

「第11分野 男女共同参画の視点に立った 防災・復興体制の確立」について

皆川 満寿美

早稲田大学ほか非常勤講師・埼玉県防災会議委員

男女共同参画基本計画における災害についての記述

第4次男女共同参画基本計画（以下「計画」）は、全部で12の分野から構成されており、3次計画の15分野から減少している。けれども、今回新たに置かれた分野がある。11分野の「男女共同参画の視点に立った防災・復興体制の確立」もその一つである¹。4つの政策領域のうち、「Ⅲ 男女共同参画社会の実現に向けた基盤の整備」に位置づけられている。このように、災害を独立した分野とさせたものは、もちろん、東日本大震災の経験であるが、「計画」が災害について言及するのは今回が初めてではない。以下、第4次計画第11分野に至る事実関係を記述する。

「計画」における災害についての記載は、2次計画から始まった。「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」として、「科学技術」「地域おこし、まちづくり、観光」「環境」とともに、「防災（災害復興を含む）」として言及されるようになったのである。それが3次計画では「第14分野 地域、防災・環境その他の分野における男女共同参画の推進」としてタイトルにも登場、成果目標として「女性委員のいない都道府県防災会議の数」（2009年で13だったが、2013年に0を達成）、「全国の女性消防団員」（2015年に10万人を目標としたが、2010年で19,103人、2014年で21,684人と、目標からははるかに遠い状態である）を掲げた。

そのきっかけは、1995年1月17日の阪神淡路大震災である。「ウイメンズネット・こうべ」などの女性への支援活動があったのだが、そうした活動について、男女共同参画会議に置かれた監視・影響調査専門調査会の「影響調査事例研究ワーキングチーム」が、2002年～2003年に、影響調査の事例研究の一つとして、有識者ヒヤリングを行い、報告書にまとめた²。そこでは、下のように、被災時の女性の（また、男性の）困難について記載されており、このようなことから、男女共同参画基本計画への記載が考えられるようになっていったという（原2011:63,67）。

みながわ ますみ

お茶の水女子大学大学院博士課程単位修得退学。専門分野は、ジェンダー研究、エスノメソドロジー。1993年より首都圏の複数の大学で非常勤講師をつとめる。

近著に「第3次男女共同参画計画改定／第4次男女共同参画基本計画策定について」『ジェンダー法研究』第2号（信山社出版、2015年）。

「政策を読み解く」（『女性展望』公益財団法人市川房枝記念女性と政治センター）、「Break the Status Quo～次世代のために」（『毎日ウィークリー』毎日新聞社）をそれぞれ連載中。

1. 災害弱者としての女性

○死者数では女性は男性に比べ約1,000人多く、女性は男性の約1.5倍であった。

2. 被災後の男女の異なる状況やニーズ等

- 水道、ガス、電気などライフラインの途絶により、水や食糧の確保、家の片付け、補修の手配など衣食住の生活を維持するための家事負担が激増し、及び医療・福祉施設が機能しなくなったことで病人、幼児、老人、障害者に対する家族的な責任(介護や同居等)が激増したが、負担の殆どが女性に集中し、ストレスや精神面に不調、例えば PTSD (心的外傷後ストレス障害)が生じた。
- 交通機関がマヒした状態でも男性には職場に早く復帰するという期待や、宿泊勤務等による負担がかかった。
- 避難所や仮設住宅等における新しい環境になじめない男性のアルコール依存症や孤独死が増加した。

3. 配偶者に対する暴力、性犯罪など平常時の問題がより凝縮して現れた

- 避難所や仮設住宅等で安全性やプライバシーが十分でないために性犯罪等が増加した。
- 解雇等生活不安や焦燥感から配偶者に対する暴力が増加した。(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 2003:11-12)

こうした把握もあり、2004年10月の新潟県中越地震の際には、男女共同参画局は、現地対策本部に「女性の視点」担当職員を派遣し、新潟県等に相談窓口を設置、男女共同参画局長は、防災担当統括官に「防災行政における男女共同参画の視点の反映」を提言した³。内閣府防災も対応し、2005年7月、中央防災会議は、「防災基本計画」に、「女性の参画・男女双方の視点」を明記、2008年2月には、「防災基本計画」への追記(「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」)が行われた。

東日本大震災の経験

このように、国の計画では災害政策への男女共

同参画視点の取り入れが行われていたが、2011年3月11日の東日本大震災では、これらの記述が適切に機能したとは思われない。避難所設置の指示を始めとして、災害の現場での対応は、基礎的自治体としての市区町村が担うことになるが、東日本大震災では、庁舎も津波に襲われ、首長を含む多くの職員を亡くした自治体もみられたのである。また、全国知事会男女共同参画特別委員会は、2008年に「女性・地域住民からみた防災施策のあり方に関する調査」を実施していたが、その結果を知る者には、避難所での女性や子ども、障害者に厳しい状況が想像できた⁴。

発災後、男女共同参画局は何度か通知を出し(3月16日発出「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応について(避難所等での生活に関する対応の依頼)」など)、また、被災地に交代で職員を送り、状況の改善に尽力したが、災害の規模の大きさもあり、万全にはいかなかったであろう。3度繰り返されているこうした状況について訴え、また、復興政策に男女共同参画の視点を組み込むべきと、3ヶ月後の6月11日、日本学術会議講堂で、「『災害・復興と男女共同参画』6.11シンポジウム」が開催された⁵。東日本大震災復興構想会議には女性委員は一人しか入らなかったが、6月24日に成立した東日本大震災復興基本法第2条「基本理念」第2項において、「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」とされ、「復興への提言～悲惨のなかの希望」(2011年6月25日)、「東日本大震災からの復興の基本方針」(7月29日)に男女共同参画関連の記述が入った。また、「東日本大震災復興対策本部」事務局に男女共同参画を推進する体制が設けられ、復興庁発足後は、男女共同参画班として活動している。

全国の男女共同参画センターも、直接間接に被災者支援の事業を実施したが、全国女性会館協議会は、2011年4月より有志による募金事業(東日本大震災女性センターネットワーク募金)を開始、これを原資として各センターへの助成を行った。2013年からは「男女共同参画センター防災・復興全国キャンペーン」を展開、災害関連施設としての

位置づけを確立しようと努力を重ねている。また、国際NGOオックスファムジャパンの援助により、民間の中間支援団体として「東日本大震災女性支援ネットワーク」も活動した⁶。2012年秋には、「きめる、うごく、東北から」をテーマとして、「日本女性会議2012仙台」が開催され、「仙台宣言」を採択し⁷、2015年3月の第3回国連防災世界会議での「女性テーマ館」設置につながった。

男女共同参画局は、その後も災害について注力し、検討会を設置して「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組み指針」をとりまとめ（2013年5月）⁸、男女共同参画会議監視専門調査会では、関係者からのヒヤリングに基づき、2012年、2014年の2度にわたり、防災、復興における男女共同参画の推進に関し意見決定を行っている⁹。

また、2012年6月には、災害対策基本法が改正され、第15条に「八 自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者」が加えられ¹⁰、都道府県防災会議に女性委員を増やすことが容易になり、その結果、女性委員がゼロの都道府県は皆無となった。所管である内閣府防災では、中央防災会議下にある調査会、検討会などにおいて関連審議を行い¹¹、2012年4月には、防災基本計画へのさらなる追記が行われた。

日本政府は、対外的にも震災の経験をアピールしている。2012年と2014年の2度、国連女性の地位委員会において、「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」決議を主導し、いずれも採択された。2015年3月に仙台で開催された第3回防災世界会議でも、女性は重要なトピックであったが、総理大臣は、ハイレベル・パートナーシップ・ダイアログ「防災における女性のリーダーシップの発揮」（3月14日）において、仙台市宮城野区岩切地区の女性たちの活動を引きながら「災害に強靱な社会、つまり『レジリエンス』を持つ社会の構築には、女性が原動力となることが不可欠です」とスピーチした¹²。この会議で採択された「仙台防災枠組2015-2030」でも、女性は重要なステークホルダーとして位置づけられ、そ

の参画とリーダーシップの促進が主張され、ジェンダー視点に立った「災害リスク削減」（disaster risk reduction）が言われている¹³。ここまで述べた事柄が、4次計画第11分野の背景である。

第11分野の構成と内容、実現への課題

第11分野の構成は、「1 防災分野における女性の参画拡大など男女共同参画の推進」「2 復興における男女共同参画の推進」「3 国際的な防災協力における男女共同参画」となっており、3次計画では記述が落ちてしまった復興について定められた。具体的施策は、3次計画の8項目から、29項目に増加している（1が19、2が7、3が3項目である）。いずれも、基本は「意思決定場面への参画」と「男女共同参画の視点の導入」であり、防災担当部局、災害対策本部や消防吏員など記述がより特定のになり、事前の備え、災害発生時、復興プロセスのそれぞれにおいて女性が参画すること、また関係者が男女共同参画視点を持つこと、その視点に立った施策を策定し、実施することが求められている。また、そのために、男女別のデータ収集、整備することも求められている。

ここまでみてきたように、東日本大震災での困難な経験を男女共同参画政策において克服し、2度と繰り返さないようにとの思いから、行政であれ民間であれ、たくさんの人々が尽力しているのは事実であり、4次計画第11分野もその一環である。この動きは、自治体の計画においても反映されていくものと考えられるが、すでに男女共同参画条例に災害の条項を入れるところが出ており（長岡市、川口市、台東区など）、これも広がっていくと思われる。また、「私たちは、社会に影響を与える力を持ち、より多くの役割を果たすべきであることを自覚します。（中略）私たちには『きめる』権利と共に、『うごく』力も責任もあることを確かめました」（仙台宣言）という声には、地域社会での日常生活を支えているのは多く女性でありながら、意思決定には関与していないことを悔いて、後ろに控えているのをやめ、前に出ていこうという強い思いも含まれている。4

次計画は、第1分野にみられるように、安倍政権の「女性活用」政策（最近の表現では「女性活躍政策」）を受けた構成になっているが、経済成長の道具としてでなく、自らのために、「202030」を勝ち取るうとする意思を重ねることもできるのである。

しかしながら、このような努力は、国であれ自治体であれ、防災部局には浸透していない。防災会議の委員に女性が増えたことは確かだが、看護師、栄養士、あるいは婦人防火クラブなど、職能団体や既存の関係団体から出た委員は男女共同参画視点を持っているわけではなく、その発言によって自治体の災害政策に男女共同参画視点が備わるといえることはない。筆者は埼玉県防災会議の委員を務めており、自治体職員を対象とする講座の講師も務めた経験をもつが、地域防災計画に男女共同参画関連記述が盛り込まれていても、担当職員自身がその視点をもたず、防災リーダー研修には関連のプログラムが組まれない例もある。国連の防災政策の基本理念だといえる「災害リスク削減」には、人々の社会構造上の位置からつくりだされる（災害）脆弱性（vulnerability）の概念があり、その克服は、政策上重要な位置を占めているが、自治体の防災担当職員へは届いていないと思われる。土木建築、インフラ系の発想になじみ、女性に炊き出しをお願いしてはいけぬのなら、何をやってもらったらいいのかと悩んでしまう職員が、女性がリーダーになることの意味や、「男女共同参画社会の実現」や「社会的包摂」は災害政策でもあるのだと理解できるようになるには、まだまだ時間がかかると思われる。■

《注》

- 1 http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/pdf/2-11.pdf。なお、男女共同参画局ウェブサイトには、「災害対応」ページが設けられており（<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/index.html>）、本稿で言及している関係文書の多くをここで入手することができる。
- 2 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～男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み～」（http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/eikyuu/houkoku/index_hei1511.html）
- 3 男女共同参画推進連携会議第29回全体会議提

- 出資料「男女共同参画の視点からの防災対応について―東日本大震災への男女共同参画の視点を踏まえた被災者支援」（<http://www.gender.go.jp/kaigi/renkei/zentai/29/pdf/siryoo3-1.pdf>）
- 4 <http://www.nga.gr.jp/data/document/2008/1396059725965.html>
 - 5 主催は日本学術会議、「『災害・復興と男女共同参画』6.11 シンポ」実行委員会。筆者も実行委員会作業チームメンバーとして開催を準備し、当日は総合同司会を担当した。
 - 6 2011年6月～2014年3月。筆者は、運営委員、政策提言プロジェクトアドバイザーとして参加した。現在、後継団体として「減災と男女共同参画研修推進センター」が活動している。
 - 7 <http://www.sendai-l.jp/joseikaigi2012sendai/announcement/index.html>
 - 8 <http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/>
 - 9 2014年の意見決定に際しては、筆者も「東日本大震災女性支援ネットワーク」のメンバーとしてヒヤリングを受けている。
 - 10 「平成24年6月27日内閣府・消防庁」通知「災害対策基本法の一部を改正する法律の運用について」により、「男女共同参画の推進及び高齢者や障害者などの多様な主体の参画を促進すること」とその趣旨を明示している。
 - 11 また、総務省消防庁でも審議されている（<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/chuoubousai.html>）。
 - 12 http://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2015/0314speech.html
 - 13 「仙台防災枠組2015-2030（仮訳）」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000081166.pdf>）

《文献》

- 原ひろ子（2011）「【6】日本における災害予防、発生直後の対策、復興過程におけるジェンダー課題」、大沢真理・堂本暁子・山地久美子編（皆川満寿美編集補佐）『『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』、資料編 pp.62-70、GCOE「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」社会科学研究所連携拠点シリーズ NO.4/ISSリサーチシリーズ No.46、東京大学社会科学研究所。
- 皆川満寿美（2011）「日本の災害・復興政策と男女共同参画／ジェンダー平等」『埼玉自治研』No.36、pp.19-24。
- 同（2012）「女性を視野に入れた復興政策」、竹信三恵子・赤石千衣子編『災害支援に女性の視点を！』岩波ブックレット No.852、pp.52-58。
- 日本女性会議2012 仙台実行委員会（2013）『日本女性会議2012 仙台大会報告書』日本女性会議2012 仙台実行委員会。
- ウィメンズネット・こうべ編（1996）『女たちが語る阪神大震災』木馬書館。