SURE 静岡大学学術リポジトリ
Shizuoka University REpository

# 女性の参画で巨大地震に備える：静岡県の地域防災体制へのジェンダー視点の定着



| メタデータ | 言語: Japanese<br>出版者:<br>公開日: 2021-03-09<br>キーワード (Ja): 地域防災, ジェンダー, 多様性, 地域組織, 自主防災組織, 災害対応<br>キーワード (En):<br>作成者: 池田, 恵子<br>メールアドレス:<br>所属: |
|---|---|
| URL | http://hdl.handle.net/10297/00028008 |

様　式　Ｃ－１９、Ｆ－１９－１、Ｚ－１９　（共通）

# 科学研究費助成事業　　研究成果報告書

令和　２ 年　 ６ 月 １５ 日現在

機関番号：１３８０１
研究種目：基盤研究(C)（一般）
研究期間：2017～2019
課題番号：１７Ｋ０２０７５

研究課題名（和文）女性の参画で巨大地震に備える―静岡県の地域防災体制へのジェンダー視点の定着

研究課題名（英文）Preparing gigantic earthquake with participation of women: towards establishment of community-based disaster risk management system with gender equality perspectives in Shizuoka Prefecture, Japan

研究代表者
池田　恵子（Ikeda, Keiko）

静岡大学・教育学部・教授

研究者番号：６０３２４３２３

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費）　　3,400,000円

研究成果の概要（和文）：静岡県では、東海地震・南海トラフ巨大地震で甚大な被害の発生が想定されている。末端の地域コミュニティにおいて防災体制を担う自主防災組織の結成率は高く活発であるが、女性の参画が限られており、多様な視点による災害への備えには課題が多い。本研究は、事例調査を通して、女性が意思決定を担える立場で参加し、ジェンダー・多様性への配慮の具体的な対策が定着されやすくなる条件を自主防災組織の組織形態の別に整理した。

研究成果の学術的意義や社会的意義
地域防災へのジェンダー視点の導入状況について、行政内部の体制や政策・計画内容の分析にとどまらず、女性による防災活動を地域コミュニティの防災体制の要をなす自主防災組織に位置付けて実証的に示した。全国的な傾向として担い手が男性に偏り高齢化が進む自治会・町内会のみに依存して地域防災活動を活性化しようとしても限界がある。本研究課題の成果は、その状況を打開する契機となるものである。

研究成果の概要（英文）：Huge damages are anticipated to occur by major earthquakes such as Tokai Earthquake and Major Nankai Trough Earthquake. In Shizuoka Prefecture, community-based disaster management organizations (jishubosaikai) are generally active covering most of the households. These organizations, however are highly gendered, with very few women among the main committee members. This study investigated in the necessary environment and required institutional arrangements for women's meaningful participation and inclusion of gender and diversity perspectives in community-based disaster management activities according to the type of the organizations.

研究分野：ジェンダー研究、社会地理学

キーワード：地域防災　ジェンダー　多様性　地域組織　自主防災組織　災害対応

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

様　式　Ｃ－１９、Ｆ－１９－１、Ｚ－１９（共通）

## １．研究開始当初の背景

### （１）　ジェンダー視点による防災・災害対応の政策の導入状況

東日本大震災（2011 年）以降、「防災基本計画」（中央防災会議）は、災害サイクル全体で男女・多様な人々の参画を促進し多様なニーズに対応すべく改訂され、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」（2013 年、内閣府男女共同参画局、2020 年改訂）も示された。これらの政策に呼応し、市区町村では、地域防災計画の修正、防災会議の女性委員増加や危機管理部署への女性職員配置、避難所運営指針の作成・改訂、女性防災人材育成などの取組が見られるようになった。しかし、これらの取組は、主に行政組織内で実行可能なものが多く、地域コミュニティの防災体制を担う自主防災組織や民間団体に働きかける活動は、まだ少ない。

### （２）　地域コミュニティの防災組織への女性の参加の現状

地域コミュニティで平常時に避難訓練をし、災害時に救援や避難所運営を担うのは、地域住民の自主防災組織である。静岡県の自主防災組織カバー率はほぼ 100%で、活動も活発である。自主防災組織の 95%が自治会・町内会と一致する「自治会単独型」である。担い手の大半は退職した世代の男性で、会長が 60 歳以上の組織は 84%（70 歳代は 22%）を占める。女性も様々な活動をしているものの、性別役割分担は強固で、女性は役職から排除されている。役員に女性がいない組織は 60%に上り[静岡県危機管理部 2016]、この比率はここ 10 年あまりの間、増加していない。

静岡県内では、女性防災リーダー養成のための研修が盛んであり、多くの女性が受講することから、地域の防災に関与したいと願う女性は多い。しかし、研修を修了した女性の約半数が、「自主防災会の役員が全て男性で入り込めない」、「女性の役割は炊事、救護とされ、それ以外に関われない」、「前年踏襲で、若手や女性に提案させない雰囲気だ」などの理由で、学んだ成果を活かせていない[静岡県くらし・環境部男女共同参画課 2014]。

### （３）　南海トラフ巨大地震などへの備えの課題

女性の参画とジェンダーの視点に基づく地域防災体制の確立は、被災した男女の尊厳を守り、性別や立場に応じて細やかにニーズに対応することで被災者支援の質を向上させるだけでなく、地域コミュニティの防災力を高めるために不可欠である。

一見活発な静岡県の自主防災組織は、現実には基盤となる自治会・町内会自体が、担い手の高齢化と若年層を中心とした地域離れから硬直化・弱体化しつつあり、このままでは甚大な被害が想定される東海地震・南海トラフ巨大地震で被害の拡大を有効に防止し得ず、ジェンダーの視点による災害対応が機能しないと危惧される。

### （４）　高齢化、人口減少社会における自主防災活動の担い手

近年、テーマ型市民活動団体、自治会、福祉・教育団体など多様な主体からなる「防災まちづくり型」（宮城県仙台市、兵庫県神戸市など）の自主防災組織が現れており、性別、年齢、立場が多様な住民が協働できる事例が報告されている。しかし、全国的には、静岡県のような「自治会単独型」が主流である。また、全国的な傾向として担い手が男性に偏り高齢化が進む自治会・町内会のみに依存して地域防災活動を活性化しようとしても限界がある。

## ２．研究の目的

本研究の目的は、東海地震・南海トラフ巨大地震で甚大な被害の発生が想定されている静岡県を対象に、末端の地域コミュニティにおいて防災体制を担う自主防災組織に女性が意思決定を担える立場で参加し、ジェンダーの視点が受容されて具体的な対策が定着しやすくなる条件を明らかにすることである。

そのために、女性の参画という点で先駆的な取組を行っている静岡県内外の自主防災組織を対象に、参加者男女の概要、活動の内容と導入過程、関与する人々や地域組織・民間団体などの実態を明らかにする。そして、得られた知見を地域コミュニティにおける防災の実践に反映する。

## ３．研究の方法

本研究では、地域防災活動に女性が意思決定に関われる立場で参画し、ジェンダーの視点が取り入れられている先進的な自主防災組織を少佐対象として少数選定した。そして、聴き取り調査と防災活動の参与観察により、参加者男女、活動の内容と導入過程、関与する人々や地域組織・民間団体などの概要を明らかにした。

（１）「自治会単独型」である静岡県（静岡市、掛川市、湖西市）の自主防災組織を主対象とし、地域で活動した（している）女性グループ、地域組織関係者、行政関係者、市民団体関係者などに対して、防災・災害対応の活動のインタビューを行った。また、自主防災組織による活動と自主防災組織の基盤となっている自治会・町内会の活動の参与観察を行った。同様のインタビューを「防災まちづくり型」の宮城県仙台市、および自主防災組織の基盤が明確でない状態で被災し

た福岡県朝倉市（2017 年九州北部豪雨）で行った。

（２）研究期間中に、台風 24 号による停電（2018 年）が発生した。子育て・介護や医療・福祉ニーズへの影響が予想以上に深刻であり、調査対象である掛川市の１地区の住民である女性防災リーダーの発案で、停電の影響に関するアンケート調査を急遽行った。このアンケート調査が地域に提案され、実施される過程も参与観察を行った。同様に、調査期間中に発生した西日本豪雨災害（平成 30 年 7 月）に際しても、災害対応の初動におけるジェンダー多様性配慮の状況を観察するために、現地調査を実施した。

（３）加えて、静岡市において、セクシュアル・マイノリティや発達障害者・児の自助団体にも、災害時の不安や現状での備えに関する聞き取りを行った。これらの災害時要配慮者は、地域の防災体制のなかでは、対応の必要性が認識されていても、具体的な対策が取られているケースが少ない。

（４）上記（３）の情報も踏まえ、自主防災組織の形態別に、地域防災に参加している女性たちの特徴、女性による地域防災活動の内容、自主防災組織における女性の位置づけなどを把握した。そして、自主防災組織がある地域の社会経済的、人口動態的な条件を考慮しつつ、女性の参画が促進され、ジェンダー・多様性の視点による防災体制が具体的に進展する条件を検討した。

４．研究成果

（１）　地域防災に関わる女性たちの特徴

地域の防災活動に関わる女性たちのグループには、コアメンバーとでも呼べる核となる女性がいる。彼女たちは、例外なく自治会・町内会の活動を熱心に行ってきており、加えて様々な地域活動や市民活動の経験を持つ。子育て、児童福祉、動物愛護、障害者福祉、男女共同参画などの専門性を備えるか、社会教育の場で学びを重ねてきた。その経験から、自治会・町内会の役職者と既知であるだけでなく、行政や市民活動団体にも人脈を持つ。また、行政の側からも地域防災力を強化する施策を自主的に推進してくれる存在として評価され、政策の変化や自治体が展開する事業・補助金などの情報量も多い。

これらの女性たちは、東日本大震災などの大災害の実態を目の当たりにし、現状の自主防災組織の活動では対応しがたい災害時の諸課題への不安から、自発的に防災の活動を開始した点で共通している。行政や自治会・町内会の側から要請されて活動を始めた事例は、調査対象の中には、存在しない。

このことは、女性防災リーダーの育成を図る際の対象選定がどうあるべきかについて、示唆的である。

（２）　女性による地域防災活動の内容

女性による防災活動を、①現状の性別役割分担に沿ってよりよく役割を担うための活動、②現状の権力の不均衡や固定的な役割分担の見直しにつながる活動に分けて考察した。①、②はそれぞれ 1980 年代以降の国際協力・開発学で使用されている実践的ジェンダーニーズと戦略的ジェンダーニーズの概念[Moser 1993]に相当する。前者は、気づきやすく目の前の必要性に対応できるが、時として性別役割分担や不平等の固定化を招き、ケアや労働負担の集中を起こしかねない。一方、後者は気づきにくく即座に変化が現れないが、不平等を解消し人々がエンパワーされることで地域社会そのものの変革の可能性を持つ。

多様な活動内容が女性たちによって実施されている。断水時の調理、トイレ、子どものいる世帯の災害への備えなどをテーマにした地域女性向けの講座という実践的ジェンダーニーズに焦点をあてた活動がみられた。また、地域の備蓄の見直し（女性用品・育児介護用品に特化した女性防災倉庫の設置）や、地区の公民館を妊産婦用の避難所として備えること（運営は女性たちが行う）は、女性の実践的ジェンダーニーズに対応しつつ、地区の資源配分と意思決定のあり方を変えるという意味で戦略的ジェンダーニーズにも対応する活動である。一方、あえて性別役割を男女で入れ替えた防災訓練や、女性も作業班の責任者や運営委員として行う避難所開設訓練の事例もみられた。地域防災の性別役割分担の解消と、意思決定の場の平等化が強く意識された活動であり、戦略的ジェンダーニーズの側面が強い。

「自治会単独型」の自主防災会では、実践的ジェンダーニーズに特化するのに対し、「防災まちづくり型」で戦略的ジェンダーニーズを意識した活動がみられている。

（３）　自主防災組織における女性の位置づけ

自主防災組織と町内会もしくは自治会が同一組織であるか、前者が後者を母体として結成されている場合（「自治会単独型」）、平常時の町内会組織が、災害時にそのまま自主防災会委員へと横滑りして役割が割り振られることが多い。この場合、女性たちは町内会婦人部として平時には活動し、災害時には生活班や炊き出し班などとして避難所の生活支援（炊き出し含む）を行う。組織形態上、女性たちのかかわり方として最も多くみられるパターンである。この場合、女性たちは、与えられた役割以外には、参画することが難しい。一方、「防災まちづくり型」の組織形

態の場合は、町内会以外の関与団体（福祉団体、子ども関連団体、NPO 組織など）に、女性のリーダーが多いので、女性同士が相互に繋がり合ってより多くの役割を担い、リーダーシップを発揮することが可能である。

いずれの場合も、単位自主防災組織が複数集まって、小（中）学校区の連合自主防災組織を構成する。単位自主防災組織では、副会長や班長などの役職に就く女性がみられるが、連合自主防災組織になると、女性が意思決定の場に参加することは稀である。しかし、例えば指定避難所の運営などは、単位自主防災組織ではなく小（中）学校区の連合自主防災組織が担っており、そこに女性の参画が全くないという状況が多くみられた。単位自主防災組織を超えた女性の参画の確保が必要である。

このような組織デザイン上の問題を解消するために、各町内会から女性自主防災委員が 2 名ずつ選出され、これを横に束ねる形で地区の女性自主防災会を組織した地域もあった。町内会ごとの単位自主防災会の委員は基本的に全員男性で連合自主防災組織がつくられ、そこに女性自主防災会が加わって、相互に活動を提案・助言し合っている事例もみられた。また、町内会の役職のうち半数は女性とすることを規約で決め、防災に限らず町内会の委員や班長にも女性が多いという地区もみられた。このような組織制度上の根本的な改革が本来であれば目指されるべきである。

（４） 女性たち自身、自主防災組織役員男性、地域住民による女性の参画の認識

女性たちが担っている活動には、既述のとおり、災害時の子育て、介護、家事など、従来の性別役割分業に沿った女性の責任に関する活動、すなわち実践的ジェンダーニーズに対応するものと、防災訓練の性別役割分担や備蓄物資の見直しなど、地区の資源や意思決定の権限の再配分に関する戦略的ジェンダーニーズに対応するものの両方がみられる。一見して実践的ジェンダーニーズのみに特化しているように見える活動――女性向けの災害時の調理法講座など――も、この活動が行政の評価を得て好事例として周知され、他町内会から講習会の講師として招かれるようになると、女性たちの自信は高まり地域内での信頼も増して、自主防災会の中でも意見が言いやすくまた受け入れられやすくなってきたという。すなわち、女性たちのエンパワーメントと地域における承認、発言力の強化につながったという意味では戦略的ジェンダーニーズも充足する可能性がある。

防災活動を行う女性たちの側でも、あえて実践的ジェンダーニーズに訴える言説を積極的に用い、不必要な摩擦を避けようとする傾向がある。女性の実践的ジェンダーニーズに訴えることは、女性たちが地域の防災活動に参入することに地域の男女からの理解を得やすく、活動を容易にしている。実践的なジェンダーニーズの充足という実績に裏打ちされてこそ、意思決定にかかわることが出来る役職などの戦略的ジェンダーニーズに関わる活動を引き受けやすい。

一方で、女性が地域の「防災リーダー」として住民から認められるのは、従来からの性別役割分担で女性の役割とみなされている活動はや女性の生理的ニーズに関する活動は「男性にはわかりにくいし、男性が担うのは適切でない」という理由からである。それを超えて女性がリーダーシップを発揮することは承認されていないと、防災活動を行う女性たちは認識している。

５．主な発表論文等

〔雑誌論文〕　計8件（うち査読付論文　1件／うち国際共著　0件／うちオープンアクセス　2件）

| | |
|---|---|
| １．著者名<br>池田恵子 | ４．巻<br>57/12 |
| ２．論文標題<br>皆の願い・・・災害時にも安全安心に暮らしたい　～災害時の性暴力・DV防止対策～ | ５．発行年<br>2019年 |
| ３．雑誌名<br>近代消防 | ６．最初と最後の頁<br>98-101 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| １．著者名<br>池田恵子 | ４．巻<br>24/6 |
| ２．論文標題<br>日本の防災施策にこそ求められる「人間の安全保障」の観点 | ５．発行年<br>2019年 |
| ３．雑誌名<br>学術の動向 | ６．最初と最後の頁<br>16-19 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| １．著者名<br>池田恵子 | ４．巻<br>Vol.17/No.3 |
| ２．論文標題<br>ジェンダーの視点から見る災害 | ５．発行年<br>2018年 |
| ３．雑誌名<br>性の健康 | ６．最初と最後の頁<br>5-10 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| １．著者名<br>池田恵子 | ４．巻<br>No135 |
| ２．論文標題<br>男女共同参画の視点による避難所運営 | ５．発行年<br>2019年 |
| ３．雑誌名<br>季刊　消防防災の科学 | ６．最初と最後の頁<br>28-31 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| 1．著者名<br>大沢真理(責任編集）、堂本暁子、池田恵子 | 4．巻<br>No.66 |
| 2．論文標題<br>防災・減災と男女共同参画　（「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）　III　調査結果 | 5．発行年<br>2019年 |
| 3．雑誌名<br>東京大学社会科学研究所研究シリーズ | 6．最初と最後の頁<br>15-70 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスとしている（また、その予定である） | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| 1．著者名<br>池田恵子 | 4．巻<br>19（13） |
| 2．論文標題<br>性別による被災状況の違いを関係者と共に要配慮者にも伝える | 5．発行年<br>2017年 |
| 3．雑誌名<br>コミュニティ・ケア | 6．最初と最後の頁<br>95-100 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| 1．著者名<br>池田恵子 | 4．巻<br>801 |
| 2．論文標題<br>男女共同参画・多様性配慮の視点　－教訓を継承し、定着を目指す | 5．発行年<br>2018年 |
| 3．雑誌名<br>新聞研究 | 6．最初と最後の頁<br>40-43 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>なし | 査読の有無<br>無 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著<br>－ |

| | |
|---|---|
| 1．著者名<br>Yoshihama, M., Yunomae, T., Tsuge, A., Ikeda, K., Masai, R. | 4．巻<br>25(7) |
| 2．論文標題<br>Violence against women and children following the 2011 Great East Japan Disaster: Making the invisible visible through research | 5．発行年<br>2018年 |
| 3．雑誌名<br>Violence Against Women | 6．最初と最後の頁<br>862-881 |
| 掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子）<br>https://doi.org/10.1177/1077801218802642 | 査読の有無<br>有 |
| オープンアクセス<br>オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難 | 国際共著<br>－ |

〔学会発表〕　計12件（うち招待講演　2件／うち国際学会　2件）

| |
|---|
| 1．発表者名<br>池田恵子 |
| 2．発表標題<br>ジェンダー・多様性の視点による防災施策進捗の地方差　～2008年および2017年の全国調査の比較から |
| 3．学会等名<br>国際ジェンダー学会2019年大会 |
| 4．発表年<br>2019年 |

| |
|---|
| 1．発表者名<br>IKEDA, Keiko |
| 2．発表標題<br>Shifting Connotation of ‘Gender Needs’ and ‘Leading Women’s Roles’ in Community-based Disaster Risk Management in Japan |
| 3．学会等名<br>7th International Symposium on Environmental Sociology in East Asia（国際学会） |
| 4．発表年<br>2019年 |

| |
|---|
| 1．発表者名<br>IKEDA, Keiko |
| 2．発表標題<br>Building disaster resilient and sustainable community through participation of women: case study of three communities in Shizuoka, Japan |
| 3．学会等名<br>International ESD Forum :The Role of University and Community to Strengthen School Education in Promoting SDGs Implementation based on ESD（国際学会） |
| 4．発表年<br>2019年 |

| |
|---|
| 1．発表者名<br>池田恵子 |
| 2．発表標題<br>「女性／ジェンダー／多様性の視点」をめぐる地域防災の担い手と住民の認識 |
| 3．学会等名<br>第6回日本社会学会震災問題研究交流会 |
| 4．発表年<br>2019年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>女性による防災活動の進展 ～地域コミュニティの防災体制類型に着目して～ |
| ３．学会等名<br>国際ジェンダー学会2018年大会 |
| ４．発表年<br>2018年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>人間の安全保障論とジェンダー研究のこれから（シンポジウムI） |
| ３．学会等名<br>国際ジェンダー学会2018年 |
| ４．発表年<br>2018年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>災害対応・防災を担う女性たち～地域コミュニティの防災体制における位置づけ～ |
| ３．学会等名<br>日本社会学会第5回震災問題研究交流会 |
| ４．発表年<br>2019年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>10年の変化の評価の試み（防災・減災と男女共同参画　2017年度自治体調査の結果から） |
| ３．学会等名<br>東京大学社会学研究所　第30回社研シンポジウム |
| ４．発表年<br>2019年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>バングラデシュのコミュニティ防災～その実態、課題と成果に関する予備的考察～ |
| ３．学会等名<br>日本南アジア学会第３０回全国大会 |
| ４．発表年<br>2017年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>シンポジウムI 『人間の安全保障論をジェンダーの視点から問い直す』　趣旨説明 |
| ３．学会等名<br>国際ジェンダー学会2017年大会 |
| ４．発表年<br>2017年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>IKEDA Keiko |
| ２．発表標題<br>"Experience of Training Center for Gender and Disaster Risk Reduction" |
| ３．学会等名<br>International Symposium of the Institute of Global Leadership Women Taking the Lead: Women’s International and Social Leadership in East and Southeast Asia（招待講演） |
| ４．発表年<br>2017年 |

| |
|---|
| １．発表者名<br>池田恵子 |
| ２．発表標題<br>静岡県の女性防災リーダー育成 |
| ３．学会等名<br>世界防災フォーラム／防災ダボス会議@仙台「トーク×トーク　女性たちのリーダーシップ2017」（招待講演） |
| ４．発表年<br>2017年 |

〔図書〕　計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

－

６．研究組織

| | 氏名<br>（ローマ字氏名）<br>（研究者番号） | 所属研究機関・部局・職<br>（機関番号） | 備考 |
|---|---|---|---|