

第 11 章

災害とジェンダー

越智 方美

1 はじめに

アジア太平洋地域は、自然災害が多発する地域である。防災・減災活動や災害復興にジェンダーの視点を主流化させていくことの必要性は、1990年代以降、実践家や研究者が問題提起をおこなってきた（Enarson and Morrow, 1998, Ikeda, 1995）。とりわけ災害に対して備えが脆弱な開発途上地域では、地域開発との関連で援助組織や国際機関によるジェンダー視点に基づく防災・災害復興のための枠組みが整備されてきた。わが国においても、2002年に内閣府男女共同参画局に設置された「影響調査事例研究ワーキングチーム」が、阪神・淡路大震災の被災および復興状況の調査を実施したことを端緒として、2005年には防災基本計画に「男女双方の視点」や「女性の参画」が盛り込まれ、今日に至っている。

国立女性教育会館（以下、会館）では、平成17年度に災害と女性のエンパワメントを主題とした「女性の学習国際フォーラム」を実施し、平成23年度には同年3月に発生した東日本大震災をうけて、災害復興とジェンダーをテーマとした多国籍研修と、国際シンポジウムを開催している。多国籍研修としては、平成23年10月20日から29日の日程で、「アジア太平洋地域における男女共同参画推進官・女性リーダーセミナー（以下、リーダーセミナー）」

を主宰した。リーダーセミナーには、バングラデシュ、カンボジア、中国、インド、インドネシア、韓国、ネパール、パキスタン、スリランカの9カ国のナショナル・マシーナリー（国内本部機構）や研究機関、NGOに勤務する女性リーダー11名が来日し、研修生として参加した。10月29日には、災害復興とジェンダーを主題とした「NWEC国際シンポジウム」を開催し、国内外の専門家が知見の共有をおこなった（第1表、第2表）。

本稿の目的は、災害とジェンダーに関する先行研究や、会館の主催事業から得られた知見や議論に基づき、日本を含むアジア太平洋地域における災害とジェンダーをめぐる課題を整理することにある。課題の整理にあたっては、災害発生後の被災者のニーズや必要とされる支援は時間の経過とともに変化する点を視野に入れつつ、考察をすすめてゆく。

災害からの復興を達成するためには、多くの人命の安全を確保するための緊急対策、被災者の生活の安定をはかる応急対策、そして被災者の生活と被災地域の再建を目指す復旧・復興対策の三つの達成目標を念頭においた対策が求められる。緊急対策が求められる事態では、男性に比べて社会的に不利な立場におかれている女性が、災害の犠牲者となりやすい。一方、応急対策の局面では、同じ被災者であっても男性と女性では、ニーズが異なるため、被災者のジェンダーに配慮した支援が必要となる。また、復旧・復興対策の局面では、女性は災害で疲弊した地域社会の復興の重要な担い手であり、災害を契機として女性、障がいを持つ人々や高齢者、外国籍住民など被災前より多様性を認め合う地域づくりに重要なチェンジ・エージェントとの役割を果たし得る。そのためには、女性を含む多様な住人の意見が地域社会の枠組みづくりに反映されることが重要であり、女性の社会参画が不可欠である点を指摘したい。以下では、上に述べた災害の発生から復興に至る3つの局面で、ジェンダーの視点に基づいた被災者支援の事例に触れつつ、今後の課題について考察をおこなう。

IV NWEC研究報告

第1表 「平成23年度 アジア太平洋地域における男女共同参画推進官・女性リーダーセミナー」日程

テーマ：災害とジェンダー ——地域の復興に果たす女性の役割
平成23年10月20日～10月29日（受け入れ期間 10月19日～10月30日）

月日	曜日	時間	研修項目	研修内容	講師（敬称略）	開催地
10月19日	水	終日	日本到着			
20日	木	9:30-11:00	プログラムオリエンテーション & アイスブレイク	研修のねらい、目的、スケジュール説明	越智 方美 NWEC研究国際室専門職員	国立女性教育会館
		11:15-12:00	視察 女性教育情報センターと女性アーカイブセンター	「女性教育情報センター」と「女性アーカイブセンター」の見学	赤嶺 良子 NWEC情報課専門職員心得	
		14:00-15:30	講義 「災害におけるジェンダー～日本の経験から」		池田 恵子 静岡大学教育学部 教授	
		15:45-16:00	開会挨拶		内海 房子 NWEC理事長	
		16:00-16:45	会館概要説明	国立女性教育会館について	久保 真季 NWEC理事	
21日	金	9:00-17:30	カントリーレポートの発表	研修生による事例の発表と討議	ファシリテーター 越智 方美 助言者 斉藤 容子 元国連地域開発センター防災計画ユニット研究員	国立女性教育会館
22日	土	14:30-16:00	NWECフォーラムポスターセッション	アジア太平洋諸国における、防災・減災とジェンダーに関する取組の報告	研修生	国立女性教育会館
24日	月	9:30-11:00	講義 「日本の男女共同参画社会実現に向けた取組」	日本の男女平等施策に関する講義	金子 浩之 内閣府男女共同参画局 男女共同参画推進官	内閣府男女共同参画局
		11:30-12:00	表敬訪問 文部科学省 生涯学習政策局	表敬訪問	板東 久美子 文部科学省 生涯学習政策局局长	文部科学省
25日	火	9:30-11:10	視察 人と防災未来センター	震災の記憶を、どのように地域コミュニティの問題として語り継ぐかについて学ぶ	-	人と防災未来センター
		12:00-12:30	表敬訪問 尼崎市役所	表敬訪問	稲村 和美 尼崎市長	尼崎市役所
		14:00-15:00	講義 尼崎市女性センター トレビエについて	講義と施設見学を通じて、女性センターの機能と役割について学ぶ	森屋 裕子 尼崎市立女性・勤労婦人センター（トレビエ）所長	尼崎市女性センター トレビエ
		15:00-17:00	講義とディスカッション 「ジェンダーの視点をふまえた災害復興・防災計画とは」	地域の女性リーダーとの意見交換	須田 和 尼崎市議会議員 正井 礼子 NPO法人女性と子ども支援センター ウィメンズネット・こうべ 代表理事	
26日	水	15:30-17:00	研修の振り返り	神戸スタディーツアーについての振り返り	研修生・NWECスタッフ	国立女性教育会館
27日	木	9:00-10:30	日本文化の紹介		NWECボランティア	国立女性教育会館
		11:00-12:00	評価会	研修内容についての評価	研修生・会館職員	
		13:30-14:00	閉講式	修了書の授与	内海 房子 NWEC理事長	
		14:00-17:00	「NWEC国際シンポジウム」の発表準備		ファシリテーター 越智 方美 助言者 大崎 麻子 ジェンダー・アクション・プラットフォーム アドボカシー担当	
28日	金	10:00-16:00	「NWEC国際シンポジウム」の発表準備		ファシリテーター 越智 方美 助言者 大崎 麻子	国立女性教育会館
29日	土	13:00-17:30	「NWEC国際シンポジウム」			JICA研究所
30日	日		帰国			

第2表 NWEC国際シンポジウム テーマ：災害復興とジェンダー

平成23年10月29日(土)	13:00-17:30
開会	13:00-13:30
主催者挨拶	内海 房子 (国立女性教育会館 理事長) 原 ひろ子 (国際シンポジウム 災害復興とジェンダー 実行委員会委員長)
来賓挨拶	板東久美子 (文部科学省 生涯学習政策局局長)
イントロダクション	越智 方美 (国立女性教育会館 研究国際室)
第一部 基調講演	13:30-15:00
堂本 暁子 前千葉県知事	
	「男女共同参画の視点からみた災害と復興～東日本大震災に学ぶ」
	セバリ・コテゴダ APWW (アジア・太平洋女性監視機構) 代表
	「災害対策政策のジェンダー主流化～アジア・太平洋地域における課題」
ポスターセッション	15:00-15:40
	「アジア・太平洋地域におけるジェンダーの視点に基づいた防災・減災の取組」
第二部 パネルディスカッション	15:40-17:20
	「災害後の地域づくりとジェンダー ～アジア・太平洋地域からの提言」
	ファシリテーター：大崎 麻子 ジェンダー・アクション・プラットフォーム
	パネリスト：ジュリー・ヴィクトバダカン 慈善活動と市民社会センター
	シャントナ・ハルダール 包括的災害管理プログラム
	平賀 圭子 NPO法人 参画プランニング・いわて
	「平成23年度 アジア太平洋地域の男女共同参画推進官・リーダーセミナー」研修生
閉会	17:20-17:30
閉会挨拶	久保 真季 国立女性教育会館理事

2 緊急対策——ジェンダー規範と災害——

「防災は日常から始まる」といわれている。災害は多くの場合、予期せぬタイミングで発生するが、災害に対してどのように備えるか、災害発生直後の避難体制をどう設定するかということは、日々の暮らしやそこで生活する人々の意識と深く関わっている。過去の災害の経験から、社会の中で容認されているジェンダーに関わる社会・文化的な規範が、災害発生時には女性に深刻な影響をおよぼすことが確認されている。

2005年12月に発生した津波被害では、スリランカ社会の家父長的な社会構造が、女性の死傷者を増加させたことが明らかになっている。津波の犠牲となったスリランカ人女性の多くは、木登りや水泳の経験がなかった。これはこうした行為が「女性にふさわしくない」とみなされているためである。また、高齢者や子どもなど家族の世話をみるため、自らのケア役割のために、

自宅にあえてとどまった女性もいた。バングラデシュでは、バルダと呼ばれる女性の自立的な移動を制限する習慣が、災害発生時に女性をより脆弱な立場に置き、男性主導で運営されている避難所へのアクセスの妨げとなった(Ikeda, 1995)。

災害が発生した文脈や女性に対する社会的な規範のあり方は異なるものの、日本にも同様の指摘があてはまる。阪神・淡路大震災時の兵庫県内の被害死者数は女性が男性の約1.5倍に及んでいる事実は、女性が低所得のため老朽化した耐震性の低い住居環境に暮らし、情報格差にもさらされていたためと考えられる。震災発生以前から社会的弱者であった女性が、結果として災害の犠牲となり、また「災害弱者」という概念に暗黙の了解のうちに女性を含める考え方自体に、想定され得る市民は「成人・男子・健全者」であり、上記以外のカテゴリーの住民との線引きをおこなうジェンダーバイアスが内在しているとの山地(2009:47-48)の指摘は重要である。

3 応急対策——避難所の運営におけるジェンダー課題——

災害発生後、女性のニーズを反映した避難所の運営体制の見直しや支援物資の調達と配布については、数多くの指摘がなされている。内閣府男女共同参画局が平成23年3月から6月にかけて発令した依頼によれば、これらの事項は女性のニーズを踏まえた被災者支援と、避難先での女性の安全・安心の確保のための取組の二点に整理することができる。

第一点目の女性のニーズを踏まえた視点とは、支援物資の調達、女性や子育てに配慮した避難所の設計(プライバシー確保のための間仕切りや男女別トイレの設置、保育・授乳スペースの確保)などである。女性のニーズをふまえた支援物資の配布については、被災地の女性関連施設が中心的な役割を果たしている。これらの施設は、他県の女性関連施設や女性団体、企業とも連携をはかりながら、迅速できめ細やかな支援プログラムを提供している。たとえば、もりおか女性センターでは、3月の震災発生直後から沿岸部の被災地

の状況把握を開始し、避難所や地域により異なるニーズが存在し、Lサイズの下着や基礎化粧品、軟らかい食べ物など女性や高齢者が必要としているものが支援物資には不足していることを確認している。このような状況のもと、同センターではデリバリーケアプロジェクトを開始し、合計約300回のデリバリーケアをおこなっている（平賀 2012）。また、イコールネット仙台もせんだい男女共同参画財団とともに、女性被災者の「（プライバシーを保つことが難しいため）物干しに下着を干すことがためらわれる」との意見を聞き、洗濯ボランティアの活動を開始した。盛岡の事例と同様に、この洗濯ネットの活動を通して、避難所の多くが主として男性責任者により運営されているため、サンタリーショーツが欲しいというような女性の要望が届きにくいという現実があきらかになった（大沢他編 2011：35-36）。

第二点目の避難所での安全・安心の確保のためには、将来への見通しが立たないまま災害発生前の日常生活とは異なる環境のもとでの避難生活が長期化し、男女ともにストレスにさらされることを考慮することが重要である。阪神・淡路大震災の時に、避難所での女性に対する暴力の発生、ドメスティック・バイオレンスの激化や増加が確認されている（ウィメンズネット・こうべ 1996）。こうした過去の反省を踏まえて、東日本大震災発生後は、暴力相談窓口や女性相談窓口が開設された他、被災地で支援活動をおこなうボランティアの安全についても、内閣府からの通達に記載されている。避難所における女性に対する暴力防止に資する好事例としては、女性や子どもへの防犯ブザー、ホイッスルの配布、屋外トイレ周辺の夜間照明の設置、自警団による避難所周辺の見回り、女性警察官の派遣などをあげることができる（内閣府男女共同参画局 2011）。また、女性団体やNGOによる、避難所での性暴力防止のための取組や、被災女性が受けたドメスティック・バイオレンス被害の実態調査も進んでいる。

海外の事例に目を転じてみると、アジア太平洋地域の開発途上国では、開発協力を実践するNGOが、日本で女性関連組織が果たした役割を担っている事例が多数みうけられる。会館の「リーダーセミナー」に参加した研修生

による報告を、下記に紹介する。

インドネシアで女性の権利の向上を目指して活動しているNGO、カルヤナミトラ（1985年設立）では、2004年にアチェで津波と地震が発生した際、アチェ西部とナガン・ラヤ地区にある10村に居住する女性被災者の支援を実施した。この支援プログラムは、ジェンダーや女性の権利に関する教育を基盤として、所得創出活動を通じた経済的エンパワーメントと、心的外傷からの回復を促すためのカウンセリングを組み合わせたものである（第1図）。カルヤナミトラはまた、パダン地震の際には、三つの被災地域で女性と子どもニーズを調査し、生活必需品の配給をおこなっている¹。

アクションエイド・バングラデシュでは、約19,000世帯の家屋が流出したサイクロン「アイラ」の発生時に、被災女性と少女を対象としたカウンセリングサービスとともに、医療機関と連携し無償で診療をおこなっている。また女性に特化した支援ではないが、サイクロンの生存者の約2割に該当する人々に「キャッシュ・フォー・ワーク」プロジェクトを実施し、男女ともに同じ賃金水準で現金収入を得られる仕事を紹介している。

中国では四川大震災後、現地のNGOが被災女性を組織して、刺繍製品を製造・販売するプロジェクトを立ち上げた。手先を使う刺繍に集中することにより気持ちも落ち着き、肉親や家屋の喪失のショックからのリハビリテーションの機能を果たすと同時に、少額ではあるが所得創出活動にもつながっている。このプロジェクトは中国国内で四川大地震の復興のシンボルとみなされるに至っている²。

4 復旧・復興対策——女性の社会参画の促進——

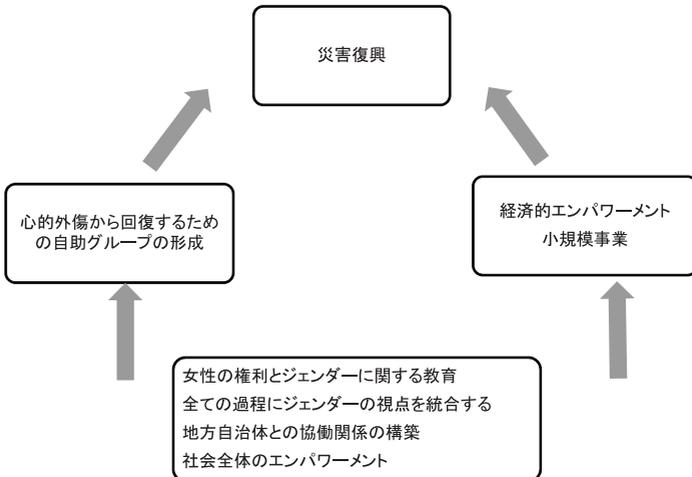
最後に復旧・復興の局面では、どのような点に留意すべきかについて考えてみたい。日本では「第3次男女共同参画基本計画」（平成22年12月閣議決定）で、あらたに第14分野を設定し、防災分野における男女共同参画の推進を進めることが求められる重点分野の1つとして法的に位置づけられた。東日本

大震災発生後に施行された、東日本大震災復興基本法（平成23年6月24日）においても、基本理念第二条二項で、「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」が確認され、東日本大震災からの復興の基本方針（平成23年7月29日）においても、基本的考え方に「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」ことが盛り込まれた。

同様の措置はアジア太平洋地域の国々でもとられている。バングラデシュでは災害管理のための国家行動計画（2010-2015）の中で、ジェンダーと多様性を包含した防災基本計画がうたわれている。

しかしながら、災害復興とジェンダーについては、残された課題もある。上に紹介したアクションエイド・バングラデシュによれば、サイクロン「アイラ」発生後約8%の少女が浸水被害のため、学業を中断せざるを得なくなっていることが明らかになった。教育機会の損失という、女性のエンパワメントに中・長期的に負の影響を及ぼす事態の実態をまず正確に把握した上での、息の長い支援が求められている。

第1図 カルヤナミトラの災害支援概念図



こうした個別の課題のほかにも、アジア太平洋地域における共通の課題も存在する。平成23年度の「リーダーセミナー」に参加した研修生の出身9カ国ではいずれも男女共同参画の推進については、ナショナル・マシーナリー³が、防災や復興計画については災害管理委員会が所轄している。国によりその進展は異なるものの、災害管理に関する国家行動計画や、災害管理条例のような法的な枠組みが整備され、それを実施する行政組織も存在している。しかし、現実にはナショナル・マシーナリーと災害管理委員会の間の連携は充分にははかられておらず、人的交流も限られている。ジェンダー視点が災害管理に統合されているとは言い難い現状にとどまっている。

防災や復興計画に関わる意思決定の場への、更なる女性の参画も必要である。2009年1月時点で、日本の中央防災会議の委員26名中、女性委員は3名、11.5%に過ぎない。その要因としては、中央防災会議の委員となるための要件として、内閣の閣僚に任命されるか、指定公共機関の長であることが必要であり⁴、学識経験者の枠からの任命は職指定枠を除くと実質的には2名に限定されていることによる（山地 2009：63-64）。女性の政治参画の割合も、企業における女性管理職の比率も先進国の中では低い日本では、平常時から女性の社会参画が進展しない限り、女性の声が中央の意思決定機関に反映されるための道のりは依然として遠いといえるだろう。

本稿ではアジア太平洋地域における男女共同参画に係る共通の課題の一つとして、災害とジェンダーについて検討した。同地域では災害発生直後から復興期に至るまで、ジェンダーの視点を組み込むことの重要性は一定程度関係者の間で共有され、日本では女性関連施設や女性団体が、開発途上地域においてはNGO等が中心となり、ジェンダー視点に基づいた視点活動を展開している。今後は防災や復興計画の意思決定部門に参画することができるよう、女性が社会の中で力をつけてゆくための仕組みの整備が求められている。

注

- 1 カルヤナミトラの支援活動については、下記のウェブサイトを参照されたい（英語）。<http://www.kalyanamitra.or.id>
- 2 リーダーセミナー研修生による、各国の災害とジェンダーに関する取組みの報告については、『平成23年度NWEC国際シンポジウム 災害復興とジェンダー報告書』を参照されたい。
- 3 ナショナル・マシーナリーの呼称は、女性と子ども省（バングラデシュ）、女性省（カンボジア）、女性と家族省（韓国）、子どもの開発と女性省（スリランカ）のように、国により異なる。
- 4 指定公共機関とは、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会、日本電信電話株式会社を指す。

参考文献

- Enarson, Elaine and Betty Hearn Morrow eds., 1998 *The Gendered Terrain of Disaster*, Praeger, London.
- Ikeda, Keiko 1995 “Gender Differences in Human Loss and Vulnerability in Natural Disasters: A Case Study from Bangladesh” *Indian Journal of Gender Studies*2(2): pp.171-193.
- ウィメンズネット・こうべ 1996 『女たちが語る阪神大震災』 木馬書館
- 内閣府 2011 『平成23年度防災白書』 内閣府
- 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』、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研究シリーズ NO.4 ISS リサーチシリーズNo.46、東京大学社会科学研究所
- 内閣府男女共同参画局 2011 『東日本大震災に対応した男女共同参画局の取組』
http://www.gender.go.jp/pdf/saigai_21.pdf (2011年11月14日アクセス)
- 林春男 1996 「災害弱者のための災害対応システム」『都市政策』(84) 41-67 頁

IV NWEC研究報告

平賀圭子 2012「NPO法人参画プランニング・いわての被災者支援活動」『平成23年度NWEC国際シンポジウム 災害復興とジェンダー報告書』国立女性教育会館

山地久美子 2009「ジェンダーの視点からの防災・災害復興を考える——男女共同参画社会の地域防災計画」『災害復興研究』第1号 45-75頁

(おち・まさみ 国立女性教育会館研究国際室専門職員)