

基本的人権から考える災害復興と女性

— 防災・復興まちづくりへの参画 —

関西学院大学災害復興制度研究所研究員

NPO 法人神戸まちづくり研究所副理事長 山地久美子



1. はじめに

災害復興を憲法の基本原理として人権尊重、国民主権、平和主義の観点でとらえることの重要性は今次災害後、辻村（2012）をはじめ法に携わる専門家が指摘している。基本的人権尊重、国民主権、平和主義は相互依存的な関係である。人権を実現するために国民主権があり、主権者を構成する男女は、人権保障や平和の確保のために「担い手」となるべく政治的権力を行使することが必要なのである（辻村 2012）。また、津久井（2012）はその著書の中でボランティア、女性、自治体を法制枠組みの検討、支援・連携が必要な災害対応の主体として挙げている。それは女性が社会の主体として災害復興に関わっていない状況があることを示している。

そこで本稿では女性が復興まちづくりにどのように参画しているか、東日本大震災後の被災地の状況を踏まえ、復興の政策決定過程における女性の参画（復興計画策定委員会・復興計画進行管理委員会）、住民参加のまちづくり（まちづくり協議会）、経済・産業復興と女性の3点に焦点を絞って考察し、今後の制度設計・実践へ向けた提言を示す。

2. 東日本大震災に男女共同参画の視点が盛り込まれるまで

阪神淡路大震災（1995年）では災害後に女性への配慮や女性の復興への参画の必要性が指摘され、「防災と女性」として多くの声が挙がった。しかし、国の『防災基本計画』へ男女共同参画が、『男女共同参画基本計画』に防災・復興の重要性が盛り込まれるのは新潟県中越地震（2004年）の翌年2005年である。その後もジェンダー予算の中で防災への具体的な取

り組みはなく「0円」が2011年まで続いていた¹⁾。全国の都道府県・市町村においては地域防災計画での男女共同参画の視点、男女共同参画基本計画における防災・復興への取組みが、防災意識の高い自治体において反映されたものの、記載のない自治体が未だ多い中で東日本大震災は起こった。

東日本大震災後に全国各地で社会の多様性を復興に反映することを目的とした動きが始まり、その中の一つに「防災・復興と男女共同参画ネットワーク」（代表：堂本暁子前千葉県知事）がある。災害直後から政治家、支援者、研究者らが被災地の状況把握、勉強会・研究会を重ね、6月には政策提言を目的として、日本学術会議講堂において被災者らを交えた『「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポ』を開催した。そこでまとめられた提言は国会議員、そして東日本大震災復興構想会議へと届けられ、8月には菅直人内閣総理大臣（当時）との直接会見に至っている（大沢・堂本・山地 2012）。これらの動きを受けて2011年6月24日に制定された「東日本大震災復興基本法」の第2条（基本理念）2項では次のとおり定められた。

国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと。この場合において、被災により本来果たすべき機能を十全に発揮することができない地方公共団体があることへの配慮がされるべきこと。

その後、7月29日に出された「東日本大震災からの復興の基本方針」には「(ix) 男女共同参画の観点から、復興のあらゆる場・組織に、女性の参画を促進する」との文言が盛り込まれ、9月20日には東日本大震災復興対策本部（現：復興庁）に男女共同参画班が設置された。災害復興対応に男女共同参画班を置くのは国として初めての対応であり実態が追いついていない面があったが内閣府男女共同参画局からの併任人事もあり、これまでの男女共同参画の取り組みを活かしながら、少しずつ防災・復興へ向けた試みが始まっている²⁾。

しかし、防災はこれまでの経験を踏まえた見直しが必要とされ、実践されつつあるのに対して、復興への対策は対処療法的に講じられているのが現状である。

3. 復興の政策決定過程における女性の参画～復興計画策定と進行管理

復興の過程では主体として政策決定の場に参画することが重要である。

日本は女性の衆議院議員が10.9%、参議院では18.6%という状況にあり、政策決定過程に女性の参画は進んでいない。地域の状況としては自治会長の女性比率は全国で4.3%であるが、自主防災組織での男女共同参画の現状は把握できていない。これらは防災や災害復興時の公的な組織にも反映されてきた。しかし、都道府県防災会議では女性委員が0人の会議が複数あるものの³⁾、災害対策基本法が2012年6月27日に改正され都道府県防災会議第15条2項に「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8号として新設された。これにより社会の様々な主体の参画が可能となり女性委員も増えることが予想されている。

他方で遅々として進まないのが復興における女性参画のための仕組みづくりである。

復興まちづくりでは復興計画策定の重要性が挙げられる。復興計画策定の目的は復旧・復興を単体の事業としてだけでなく、生活再建、産業の回復、雇用の創出、地域振興等を含め、地域全体の復興の在り方

を明確化し市民、市町村、都道府県、国それぞれの理解と協力を得て効果的な復興事業の推進を図ることである。では、復興計画の策定過程に女性はどのように参画しているのか。

内閣府男女共同参画局の『男女共同参画白書』（2012年6月）によると38市町の復興計画策定委員会中、女性委員0名の委員会が9つある。20%を超えている委員会は1つもなく、38全ての委員数合計は751名でその内女性は84名、平均11.2%である。

筆者は復興計画策定委員会の構成が重要と考えており、被災市町一部の策定委員会の委員構成を調べ、まとめたものが表1である⁴⁾。ここで明らかになるのは工学系分野を専門とする委員が多く、復興計画では復旧に重きが置かれている点である。工学系は男性委員が多く女性委員は殆どいないため、男性委員が増える。さらに、経済・産業復興の専門家も多くが男性委員である。数名いる女性委員の多くは民間団体代表で民生委員などの福祉関係、女性団体となっている。

次に、総合計画との関係である。復興計画はあらゆる施策と関連するため総合計画との整合性が必要となる。釜石市の場合は総合計画を策定する総合振興審議会の委員を復興計画策定委員としている。総合振興審議会は男女共同参画努力義務対象の委員会であり女性委員の比率が18%近くになっている。気仙沼市震災復興会議は専門家と総合計画審議会の委員で構成されているが、審議会から会長・副会長及び部会長のみが指名されているため女性委員は0名であった。

生田（2010）は、復旧計画と復興計画を分け、策定を災害対策基本法に直接の根拠を持つよう法定計画化が必要だと指摘する。阪神淡路大震災では神戸市が復興計画審議会の設置を条例で定めた。東日本大震災では塩竈市が条例で復興計画策定委員会を設置しているが、その他多くの市町村において設置要綱で定められている。復興計画策定は重要な施策を審議する附属機関のため地方自治法第138条4項に則って条例で設置されるべきである。今次災害では自治体そのものが津波で被災した地域があり、議会がなかなか開かれなかった事も考えられる。今後はそのような事態

を想定し、事前復興として東京都や都下の市町村のように条例で震災対策、震災復興本部の設置を定めるべきだ。あわせて、復興市民組織のみならず、復興計画策定委員会を附属機関として事前に設置しておくことが必要と考える。

そこでは、各自治体が委員会の委嘱の際に男女共同参画社会基本法の理念に照らし、いずれかの性に偏らないよう 30%以上の女性（あるいは男性）が参画するための工夫が求められる。

表 1 東日本大震災被災市（一部）の復興計画策定委員会（2012年1～2月調査）の構成比率

都道府県	市・町	委員会等の名称	委員等	女性比率	努力義務	目標値	総数	(男)	(女)	設置根拠	設置期限				
宮城県	石巻市	石巻市震災復興ビジョン有識者懇談会	専門家	18%	×	—	11	9	2	なし	2回開催のみ				
		石巻市復興基本計画市民検討委員会	市民	13%	●	30%	29	25	4	設置要綱	2012年3月31日				
	気仙沼市	気仙沼市震災復興市民委員会	市民	18%	×	—	11	9	2	設置要綱	期限なし				
		気仙沼市震災復興会議	全体	0%	×	—	15	15	0	設置要綱	期限なし				
			市長	0%			1	1	0						
			副市長	0%			1	1	0						
	専門家		0%	7			7	0							
	市民	0%	6	6	0										
	仙台市	仙台市震災復興推進本部会議	全体	18%	●	35%	16	13	3	設置要綱	復興計画策定日				
			専門家	8%			12	11	1						
岩手県	釜石市	釜石市復興まちづくり委員会	経済界	0%	×	—	2	2	0	設置要綱	復興計画策定日				
			市民	100%			2	0	2						
			全体	0%			9	9	0						
	南三陸町	南三陸町震災復興計画策定会議	専門家	0%	×	—	6	6	0	設置要綱	2年間				
			経済界	0%			1	1	0						
			国・県	0%			2	2	0						
岩手県	釜石市	釜石市復興まちづくり委員会	市民	17%	●	40%	45	37	8	まちづくり委員会設置要綱第5条	復興計画策定日				
			専門家	0%			×	—	6			6	0		
			全体	17%			×	—	17			14	3	設置要綱	復興計画策定日
			専門家	0%					4			4	0		
市民	23%	13	10	3											
千葉県	旭市	旭市復興計画検討委員会	全体	10%	なし	—	19	2	0	なし	復興計画策定日				
			専門家	0%			2	2	0						
			審議会	100%			1	1	1						
			団体代表	0%			6	6	0						
			行政機関	0%			2	2	0						
			市民	12%			9	8	1						

次に、進行管理委員会であるが、復興計画の進行管理において全ての市町村に外部委員を含めた委員会が設置されるものではない。復興計画の期間は仙台市は5年であるが、その他の多くの自治体では10年と長期に及ぶため市民や専門家による進行管理が重要となる。先の調査6市町の中で、釜石市では進行管理委員会の役割が総合振興審議会にそのまま引き継がれている（表2）。石巻市と気仙沼市はそれぞれ委員会を設置し、仙台市、南三陸町、旭市では設置を予定していない。石巻市と気仙沼市の委員会での男女別参画状況をみると、気仙沼市では、当初40名の委員

中女性委員が1名（2.5%）であったが第1回の会議にて女性委員を増やすよう提案が出されたため、後日2名が追加任命され43名中女性3名（6.9%）となっている。石巻市の場合は7名を地域から公募したところ1名、女性から応募があり全体で3名（12%）である。なお、釜石市は現在総合振興審議会委員の改正時期にあり、女性委員を増やすことを検討している。

復興計画策定時のように災害後の混乱期とは状況が異なり、進行管理委員会の委員の委嘱は十分検討することが可能であるため、女性委員はじめ社会の多様性を反映するよう工夫がなされるべきだ。

表2 東日本大震災被災市（一部）の復興計画進行管理委員会（2012年1～2月調査+8月調査）の構成比率

都道府県	市・町	委員会等の名称	委員等	女性比率	努力義務	目標値	総数	(男)	(女)	設置根拠	設置日 設置期限
宮城県	石巻市	石巻市震災復興推進会議	全体 専門家 市民	12%	●	30%	25	22	3	設置要綱	2012年5月1日 (期間3年) 2015年3月31日
	気仙沼市	気仙沼市震災復興推進会議	全体	6%	—	—	43	40	3	設置要綱	期限なし
	仙台市	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	南三陸町	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
岩手県	釜石市	(継続) 総合計画振興審議会	市民	17%	●	40%	45	37	8	条例	期限なし
千葉県	旭市	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

4. 住民主体の復興まちづくりと女性の参画～ まちづくり協議会

復興まちづくりにおける住民参加の重要性は阪神淡路大震災後にまちづくり協議会の役割として小林（1998）らによって指摘されている。東日本大震災の被災地ではまちづくり協議会が結成されていない地域が多かったが、防災集団移転促進事業を中心にその重要性が認識され各地で結成されてきている。

阪神淡路大震災ではまちづくり協議会に関して数多くの調査研究がなされているが、女性のまちづくりへの参画についてはほとんど調査されてきていない。数少ない調査者のフंक（2004）によると阪神淡路大震災後にまちづくり協議会は100以上あったものの組織の中で女性が役員としてかかわったのは記録に残っている88組織の内5つであった。さらに、再開発や区画整理に関連するまちづくり協議会では市に対する代表制が求められることで世帯単位での参加となったため、世帯主の男性を中心とする傾向が強く、女性が公的に参加し役員として活動する場が少なかったと指摘する。

まちづくり協議会の参加資格は対象地域の地権者、（住民基本台帳上の）居住者など組織によって多様であるが、居住者の場合、議決は世帯が単位となるため世帯主によって決定される場合が多いと考えられる。

東日本大震災の被災地では、新たに設立されたまちづくり協議会への参加案内を送ったという地域がある。参加を求めた呼びかけを世帯主宛に郵送したところ、2,700世帯の内返事が届いたのは400世帯で、当

初は100世帯ほどだったようだ。

ここで特筆すべきは東日本大震災被災地の世帯形態の特徴である「複合世帯」と世帯主制度の課題だ。複合世帯とは父母、息子または娘夫婦、孫など2つ以上の核家族世帯が一つの世帯の構成員として住民基本台帳に登録されていることを指す。そのため住民票を基本とする応急仮設住宅の入居においては5名以上の世帯は1つの住宅での居住が困難なため世帯を分けて住むなどの対策がとられている。まちづくり協議会においても複合世帯に対して世帯主（多くは最年長者、男性）にのみ案内が届き世帯主ではない女性や若い世代には直接的に情報が届きにくい。このような状況から、公的な立場で女性や若い世代が参加し、役員となるような協議会は少ないことが推測できる。

今後、被災地でまちづくり協議会の組織・運営について調査する際、協議会が地域の声をどのように反映しているのか、代表制と世帯・家族の観点からの考察が必要だと考える。

その他、東日本大震災では国土交通省が「復興まちづくり人材バンク」を構築、兵庫県も阪神淡路大震災の復興経験のある専門家を「東日本大震災に係るひょうごまちづくり専門家派遣事業」として派遣している。アメリカのニューオリンズの復興まちづくり調査ではコンサルタントに男性が多かったとの知見があるため⁵⁾、今後は地域と連携する自治体の窓口や復興まちづくり担当職員、専門家やコンサルタントに女性や外国人を含め、受け手のみならず、支援側からも社会の多様性を反映した対策を講じることが求められる。

5. 経済復興と女性

被災地では雇用を確保し収入を得ることが最重要課題であるが、その状況はより女性に厳しいとされる。復興庁は2012年3月から「復興の現状と取組」をホームページ上で公表している。そこでは当初から地元の主要産業である食料品製造業で女性の求職希望に対し求人数の不足が指摘されている。他方、男性向けとされる傾向の強い土木・建設・採掘業は求人数に対して求職者が足りない状況が続いている。2012年1月には失業給付の終了者がはじめ、6月の雇用保険の受給状況では男性が21.3%減少しているが、女性は6.2%増加している。

被災地では短期ではない継続可能な雇用創出のための工夫が急務であり、政府は雇用創出に向けて取り組んでいるものの目に見える解決策は今のところない。厚生労働省の雇用創出基金の重点分野雇用創造事業では東日本大震災被災地で様々な仕事を作り出されているがミスマッチで求職がない場合もある。さらに、基金による雇用は単年契約である上、2012年3月には月末より1週間ほど早く契約が打ち切られているケースや年度初めの4月直ぐには始まらない仕事もあり、必ずしも安定しているとは言えない。当初、雇用創出基金による雇用の状況調査では男性と女性の属性を明らかにしていなかったため、女性・男性、年齢によってどのように求職や雇用状況に異なる点があるかニーズ調査がなされず、対策が有効にとられてきたとは考えにくい。

また、2012年9月現在、東日本大震災では復興基金が基金団体として創設されておらず、政府からの直接的な支援では起業などにおいて柔軟な対策が期待できない。そのような中で内閣府は雇用創出に向けて新しい公共や起業支援を推進している。新しい公共は、「新しい公共の場づくりのためのモデル事業（NPO等、行政、関係者が協働して地域の諸課題の解決を図る事業）」として岩手県・宮城県・福島県にて支援事業基金を積み増しし、震災対応案件として公募した。

さらに、被災地における社会的企業の支援や担い手の育成を行う復興支援型地域社会雇用創出事業があ

り、事業の受託先には女性に特化したプログラムも複数ある。

石巻市に災害後にできたNPO法人石巻復興支援ネットワークは本事業を受託した組織の一つで、阪神淡路大震災の経験を持つ関西の中間支援のNPO法人edgeの支援を受け、女性と若者に特化した起業支援を行っている。2012年度に起業家20名を育てる予定で、別に人材育成として50名を地元（石巻・南三陸）で受け入れている。起業支援では最大250万円の支援金と起業までの実践的サポートを専門家から受けることができる。1期生8名の内、女性は3名で水産業や養蚕業など地域の特産を活かした事業で起業を目指す女性が研鑽を積んでいる。

このような政府が推進し民間が実施する事業とは一線を画す民間の復興基金もある。民間企業「株式会社フェリシモ」の女性に限定した被災者起業支援である。株式会社フェリシモは阪神淡路大震災から約半年後の1995年9月に神戸に本社を移転した企業である。当時、自社の通信販売業を通じた取り組みでクライアントを対象に「阪神淡路大震災毎月100円義援金」を創設、毎月積み立て方式で募集し、6年半の間に集まった総額4億円を様々な形で被災地の支援団体に助成した。今次の災害においても「東日本大震災毎月100円義援金」を10年間継続の予定で開始、基金化している。災害直後はこれまで会社が培ってきた支援団体ネットワークを中心に助成を行ってきたが、助成対象団体の活動や担当者が被災地に足を運ぶ中で女性への支援がより必要だと気づき、2012年6月、女性に特化した支援プログラム「とうほくIPPOプロジェクト」を立ち上げた。これは基金の中から2012年度に第1期分、第2期分を合わせて約5,000万円分の規模で1団体当たり、30～300万円の支援金を支給するもので対象は「被災地の産業復興支援に貢献するアイデアと実行力を持つ女性」とされている。その目的は被災地の産業復興のきっかけづくりにつなげていくことであり、責任者、主体メンバーが女性で構成されていることを条件として、事業提案を公募し、審査の結果選ばれた個人・団体に支援金を支給する⁶⁾。

第1期では60団体・個人からの申請があり、岩手県・宮城県・福島県の14団体が支援を受ける予定である。被災地に密着した取り組みであれば支援対象者は東北在住に限られておらず、他の団体やプログラムから支援を受けている場合も審査対象となる。継続性、発展性を重視していて、事業の本格開始後は会社の持つ経営ノウハウやネットワーク、販売網の支援を受けられる。本事業は自社の業務内容と阪神淡路大震災後、継続して支援を行ってきた経験に依るところが大きいと考えられるが、新たに事業を起こす者にとって大きな支えとなることが期待される。

東日本大震災の被災地ではこのような柔軟な対応を可能とする公的・民間それぞれの復興基金の創設とその中で女性枠の設置が求められる。さらに、萌芽しつつある起業の支援やNPO活動の展開のためにコンサルタント派遣事業を創設し、段階に応じてフォローしていく公的な仕組みを早急に検討すべきである。

6. おわりに

ここでは復興の政策決定過程における女性の参画（復興計画策定委員会・復興計画進行管理委員会）、住民参加のまちづくり（まちづくり協議会）、経済・産業復興と女性の3点について現状を一部紹介し、対策を提示した。

女性の置かれている社会的状況は厳しく、安定した収入があり、生活基盤が築かれないと復興まちづくりに参画することは難しい。一日も早く積極的なまちづくりへの参画を実現するためにも本稿で提示した対策の制度化が求められる。

また、被災地では男性も希望の職に就いているとは考えにくく、男性の社会状況を理解し解決するために男女共同参画の観点から男性による調査研究と対策の検討が求められる。

復興まちづくりに男女共同参画の視点を盛り込むことは新しい社会づくりの一つであり、基本的人権尊重の観点から日本社会にとって急務であると考えられる。

謝辞

本稿は日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究（B）（海外学術調査）「ジェンダーと災害復興一制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究」（2010～2012年）（研究代表者：山地久美子）調査成果の一部である。調査ではヒアリング及び資料提供を受け、数々の方にご協力をいただいた。ここに記して深謝する。

補注

- (1) 国の防災・復興に関するジェンダー予算は2009年0円、2010年0円、2011年0円、2012年1040万円。但し、総務省の女性消防団大会が事業委託から省内事業へ変更となったため2010年から予算が計上されているが除外した。（総務省消防庁へのヒアリング）本調査に協力いただいた方々に深謝する。
- (2) 内閣府男女共同参画局は2011年度に、被災地及び被災地を支援した地方公共団体、民間団体等を対象に「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」調査を実施した。2012年度末には防災・復興のステージに応じた『震災対応マニュアル』を策定予定である。
- (3) 内閣府男女共同参画局「女性の政策・方針決定参画状況調べ」2012年1月18日
<http://www.gender.go.jp/research/sankaku/jokyo/2011/index.html>
- (4) 東日本大震災後に復興計画を策定した43市町の中から6市町を対象としている。その内5市町はこれまで3回（2011年7月・12月・2012年7・8月）の現地調査を実施した石巻市、気仙沼市、仙台市、南三陸町と岩手県の釜石市（2012年8月訪問）である。千葉県旭市は電話でのヒアリング調査を実施した。本調査に協力いただいた方々に深謝する。女性比率の小数点以下は切り捨て。「努力義務」の欄は女性委員の参画努力義務対象の委員会であることを指す。なお、専門家・市民等の区分けは学識経験者や民間団体等によって筆者が分類した。
- (5) Tyson Vaughan 氏の報告「米国人からみた日米の復興における市民参加と女性の参画」

於：ジェンダーと災害復興研究会 2012年8月10日

「米国ハリケーン・カトリーナ災害と東日本大震災～復興

まちづくり市民参加とジェンダーの課題～」

(6)株式会社フェリシモ

資料提供：広報グループリーダー 吉川公二氏

「とうほく IPPO プロジェクト」ホームページ

http://www.felissimo.co.jp/company/cfm/001.cfm?ID=1407-432&iid=p_fc_120626_THKIPPO

参考文献

- 1) 生田長人 2010 『防災の法と仕組み』 東信堂
- 2) 大沢真理・堂本暁子・山地久美子（編）2011 『「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～』 東京大学社会科学研究所・GCOE
<http://gcoe.iss.u-tokyo.ac.jp/2011/12/gcoe-1.html>
- 3) 小林郁雄 1998 「震災復興におけるまちづくり協議会」『都市住宅学』 No. 22 31-34
- 4) 津久井進 2012 『大災害と法』 岩波書店
- 5) 辻村みよ子 2012 『「人権としての平和」と生存権 -憲法の先駆性から震災復興を考える』『GEMC journal グローバル時代の男女共同参画と多文化共生』 東北大学 GCOE No. 7 48-58 http://www.law.tohoku.ac.jp/gcoe/wp-content/uploads/2012/04/gemc_07_cate2_5.pdf
- 6) フンク・カロリン 2004 「まちづくりとジェンダー」6 朝倉尚他編『制度と生活世界』 培風館 47-56
- 7) 山地久美子 2012 「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』 東北大学 GCOE No. 7 16-35 http://www.law.tohoku.ac.jp/gcoe/wp-content/uploads/2012/04/gemc_07_cate2_3.pdf