様々な分野が対象となるが、そこで重要となるのは、その措置に具体的な割り当て数（クォータ

制）があるかどうか、そしてその数値に法的強制力があるか否かである（辻村 2005）。

ポジティブ・アクションには国や施策によって（1）厳格、（2）中庸、（3）穏健な措置があり、日本の態様は、辻村（2005）によると穏健なポジティブ・アクションとして両立支援、生活保護などの支援策・環境整備に分類される。政府は審議会委員と国家公務員の2分野においてポジティブ・アクションを実施している。審議会委員については、目標値設定方式（以下、ゴールアンドタイムテーブル方式）を採用し、国家公務員は、各府省毎に採用・登用拡大計画を策定し、ゴールアンドタイムテーブル方式を実施している省がある。中にはポジティブ・アクションは男性にたいする「逆差別」であるとの考えもある。強制力のある目標値の割り当てによって起用された場合に、一時的に男女と別異に取り扱うことは憲法の男女平等と「機会の平等」に則り、憲法の平等原則は保たれる<sup>31</sup>。行政においても、女性の管理職が少ない事は早くから指摘されており、管理職のジェンダーバランスの確保が求められている。審議会においてもそれは同様で「国の審議会等への女性の参画の拡大」について2020年には4割を超えるように掲げられている。

### 5-2 中央防災会議と女性委員<sup>32</sup>

中央防災会議は災害対策基本法「第12条中央防災会議の組織」によって内閣総理大臣を長に表8の通り定められている。中央防災会議の事務局は内閣府政策統括官（防災担当）が担当している。2001年の中央省庁等改革に伴って中央防災会議の組織改正が行われ委員の任期は2年となった。内閣府男女共同参画局からの要請により

表8 中央防災会議の委員構成と女性委員比率

中央防災会議（2009年1月）		女性委員
会長	内閣総理大臣	0名（0%）
委員	防災担当大臣、防災担当大臣以外の全閣僚（17名以内）	2名（11.7%）
	指定公共機関の長（4名）	0名（0%）
	学識経験者（4名）	1名（25%）
26名中3名（11.5%）		

女性委員の積極的登用として委員全体の3分の1(33.3%)を目指すこととなっているが、中央防災会議の構成と男女比率は下のとおりで、女性委員の比率は11.5%である。

構成は内閣が半分以上となっており、女性委員の比率を上げるためには、女性が閣僚に任命される必要がある。その他に、指定公共機関の長として、日本銀行総裁、日本赤十字社社長、日本放送協会会長、日本電信電話株式会社社長が指定されているも、いずれも男性である。中央防災会議において任命することが可能なのは、学識経験者4名のみである。4名のうち2名は実質は職指定扱いであり1名は全国知事会の災害対策委員長、もう1名は日本消防協会の理事長となっている。そうすると任命が可能なのは2名だけとなる。この2名の中で1名は女性を任命することになっていて、2001年から現在まで大学教授(富士常葉大学大学院重川希志依教授)が女性委員として登用されている。

### 5-3 地方防災会議と女性委員

地方防災会議には都道府県防災会議と市町村防災会議がある。災害対策基本法の「第2章防災に関する組織、第2節地方防災会議」において、都道府県は第15条、市町村防災会議は第16条に定められている。

地方防災会議の女性委員比率は最高比率が鳥取県の16%で51人中8人が女性である。女性委員が0人、0%の都道府県をいくつか挙げると、東京都・大阪府・和歌山県・兵庫県・広島県・高知県などがある<sup>39)</sup>。防災会議の委員は「災害対策基本法の「第2章防災に関する組織」において構成員が規定されている職指定のため、指定機関で職位があるか、都道府県・市町村の局長クラスにいないと登用することができない。

#### 鳥取県：

鳥取県防災会議は51名中8名が女性委員である。その詳細をみると、8名中5名が鳥取県の職員で、女性の部長、局長、課長、所長級が任命されている。地方公共機関の3名は日本銀行鳥取事務所の所員、日本赤十字社鳥取県支部事業推進課

長、鳥取県看護協会会長となっている。看護協会は2001年12月に指定地方公共機関に指定されている。女性委員の登用促進のためには、各機関の女性管理職の登用率が上がる必要があるが、指定地方行政機関や指定公共機関、指定地方公共機関にたいして、女性委員を指名し、推薦してもらうように働きかけている。

#### 鳥根県：

鳥根県の女性委員は63名中2名である。1名は鳥根県看護協会会長で看護協会は2003年1月に指定地方公共機関となった。もう1名は鳥根県連合婦人会副会長であるが、この女性メンバーは本来専門委員である。専門委員はこの1名だけで専門委員も防災会議委員と同様に会議に参加できることになっており、防災会議への女性参画のために講じられている。

#### 新潟県：

2007年度には女性委員0名であった新潟県は女性委員登用のために数々の策を講じて、現在56名中3名が女性である。3名はそれぞれ北陸信越運輸局長、日本放送協会放送部長、そして新潟県看護協会専務理事である。看護協会は2008年に指定地方公共機関となったが、指定するために条例改正によって防災会議の定数を改正し、さらに告示改正を行って指定地方公共機関とした。日本放送協会は女性の報道放送部長が幹事であったため、防災会議委員の男性放送局長と交代し就任してもらった。

#### 兵庫県：

兵庫県防災会議において女性委員の登用は47名中0名である。防災会議への女性登用の必要性は認識しているが専門性の観点から難しい。指定地方行政機関や指定公共機関・指定地方公共機関にたいする防災会議委員依頼の文書には「女性登用率33%以上を目指している」との内容を記載している。機関にたいして個別に女性委員登用への依頼は行っていない。

#### 神戸市：

神戸市は1998年に婦人防災安全委員参与委員が

「その他市長が必要と認める者」として任命されている。現在は、58名中1名で2007年まで「その他市長が必要と認める者」で任命されている神戸新聞社の論説委員が女性であった。この女性委員の退職に伴い交代し、現在は男性委員となっている。神戸市も専門委員が防災会議のメンバーに入っているが、5名の専門委員は全員男性である。指定地方行政機関や指定公共機関・指定地方公共機関に対し、女性委員の登用が可能な場合は選任をするよう依頼している。

### 西宮市

西宮市防災会議では26名中2名が女性委員である。いずれも「その他市長が必要と認める者」で西宮市医師会副会長と西宮コミュニティ協会理事である。2007年度は3名であったが、西宮市環境衛生協議会副会長が男性委員となったため交代し2008年度は2名となった。これまで指定地方行政機関や指定公共機関等にたいして女性委員の登用は特に依頼していない。

## 5-4 女性の参画と地方防災会議における女性委員の登用

地方防災会議では法律による職指定のために女性委員の登用がなかなか進まないが、そのような中で都道府県・市町村において様々な策が採られている。女性委員が全国で一番多い鳥取県の登用率は群を抜いている。8名の中で一番多いのは鳥取県職員であり、福祉保健部長や男女共同参画推進課長も指定されている。新潟県は女性委員登用が2007年度に0名だったため、条例改正を行い委員の定数を増やした上で新しい指定地方公共機関を指定した。指定公共機関の役員又は職員のうちから任命される委員を女性委員に交代してもらっている。鳥取県、島根県、新潟県では看護協会の会長や役員が女性委員となっている。看護協会は災害時において重要な役割を求められるため指定地方公共機関に指定されているが、看護協会の会長が女性である可能性が期待されている面もある。

市町村の法律規定は「都道府県防災会議の組織及び所掌事務の例に準じて、当該市町村の条例で

定める」こととなっており、都道府県の規定に準じるが、市町村では「その他市長が必要と認める者」の規定を設けていてその場合は、公共性の高い民間企業や組織の長が委員に任命されている。神戸市の場合は新聞社の論説委員、婦人防災安全委員、西宮市は西宮市医師会や西宮コミュニティ協会等がそれに当たる。

委員は条例で定められていて新たな任命は容易ではないが、新潟県は定数を増やすための条例改正を行った。各地方公共団体は女性委員の登用のためにそれぞれ対応しているものの、それでもいずれも1～3名、割合としては2～3%でしかない。男女共同参画基本計画では女性委員の比率を2005年までに30%以上とすることが目標に定められているが、到底それには達しない。そのためどのような対策を講じているか調査したのが次の表9である。

国は審議会・委員会において女性委員の登用を2020年までに4割以上とするよう要請しており、男女共同参画担当部署は審議会・委員会の任命の際には該当部署と調整を行っている。防災会議の委員は職指定のため女性の登用が進まないというのが共通の認識である。島根県では2003年に制定された「島根県附属機関等の設置及び構成員の選任等に関する条例」により「構成員の男女の均等な登用」第3条において「男女のいずれか一方の構成員の数が、構成員の総数の十分の四未満とならないように努めるものとする」と規定されている。しかし、そこには「執行機関は、附属機関等を組織する委員その他の構成員の男女の均等な登用を推進するため、法令又は他の条例に特別の定めがある場合を除き」と定められており、防災会議や都市計画審議会、水防協議会など専門性が高く職指定の多い委員会では男女比率の特例を認めている場合もある。

2008年に全国の都道府県・市町村で行われた全国知事会の調査では、47都道府県でいずれも職指定のため女性が就任しにくいと100%回答している。その一方で、女性委員の候補となる人材の不足は18(38.3%)という意見もみられる。市町村においては、女性が就任しにくいと答えたのは1,595(91.3%)、女性委員の候補となる人材の不足は798(45.6%)となっている。市町村で

表9 地方防災会議・幹事会・専門委員会の委員構成と女性委員

	防災会議男女構成比率	幹事会	専門委員会	防災会議 女性委員 (2008年12月)	条例
鳥取県	8/51人 16%	選任なし	選任なし	①鳥取県福祉保健部長 ②鳥取県西部総合事務所福祉保健局長 ③鳥取県総務部庶務集中局長 ④鳥取県男女共同参画推進課長 ⑤鳥取県鳥取改良普及所長 ⑥日本銀行鳥取事務所(所員) ⑦日本赤十字社鳥取県支部事業推進課長 ⑧鳥取県看護協会会長(2001年12月地方公共機関に指定)	—
島根県	2/63人 3%	0/56人 0%	1人/3人 33%	①島根県看護協会会長(2003年1月地方公共機関に指定) ②島根県連合婦人会副会長(専門委員) ※専門委員も防災会議委員と同様に会議に参加	—
新潟県	3/56人 5%	0/41人 0%	選任なし	①北陸信越運輸局長 ②日本放送協会放送部長 ③新潟県看護協会専務理事(2008年指定地方公共機関に指定)	改正
兵庫県	0/47人 0%	0/59人 0%	(地震災害対策) 0/14人 0%	これまで防災会議の女性委員は0名	—
神戸市	1/58人 1.7%	0/67人 0%	0人/5人 0%	①婦人防災安全委員参与委員(その他市長が必要と認める者) ※2007年まで1名(神戸新聞社論説委員)、退職に伴い交代	—
西宮市	2/26人 7.6%	2/37人 5%	選任なし	①西宮市医師会副会長 ②西宮コミュニティ協会理事(その他市長が必要と認める者)	—

表 10 地方防災会議にたいする防災担当部署と男女共同参画担当部署の見解

		防災担当の見解	男女共同参画担当の見解
鳥取県	委員の定数内であったため、条例改正は行っていない	実際の災害対策の場面で男女両性の視点が反映されるよう、県地域防災計画において、災害対策本部員及び災害対策本部地方支部員に男女両性がそれぞれ複数いるよう配慮する旨を記載している 各機関の女性管理職の登用率が上がることが先決である 指定地方行政機関や指定公共機関・指定地方公共機関に対し、女性委員を指名・推薦してもらっている	鳥取県男女共同参画推進条例の女性登用を4割以上とする4割条項をもとに、人事担当課が委員選任基準を設けている
鳥根県	委員の定数内であったため、条例改正は行っていない	防災会議における女性委員の登用の必要性は認識しているが、どの職指定のため難しく、有識者枠など検討しているが、どのように具体化するかが課題	防災会議は鳥根県附属機関等の設置及び構成員の選任等に関する条例の第3条「執行機関は、附属機関等を組織する委員その他の構成員（以下「構成員」という）の男女の均等な登用を推進するため、法令又は他の条例に特別の定めがある場合を除き、男女のいずれか一方の構成員の数が、構成員の総数の十分の四未満とならないように努めるものとする」に該当するため、適用外となり、特に講じていない
新潟県	条例改正委員定数増員指定地方公共機関に指定	委員選出機関の組織内における女性登用が進んでいない 防災会議委員に、いわゆる「有識者」枠がないことが大きな要因である	審議会等への女性登用は2012年度末までに35%とするこ とを目標として設定している、審議会等委員への女性登用 推進要綱に基づく進捗管理を行っている
兵庫県	条例改正等は検討されていない	防災会議における女性委員の登用の必要性は認識している 職指定のため難しい 指定地方行政機関や指定公共機関・指定地方公共機関に対し、委員の依頼書には県として女性登用率の目標を33%以上と明記しているが、女性委員への指名・推薦等の具体的な依頼は行っていない	2010年度末までに女性委員の登用は他の審議会同様に、女性委員の割合が33%を下回らないように目標を掲げている
神戸市	条例改正等は検討されていない	防災会議における女性委員の登用の必要性は認識している 職指定のため難しい 指定地方行政機関や指定公共機関・指定地方公共機関に対し、女性委員の登用が可能な場合は選任をするよう依頼している	女性委員比率35%以上を目標に、審議会などへの女性委員の登用促進を図っている
西宮市	条例改正等は検討されていない	防災会議における女性委員の登用の必要性は認識している 職指定のため難しい 指定地方行政機関や指定公共機関・指定地方公共機関に対し、女性委員を指名・推薦等の依頼は行っていない	2011年度末までに審議会等への女性の登用率35%を目指し、西宮市の助役名で通達を出している

は「その他市長が必要と認める者」の任命で女性委員の登用を期待できることが考えられる。

知事や市町村長の裁量を拡大する必要性については、都道府県では39（83%）が「良い・どちらかと言えば良い」と答え、8（17%）が「良くない・どちらかと言えば良くない」と答えている。市町村では、前者が1,499（85.8%）で後者が232（13.3%）となっている。

兵庫県は女性委員が0名で、積極的な登用も行っていない。しかし、井戸知事が全国知事会の災害対策特別委員会と男女共同参画特別委員会の委員をしているため、今後の対応が期待されるとの声もある。

地方公共団体職員や指定機関において女性の昇進が進めば女性委員の登用も増える。しかし、4割以上になるまではまだ年数を必要とする。そこで委員を増やすため災害対策基本法を改正し、災害復興分野における福祉面（地域・福祉・生活）の委員の登用を進め構成員を変更するという意見もある（山崎2008）。実際に今回の調査を行う中では実態面、そして女性登用のための策として看護協会を地方公共機関に指定した県や市があり、女性委員が登用されていた。だが、そこには「福祉関係や看護協会の会長や関係者は女性」という考えが存在する。それは、福祉分野は女性であるという性別役割分業的な考え方から成り立っている。緊急性をもった政策決定過程における女性委員の登用としては当面の方策として有効かもしれないが、例えば、男性が看護協会会長に就任することもありうる中でどこまで福祉分野の女性委員の登用が通用するのかは疑問である。

### 5-5 地方防災会議の委員としての学識経験者<sup>34)</sup>

本稿で行った調査と全国知事会の調査結果では、学識経験者の登用の必要性が挙げられている。国の中央防災会議には学識経験者の枠が4名ある。都道府県の地方防災会議・市町村防災会議での学識経験者枠にたいする意見もみられるが、現在の災害対策基本法では学識経験者の登用は不可能と解釈されている。全国知事会の2008年調査にある「知事や市町村長の裁量の拡大」の質

問項目は手段を具体的に示していないものの法改正等により学識経験者の登用を念頭においている<sup>35)</sup>。しかし、災害対策基本法や対象となる関連法での裁量拡大の具体的な議論は2008年の調査結果を受けてからとなっているため今後の検討課題である<sup>36)</sup>。

そこで地方防災会議において必要となるのは条例改正による学識経験者の登用である。災害対策基本法に則って学識経験者の登用は可能と考えられる。災害対策基本法は1961年に制定した法律で、その後何度も改正が行われている。地方防災会議の組織や運営について、都道府県は第15条、市町村防災会議は第16条において定められている（表11）。

都道府県防災会議において学識経験者が都道府県の地域防災計画に基づき、作成、及びその実施の推進のために必要とされる（第14条第2項）のであれば、第15条8項に基づき各都道府県の条例の中に「その他防災会議会長が特に必要と認める者を委員とする」等の規定をおくことが可能である。さらに、市町村防災会議においても学識経験者が市町村の地域防災計画に基づき、作成、及びその実施の推進のために必要とされる（第16条第1項）のであれば第16条第6項に基づき、「その他市長が特に必要と認める者を委員とする」等の規定をおくことが可能である<sup>37)</sup>。

内閣府男女共同参画局が行った2007年の調査と全国知事会が行った防災と女性の調査では、防災会議を政策決定過程の参画の重要な場として捉えている。男女共同参画に係る部局では調査を行っているが、地方防災会議の所管である消防庁国民保護・防災部防災課ではこれまでに消防庁内において学識経験者の登用が審議会はじめ、特に議事に取り上げられたり議論されたりしたことはない。国、地方公共団体いずれにおいても防災・災害復興で「女性の参画・男女双方の視点」に取組んでいくためには、男女共同参画担当部署が積極的な役割を果たしていくことが必要となる。



表 11 災害対策基本法 地方防災会議の組織

災害対策基本法第2章「防災に関する組織」 第2節 地方防災会議	
都道府県防災会議の組織 第15条	市町村防災会議 第16条
都道府県防災会議は、会長及び委員をもつて組織する 8 前各項に定めるもののほか、都道府県防災会議の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める基準に従い、当該都道府県の条例で定める	6 市町村防災会議の組織及び所掌事務は、都道府県防災会議の組織及び所掌事務の例に準じて、当該市町村の条例(第2項の規定により設置された市町村防災会議にあつては、規約)で定める

## 6 おわりに

2005年に中央防災会議の防災基本計画に「女性の参画・男女双方の視点」が盛り込まれ、第2次男女共同参画基本計画に「防災（災害復興を含む）」が取り入れられたことにより、全国の地方自治体にその動きが広がりつつある。一方で、内閣府男女共同参画局は2004年の新潟県への「女性の視点」担当の人員派遣は特別対応であり、今後国内で災害が起こったとしても人員を派遣することはないと述べている。それは、現在では、地方公共団体が主体的に「女性の参画・男女双方の視点」から防災・災害復興にたいする施策や活動を行うことが求められているためである。しかし、2005年修正の「女性の参画・男女双方の視点」では対策が講じられているのは防災、災害対応、避難所運営など被災時に集中している。地方公共団体は今後、地域防災計画の中に防災基本計画2008年修正の「政策決定過程における女性の参画」を明示していくことが求められる。

各都道府県・市町村では男女共同参画基本計画においても「防災（災害復興を含む）」を積極的に取り入れ、具体的な施策を講じる必要がある。今回の考察では、地方公共団体の男女共同参画基本計画を取り上げなかったが、ここでの調査から各地方公共団体によって内容に非常に幅があることが明らかになっている。例えば、兵庫県は被災の経験から「兵庫県男女共同参画計画——ひょうご男女共同参画プラン21」に具体的なプログラムを講じている。神戸市は「神戸市男女共同参画計画（第2次）」で2008年3月によく「地域活動・市民活動への男女共同参加・参画の促進」の項目として盛り込まれた段階にある。阪神・淡路大震災の被災地での調査の中では15年近く経過

すると防災対策も先進ではなくなってくるとの声も一部聞かれた。地方分権化が進む中、都道府県をはじめとする地方公共団体は情報を収集し自らの手で対策や施策を講じていく必要がある。ここでは首長の果たす役割が大きい。例えば、鳥取県平井知事は選挙マニフェストの中で防災に女性の参画を促す旨を明記し実行している。神戸市矢田市長は防災会議の場において委員からの意見を受け、迅速に対応し専決処分によって地域防災計画に「女性の参画・男女双方の視点」の加筆修正を行った。千葉県堂本知事はジェンダー問題に関心が強く性差に敏感な医療にも力を入れていた。さらに、防災・災害復興においても全国知事会の男女共同参画特別委員会で防災と女性が議論されるまでに力を注いだ。本調査の中では、2008年度の全国知事会の2度にわたる調査によって地方防災会議における女性委員の登用の必要性を認識し始めるなど、都道府県・市町村の意識改革に影響をもたらしているとの声が聞かれた。

地方防災会議における女性の参画には、条例改正によって学識経験者委員の登用が求められる。2006年の神戸市防災会議に「女性の参画・男女双方の視点」の必要性を指摘した女性委員は退職したことによって委員ではなくなっている。これは「知の喪失」といえるのではない。

災害復旧・復興全般の政策決定過程に女性の参画を求めると福祉や看護、保健衛生分野に女性が多いために役割への期待が集中してくる部分も検討が必要だ。

被災地や被災体験者でないと、防災・災害復興分野にたいする意見を述べにくいとの意識が働くことがある。確かに、防災は保健医療、福祉と並び、専門性が重視される行政分野と考えられている。廣井（1992）は防災の施策において、行政担

当者も防災関係の研究者も専門的な知識が要請されるが、防災分野においても地震学者、地震工学者や社会学者、心理学者など異なる専門領域を持った研究者がともに調査・研究を行うことの重要性を説いている。今後は多分野、多方面からの参画が求められるのではないか。

2005年以降全国で「防災と女性」、「災害とジェンダー」と題する講演会やシンポジウムが開催されている。2008年3月には石川県穴水町において2007年3月25日に発生した能登半島地震の復興イベントとして『『女性のための防災会議』～地震から得られる地域の絆～』が開催され「穴水宣言」が採択されている。「穴水宣言」は『防災白書』（2008年）のコラム欄でも紹介されているが、内閣府の男女共同参画局には事前に知らされていない。これらの活動はメディア等とも連携して、外部に発信していくことが求められる。様々な活動が繰り広げられる中で市民、市町村、都道府県、国が連携をとっていくことが、行政間と部署間の連携とあわせて重要となる。

現在の「第2次男女共同参画基本計画」は2009年で終了するため、「第3次男女共同参画基本計画」（2010～14）へ向けて改定作業が行われる。近年、男女共同参画の予算や対策は少子化対策やワークライフバランスに力が注がれる傾向が強い。そのため、次期計画では「新たな取組を必要とする分野」の各項目（1. 科学技術、2. 防災（災害復興を含む）、3. 地域おこし・まちづくり・観光、4. 環境）は独立した基本項目とする必要がある。「防災（災害復興を含む）」についてはその視点を防災から復旧・復興対策へと広げ、生活の再建へ向けたプログラムの策定が必要となる。「防災（災害復興を含む）」分野は同じく、新しい取組が必要とされた「まちづくり」とあわせて対象やプログラムを拡大させることも可能である。男女共同参画推進関係予算額（分野別内訳表）では「防災（災害復興を含む）」が0円である。内閣府男女共同参画局においても「防災（災害復興を含む）」をはじめとする新規項目にも予算をつけて調査・検証、フォローアップを行う必要がある。

防災基本計画に2005年の「女性の参画・男女双方の視点」、2008年に「政策決定過程における

女性の参画」が明記されたことは、多くの地域の防災対策に変化をもたらしている。男女共同参画社会の構築を目指した次の段階には、第3次男女共同参画基本計画の策定において災害復興における具体的なプログラムが入ることを期待する。そのための調査・検証は災害復興研究者も行わねばならない。これまでの調査の中で、「防災・災害復興における女性の参画とは具体的にはどんな施策があるのか」との質問をたびたび受けた。ジェンダーの視点から防災・災害復興について改めて調査・検証して、発信していくことが研究者としての今後の課題である。

### 謝辞

本稿は日本災害復興学会準備フォーラム—被災地円卓会議&連続シンポジウム「脆弱な階層、脆弱な地域の復興支援」での報告「災害とジェンダー」をもとにしている（於：関西学院大学2007年1月13日）。調査に協力頂いた方々に感謝する。

### 注

- 1) 「男女共同参画社会の実現に向けて——ジェンダー学の役割と重要性」2005年6月23日日本学術会議ジェンダー学研究連絡委員会21世紀の社会とジェンダー研究連絡委員会
- 2) 国の防災計画の中では、2005年（平成17年）の修正によって社会的弱者に「妊産婦」の文言が加えられている。
- 3) 兵庫県統計（2005）[http://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20\\_00000016.html](http://web.pref.hyogo.lg.jp/pa20/pa20_00000016.html)
- 4) 相川康子『『災害とジェンダー』総論』大矢根淳他編『災害社会学入門』弘文堂、pp. 223-228、2008年、浅野幸子「地域防災活動における女性の活躍とこれから」大矢根淳他編『災害社会学入門』弘文堂、pp. 237-240、2008年など。
- 5) 「ジェンダーと開発」GADアプローチは、「女性と開発」WIDアプローチの欠点を踏まえて展開されてきた。WIDが女性だけを対象としてきたのに対し、GADは男女の社会関係を視野に入れ、将来的に伝統的な社会構造・制度の改変も視野に入れている。社会において、既存の役割分業やジェンダー格差をもたらす要因を排除し、女性のエンパワーメントを促進し、男女に不平等な社会関係に変革をもたらすことを目指している（椎野2004）。
- 6) 目黒依子「自然災害とジェンダー」『月刊Welearn』2005年10月号（636）2005年。佐伯奈

- 津子「グローバル援助の問題と課題——スマトラ沖地震・津波復興援助の現場から」幡谷則子他ほか編『貧困・開発・紛争：グローバル／ローカルの相互作用』上智大学出版、pp. 149-180、2008年。角崎悦子「アジア・途上国における災害とジェンダー」大矢根淳他『災害社会学入門』弘文堂、pp. 229-237、2008年など。
- 7) 1995年7、9月および1996年2月に調査が行われている。調査の内容については『神戸新聞』の記事にも掲載され、1998年に学会誌の資料として掲載された。調査結果は佐々木和子氏によって人と防災未来センターに寄贈されている。
- 8) 震災から10年目として2004年12月に開催され、「震災10年神戸宣言」が採択された（事務局次長：被災地NGO協働センター代表 村井雅清）。
- 9) 12の項目からなる『北京女性行動綱領』、そして『北京宣言』が採択された。
- 10) 第4回世界女性会議から5年経過しその成果報告と位置づけられている。
- 11) 第3章 北京宣言及び行動綱領完全実施に際して直面する新たな課題
46. 自然災害による犠牲者や損害の増大により、こうした緊急事態に対応する既存のアプローチや介入方法の非効率性や不十分さが認識されるようになった。かかる事態においては、男性に比べ、女性の方が、家族の日常生活の当面のニーズに対応する責任を負う場合が多い。このような状況に伴い、防災・災害緩和・災害復興戦略を策定・実施する際には必ずジェンダーの視点を組み入れなければならないとの認識がますます高まってきている。
- 総理府（現内閣府）仮訳『北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ』、2000年。
- 12) 本調査にあたり、目黒依子氏（国連女性の地位委員会日本代表）、袖井孝子氏（男女共同参画会議員（当時））、大沢真理氏（2002年当時の影響調査事例研究ワーキングチームメンバー）にインタビューを試みたが限られた時間の中で叶わなかった。3氏ともに、防災・災害復興分野におけるジェンダー問題は重要であると考えているが、現時点では調査研究は行っておらず今後検討が必要な分野であるとの返答を得ている。
- 13) 「男女共同参画基本計画改定に当たっての基本的な考え方——男女がともに輝く社会へ」男女共同参画基本計画に関する専門調査会、2005年7月。
- 14) 原ひろこ発言「男女共同参画基本計画に関する専門調査会（第7回）議事録」、2005年1月17日。
- 15) 当時の関係者に訪問・電話によるヒアリングおよびメール文書での調査を行った。本稿の内容についての責任は執筆者にある。調査に多大な協力をいただいた皆様に深謝する。
- 元内閣府男女共同参画局総務課長 新木雅之氏  
元内閣府男女共同参画局男女共同参画推進官 高安雄一氏  
元内閣府男女共同参画局総務課総括係 小宮恵理子氏
- 16) 国土交通省住宅局市街地住宅整備室長橋本公博、兵庫県立図書館次長坂東和司の2名。その他を含め兵庫県は職員等17名の支援チームを派遣している。
- 「平成16年（2004年）新潟県中越地震非常災害対策本部第4回本部会議議事次第」、2004年10月26日。
- 17) 「兵庫人挑む——『官』の役割今も問い続け」神戸新聞2007年11月18日朝刊1・4面。
- 18) 小宮恵理子（内閣府男女共同参画局総務課）「防災における女性の視点」『男女共同参画情報メール第76号』、2004年11月26日。  
[http://www.gender.go.jp/main\\_contents/magazine/mail0076.html](http://www.gender.go.jp/main_contents/magazine/mail0076.html)  
「被災地で『女性担当』が見たものは」日本経済新聞社2004年12月1日。  
小宮恵理子（内閣府男女共同参画局総務課）「防災における女性の視点」新潟県『男女平等推進課だより ふれ愛ほっとらいん』100号、2004年12月10日。
- 19) 防衛庁の防衛省へ移行に伴う修正が2007年7月に行われている。
- 20) 内閣府政策統括官防災担当・男女共同参画局、兵庫県、神戸市は訪問と電話によるヒアリングおよびメール文書での調査、総務省消防庁国民保護・防災部防災課、新潟県、鳥根県、鳥取県、西宮市は電話によるヒアリングとメール文書での調査を行った。本稿の内容についての責任は執筆者にある。調査に多大な協力をいただいた皆様に深謝する。
- 内閣府政策統括官防災担当総括・調整担当 相澤竜哉氏・藤森俊輔氏  
内閣府男女共同参画局総務課 山内雅絵氏、調査課 松上佐和子氏  
総務省消防庁国民保護・防災部防災課 池田朝彦氏  
鳥根県総務部消防防災課防災グループ 植田智則氏  
鳥根県環境生活部環境生活総務課男女共同参画室  
鳥取県防災局防災チーム企画・防災基盤担当 森岡潤氏  
鳥取県企画部男女共同参画推進課  
新潟県防災局防災企画課 安田宏氏  
新潟県県民生活・環境部男女平等社会推進課 橋本氏  
兵庫県企画県民部防災企画局防災計画室 山本晋吾氏・森川徹氏  
兵庫県企画県民部県民文化局男女青少年課男女共同参画係 大久保和代氏  
神戸市危機管理室 村上義幸氏  
神戸市市民参画推進局男女共同参画課 山本氏  
西宮市防災・安全局防災・安全総務グループ 秋田氏  
西宮市総合企画局文化まちづくり部男女共同参画推進課
- 21) 全国知事会『第二期地方分権改革』への提言等について』、2007年7月25日。  
『地方分権改革推進要綱（第1次）』2008年6月26日。  
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai50/50gijsheidai.html>
- 22) 内閣府（防災担当）ヒアリング
- 23) 『鳥取県次世代改革—鳥取新時代へ—平井しんじの Manifesto』2007年3月20日。
- 24) 第1回 2008年9月6日 主催：鳥根県（防災担当部署）・松江市（終了後、意見交換会）  
講演：「男女共同参画の視点を取り入れた防災体制について」兵庫県理事 清原桂子氏  
第2回 2008年9月30日 主催：鳥根県（男女共同参画担当部署）（終了後、意見交換会）

- 講演：「災害！その時女性たちは？—阪神・淡路大震災の経験に学ぶ」「ウィメンズネット・こうべ」代表 正井礼子氏  
 島根県男女共同参画センターあすてらす編『しまねの女と男』25号、2008年12月。
- 25) 『7.13新潟豪雨災害・中越大震災検証委員会検証レポート』、『7.13新潟豪雨災害・中越大震災検証委員会提言書』
- 26) 「被災女性の相談窓口」の開設。復旧・復興の各段階における「女性の視点」の適切な反映、復興支援対策の検討に外部（有識者、関係者等）の女性の参加、復興支援計画等の策定における「女性の視点」からの記述の盛り込みへの配慮など。  
 新潟県県民生活・環境部長「新潟県中越大震災における『女性の視点』の反映について」新潟県資料、男女第145号の3、2005年1月6日。
- 27) 神戸新聞社論説委員相川康子氏（当時）
- 28) 「平成19年度神戸市地域防災計画改定（案）概要」神戸市防災会議2007年資料
- 29) 例えば、東京都（2007年5月）、茨城県（2007年4月）、長崎県（2007年5月）、仙台市（2007年3月）、さいたま市（2007年3月）、名古屋市（2007年6月）内閣府（男女共同参画局2007年調査）
- 30) 女性の政治参加や経済活動での活躍、意思決定への参画を示す指数。上位3カ国は、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド。『人間開発報告書2007/2008』国連開発計画（UNDP）
- 31) 内閣府男女共同参画局「日本における行政分野のポジティブ・アクションの取組」内閣府男女共同参画局ポジティブ・アクション研究会第2回資料、2003年。
- 32) 内閣府政策統括官防災担当総括・調整担当ヒアリング
- 33) 川崎市はかつて0人であったが、女性委員の登用へ向けて「川崎地域女性連絡協議会」を2006年から指定している。
- 34) 総務省消防庁国民保護・防災部防災課ヒアリング
- 35) 質問22（都道府県）および質問20（市町村）  
 防災会議について、「職指定があるために女性委員が就任しにくい」という現状や「自主防災組織などの代表の考えを聞く必要がある」などの意見があります。このためには、知事の裁量を拡大して、女性や自主防災の代表の登用を行いやすくしたほうがよいと思いますか？（「良いと思う」「どちらかといえば良いと思う」「どちらかといえば良いとはいえない」「良いとはいえない」を選択回答）
- 36) 全国知事会調査第2部小柳氏
- 37) 消防庁国民保護・防災部防災課の回答。『中央防災会議事務局運営規程』による地方防災会議の所管部署。
- 「『災害とジェンダー』総論」大矢根淳他編『災害社会学入門』弘文堂、pp. 223-228、2008年。  
 アジア女性資料センター「[特集] 災害とジェンダー」『わたしの21世紀（Women's Asia 21）』（42）、pp. 3-37、2005年。  
 新木雅之「防災と女性」『刑政』117（9）、pp. 84-91、2006年。  
 猪熊弘子『わたしの阪神大震災』朝日新聞出版、1995年。  
 ウィメンズネット・こうべ編『わたしが語る阪神大震災』木馬書館、1996年。  
 ——『災害と女性——防災・復興に女性の参画を』、2005年。  
 上野千鶴子「ジェンダー概念の意義と効果」『学術の動向』11（11）、pp. 28-34、2006年。  
 大沢真理編『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法』ぎょうせい、2002年。  
 清原桂子「防災・災害復興に活かす女性の視点・女性の力」『国立女性教育会館研究ジャーナル』（10）、pp. 33-39、2006年。  
 高坂健次『災害復興過程におけるミスト・オポチュニティーズ（日本災害復興学会発足記念シンポジウム基調講演）』『日本災害復興学会発足記念大会記録集』日本災害復興学会・関西学院大学災害復興制度研究所、pp. 72-81、2008年。  
 小林郁雄「復興街づくりへの挑戦——阪神・淡路大震災の教訓」『地域づくりの挑戦』名古屋大学災害対策室防災アカデミーアーカイブ Vol.2、pp. 3-37、2009年。  
 権野信雄「『ジェンダーと開発』論における女性概念について」『文教大学国際学部紀要』15（1）、pp. 47-56、2004年。  
 市民とNGOの「防災」国際フォーラム実行委員会『第2回市民とNGOの「防災」国際フォーラム報告書 阪神・淡路大震災から2年… くらし再建道筋ここから』、1997年。  
 ——『第5回市民とNGOの「防災」国際フォーラム報告書 くらし再建・5年の体験 21世紀世界へ』、2000年。  
 田中淳「日本における災害研究の系譜と領域」大矢根淳他編『災害社会学入門』弘文堂、pp. 29-33、2008年。  
 辻村みよ子『自治体と男女共同参画——政策と課題』（自治体議会政策学会叢書）イマジン出版、2005年。  
 寺島敦「阪神・淡路大震災からの教訓と地域防災計画」『都市政策』（84）、pp. 29-40、1996年。  
 内閣府男女共同参画局影響調査事例研究ワーキングチーム『影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書——男女共同参画の視点に立った策定・実施のための調査手法の試み』内閣府男女共同参画局、2005年。  
 永藤清子・井上えり子・水島かな江・佐々木和子・清瀬尚子・朴木佳緒留「ジェンダー視点からみた阪神・淡路大震災後の家族・労働・家事分担の実態」『日本家政学会誌』49（2）、pp. 173-186、1998年。  
 永松伸吾・林春男・河田恵昭「地域防災計画にみる防災行政の課題」『地域安全学会論文集』（7）、pp. 395-404、2005年。  
 中村順子・清原桂子・森綾子『火の鳥の女性たち——市民がつむぐ新しい公への挑戦』兵庫ジャーナル社、

## 文献

- 相川康子「災害とその復興における女性問題の構造——阪神・淡路大震災の事例から」『国立女性教育会館研究ジャーナル』（10）、pp. 5-14、2006年。

- 2004年。
- 林春男「災害弱者のための災害対応システム」『都市政策』(84)、pp. 41-67、1996年。
- 林春男ほか『阪神・淡路大震災からの生活復興2001——パネル調査結果報告書』京都大学防災研究所巨大災害研究センター、2002年。
- 廣井脩「都市防災における専門化と市民性」『都市問題』(83) 2、pp. 57-67、1992年。
- 「自治体に迫られる災害弱者対策」『ガバナンス』10月号、pp. 20-21、2004年。
- 古山桂子「女性と男性の視点からみた協働」兵庫県『—阪神・淡路大震災—復興10年総括検証《第2巻》』、pp. IV-179-228、2005年。
- 松原一郎「女性たちの復興物語」『都市政策』(122)、pp. 55-74、2006年。
- 室崎益輝「新しい地域防災計画とこれからの防災」『都市政策』(84)、pp. 3-14、1996年。
- 山口一史「復興推進——情報発信・相談体制」兵庫県『—阪神・淡路大震災—復興10年総括検証《第1巻》』、pp. II-316-371、2005年。
- 山崎栄一「防災における男女共同参画——大分県における取り組みを中心に」『大分県立大学大学院福祉社会科学研究所紀要』(9)、pp. 53-72、2008年。
- 山中茂樹『震災とメディア』世界思想社、2005年。
- 山本康正「地域防災計画の問題点」『都市政策』(84)、pp. 68-77、1996年。
- 震災対策国際総合検証会議事務局『阪神・淡路大震災検証提言総括』兵庫県、2002年。
- Cheryl L. Anderson 'Did You Say Gender and Disaster? :Understanding Gender Dimensions in Reducing Disaster Risks,' 『国立女性教育会館研究ジャーナル』(10)、pp.15-30、2006年。
- Ikuo Kobayashi, "Machizukuri (Community Development) for Recovery Whose Leading Role Citizens Play," *Journal of Disaster Research*, Vol. 2 No. 5, 2007.

# Gender-Equality in Disaster Reduction: Focus on Gender in Regional Disaster Prevention Plans

Kumiko YAMAJI

## Abstract

Only as recently as July 2005 was the basic plan for disaster prevention corrected to take into account the “participation of women and a gender-sensitive perspective.” Until then, it was oriented mainly to “adult, male and normal individuals.” That year in December stipulations on “Disasters (including Disaster Reconstruction)” were included in the “Second Basic Plan for Gender Equality.” Changes such as these reflected the voices of victims in disaster areas such as Kobe and Niigata, discussions held at annual conferences of the United Nations Commission on the Status of Women (especially 2000, 2002, & 2005), and responded to the “Initiative on Disaster Reduction through ODA” issued at the United Nations World Conference on Disaster Reduction in 2005 held in Kobe, Hyogo prefecture.

After the above-mentioned amendments to the basic plan, a gender-sensitive perspective has begun to inform prefectural, municipal, as well as regional disaster prevention plans. In February 2008, moreover, “women’s participation in the policy decision-making process” was expressly called for in the basic plan for disaster prevention. These changes show how gender-equality in disaster reduction has spread at every level of government and in public awareness.

Putting these principles into actual practice, however, has yet to be realized. For example, the national government budget for ensuring gender equality in disaster reduction was 0 yen in 2008 and 2009. Despite the above-mentioned amendments, gender-equality in disaster reduction has not been incorporated into disaster manuals nor has it been implemented in action plans enough.

To develop a common awareness of gender-equality in disaster reduction, several measures and policies are needed. For example: (1) sufficient funding to ensure gender equality in disaster reduction, (2) close coordination between disaster-reduction and gender-equality divisions at every level of government, and (3) active attention to the recruitment of women to serve on the Disaster Prevention Council. In order to do so, an amendment to prefectural and municipal regulations is required based on Article 15, Clause 8 and on Article 16, Clause 6 of the Basic Law on Natural Disasters. Greater efforts for

enforcement of gender-equality policy in disaster reduction at both the national and local government levels are crucial.

**Key words:** Gender-Equality, Second Basic Plan for Gender-Equality (2005 – 09), Regional Disaster Prevention Plans, Disaster Prevention Council

