

地域防災計画と関連計画における男女共同参画視点の具体化とその課題 —兵庫県内市町の地域防災計画見直し状況と三木市における取組みの一考察—

Mainstreaming Gender Perspectives in Local Disaster Management Plan and Related Plans: A Study on the Current Situation of Cities and Towns in Hyogo and a Case Study from Miki City

斉藤 容子, 村田 昌彦

Yoko SAITO and Masahiko MURATA

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

Many local government disaster management plans have started to be revised after the experiences of the Great East Japan Earthquake, and one of the lessons learned from the disaster was that gender perspectives were overlooked. This paper aims to analyze the current situation of gender perspectives in local disaster management plans and the related plans in the cities of Hyogo Prefecture, and how they have been revised by implementing a questionnaire survey to 41 cities and towns within Hyogo Prefecture. Then this research assessed the process of including gender perspectives in the revised plan of Miki City, which had the highest number of female members in the disaster management committees. The paper concluded that the plan should be focused on the process of revising.

Keywords: local disaster management plan, gender perspectives, participation, Hyogo prefecture

1. はじめに

平成23年3月11日に発生した東日本大震災によって多くの自治体において地域防災計画の修正、改訂が実施されている。特にその中でも男女共同参画の視点については内閣府男女共同参画局において平成25年5月に「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」が発行され、東日本大震災からの教訓のひとつとして注目されている。指針には東日本大震災において「避難所によっては、衛生用品等の生活必需品が不足したり、授乳や着替えをするための場所がなかったり、『女性だから』ということで当然のように食事準備や清掃等を割り振られたりしたところもみられた」と明記されている。このような事態を踏まえ地方公共団体が男女共同参画の視点から自主的な取組みを推進することを期待し、この指針は作成された。また平成27年3月に採択された仙台防災枠組2015-2030においても女性をステークホルダーとして位置づけ、防災への参画と推進が重要であることが明記された。男女共同参画の視点は東日本大震災以降、日本国内のみならず世界において重要性が認識され、研究や啓発活動が進められている。

平成24年6月の災害対策基本法の改正によって、「自主防災組織を構成する者又は学識経験者のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者」の項目が追加され、市町村地方防災会議においても本法改正後に条例

改正がなされ防災会議委員の増員、指定変更へとつながっている。これまでの防災会議の委員の多くが特定の職にある者に委員を充てるいわゆる「充て職」であったため構成委員の各機関の長の多くが男性であることにより男性委員が多かったが、今後はこの改正をうけて、都道府県や市町村においても女性委員の増加につながる事が期待される。

日本における災害と男女共同参画における取組みに関しては、阪神・淡路大震災を契機に当事者や支援団体によって報告書等は出されている⁽¹⁾。また学術的な研究については浅野¹⁾や山地²⁾による調査研究があり、山崎³⁾は大分県での自身のアドバイザーの経験から防災分野における女性の視点・立場のあり方について考察している。東日本大震災以降多くの研究者によって災害と男女共同参画分野の研究がなされるようになった⁽²⁾。一方、国においては平成17年に防災分野に男女共同参画の視点が初めて防災基本計画に取り入れられた。その後平成20年同計画に「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対策の確立が必要」と追記された。そして、平成23年3月11日、東日本大震災の発災を受け、同年12月に防災基本計画の一部修正がなされ、更に平成24年9月に「被災地の復旧・復興は、地方公共団体が主体となって、住民の意向を尊重しつつ協同して計画的に行い、国はそれを支援するものとする。その際、男女共同参画

の観点から、復旧・復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進するものとする。併せて、障害者、高齢者等の災害時要援護者の参画を促進するものとする。」といった復旧・復興期の防災まちづくりにおいて、様々な立場からの参画を促進する文言が明記された。既述した内閣府男女共同参画局によって作成された「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針⁴⁾」では「事前の備え・予防から発災直後の対応、避難所、応急仮設住宅、復旧・復興、広域的避難の支援、各段階における支援者への啓発と支援、そして男女別統計の整備」と様々な段階において男女共同参画の視点からの対応を提言している。しかし一方で、行政からは視点が重要だとわかっているものの、どのように具体化すればよいのかわからないといった意見が未だに聞かれる⁵⁾。

地域防災計画における男女共同参画の視点の議論においては、防災会議に女性委員を増やすことに重きが置かれることが多い。確かに現在の男性委員が圧倒的に占める防災会議において女性の存在は必要ではあるが、女性が多ければ男女共同参画の視点に配慮した地域防災計画、または実際の災害時に配慮がなされるかは別問題である。例えば、新潟県中越地震の際において、避難所に配置された女性行政職員がジェンダー視点を持って取り組めたかという当初はそのようなことも考える余裕もなく、対応ができたかは自信ないと語っている⁶⁾。よって地域防災計画を承認する防災会議の女性数で測ること以上に、どのように修正されたか、又はそれによって何が書かれているか、そしてそれらがどのように災害時に実行されるか等の方策を議論することがより重要な課題である。

地域防災計画の策定プロセスにおいては田村⁷⁾や、牧ら⁸⁾によって何を記述するかではなく、どのように計画を策定するかというプロセスが重要であるという、計画作成にステークホルダーが参加することに着目した研究が行われている。また室崎⁹⁾や、熊谷⁹⁾ほか、永松ら¹⁰⁾はこれまでの地域防災計画は行政の業務計画であり、地域住民やNP0ら多様な市民の参加プロセスが欠如していると指摘している。このように既往研究では計画への多様なステークホルダーの参画が重要であることや、女性の参画の重要性は明らかとなっているものの、男女共同参画の視点からの具体的な参画プロセスに関しては言及されていない。

平成25年6月に災害対策基本法が改正され、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者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。これは地域住民のボトムアップ型の手法が取られるため、今後地域住民の防災への関与が進むことが期待されている。そのため、本視点は今後作成が進められる住民による地区防災計画策定プロセスにおいて、より一層重要視されなければならない点といえる。

本研究では兵庫県内41市町を対象とし、東日本大震災後の地域防災計画の修正状況を確認し、修正された地域防災計画とその関連計画における男女共同参画の反映状況と女性委員数を検証分析した。自治体によっては地域防災計画とは別に備蓄計画、避難所設営・運営計画等を策定しているところがあるために、これらを関連計画と位置付けた。またそれらを修正する際に参考とした上位計画を分析することで防災基本計画や県の地域防災計画が市町村の地域防災計画策定に与える影響を明確にする。そしてその中から防災会議の女性委員数が最も多く、且つ男女共同参画の視点に配慮するために地域防災計画の修正プロセスに独自の政策や取組みを入れた兵庫県三木

市を事例とし男女共同参画の視点に配慮した地域防災計画の作成手法を明らかにする。また今後の地域防災計画や地区防災計画策定の際に必要な視点をもとめ、提言とする。

2. 研究の方法

本論文は、兵庫県内の41市町を対象として、地域防災計画とその関連計画において男女共同参画の視点がどのように取り入れられているかを検証した。兵庫県は阪神・淡路大震災の経験を生かした防災対策を進めており、国連国際防災戦略事務局が実施した兵庫行動枠組の推進のためのキャンペーン「災害に強い都市の構築」（平成22年から平成27年）のロールモデル都市に認定されている防災先進県であることから対象県とした。

まず兵庫県内41市町における地域防災計画と関連計画における男女共同参画の視点に関してアンケート調査を兵庫県の協力を得て、各市町の地域防災計画担当者へ実施し、その結果をもとに現状分析を行った。そしてアンケートで修正済みと回答した26市町の地域防災計画を平成25年9月に入手し、「男女共同参画」「女」「婦人」のキーワード検索によって文章を抽出した。そしてそれらの文章に、兵庫県地域防災計画の中でも主に男女共同参画についての表記がある「基本的な考え方」、「備えの充実」（研修・訓練の実施を含む）、「備蓄の整備」、「避難対策の実施」（避難所運営を含む）の視点がどのように取り入れられているかをまとめ、特に避難対策の実施では男女共同参画に関する配慮の方法が具体的に明記されているかを分析した。

そしてその結果、地域防災計画や関連計画の様々な箇所に男女共同参画の視点を取り入れていた兵庫県三木市に着目した。三木市は防災会議の女性委員が他市町と比べ最も多く、女性限定の公募委員枠を作るという特色があることも明らかとなったため、三木市地域防災計画と関連計画策定担当である危機管理課と公募委員（女性）2名へのヒアリングを実施し、地域防災計画修正と関連計画策定までの女性の参画プロセスについて調査した。それらをもとに三木市地域防災計画と関連計画に男女共同参画の視点がどのように反映されるに至ったかを考察した。最後に兵庫県内の自治体アンケートから得られた結果と三木市の策定プロセスからの知見と今後の課題をまとめた。

3. 兵庫県地域防災計画と関連計画内の男女共同参画

兵庫県の平成19年度修正の地域防災計画（地震災害対策計画）では、男女共同参画に関連する記述は以下のとおりである。

第2編 災害予防計画、第7節 火災予防対策の推進、第1款 出火防止・初期消火体制の整備には（2）非常備消防「地域における消防防災の中核として重要な役割を果たす消防団について、団員数は全国最多だが、年々減少傾向が見られる。そのため、市町は、施設・設備の充実、青年層・女性層の団員の参加を促進するとともに、機能別団員・分団の制度導入を行い、積極的に増員に努める。」とある。

次に第2節の自主防災組織の育成の項目において、以下のように書かれている。②編成上の留意点「女性や若者の参加と昼夜別々の組織編成」(4)「その他自主防災組織は、事業所の防災組織、婦人防火クラブとの一体的な活

動体制づくり、少年消防クラブ、幼年消防クラブ等の育成協力など、民間の防火組織と連携を図るとともに、女性の地域防災活動への参画の促進にも配慮することとする。」また育成強化対策の項目においては「県、市町は、県内全域における自主防災組織の結成を促進するとともに、その活動の活性化を支援することとする。その際、女性や若者の参画促進やリーダー育成に努めることとする。」と記載されているが、581ページにわたる計画の中で「男女共同参画」という言葉自体は使用されていない。

しかし平成24年6月の災害対策基本法の改正と防災基本計画の修正（平成24年9月）がなされ、防災基本計画には「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必要がある。」とし、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、消防団、自主防災組織、自主防犯組織の育成強化の中では男女のニーズの違いの配慮、避難所運営における女性の参画と具体的な配慮事例をあげている。またその他にも防災まちづくりや応急仮設住宅においての女性等の活用を記載するなど様々な点において男女共同参画の視点が入れている。これを受けて兵庫県の地域防災計画では男女共同参画に関する表記は「計画の基本的な考え方」において「多様な主体の協働により立ち向かう防災の推進県民、民間団体、事業者、行政機関等、多様な主体が相互に連携しながら協働して防災の取組みを推進することとする。その際、男女共同参画の視点から、地域防災計画修正や避難所運営等の応急対策、復旧・復興対策など、災害対策のあらゆる場・組織における女性の参画を促進することとする。併せて、障害者、高齢者等の災害時要援護者の参画を促進することとする。また、救援物資、避難所の設置・運営等の対策面において、災害時要援護者や女性や子育て家庭のニーズに配慮することとする。（第1編総則）」といった国の防災基本計画に則った記載がある。

同時に平成25年度に修正された地域防災計画には「まず組織体制の整備として県の防災組織体制を整備し、防災の現場における女性や高齢者、障害者などの参画の拡大を図ること」を挙げた（第2章「災害応急対策への備えの充実」）。そして第2節「研修・訓練の実施」では、「男女のニーズの違い等に配慮した訓練の実施、自主防災組織の訓練に災害時要援護者や女性の参画を得て実施に努めることとする」とした。第11節「避難対策の充実」に避難所管理・運営マニュアルの作成に努めるよう求めている。「備蓄体制への整備」では、生活必需物資の項目に「幼児、女性、高齢者等を対象とした物品については、対象者や使途を考慮して数量を見積もることとする」とした。

次に第3章「円滑な災害応急活動の展開」第4節「避難対策の実施」として、避難所の運営への女性の参画、避難時の男女のニーズの違い等個々の状況に応じた十分な配慮を行うよう市町に求め、女性のニーズ例として女性専用物干し場、更衣室や授乳場所の確保、生理用品や女性用下着の女性による配布、トイレや安全確保への配慮、女性が相談できる場づくり等具体的な対策例を挙げている。最後に第5編の「災害復興計画」では「復興計画の策定に関して多様な行動主体の参画と協働」をあげ、女性や災害時要援護者の参画を促進している。

これに併せて平成13年に作成されていた「避難所管理運営指針」も修正され、その策定のポイントのひとつとして女性の視点の反映が挙げられており、避難所運営において女性の視点や参画の重要性、物資のニーズについての違いなど様々な点が明記されている。以上のように

兵庫県地域防災計画修正版では国の計画に伴って、より具体的な男女共同参画の視点に関する配慮が促進された。また兵庫県の防災会議に女性委員はいなかったが災害対策基本法改正に伴い、委員55名に兵庫県男女共同参画センター所長、兵庫県看護協会会長と共に、自主防災組織・学識経験者ら3名が加わり女性委員数は合計5名となっている。

4. 兵庫県内41市町における地域防災計画と関連計画における男女共同参画

(1) 調査目的

東日本大震災以降、多くの自治体で地域防災計画の修正作業が行われており、全国的にも被災三県の沿岸市町村を除く市町村588団体中、130団体において修正の検討が始まっている¹¹⁾。兵庫県内の自治体においても平成25年3月31日時点で17自治体が平成24年に修正を行っており、8自治体が平成25年修正予定としている。これらの状況を把握し、男女共同参画の視点がどのように取り入れられているかを分析する。その中でも修正を既に行なったと回答した市町を中心に修正主体、参考とした上位計画を問うた。同時に修正以前と修正後において防災会議委員の変更があったかを聞き、その男女比を把握した。そして女性委員の増加が男女共同参画の視点の記述に影響を及ぼしているかを考察した。

アンケート調査を実施する際に自治体の回答者が各市町の地域防災計画の状況や女性委員数を比較、評価されるのであれば回答しにくいという意見があり、全体の傾向を把握することが目的であるため、事例としてあげる三木市以外は市町名を公表しないことを前提として回答を得た。

(2) 調査結果

アンケート調査は平成25年8月20日～9月6日に兵庫県防災企画課の協力を得て、メールとファックスにより兵庫県内41市町へと送付した。その結果は図1から図7のとおりであった。

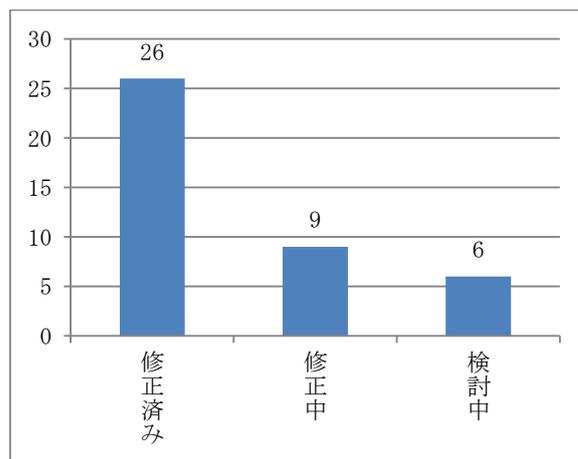


図1 地域防災計画の修正状況 (N=41)

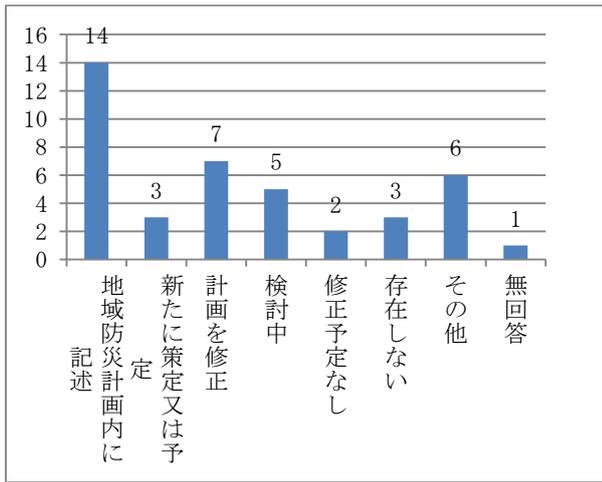


図2 備蓄計画の修正または策定状況 (N=41)

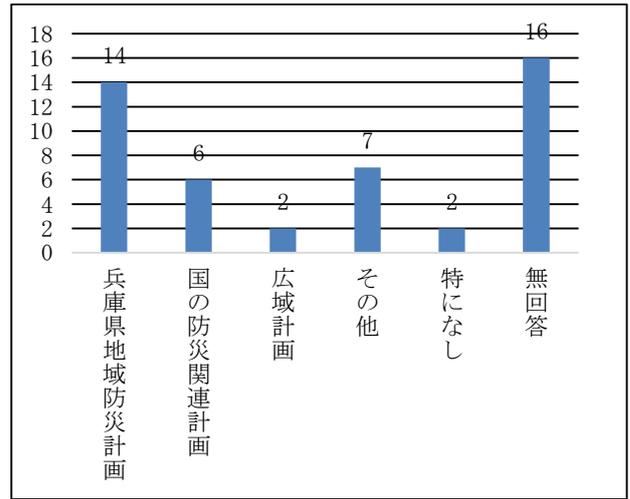


図5 修正の際に参考とした上位計画 (複数回答)

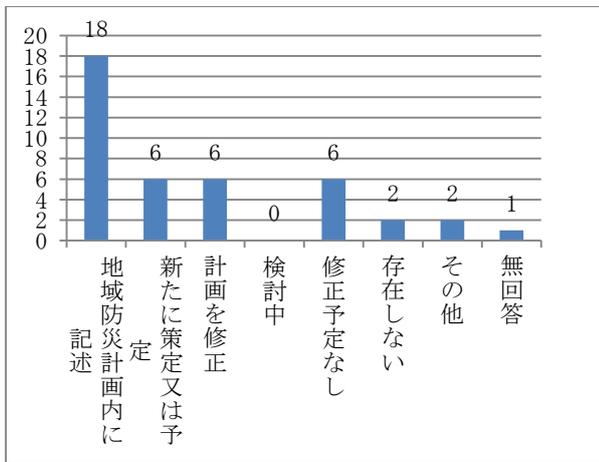


図3 避難所設営・運営計画の修正または策定状況 (N=41)

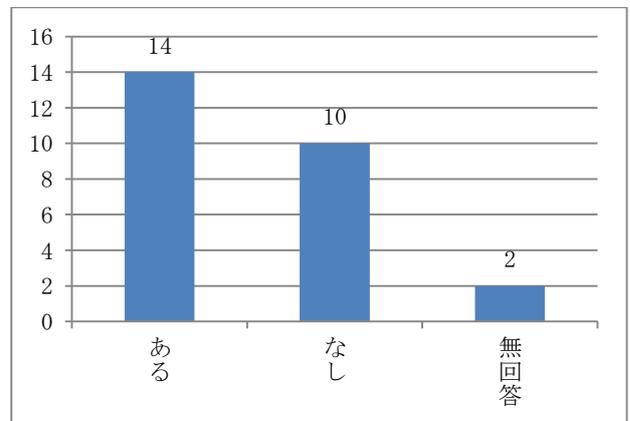


図6 男女共同参画の視点に関しての変更又は追記 (N=26)

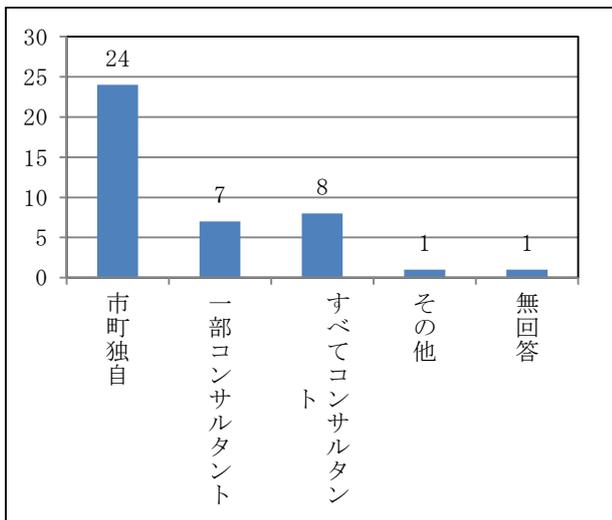


図4 地域防災計画が修正済み、修正中、修正予定の場合、修正作業の主体者 (N=41)

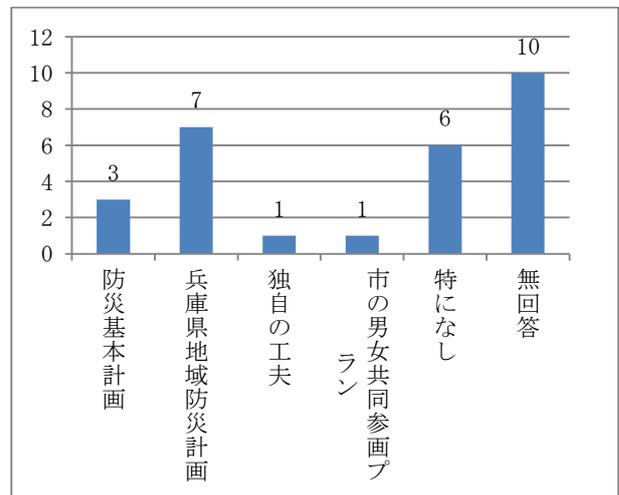


図7 男女共同参画視点を修正する際に参考とした上位計画 (自由記述)

表1 防災会議の女性委員の割合と修正状況とその内容分析

	東日本大震災後の女性委員			東日本大震災前の女性委員				防災会議以外で市民が修正プロセスに関わる機会があるか。	基本的な考え方	備え	備蓄	避難所運営計画	具体的な配慮方法
	委員数 a	女性 b	率 (%) b/a	委員数 a	女性 b	率 (%) b/a							
													市町独自のオリジナル文章がある：○ 兵庫県地域防災計画と同等レベル：△ 記載なし、具体的ではない：×
三木	30	9	30.0	30	0	0.0	修正済み	ワークショップ	○	○	○	○	○
2	36	8	22.2	40	7	17.5	修正中	防災会議女性専門部会設置	-	-	-	-	-
3	39	6	15.4	35	3	8.6	修正済み	パブリックコメント	△	△	×	△	○
4	29	4	13.8	28	3	10.7	修正済み	女性目線の判断可能な学識経験者を防災委員に選定	△	△	○	○	○
5	29	4	13.8	25	2	8.0	修正中	パブリックコメント	-	-	-	-	-
6	22	3	13.6	20	1	5.0	修正済み	特になし	×	△	×	△	×
7	40	5	12.5	40	5	12.5	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-
8	25	3	12.0	20	0	0.0	修正済み	特になし	△	△	×	×	△
9	28	3	10.7	25	0	0.0	修正済み	防災会議	×	△	×	△	△
10	67	7	10.4	64	4	6.3	修正済み	防災会議に防災部会設置・パブリックコメント	×	△	×	×	×
11	29	3	10.3	29	1	3.4	修正済み	特になし	×	△	×	△	△
12	29	3	10.3	29	1	3.4	修正済み	特になし	×	△	×	△	△
13	40	4	10.0	28	2	7.1	修正済み	特になし	×	△	△	×	△
14	30	3	10.0	36	4	11.1	修正済み	特になし	×	△	×	△	△
15	45	4	8.9	40	0	0.0	修正済み	特になし	○	△	△	△	△
16	38	3	7.9	36	2	5.6	修正済み	特になし	×	△	×	×	×
17	28	2	7.1	23	0	0.0	修正中	パブリックコメント	-	-	-	-	-
18	30	2	6.7	30	2	6.7	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-
19	30	2	6.7	31	0	0.0	修正済み	特になし	△	×	×	×	×
20	45	3	6.7	30	2	6.7	修正済み	パブリックコメント	×	△	△	×	×
21	35	2	5.7	29	2	6.9	修正済み	パブリックコメント	×	×	×	△	△
22	37	2	5.4	33	0	0.0	修正済み	特になし	△	△	△	△	×
23	58	3	5.2	60	2	3.3	修正済み	特になし	△	△	×	×	△
24	20	1	5.0	21	0	0.0	修正済み	パブリックコメント	×	△	×	×	×
25	20	1	5.0	20	1	5.0	修正中	特になし	-	-	-	-	-
26	21	1	4.8	21	1	4.8	修正済み	特になし	△	△	×	△	×
27	21	1	4.8	-	-	-	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-
28	26	1	3.8	25	0	0.0	修正済み	特になし	×	×	×	△	×
29	29	1	3.4	28	0	0.0	修正済み	特になし	×	△	×	×	×
30	29	1	3.4	30	1	3.3	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-
31	30	1	3.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
32	33	1	3.0	33	1	3.0	修正中	特になし	-	-	-	-	-
33	36	1	2.8	-	-	-	修正中	特になし	-	-	-	-	-
34	30	0	0.0	30	0	0.0	修正済み	パブリックコメント	-	-	-	-	-
35	28	0	0.0	28	2	7.1	修正済み	特になし	△	△	△	×	×
36	31	0	0.0	-	-	-	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-
37	19	0	0.0	19	0	0.0	修正済み	パブリックコメント	△	△	×	×	×
38	19	0	0.0	19	0	0.0	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-
39	16	0	0.0	-	-	-	修正中	パブリックコメント	-	-	-	-	-
40	16	0	0.0	-	-	-	修正済み	特になし	×	△	×	×	×
41	-	-	-	19	0	0.0	修正検討中	特になし	-	-	-	-	-

上記表1は41市町における防災会議の女性委員数を東日本大震災前後で比較し、修正状況を確認した。そしてその修正プロセスにおいて防災会議以外で市民が策定プロセスに関わる機会、例えばパブリックコメントの募集等があったか否かを記した。そして地域防災計画を修正済みと回答した26市町のアンケート回答とその地域防災

計画を基に兵庫県の地域防災計画と照らし合わせて「男女共同参画」や「女性」の視点や配慮の記載事項を評価した。修正中又は修正予定の市町に関しては今後変更がなされることから評価対象から除外したため修正済みの26市町のみを対象としている。各市町において兵庫県の地域防災計画に掲載されている事柄（・備えの充実、・

備蓄、・避難所運営への参画、・具体的な配慮の方法)が「入っていない又は具体的ではない(×)」、「ほぼ同様の文言で入っている、又は少し入っている(△)」、「それ以上のオリジナル文章が、基本的な考え方(総則)の中に入っている(○)」の分類分けを行った。例えば、基本的な考え方に兵庫県地域防災計画と同じ文章が入っているか、なんらかの「男女共同参画に配慮する」といった事項が記載はされているものに関しては△とし、標記がない場合は×、それ以上に男女共同参画や女性の配慮に関して、具体的に書かれている場合は○とした。備え、備蓄も同様であり、避難所運営参画に関しては、避難所において女性の参画の必要性を記載しているところは△とし、具体的ではない、又は記載されていないところを×とし、それ以上の視点から書かれているところを○とした。具体的な配慮方法とは兵庫県地域防災計画に記載されているように避難所における配慮の具体例が記載されているかを評価しており、記載がない場合は×、兵庫県と同様程度のものに関しては△、それ以上の記載量がある市町を○とした。

(3) 分析結果

東日本大震災以降、地域防災計画は26市町によって既に修正されたことが図1の通り明らかとなった(平成25年8月現在)。また現在修正中のものはすべて平成25年度内の完成が予定されており、それらを合計すれば25年度中には35市町で修正される。また多くの自治体において地域防災計画の中に備蓄計画(14市町)を盛り込み、既に修正している。また別に策定したり予定しているのは3市町、備蓄計画そのものを修正した市町は7市町あることがわかった。その他と回答した市町は、例えば南海トラフに関する計画や広域防災対応計画に含んでいるとアンケートで回答している(図2)。避難所開設・運営計画は18市町が地域防災計画に既に盛り込んでおり、また別に策定したり策定を予定しているところも6市町あることがわかった(図3)。また図4のとおり、地域防災計画の修正業務をすべてコンサルタントに委託したのは8市町のみであり、多くが市町独自(24市町)又は一部をコンサルタント(7市町)とそれぞれの担当課が主体となって作成していることが明らかとなった。それらを作成する際には兵庫県地域防災計画を参考としたと14市町が回答し、国の防災関連計画は7市町であった。独自で修正作業を行う市町にとっては県レベルの地域防災計画が国の防災関連計画より参考情報となされたことがわかる(図5)。

男女共同参画の視点に関しては修正したと回答したのは14市町あり(図6)、それらの市町が参考とした上位計画は防災基本計画又は、兵庫県地域防災計画であったことが自由記述から得られた(図7)。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・復興の取組指針は発表されたのが5月であり、調査時期の9月の時点ではまだ市町レベルまで届いていないことが推測される。

更に表1でわかるように、東日本大震災後に防災会議の女性委員を増やした市町は22市町(1市は未定のため40市町中)と大幅に増加した。また既に地域防災計画を修正した26市町の中では19市町において増加している。しかし、それら26市町の地域防災計画での男女共同参画に関する記載内容は市町間に大きなギャップがあることがわかる。基本的な考え方では男女共同参画の視点を独自で記載しているのは2市町のみが○で、兵庫県の地域防災計画の文言または同様レベルが8市町のみ△と、多

くは男女共同参画について触れられていない。「備え」の項目では地域住民の若者や女性も含めた訓練体制を入れたところが多かったため21市町が△となっている。しかし一方で備蓄に関しては記載しているところは少なく、独自に記載したのは2市町が○、兵庫県地域防災計画と同様が5市町のみが△であった。避難所開設・運営に関しては、兵庫県の地域防災計画の一部箇所を掲載するのみのところもあれば、市町独自の方法によって男女共同参画の視点や、女性に関する配慮などを多く盛り込んでいるところがあった。

その修正方法をみると、市町独自の文章が多く入っている市町は既存の防災計画修正の際に、女性団体や防災会議女性委員との個別の議論をする機会等を設けたり、女性部会からの提言書を反映させるような独自の取組みをしたり、学識経験者を任命する際に女性目線の視点を入れられるかといったことを考慮している。41市町中女性委員の比率が1位(30%:30人中女性9人)の三木市は下記の事例のように地域防災計画と関連計画修正の際に独自の取組みを実施している。一方で、女性委員が一人も入っていないのが7市町あり、それらのうち3市町においては既に地域防災計画の修正がなされている地域であった。これら3市町の地域防災計画を確認すると、兵庫県地域防災計画に掲載されている多様な主体の協働についてや、自主防災組織の編成、育成強化対策などの文面がほぼ同様に記載されている。または修正前の地域防災計画に変更がなく、婦人防火クラブや婦人会の協力を得るといった文面のみのものである。

このように東日本大震災前と比較して防災会議の女性委員数は大幅に増えている。しかしながら増えたとしても男女共同参画の視点が入った地域防災計画になっていとは限らない。また女性委員がゼロの地域でも兵庫県の地域防災計画の文言が同様に入っており、表1では△となっている。防災会議に女性委員を増やすことで男女共同参画の視点が必ずしも配慮された地域防災計画が策定されるとは言えないことが明らかとなった。パブリックコメントについても同様で、10市町で地域防災計画についてのパブリックコメントの機会が設けられているが、それらの市町において男女共同参画の視点が反映されたものになっていとはいえない結果となった。それではどのような修正プロセスがあれば男女共同参画の視点で配慮された地域防災計画の修正が可能となるのか、地域防災計画の中にオリジナルの文章が多く掲載されていた兵庫県三木市の事例を次節では取り上げ、その修正プロセスを考察する。

5. 三木市地域防災計画における参画のプロセス

(1) 地域防災計画と関連計画の概要

平成18年度に策定された三木市地域防災計画は、風水害等対策計画(及び水防計画)編、地震災害対策計画編、大規模事故対策計画編(及び資料編)の3分冊で構成されていたが、東日本大震災の教訓から「想定外」を想定した被害想定の見直しを実施した。地域防災計画は「総則」「災害予防」「災害応急対策」「災害復旧計画」「災害復興計画」と5部編成になっている。それに引き続き、備蓄計画、受援・応援計画、避難所開設・運営計画、業務継続計画がそれぞれ策定されている。

三木市のこれまでの被害想定では山崎断層帯を想定とした地震であったが、今回の修正案からは市独自で山崎断層帯(主部北西部)、山崎断層帯(主部南東部)、及

び草谷断層が3連動して地震が発生することを想定した内陸型地震最大級のマグニチュード8.0とすることとした。その見直しによって市内全域において震度7又は6強となることが想定され、人的被害として死者1,000人、建物全壊約16,400棟(約32%)と高い数値となった。これらの想定に対して市民の命を守るために地域防災計画が改訂されることとなり、また東日本大震災で注目された女性や障害者、高齢者などの視点を配慮した避難所運営や備蓄計画を明記した計画が必要であると認識するに至った。

(2) 防災委員の体制変更と意見集約方法

三木市の防災会議委員は30名を定数としこれまでの全員が男性であった。しかし、平成24年度の審議会等委員の選任に関する指針によって、すべての審議委員に女性委員を40%登用する目標が定められた。それにより防災委員についても議論がなされ、定数30名を変更せず、これまで委員として入っていた市の部長級をオブザーバーとして位置づけることで新たに11名の委員を加えることとなった。新たに加わった委員は、自衛隊、区長会、民生委員、女性団体(三木市女性団体連合会)、男女共同参画相談員、社会福祉協議会の女性職員、公募委員(女性)4名、女性有識者である。これにより女性委員はゼロから9名となった。女性委員を公募するため三木市では平成24年3月1日から5月1日までに記者発表、広報紙、ホームページによって募ったが、期限内の公募はなかった。そのため、自主防災連合会や、男女共同参画センター運営委員、障害者団体に直接声をかけ、推薦を経て4名の女性が委員に就任した。しかし任期途中で1名が市外移転となったため途中から3名となった。

平成24年5月31日に第1回防災会議が開催された。そこで委員によって今後の地域防災計画の見直しが確認され、またそのために第2回防災会議までの間に女性団体と障害者団体との意見交換会を行い、その意見を地域防災計画に反映できるかを検討することも承認された。これを受けて、危機管理課は男女共同参画センター相談員と共に女性との意見交換会(2回)、障害者団体との意見交換会(3回)を開催した。筆者は下記女性との意見交換2回分の議事録を危機管理課から入手するとともに、担当係と参加した女性防災委員からヒアリングをした。

(3) 第一回意見交換会開催

日時：平成24年6月26日

出席者：18名

第一回意見交換会には防災会議委員の団体の他、女性団体連絡協議会に加盟している団体や三木市職員の参加を得て、18名で開催された。まず三木市男女共同参画センター相談員より阪神・淡路大震災や東日本大震災の際の被災地の状況を説明する講話があり、災害直後の避難について話し合わせ、乳幼児を抱えている場合、障害者を抱えている場合の避難の際に大切なこと、そして自治会との連携についての現状について話し合われた。そして、図8のような意見と市への提案がなされた。

(4) 第二回意見交換会開催

日時：平成24年7月31日

出席者：17名

第二回意見交換会は避難所と仮設住宅期の対応について話し合われた(図9)。その中で避難所運営や在宅支援については平常時の防災活動と深く関係することが話

第一回意見交換会

<1班：乳幼児を抱えている場合>

- 乳児(自宅にいる)－保護者(母)と一緒に自宅にいるので避難所への誘導については問題ないと考えられる。
- 幼児(自宅にいる)－(1)と同様。
- 保育園、幼稚園－先生の指示により避難する。現状、保護者への連絡等は個別対応であり、メール連絡できるよう移行中。
- 小学生－先生の指示により避難する。現状、保護者への連絡はメールで一斉送信の対応がされている。引き渡し訓練も実施されている。

<2班：障害者を抱えている場合>

- まず避難するべきか、家の中で待機するべきか冷静な判断が必要。
- 障害者といっても知的、身体、精神など様々あり、外見からでは障害がわからない場合もある。日頃から地域とのつながりが大切。
- 耳の不自由な方への情報伝達方法を考える必要がある。
- 地域でも障害者の把握は難しい。

<3班：自治会との連携>

- 自治会によって対応ができる所とできない所の差がある。
- 新興住宅の自治会では女性も多いが、旧体質の自治会では女性役員はほとんどいない。実際に昼間に家にいることが多いのは女性や子どもたちである。
- 現在婦人会もなくなってきているが、災害時においては日赤奉仕団として活動。

市への提案

- 保育所を乳幼児のいる家族を対象とした避難所として活用できないか。
- 保育所にもテレビなどを設置して情報入手手段の確保をしてほしい。
- ミルクなど乳幼児に必要なものの確保(配給)してほしい(あそこにいけばミルク・おむつがあるとわかれば安心する)。
- 小学校などの避難所においても空き教室などの部屋を乳幼児用で使用できないか。
- 車イスマップ(アクセスが可能な場所を示すマップ)などがあればよい。
- 携帯電話メール等の更なる活用で情報伝達手段の確保をしてほしい。

図8 第一回意見交換会で出された意見

し合われた。そして仮設住宅、復興についても長引く仮住まいのなかで心の問題をどうするか、子どもがいる場合はどうかといった東日本大震災の事例を話し合いながら様々な視点から議論がなされ、復興では住民の助け合いとともにきめ細かい行政の支援が求められることが確

認された。

<p>第二回意見交換会</p> <p><1班：避難所></p> <ul style="list-style-type: none">- 自主防災組織の構成員に女性が少ないので女性を入れることが必要ではないか。- いざというとき、男性は会社から帰ってくるができないのではないか。- 地域にいる女性のコミュニケーション能力やネットワーク能力を生かすことが重要。- 避難所に女性専用の相談デスクを設置するといったことも必要。
<p><2班：在宅者への支援></p> <ul style="list-style-type: none">- 物資や情報が届きにくい。- 家が残っている被災者が物資をもらいにくいのに遠慮がちになるということが東日本大震災ではあった。- 市に要請した家よりもまだまだ実際に支援の必要がある家が別にあった。どこに支援を要請したらよいかという情報の周知ができていないかは疑問。
<p><3班：仮設住宅への支援></p> <ul style="list-style-type: none">- 仮設住宅の世帯状況を調査し、様々な世代の代表を出してそれぞれのニーズをくみ取ることが必要。- 孤独や不安を軽減するために共有できるスペースを増やす。- 巡回診療や御用聞きを兼ねた移動販売車があればよい。
<p>全体：復興について</p> <ul style="list-style-type: none">- お金と仕事の問題となるので働く場の確保と起業支援などが大切。- 心の問題－虚無感からの脱出。- 子どもたちの心のケア。

図9 第二回意見交換会で出された意見

6. 三木市地域防災計画と関連計画への反映

(1) 地域防災計画

上記の話し合いから議論された内容のうち、地域防災計画に反映可能な事項を危機管理課職員が改訂版の中で明記し、改訂版案に反映された。

これまでの地域防災計画に大きく変更されたのは、第1部総則に「女性の視点を踏まえた防災計画の作成」と独立項が設けられた。それによって以下のように東日本大震災で明らかとなった問題点3点が記述された(P.18)。

- ① 平時における防災の検討や避難所運営等災害現場の意思決定に、より多くの女性を参画させる必要があること。
- ② 防災・震災対応に女性の視点からの配慮が必要なこと。
- ③ 避難所等において、「炊事や洗濯、掃除などは女性の役割である」というような固定観念が強まったこと。これらの問題を解決するため、本計画は、女性

の視点を踏まえた防災対策に留意する。特に、物資の備蓄や提供及び避難所運営においては、女性の視点での考えを反映させる。

そして以下のように女性団体らとの意見交換会を受けて備蓄計画と避難所開設・運営計画に女性の視点が反映される結果となった。

(2) 備蓄計画

生活必需品の備蓄については、「備蓄項目は、毛布(2枚/人)、ブルーシート等とする。また、紙おむつ、生理用品等は、最低限の数量を保育園やデイサービスセンター等に備蓄する。」また「下着、トイレトーパー、タオル、ポリバケツ、カセットコンロ用ガスボンベ、乾電池等とし、紙おむつや生理用品の不足分についても市内の協定業者から調達する。」とし、その品目及び備蓄目標数量については、粉ミルク、哺乳瓶は市立保育所(4園)の年間消費量を目安とし、各保育所に備蓄をする。不足分については協定業者から調達する。哺乳瓶は粉ミルクと共に適切な数量を保育園及び市役所で備蓄する。粉ミルクについては賞味期限が1.5年であることから随時保育園において使用される。また紙おむつについても同様に保育園での備蓄を行う。生理用品に関しては「避難者の10歳～55歳の女性の割合を考慮し、適当な数量を備蓄する。不足分については協定業者から調達する」と記載された。またプライバシー保護、授乳場所や高齢者等のおむつを替える場所等の確保のためパーテーションについても備蓄目標数量が設定されている。

(3) 避難所開設・運営計画

計画では女性に関する記述が修正され、避難所開設が長期にわたる場合、運営組織に複数名の女性委員を選定し、意思決定に参画させるとし、特に、女性のプライバシー保護や妊産婦、高齢者及び子どもたちに留意した対応を行うと明記されている(P.9)。そして(8)女性への配慮として、1)居住スペース等における配慮、2)更衣室等に関する配慮、3)トイレに関する配慮、4)洗濯等に関する配慮、5)風呂、シャワーに関する配慮、6)女性相談窓口に関する配慮、7)女性専用の物資配布体制、8)女性の生活スペースの安全確保という項目も記述されている。また仮設トイレの設置については、「必要に応じて女性専用トイレを設置し、その数は、男性1に対して女性3の割合を基本とする。」と国際スタンダードであるスフィアプロジェクトに準じた計画を明記していることは特徴的である。

(4) 公募委員へのインタビュー

防災会議に今年度より参加した公募の女性2名を危機管理課より紹介を受け、ヒアリングインタビューを平成24年7月2日に実施した。ヒアリングでは防災委員に就任した経緯、地域防災計画策定に関わった感想を聞いた。

<公募女性①>

就任の経緯は「県の男女共同参画センターの運営委員をして、三木市の男女共同参画の策定委員をしていた。そこで男女共同参画アドバイザー養成塾に参加する機会があり、女性と災害の話聞き興味を持っていたところ、男女共同参画センター運営委員の関係で声掛けがあったのでやってみようと思った。」ということであった。また防災委員になってみて「正直、防災会議の場で発言はできない(雰囲気的にしにくい)。でも意見交換会で提案

した保育園のミルクの備蓄などが、備蓄計画に反映されているのを見て、とてもうれしく思った。また会議に出席することは自分自身にとって勉強になることが多かったの、そこで得たことを地域の人にどう知らせていくかということが課題だと感じる。」と話した。

<公募女性②>

就任の経緯は「子どもが障害を抱えているため、障害を持つ子どもの親が集まって活動する団体に所属している。その団体から推薦を受けたので何か役立てるのであればと思って応募することになった」ということであった。また委員になってみて「防災会議に出ることで地域で行われている防災の取組みを知ることになった。命のカプセルの取組みなど、自分の知らないことを知る機会になりとてもよかったです、それを自分の所属する会の広報紙に掲載することにもつなげることができた。」と話した。

両者は自ら率先して応募したわけではなく、関係団体からの話を受けてということであったが、実際に就任してみると自分自身にとって勉強になり、それを周囲の人々へ広めていきたいという思いを強くしたと共通した意見を持っていた。また防災会議ではない別の意見表明の場があり、そこで話し合われたことが地域防災計画に反映されているのを見てさらにうれしかったと話している。

(5) 考察

兵庫県内において防災会議の女性委員がもっとも多く、かつ男女共同参画の視点が配慮されている地域防災計画を策定している三木市の事例から、防災会議に女性委員を増やすことにあわせてその修正プロセスに参画することが重要であることが明らかとなった。特に有識者ではない、一般女性たちにとって防災会議で発言をすることは難しいことも明確になった。しかし、危機管理課の主催したワークショップ内で発言した生活に身近な問題（子どもや障がい者の避難時の問題等）が認知され、それらが地域防災計画に反映されている。当初粉ミルクなどは賞味期限の問題等もあるため記載を躊躇した行政側もワークショップでの意見を受けて、地域防災計画への記述について努力がなされた。このように三木市では地域防災計画の修正プロセスにおいて提言された案をいかに計画内に記載をするか行政側の努力があったことがわかる。しかし男女共同参画の視点が多く入った地域防災計画ができたとしても、それに基づいて行動する危機管理課以外の行政職員がその必要性を理解していなければ、実効的なものとはならないことは課題としてあげられる。

また、公募委員の女性限定募集という全国的に珍しい取組みがなされているものの実際は募集ゼロであったために、推薦された女性が応募したという現実もあり、女性たちが公募委員に応募するにはホームページや広報誌での広報だけでは集まらないという現状がある。毎年新しい公募委員の募集を予定しており、今後、公募委員経験者に新たな活躍の場を広げられるかといった課題も残る。そのため公募委員の女性たちや地域住民代表で防災会議に関わった人々には人材バンクのような形で登録してもらい、今後の地域の防災事業に積極的に関わられる機会を設けることが考えられる。そこから今後、策定が開始される地区防災計画への策定プロセスに行政と一緒に加わってもらい関われる地域の人材として活用することが重要である。

7. 結論

本論文はまず兵庫県内 41 市町での地域防災計画と関連計画における男女共同参画の視点についての現状を分析した。その中で兵庫県三木市の地域防災計画と関連計画には男女共同参画の視点が多く入っている特徴があることが明らかとなった。これらを分析した結果、地域防災計画並びに関連計画における男女共同参画の具体化のために以下を推進することを提案する。

(1) 女性委員の増加

アンケート調査から防災委員の女性数が、東日本大震災以前より増加したところが兵庫県内 41 市町中 22 市町あることが明らかとなった。行政の中で女性委員を入れる必要性が認識され始めたと考えられる。これまで女性委員がいなかったところへ、女性委員を入れたり、または本視点に理解をもった有識者を入れることで、男性委員にとっても必要性が理解される機会となる。そしてこれまでに男性だけでは気づけなかった視点も指摘される機会ともなることから、今後は男女同等に委員が増えるような取組みが必要とされる。

(2) 有用な参画プロセスの必要性

女性委員の割合を増加させれば、すべての地域防災計画に男女共同参画の視点が多く反映されるというわけではないことが分析からも明らかとなった。三木市のように女性の委員の公募やワークショップを事前に行ったり、他市のように女性部会を設置し議論するなど、有用な女性参画プロセスを重視した地域は地域防災計画に男女共同参画の視点が多く入っている。男女共同参画の視点をどのように取り入れるかは、男性職員の多い危機管理担当部局や防災委員会において議論するだけではなく、女性が自由に意見を言える場を設けた市町においては具体的に反映される結果に到ったと考えられる。またこの取組みは今後策定される地区防災計画においても重視されるべき点であり、よりきめ細やかな対応が行政側に求められる。

(3) 上位計画における男女共同参画の視点の重要性

多くの自治体において、コンサルタント等外部への委託するのではなく、独自で修正作業を行っていることがわかった。またその際に参考としているのが県レベルの地域防災計画や国の防災関連計画などであった。修正の際に多くの自治体が参考としたのは兵庫県地域防災計画であり、その内容が大きく地域防災計画の内容に反映されている。防災会議委員に女性委員が入っていない市町においても兵庫県の修正に従って同様の文言が入れられていた。しかし、内閣府男女共同参画局によって示されている指針と比較すると、避難所でのプライバシーの確保や運営に女性代表者を参画させる必要性などが言及され始めた一方で、職員の体制や男女共同参画センターの役割、男女別統計の整備などについてまだ触れられていない。市町は国のそれらの計画を直接参考にし、反映していく必要があると同時に、県レベルにおいてはより積極的に国レベルの男女共同参画の視点の指針や計画を取り入れることで、今後の兵庫県内の自治体の地域防災計画にも男女共同参画の視点が反映されることにつながると思われる。

(4) 行政職員への男女共同参画意識の浸透

事例で取り上げた三木市の地域防災計画には上述のとおり多くの男女共同参画の視点が反映されている。しかし修正された男女共同参画に配慮された地域防災計画が災害時に本当に実施されるかどうかは危機管理課のみでは成し遂げられない問題である。記述された地域防災計画が実行性あるものとするには、行政職員の男女共同参画意識の浸透が欠かせない課題となる。しかし、他部署間の連携に関しては男女共同参画の視点のみならず危機管理において課題の多いところであり、それらを解決するには普段から防災訓練等を行う機会を増やし、地域防災計画について理解を深めることが必要である。それらを通して男女共同参画のように災害とは一見関係のないように考えられるテーマについても、すべての職員が災害対応に際しての必須事項として理解されていなければならない。

(5) 市民への防災教育の推進

上記の行政職員の防災意識の向上とともに必要なのが市民への防災教育の推進である。地域防災計画は行政が使用するものではあるが、その中には自主防災組織や消防団との連携、または炊き出しの際の連携など多くが記載されている。特に避難所開設、運営に関わる部分などは当然ながら避難所運営に関わる住民らも認識しておかなければならないことである。また、地域住民とともにより詳細な地区防災計画づくりが今後進められることから、行政や地域のリーダーらだけではなく、より多くの一般住民にも計画作成に関わってもらえるようきめ細かい対応が必要である。そのため毎年防災会議委員を募集し、また経験者を活用していくことは地道ではあるが市民一人一人が地域の防災活動に関わる重要な機会とも言える。また公募委員のインタビューでも明らかとなったように公募委員が別の組織に関わっており、防災会議で得た知識をそれぞれの組織で広めていく機会にもなっていることがわかった。このように男女共同参画に配慮された地域防災計画を基に地域住民レベルで防災教育を進めることで、結果的には男女共同参画の視点が入る地区防災計画へとつながっていくことが期待される。この際には必要性を適切に説明できる専門家の活用もされるべきである。そして地域防災計画、地区防災計画両方をいかに「使えるもの」としていかを考えていくことが求められる。

補注

(1) 阪神・淡路大震災に関連した災害と男女共同参画に関する報告書は例えばウィメンズネット・こうべ編：『女たちが語る阪神大震災』木馬書館、1996；中村順子他：『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、2004等がある。

(2) 例えば、山地久美子：『女性を防災・復興の主体とするための施策検討—防災会議、幹事会そして復興計画策定委員会に男女共同参画を実現するために—』GEMC journal：『グローバル時代の男女共同参画と多文化共生』pp. 16-35, 2012；大沢真理・堂本暁子、山地久美子編：『「災害・復興と男女共同参画」6.11シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を』GCOE「グ

ローバル化時代の男女共同参画と多文化共生」東京大学社会科学研究所4, ISIリサーチシリーズ46, 2012..等。

(3) 筆者が担当した行政の危機管理担当者への「災害と男女共同参画」終了後の評価レポート参照。「単語としては知っていたが内容については殆どわかっていなかったことがわかった。」「地域防災計画やマニュアルにどう生かすことができるのか課題だったので興味深い講義であった。」「男女共同参画のなんとなくのイメージがはっきりした」等。

謝辞

本研究にあたって、兵庫県防災企画局防災企画課、また兵庫県41市町の担当者、三木市危機管理課、三木市防災女性委員の皆様にご協力をいただきました。ここに記し、深く御礼申し上げます。

また、本研究は、平成24年度科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金（研究活動スタート支援））「ジェンダーに配慮した避難所運営マニュアル策定プロセスに関する研究（研究代表者：斉藤容子 人と防災未来センター）」によるものです。

参考文献

- 1) 浅野幸子：『地域防災活動における女性の活躍とこれから』、災害社会学入門、弘文堂、p. 237, 2007.
- 2) 山地久美子：『ジェンダーの視点から防災・復興を考える—男女共同参画社会の地域防災計画』、研究紀要災害復興研究、第1号、pp. 45-75, 2009.
- 3) 山崎栄一：『防災分野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—』、大分大学大学院福祉社会科学研究所紀要、第9号、pp. 53-72, 2008.
- 4) 内閣府男女共同参画局：『男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針』
<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/pdf/shishin.pdf>, 2013 (2013. 8. 19 閲覧).
- 5) 新潟大学人文学部社会学研究室：『中越地震・中越沖地震からの復興と地域のつながり—2010年度社会調査実習報告書』、p. 154. 2011.
- 6) 田村圭子他：『ワークショップによる、ステークホルダー参加型防災戦略計画策定手法の開発』、地域安全学会論文集6、pp. 129-138, 2004.
- 7) 牧紀男他：『ステークホルダー参加型地震防災総合計画策定手法の開発—マリキナ市地震防災総合計画・アクションプラン』策定の試み—、地域安全学会論文集6、pp. 111-120, 2004.
- 8) 室崎益輝：『新しい地域防災計画とこれからの防災』、季刊都市政策84、pp. 3-14, 1996.
- 9) 熊谷良雄、岡田裕行、佐藤貴：『阪神・淡路大震災以降の緊急対応への備え—都道府県での地域防災計画の改定と総合防災訓練の改善』、都市問題91、No. 6、pp. 15-32, 2000.
- 10) 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.
- 11) 山口英樹：『東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直しについて』、自治体危機管理研究、Vol. 8、pp. 51-53, 2011.

(原稿受付 2015. 9. 19)

(登載決定 2016. 1. 23)