



みやぎ県民センター ニュースレター

東松島市 防災集団移転地あおい地区
町の角々にベンチやちょっとしたスペースが配置されてい
ます

97号
2024年12月11日

発行：東日本大震災復旧・復興支援みやぎ県民センター

〒980-0804 仙台市青葉区大町2丁目5-10-305 TEL022-399-6907 fax022-399-6925
http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/ E-mail: miyagi.kenmincenter@gmail.com

この号の主な内容

- 1～2P 防災部署の女性職員9%
- 3P 沿岸部中学生の不登校
全国との差拡大
- 4～6P 防災費運用から見える
こと
- 7～8P 避難所や病院への断水対
策は急務

県内 自治体 防災部署の女性職員9% 「ゼロ」市町村が60%

進まぬ防災体制への女性配属

内閣府は「第5次男女共同参画基本計画」のなかで、「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点から防災・復興ガイドライン～（以下ガイドライン）」を定めています。2021年以降毎年、全国地方自治体における取組状況を調査しています。

23年調査では全国の自治体の防災部署における女性職員比率は11.5%（前年は9.9%）にとどまっています（表1参照）。同調査で宮城県の市町村はそれを下回り8.9%となっています。また、35市町村中60%は防災部署に女性職員が配属されていません。人口が少ない市町村ほど女性職員の比率が低くなる傾向にあります。

「男女共同参画の視点からの防災」をテーマにした研修訓練は殆どの自治体で実施されておらず、実施したのは仙台市と大和町だけでした。

また前年よりは増えているとはいえ、防災会議の女性委員の比率は低いまま、特に災害対策本部の女性職員比率は低い状況です。宮城県はゼロです。宮城県内自治体の男女共同参画の視点からの災害対応体制は不十分な到達点にあります。

表1. 宮城県内自治体の男女共同参画の視点からの防災体制状況（23年12月末）

() 内数値は全国平均	宮城県	市町村
防災・危機管理具局の女性職員比率	15.1% (12.2%)	8.9% (11.5%)
「男女共同参画の視点からの防災」 をテーマにした研修訓練の実施状況	未実施 (57.4%未実施)	94.3%未実施 (84.1%未実施)
防災会議の女性委員割比率	25.0% (22.2%)	12.9% (11.1%)
災害対策本部の女性職員比率	0% (10.0%)	9.3% (9.5%)

出典：「地方公共団体における男女共同参画の視点からの防災・復興に係る取組状況について」内閣府 2024/6

避難所運営や備蓄にも影響が

女性比率の高さが備蓄に影響

防災や危機管理部署は 24 時間の緊急対応が多くならざるを得ません。家庭で育児や介護面を女性が担うケースが多いのが現実のため、女性を配置しづらいとされています。防災体制に女性が組み込まれていないことによってどのような影響がでるのか、内閣府調査から見てみましょう。

図 1. は地域防災計画等を作成するために県内自治体別に設けられている「防災会議」への女性参加率をマップ化したものです。宮城県の女性比率は 12.9% と低いのですが、全国平均は 11.1% とそれよりさらに低い状況です。

しかし、図 2. で女性委員がゼロの市町村と 10% 以上の市町村の常備品の関係を見ると、乳幼児用品や介護用品で女性委員がいる市町村の備蓄割合が高くなっていることが明らかです。この傾向は、防災部署に配属されている女性職員の割合でも同様の傾向になっています。

避難所運営の改善も

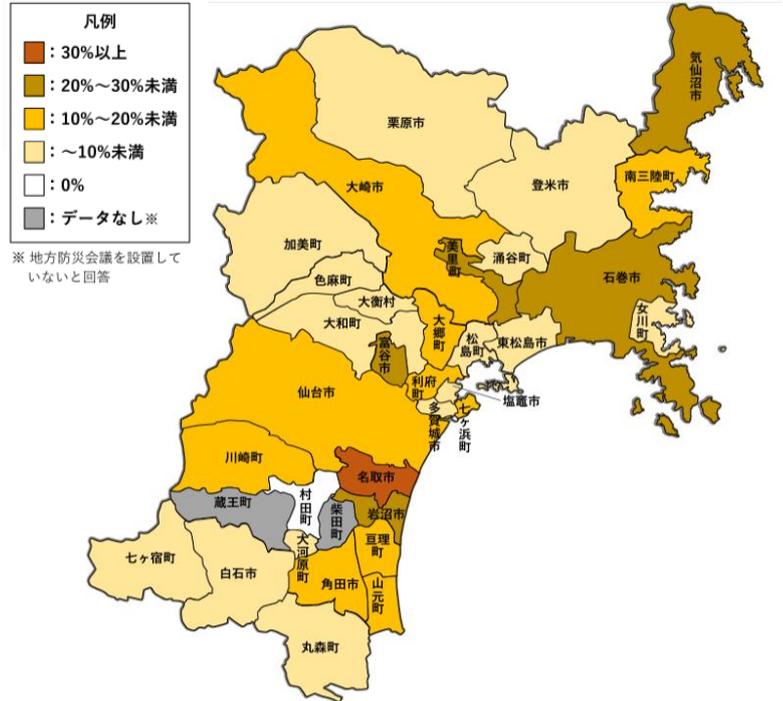
避難所運営マニュアルにも女性職員の比率の高低が影響を与えています。朝日新聞の同調査の分析（2024/6/27）によれば次のような傾向があったとしています。

マニュアルに「『プライバシーの確保』や

『妊産婦、乳幼児を持つ女性への支援』を記載している割合は女性職員比率が高い自治体ほど高まる傾向がみられた。『女性への暴力やセクハラ防止のための安全対策』は人口 10 万人以上の自治体（注：相対的に女性職員比率が高い）では 71.1% がマニュアルに記載しているのに対し、人口 3 万人未満の自治体では 35.6% にとどまる」。

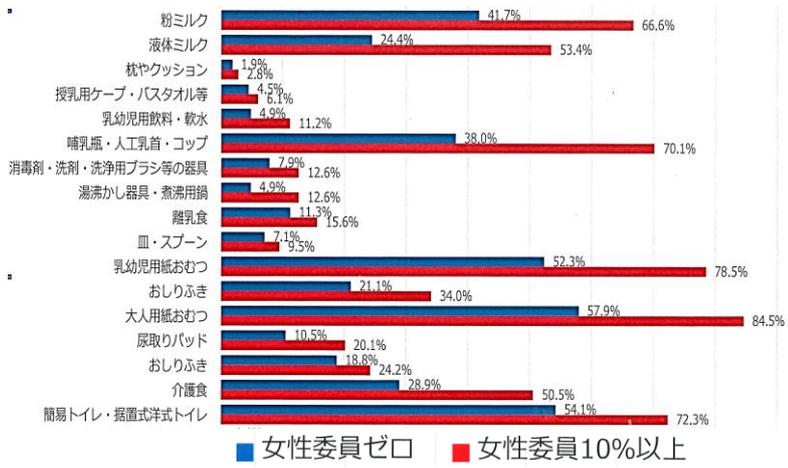
今年 1 月の能登半島地震でも、▷生理用品が他の支援物資と同じ場所に取り取りづらかった ▷避難所運営に女性がなくて体調のことなど相談しづらかった等、この間の自然災害時に問題となったことが繰り返されています。今回の内閣府調査は、男女共同参画の視点からの避難所運営の改善の必要性を改めて問うています。

図 1. 県内自治体別 防災会議の女性の割合



出典：「ガイドラインに基づく地方公共団体の取組状況調査結果、見えるかマップ」（令和 5 年）

図 2. 女性委員割合と常備備蓄割合の比率

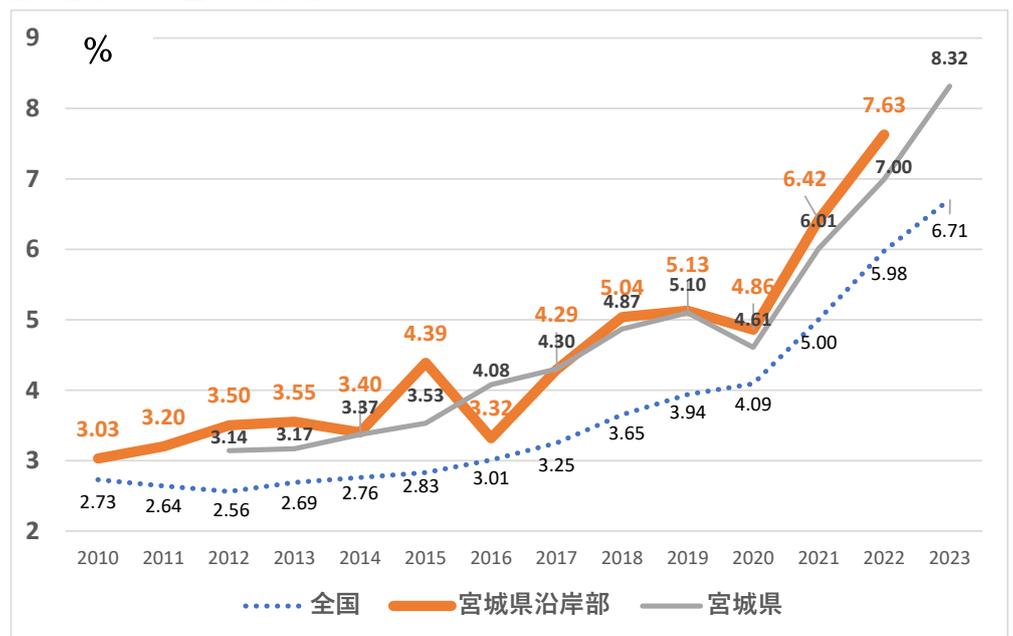


過去ワーストレベルを更新

沿岸部中学生の不登校 全国との差拡大

文部科学省は毎年10月に、不登校やいじめに関する調査の結果を発表しています。県教育委員会も文科省調査の宮城県分データを公表しています。それらによれば、宮城県の中学生の不登校は2012年から19年まで8年間全国ワースト1位。20年以降はワースト6→2→3位だったものの、23年は再び1位となってしまいました。この結果について、県教委は特別に震災との関係については論及していません。しかし、8月21日に復興庁が開催した復興推進会議（第45回）で、宮城県は復興の諸課題の報告中、「不登校児童生徒の出現率が全国平均を大きく上回り、増加傾向が続いており、特に沿岸部と全国平均との差が顕著」と危機感を表しました。

図3.宮城県中学生の不登校出現率



「宮城県における復興の課題」中の図版を県民センターで加工。23年の沿岸部データは公表されていない。

コロナ禍の影響も考慮に入れなければなりません。それ以降も不登校は増加していますから、原因はそれ以外のところにあると考えるべきでしょう。19年の調査時に県教委は（宮城県がワースト1位になったことは）「東日本大震災が一因とみられる。学業や家庭に対する不安を取り除くことが重要だ」とコメントしました（河北新報 2019/10/18）。しかしその後、東日本大震災がどう不登校に影響しているか、コメントしていません。

沿岸部で不登校が増加している要因はいったい何なのか？東日本大震災が子どもたちに与えた影響はどのようなものだったのか？東日本大震災の教訓として深めておかなければならない課題です。

防衛費 8 兆円 VS 防災費 2 兆円 防災予算の運用から見えること

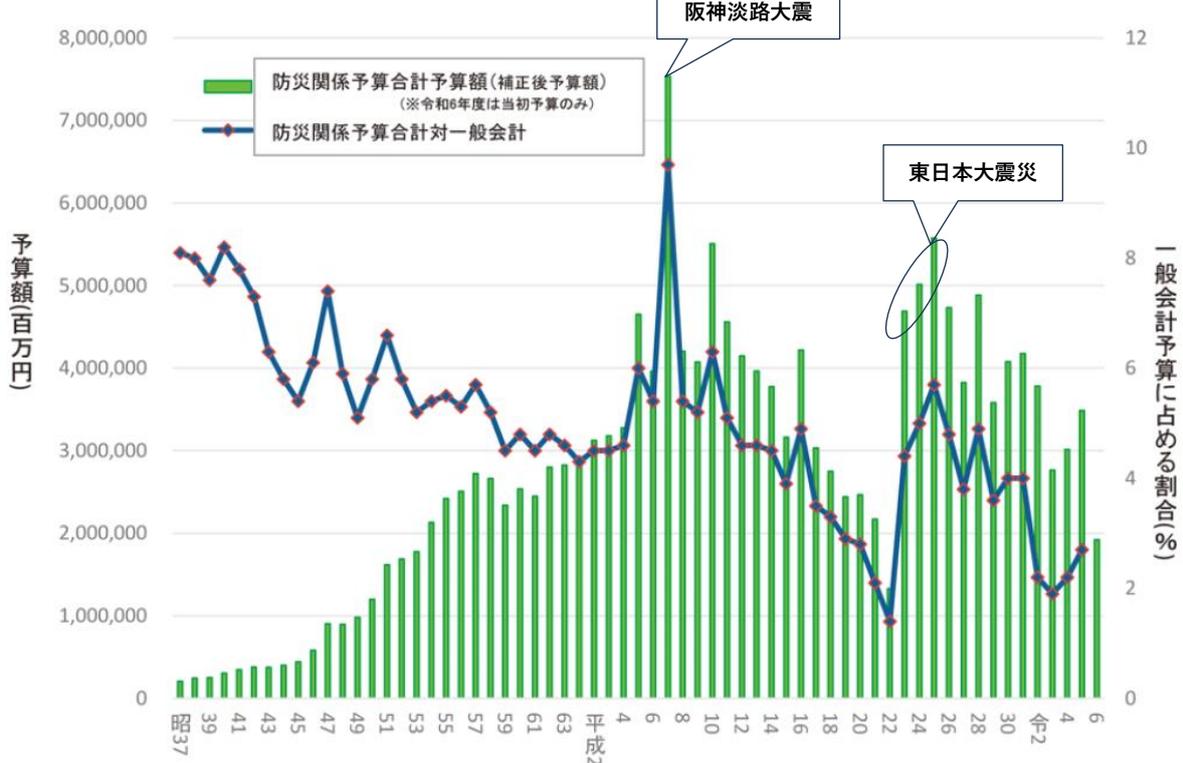
石川県能登では今年元旦に発生した地震 9 月豪雨と自然災害が相次ぎ、復旧・復興の遅れが報道されています。政府は 7 回にわたり予備費 7150 億円支出していますが、地震から 1 年近く経つにも関わらず公費解体が 34% (11 月末時点)、豪雨被害の解体は申請すらまだ始まっておらず、復旧は遅れています。能登半島地震を通じて改めて防災の重要性に対する関心が高まっています。しかし、防災に対する国の予算はどの程度なのか、どこに問題があるのか？よく知られていません。災害をめぐる予算運用は適切になされているのか、考えます。

下がり続ける防災関係費

防災費は大きな災害が発生すると予算が増やされ、全体予算に占める割合も大きくなります。最大のピークが阪神淡路大震災後の 1995 年度で、約 7 兆 5000 億円に上りました (図 4)。その後減少を続けて、東日本大震災で次のピークを迎え 2011 年度は約 4 兆 7000 億円でした。昨年度は約 3 兆 5000 億円 (予備費支出後確定値) で、今年度は約 1 兆 9000 億円が当初予算です。ただ能登半島地震に伴う予備費支出があり、2 兆 7000 億円程度になるものとみられます。

予備費
国の予算で、災害や選挙など予定外の支出が必要になった場合に備えて計上しておく費用。今年度は 1 兆円計上されている。

図 4 .年度別防災関係予算額 (令和 6 年版防災白書)



出典：各省庁資料より内閣府作成

防災関係の予算留意点

- 防災関係予算を集約したものは防災白書しかない。
- 年度ごとにどの範囲を含んでいるかの違いがある。
- 国立機関の独立法人化で集約から除外された事業もあるという。
(東京新聞 24/1/12)

防災費は「**科学技術の研究**」(防災・減災の調査研究)、「**災害予防**」(施設整備・耐震化・教育訓練等)、「**国土保全**」(治水治山・地盤沈下対策等)、「**災害復旧等**」(被災者の生活再建支援・災害復旧工事等)に分類されます(図 5. 参照)。この間の実績をみると、「科学技術の研究」は 2%以下で、「災害予防」、「災害復旧等」は東日本大震災以降、自然災害が続いていることから、増加していることが分かります。逆に「国土保全」は減少し、全体予算の 1~2 割程度にとどまっています。これは「昭和期に自然災害を防ぐための土木工事が求められたが、公共事業が右肩下がりになってきた 1990 年代後半以降は防災関係の工事も相対的に減っている(国交省担当者談)」(東京新聞 2024/1/12) ことによるといいます。また「減災」の考え方の広まりにより「災害予防」の予算全体に占める割合が高まっています。

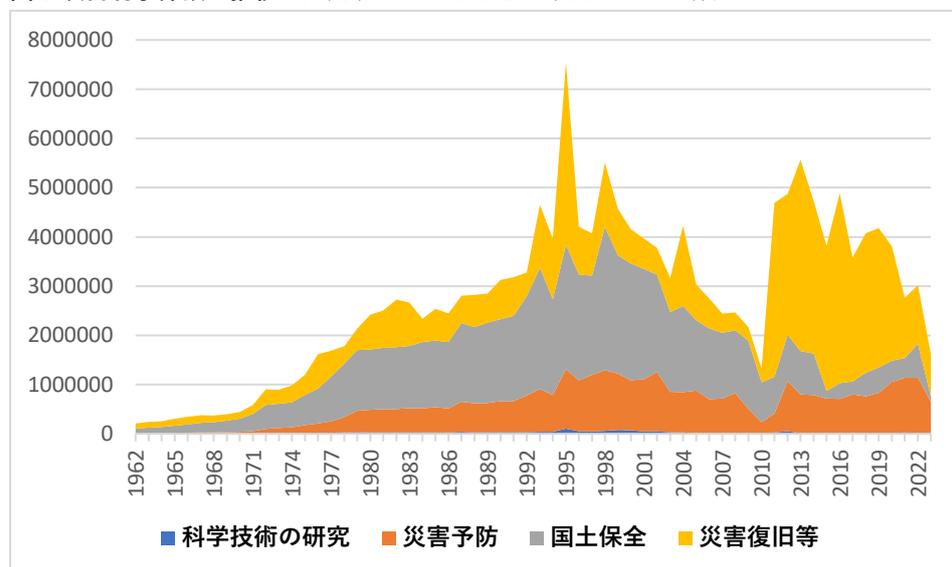
一般会計予算に占める割合の低下

一方、防災予算が一般会計予算に占める割合は下がり続けています(図 4. 折れ線グラフ参照)。1962 年度は 8.1%でしたが、現在は 2%台にとどまっています。長期的にみれば割合の低下は歴然としています。

しかし、防衛費は 2027 年度まで 5 年間で約 43 兆円の軍事費拡大を行うことを政府は方針とし、24 年度は約 8 兆円(前年比 16.5%増)、27 年度には過去最大の約 8.9 兆円にまで増額すると言われていています。防災費予算の推移と反比例しているのです。果たしてこれでいいのか。

石破首相は「防災庁」を新設して、災害対応の強化を政権の目玉政策としています。しかし、阪神・淡路大震災以降、大災害の時代に入ったと言われる日本列島で、今後自然災害が多発することが予想されます。そのようななかで、単に「防災庁」新設だけでなく、現状に合わなくなっている現在の防災体制トータルを全面的に見直し、予算編成のあり方も含めて総合的防災体制を再構築する議論が必要です。「防災庁」新設はその議論のなかで検討されるべきものでしょう。

図 5. 項目別予算額の推移 内閣府データをもとに県民センター作成



防災予算は適切に使われてきたのか

日本の自然災害では震災復興、防災、減災の名目で多額の予算が使われてきました。しかし、阪神淡路大震災の時は 16.3 兆円が投じられましたが、復旧・復興の事業に充てられたのは約 67%でした。また東日本大震災の際、2011 年度第三次補正 9.2 兆円のうち、被害地向けは 74%の 6.8 兆円、全国向けは 23%の 2.1 兆円配分されました。全国向けの支出の中には沖縄の道路工事、東京での耐震工事、シーシェパード対策費、青少年交流事業など 35 事業 168 億円分は「被災地との県連性が薄い」と凍結されたということもありました。

こうした目的外流用はその後も様々な形で繰り返されています。

「2018～20 年度の計画で実施された国土強靱化緊急対策事業を巡り、会計検査院が昨年（23 年）5 月、緊急輸送道路でない道は無電柱化するなど、目的外の支出が計 672 億円あったと指摘した」（同）という事例が報告されています。様々な「便乗」事業と予算流用は今でも一掃されていません。

「予備費」運用ではなく「補正予算」編成へ

4 ページで「予備費」について触れました。予備費は国会審議を経ないで政府の裁量で支出できるものです。この予備費が問題になったのは新型コロナ禍の 20 年度までは数戦億円だったものが 10 兆円にまで拡大したことからです。例の「アベノマスク」も 20 年度予算の予備費から 233 億円が充てられました。国会審議は経っていません。

自然災害へ対策は機動性が求められますから、緊急時対策に予備費を使うこと自体、必要な場合があります。しかし、発災後一定時間が経ったなかで地域経済の立て直し、被災者支援策の拡充などに必要となる予算は、被災地の声をもとに、国会の審議を経て補正予算を編成して執行すべきです。予備費運用の多発は政府への白紙委任を拡げるだけです。

復興税の軍事費拡大への悪用は「理屈が通らない」

防災費予算に関連して重要な点として、軍事費拡大のため復興税の悪用問題があります。政府は軍事費について、27 年度まで 43 兆円に増やす大軍拡方針に転換しました。その財源の一部として、13 年から 37 年まで 25 年間の課税が予定されていた「復興特別所得税（2.1%）」の課税期間を 10 年以上延長し、24 年度以降、2.1%のうち 1%を新税とし軍事財源に悪用するというものです。政府は 1.1%に下がる復興所得税はその分期間を延長するので「総額は確実に確保する。復興には息の長い取り組みが必要」と復興特別所得税に手を付ける理由を説明することなく、軍事費増税を強行しようとしています。この時、石破首相は「復興のために用意したものを防衛に使うのは理屈が通らない」（2022 年 12 月 14 日）と批判していたのです。先にふれたように防災費は過去様々な流用、悪用がされてきましたが、この軍事費拡大への悪用は最も悪質な流用です。政府は理屈の通らない流用は止めるべきです。

能登半島地震 予備費・補正予算

発災以来、予備費は累計 7150 億円使用されている。また補正予算は、10 月時点で「予備費で対応する」（石破首相）としていたが、開会中の国会に能登半島地震・豪雨被害に係る補正予算（2684 億円）を提出している。

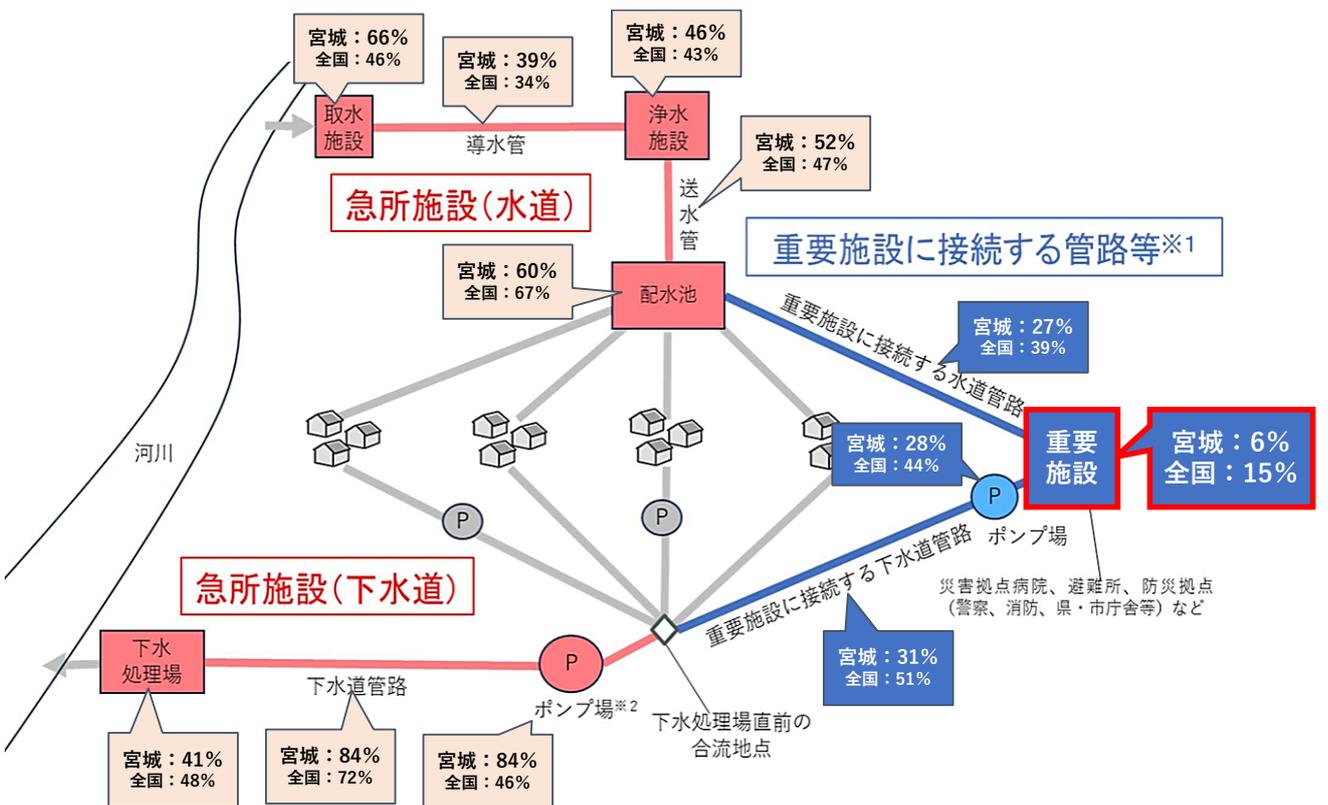
県内災害拠点、水道耐震化 6% 全国の半分以下 避難所や病院の断水対策は急務

能登半島地震では、上下水道施設に甚大な被害が発生しました。最大約 14 万戸が断水。復旧まで時間もかかり、宅内漏水のため、現在も不自由な暮らしを強いられている被災者もいます。

改めて上下水道の機能を確保するため、計画的な耐震化を進める必要性が高まったことを踏まえ、国交省は緊急点検を実施し、11月にその結果を発表しました。

点検対象は、上下水道システムの急所箇所と避難所・医療機関等の重要施設に接続する上下水道の管路やポンプ場。点検結果は図 6.のとおりです。図では宮城県と全国平均を併記していますので、宮城県の全国的にみてどこが弱いのかの分かりません。宮城県の耐震化状況は、水道システムの急所施設では配水池と下水処理場を除き、全国平均より高くなっています。しかし、避難所等の重要施設に接続する上下水道管路両方が耐震化されている割合は全国平均では約 15%と低いものですが、宮城県はそれよりさらに低い 6%。対象となる重要施設は 614 施設でしたが、耐震化されている重要施設は 34 か所しかありません。

図 6.急所・重要施設の水道耐震化 国交省図版を県民センターが加工



※1 今回の緊急点検では、給水区域内かつ下水道処理区域内の重要施設に接続する管路を対象とする。
注) 各数値は約数・上水管路数値は「耐震管以外に地盤性状によって耐震適合性を有する管を含めた割合を示す
出所: 「上下水道施設の耐震化に状況に関する緊急点検結果」国交省2024/11月

避難所等に接続する上下水道管の耐震化が非常に遅れているなかで、能登半島地震レベルの災害に見舞われたら、避難所が断水し、トイレも使えない状態になるわけですから、対策が急がれます。

東日本大震災では1週間で約5割が、熊本地震では9割が復旧したのに対して、能登半島地震での遅れがこれほどまでに生じた原因の一つが「耐震化」の遅れでした。厚労省が3月に発表した「水道事業における耐震化の状況」によれば、基幹的水道管の耐震適合率は全国平均が42.3%だったのに対し、七尾市では21.6%に過ぎませんでした。国交省は水道事業者に対し、主要な施設などの耐震化の目標を定めて計画的な取組みを要請しています。しかし、人口減少などで事業者の水道経営環境は悪化していて、水道管耐震化に十分に予算を振る向けることができない状況にあります。避難所等に接続する上下水道管の耐震化は、自治体ごとの水道事業全体の今後をどうデザインしていくか、という点と密接に関連しています。仙台市では現在、「仙台市水道事業中期経営計画」を策定中で（来年1月10日までパブコメ募集中）、その中で避難所等への管路の耐震化も重要施策に位置づけています。こうした施策案に市民の声を反映させていくことも必要です。

東日本大震災 100の教訓 復興検証編

依然として復興から取り残された被災者の
苦しみをよそに、巨費を費やした大震災復旧・復興事業、
まともな検証を行わない国や行政に問う
市民版復興検証白書

千葉昭彦・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美・みやぎ震災復興研究センター／編著

巨大台風や豪雨などによる自然災害が多発。これらの復興事業に適切に取り組むためにも、東日本大震災の復旧・復興の過程を検証することは、必須の喫緊の課題である。

CONTENTS

【総論】俯瞰的・総括的検証(12項目)

【各論】復興現場からの検証と教訓

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| 1. 復興理念・ビジョン(7項目) | 2. 復興まちづくり・基盤整備(12項目) |
| 3. 住まい、暮らし、コミュニティ再建支援(21項目) | 4. なりわい、地域経済の回復(10項目) |
| 5. 復興財源措置・被災自治体財政(4項目) | 6. 復興検証・モニタリング・災害伝承(5項目) |
| 7. 危機管理の破綻・創造的復興批判(6項目) | |

好評既刊

東日本大震災100の教訓

地震・津波編

みやぎ震災復興研究センター・網島不二雄・塩崎賢明・長谷川公一・遠州尋美／編著

未曾有の大災害の現場で、何が起きていたのか。被災者の視線で編んだ教授・応急対応・復旧・復興のプロセスにおける経験と教訓。必ず起こる大災害に備える知恵とヒントが満載。



定価
各2,200円(税込)

特価

2,000円(税込・送料込)

*5冊以上の注文は1760円(税込・送料込)

クリエイツ
かもがわ