

特 集

論 文

災害とその復興における女性問題の構造 —阪神・淡路大震災の事例から—

相 川 康 子

要 旨

「災害と女性」のテーマが日本で本格的に取り上げられるようになったのは、阪神・淡路大震災（1995）から10年近くが過ぎてからだった。2004年に起きた新潟県中越地震がきっかけで、国の第二次男女共同参画基本計画に「防災、災害復興」分野が新たに盛り込まれた。これにより、緊急時における女性特有のニーズについては、ある程度、理解が進みつつある。しかし、長い復興の段階で生じる女性問題については、まだ注目されていない。

災害のダメージは社会的に弱い立場に置かれた人たちに集中する。被災地では、復旧・復興の過程で貧富の格差が広がり、異端者を排除する傾向が現れる。伝統的な性別役割分業がよみがえり、女性は人間関係のストレスにさらされる。嫌なところから目を背けたい気持ちが働き、女性に対する暴力や差別は、覆い隠される傾向がある。この事実や複雑な被災者の心理を知った上での対策が必要だ。

災害とジェンダーの問題を考える際は二つの視点が求められる。一つは女性を暴力や疾病から守る視点、そしてもう一つは女性の力を活用する視点である。女性は復興の担い手であり、コミュニティ防災にも貢献できる。しかし、不眠不休で働く男性が「美談」として語られすぎると、女性の活動は周辺部に追いやられる。

復興に女性の視点を入れることは、多様性の保障や、より安全な社会の実現につながる。これは数々の災害の教訓から、国際社会においても合意されたことだ。

本稿では、阪神・淡路大震災で起きたことを、ジェンダーの視点で分析し、構造的な問題を明らかにする。そこから、女性のエンパワメントにつながる課題提起を行いたい。

キーワード：災害と女性、防災・減災、ジェンダー、被災地復興

1. はじめに

日本で「災害と女性」のテーマに焦点が当たったのは、6,434人も命を奪った「阪神・淡路大震災」（1995年1月17日）から10年近く経ってからだった。その契機になったのは、2004年10月23日、新潟県の

中越地方で起きた大地震である。この時、政府の現地対策本部に初めて「女性の視点」担当職員が派遣され、避難所の環境改善などの提言を行った。これを機に、ちょうど改訂作業中だった国の第二次男女共同参画基本計画に、新たな取り組みが必要な分野の一つとして「防災、災害復興」が盛り込まれ、災害時における女性のニーズについては、少しずつだが、全国的に理解

が進んでいる。

しかし、緊急救援の段階が過ぎた後、いわゆる復興の段階で生じる女性問題については、いまだに光が当たっていない。防災についても、土木・建設工事やレスキュー隊など、男の領域と考えられがちだ。それ以前の問題として、被災状況やその後の動向を、女性問題の視点から分析した調査研究がほとんどないのが実情である。本来ならば、復旧から復興に向かう段階でこそ「女性の視点」は必要となる。過去の教訓に学び、新しい防災・減災社会¹⁾をつくるには、女性の参画を初めとする多様性や柔軟性が不可欠だからだ。

筆者は、阪神・淡路大震災の被災地にある地方紙「神戸新聞社」の記者として、主に市民活動の取材にかかわってきた。2001年からは、震災復興や防災・減災に関する社説を担当している。しかし、10年目の公的な復興検証を終えてなお、災害と女性の問題については十分な言及がないばかりか、短絡的な“防災”志向が、女性を「弱者」の枠内に閉じ込め、可能性を奪っているようにも感じる。

本稿では、阪神・淡路大震災で起きたことを概観しつつ、なぜそうなったのか、女性の視点であらためて考察を試みる。とくに、復旧から復興という長いスパンの中で、女性のエンパワメントにつながる問題提起ができればと思う。

2. その時、なにが起きたのか

(1) 震災の概要

まず、阪神・淡路大震災の概要と被害の状況を振り返っておきたい（表1）。首都圏の災害ではなかっただけに、地元以外ではほとんど忘れられていることだろう。

死者数

阪神・淡路大震災以降も、前述の新潟県中越地震（関

連死含め63人）や鳥取県西部地震（2000年10月6日発生、死者なし）、芸予地震（2001年3月24日発生、死者2人）など、各地で大地震が起きたが、死者数や建物被害、被害総額などあらゆる面で、阪神・淡路はケタ違いに大きい。高齢化しつつある大都市を襲った直下型地震で、老朽化した家屋や耐震強度不足の建築物が軒並み倒壊したのが要因である。真冬の早朝で、多くの人が逃げ出す暇もなく、その下敷きとなった。200ヵ所以上で火災が発生し、断水で消火する手段がなく燃え広がったことも、被害を大きくした。また、地震当日は生き延びても、その後、暖房もない避難所（学校体育館が多かった）で体調を崩し、あるいは混乱の中で持病の治療が受けられずに命を落とす「関連死」も多発した。仮設住宅に移ってからは、専門家が「緩慢な自殺」と称する孤独死²⁾が相次いだ。さらに、復興の段階でも、将来の希望が持てずに自殺する人がいる。2002年時点、激震地であった神戸市の兵庫区、長田区、灘区内の自殺率は全国平均を大きく上回っている。

神戸新聞による震災6年目の被災者追跡アンケートでも「三宮は光であふれているが、駅から歩いて自宅に帰る道は街灯もなく真っ暗。落差は大きい。商売が行き詰まって自殺した知人もおり、なんともやりきれない」（長田区、50代男性）という悲痛な声があった。

ライフライン・環境問題

水道や電気、ガスなどのライフラインは数週間から数ヵ月間止まり、道路や鉄道網も寸断された（表2）。この間の水や食料、燃料の確保は、家事を担う女性にとって大きな負担になった。停電でエレベーターが動かないマンションの高層階に住んでいた人は、さらに大きな苦勞を味わった。なんとか通れた道路には、生活必需品や防寒具、壊れた屋根を覆うブルーシートなどを買い求める被災者や、彼らを心配して駆けつけようとする家族や知人、工事関係者や物資輸送の車両などで大渋滞となった。運休となったJRや私鉄が準備

表1 阪神淡路大震災 被災状況

| | |
|--------------|--------------------|
| 地震発生 | 1995年1月17日 午前5時46分 |
| 地震による死者・不明者数 | 6,437人 |
| 地震による負傷者数 | 43,792人 |
| 家屋被害(全壊・半壊) | 249,180棟、460,357世帯 |
| 被害総額(兵庫県) | 約10兆円 |

表2 ライフライン被災の復旧状況

| | | | |
|-----|---------------------|------------|-----------|
| 電 気 | 停電 約260万戸(大阪府北部を含む) | 1995年1月23日 | 倒壊家屋を除き復旧 |
| ガ ス | 供給停止 84.5万戸 | 1995年4月11日 | 倒壊家屋を除き復旧 |
| 水 道 | 断水 127万戸 | 1995年4月17日 | 全戸通水完了 |
| 電 話 | 不通回線 19.3万回線 | 1995年1月31日 | 倒壊家屋を除き復旧 |

＊『フェニックス兵庫創造的復興10年の歩み』より

した代替バスの前には、疲れきった被災者の長い行列ができた。

環境の悪化も深刻だった³⁾。神戸の市街地はほぼ100%下水道が完備していたが、断水で水洗トイレが使えず、たちまち汚物があふれ出した。その悪臭はすさまじく、夏場の災害だったなら、間違いなく感染症が広がっていたことだろう。トイレを我慢して、体調を崩す人が次々と出た。避難所には当初、生理用品などの備えもなかった。さらに、倒壊家屋やがれきの撤去現場からは、大量のアスベストが放出された。ごみ処理施設も被災しており、違法な野焼きが半ば公然と行われ、ダイオキシンなどの有害物質を撒き散らした。

産業・雇用

経済活動も大きなダメージを受けた。とくに震災前から衰退しつつあった地場産業や小売店舗は壊滅的な打撃を受け、そのまま廃業するところや、一旦は再建しても顧客が戻らず倒産するところが少なくなかった。神戸市長田区のケミカルシューズ産業の場合、2003年度時点で、生産数は震災前の8割弱、企業数は6割強⁴⁾となっている。

かろうじて操業を続けた事業所でも、規模を縮小し、雇用調整を行うところが多かった。混乱に乗じて、正規のルールに基づかない解雇も多かったと推測される。

神戸は150万人の人口を抱える大都市ではあったが、東京や大阪に本社を置く会社の支社・支店が集まる「ランチ経済」のまちであった。ちょうどIT化で事業活動が大きく変わったこともあって、震災を機に、被災地にあった支社・支店を閉鎖・縮小する事業者も多かった。神戸市で震災前を100とした場合の製造品出荷総額は78(2002年時点)、小売業年間商品販売額は50(同)⁵⁾にとどまっている。

(2) 女性問題の視点から

上記が、その時、被災地で起きたことの一断面であ

る。これをジェンダーに敏感な視点で見ると、さまざまな課題が見えてくる。

なぜ高齢女性の犠牲が多いのか

震災から1年後の死者数を見ると、女性が男性より1,000人近くも多く犠牲になっているのが分かる。1996年に消防庁がまとめた死者数(この時点では6,394人)の中で、女性は3,676人と57.5%を占める。30歳代まではそれほど差はないが、高齢になるほど女性の割合が増えていく。インナーシティの古い文化住宅に、身を寄せ合うようにして住んでいた高齢女性が、多く亡くなったからだと推測される。

密集市街地の危険性は以前から分かっていたはずなのに、なぜ、事前に改善できなかったのか。彼女たちは、なぜ、そこに住まざるを得なかったのか。「安全な住まいを確保できない」という問題は、それを可能にする経済力がないという点で、女性の労働条件や社会的地位の低さに起因している。高齢者と若者が混在して住むような政策が採られていれば、もっと犠牲は減らせたかもしれない。

持つ者と持たざる者の格差

ライフラインの復旧を待つまでの間、格差の問題も見えてきた。公的な救援活動が軌道に乗る前から、大企業は被災社員らにホテルを用意したり、水や食料、カセットコンロなどを配ったりする私的な救援を始めていた。また、自家用車など、移動や運搬の手段を持っているかどうか、被災生活の質を大きく左右した。マイカーを運転できる人は、大渋滞の中でも出勤や商談のほか、買出し、情報収集、荷物の運搬、入浴・食事などちょっとした気晴らしが自力でできた。しかし、その手段を持たない人は、避難所で配給される冷たい弁当を食べながら、じっとしているしかなかった。外部の情報に接することができるかどうか、自立に向けた糸口がつかめるかどうか、などの点で、この差は大きい。

当時は中高年女性の多くが、車の免許を持っていなかったのではないかと。また、マイカーはあったとしても、夫らがそれに乗って出勤した後の妻たちは、移動の手段（自立の手段）がなく、肉体的にも精神的にも厳しい状況に置かれた。

車と避難行動の関係については、中越地震でもプライバシーのない避難所を避けて、車の中で寝泊りする被災者が多かったことが報告されている。米国のハリケーン「カトリーナ」に襲われたニューオーリンズでは、自家用車を持つ人は早くにまちを離れ、移動手段を持たない貧困層が取り残されたという。車依存については諸手をあげて賛同できるものではないが、災害と移動手段という課題について、人権の視点からもっと言及されるべきである。

女性が働くことの難しさ

神戸・阪神間で10万人近い人が解雇され、その多くが女性の非正規雇用者だった⁶⁾と言われるが、実数は把握できていない。混乱の中、多くの女性たちが抗議の声をあげることもなく、辞めていったからだ。当時は「家族を養わなければならない男性でさえ職を失っているのに、女性の首切りなどたいしたことではない」という風潮が強かった。

女性センターや民間団体には「雇用保険に入っているかどうか知らない」「当面、来なくていいと言われた。自宅待機なのか解雇なのか」「書面で契約していないので自分がどんな身分なのか分からない」など、およそ「労働者の権利」以前の相談もあったという。女性が平常時から不安定雇用になっていたことの現れであろう。

その一方で、公務員や教員、看護・福祉職、流通業、ライフライン関連事業など、通常より忙しくなった業界も多かった。次章で詳しく述べるが、被災地では、災害当日に何をおいても職場に駆けつけたかどうかで、忠誠心をはかるような雰囲気があった。女性で責任ある立場にある人が、当日、家族をおいては駆けつけられなかったばかりに「やはり女は頼りにならない」などと非難されることもあった。

専門職の女性たちの中には、子どもを遠方に「疎開」させて働いた人もいた。その献身ぶりが認められる一方で「女性がそこまでしなくても」という批判もあり、身を切られるような思いを味わった人も多かったという。

3. 女性を苦しめた状況の構造を探る

(1) 法制度の不備と杓子定規の運用

阪神・淡路大震災の特徴は、あまりに被災規模が大きかったため本来ならば数日で解消するはずの避難所生活が長く続いたことである。プライバシーが守れない避難所の生活は、女性にとって過酷なものだった。

当時の日本の災害対策は、台風のような短期の風水害しか想定しておらず、阪神・淡路では、食事や物資の供与、仮設住宅⁷⁾に関する古臭い規定が、杓子定規に運用された。仮設住宅は、都市から遠く離れた公有の空き地に建てられ、その光景は収容所のようなだった。当時はコミュニティ単位で入居させるという発想がなく、知らない人同士が薄い壁を隔てて暮らすことを強いられた。単身者も、5人家族も、同じ間取りの住宅があてがわれ、障害者用に配慮された住宅はごくわずかだった。高齢者については、早い時期にできた仮設住宅に優先的に入居させたが、それが都心から遠く離れた場所だったため、かかりつけの医者やなじみの商店に行けずに、閉じこもってしまう人もいた。

それでもボランティアの支援も得ながら、ようやく隣近所と仲良くなったころ、復興公営住宅への移転が始まった。これも抽選で決められたため、またしてもコミュニティが破壊された。二度にわたる生活環境の激変で、被災者のショックは相当、大きかったと推察される。

このように災害救援に関する法制度の不備や、その杓子定規な運用が、被災者に余計な負担を与えたことを、まず指摘しておきたい。その後の中越地震では、集落単位ごとにまとまって仮設住宅に入居する手法が採られている。

(2) 旧来の性別役割分業の押し付け

自宅が無事だった人の中にも、被災した親戚や知人を引き取る「震災同居」で、やり場のないストレスを感じていた人が多かった。短期間ならば摩擦は生じないが、長引いてくると、双方が不満や被害者意識を持つようになる。女性センターや民間の女性団体には「当然のように、嫁役割を強いられる」「被災のつらさが分かってもらえない」などの相談が、数多く寄せられた。

災害時には、ストレスから普段と違う心理状態に陥

る人が多い。他人(家族も含む)に対して攻撃的になったり、逆にいつも以上に親切になったりするなど、一人の人間の中でも気分や行動が揺れ動く⁸⁾。生き残ったことについて、罪悪感を持つ人もいる。

女性たちの相談も「家族や住まいを失い、もっと大変な思いをしている人が多いのに、こんなことさえ我慢できない私は、我がままでしょうか」と、自分を責めるようなものが多かったという。震災当時、一部のメディアは「自然に男女の役割分担が行われた。声高に叫ばれていた“男女平等”の底の浅さが見えた」という主張を載せた。このようなステレオタイプの描き方が、女性たちをさらに苦しめ、無力感さえ抱かせてしまった。

ボランティア組織の中でも、男女の性別役割分業があった。ある団体では、全国からやって来るボランティア志願者たちを、男性は被災家屋の修理や片付けの手伝いなど力仕事を担う「ゴリラ隊」に、女性は、炊き出しや経理、ボランティアの世話をする「ウサギさん」に班分けしていた。体力差や大工道具を扱う技能差、さらには彼ら・彼女らの多くが数日間で見なくなる人員であることを考えれば、このような単純な役割分業が一番効率的ではあっただろう。この対応を外から批判することはできないが、複雑な思いが残る。

(3) 治安悪化と異端者を排除する風潮

阪神・淡路大震災では、幸いにも、米国のロサンゼルス地震(1994年)やカトリーナ被害(2005年)で見られたような暴動や略奪は起きなかった。それでも、停電で暗闇が続いたことや、窃盗犯が横行しているとの噂から、自警団を結成してパトロールに回る地域もあった。女性や子ども、障害を持つ人たちなど、社会的に弱い立場に置かれた人の中には、なにが起きるか分からないと、不安に怯えていた人も少なくなかった。

激震地の学校避難所を尋ねたとき、普段は堂々と本名を名乗っているのに、通称の日本名で通していた在日韓国人女性がいた。関東大震災での悲劇⁹⁾が頭をよぎり、とっさに通称が口に出たという。日本に来てまだ日が浅い在日ベトナム人らは、公的な避難所に馴染めず、自分たちで近くの公園にテントを張って暮らしていた。

その一方で、在日朝鮮人学校では、校舎を避難場所として近隣の日本人に提供し、民族団体から学校に届いた救援物資を分け与えるなど、助け合いの事例が報

告されている。また、外国人が多く住む地域では、ボランティア団体が多言語によるラジオ放送で情報を届ける活動¹⁰⁾を始めた。このような事例をきっかけに、その後の被災地では「外国人救援」が検討課題として取り上げられるようになっている。

(4) 嫌なことから目を背けたい心理

よく「阪神・淡路大震災ではレイプが横行したらしいですね」と尋ねられるが、返答に詰まってしまう。当時、地元の警察には被害届は出されていない。民間団体の告発を聞いて、私も事実を確認しようと試みたが、結局、被害者から直接話を聞くことはできなかった。そればかりか、レイプ被害者の相談を受けたと報告した女性が、でっちあげだと攻撃される場面すらあった。

おそらく性暴力の被害はあったのだろう。しかし、それを信じたくない被災者の心境も、同じ立場でそこにいた者として理解できる。当時、被災者の心の支えとなっていたのは、海外メディアが報じた「略奪もせず辛抱強く順番を待つ被災者」像だった。「私たちは誇りや秩序までは失ってはいない」と自分自身に言い聞かせなければ、精神的に持たない状況だったのだ。そうすると、不祥事は信じたくない、という心理が働く。「あってはならないこと」を封じ込め、まちの評判を守るために弱みを見せてはいけない、との警戒心もあるだろう。その気持ちは、往々にして耳に痛いことを告発・発信する人への悪意に転化する。

それが良いことだとは、決して思わない。しかし、その複雑な被災者心理を理解しておかなければ、課題解決の道筋は見えてこない。

現地からの発生報告を待つだけでなく、災害の混乱時にはレイプなど女性への暴力が増えることを想定し、それを防ぐ手立てをあらかじめ災害対策マニュアルに組み込んでおく必要がある。それでも起きてしまう場合に備えて、外部から冷静な専門家がサポートに入る仕組みも整えておかねばならない。これはレイプ防止だけでなく、災害時におけるあらゆる社会的弱者の救済策の基本であろう。

(5) 作られた美談の裏で

大災害のような強いショックを受けると、無気力になる人もいる半面、肉体的には疲れているのにもかかわらず、何かに憑かれたように動いていないと気が済

まない人も出てくる。被災地では、私事や家庭生活を顧みず、救援や復旧活動に没頭する男性たちの姿が「美談」となった。「1ヵ月以上、自宅に帰らず復旧作業の陣頭指揮を執った」「なにを置いても職場にかけつけた」など、滅私奉公的な姿勢が評価され、過労死する人まで出た。これもまたジェンダーの生んだ悲劇といえる。

彼らの不眠不休の頑張りがあって、ライフラインなどが早期に復旧したことは事実である。しかし、美談の裏には「非常時に出勤できない奴は駄目だ」とレッテルを貼る風潮があったことを見逃してはならない。

私事になるが、私の連れ合いも同じ会社に勤めている。社屋が全壊した神戸新聞社に対する同情もあってか、ほかのメディアが「頑張っている地元メディア」などと好意的に取り上げてくれることが多かったが、ある日、某紙の記事に「あの日以来、家族のことも何もかも忘れて仕事に没頭している」という男性記者のコメントが載った。驚いたことに、それは夫の名前だった。むろん、彼はそんな発言はしていない。毎日、一緒に働いている家族（＝私）を忘れようもないからだ。

幸いにも私は、家事や育児をせずに、男性と肩を並べて働ける立場だったので、この報道について、すぐに「作られた美談」と見抜くことができた。しかし、もし家庭に足止めされていた状態だったとしたら、どれほど傷ついたことだろう。

男性たちの頑張りを否定するものではないが、その間、彼の家では、誰が壊れた家具や食器を片付け、子どもや高齢者の世話をし、水や食料を確保していたのだろう。当日、誰が職場に一番乗りしたか、などが武勇伝のように語られる中、家族を置いては出社できなかった女性たちに対して「やはり女は頼りにならない」などの非難が浴びせられた。

現在、中央防災会議で、企業に対して災害時の事業継続計画（BCP）の策定を促す動きがある。重要な生産ラインや企業活動を止めないよう、優先順位をつけて対応を想定しておくものだ。これが整っていれば、災害発生から時間経過を追って、必要な職種や人数が分かるため「全員が、自力で初日に出勤せねばならない」というような風潮がなくなるのではないかと期待している。

4. 女性の活動の再評価のために

(1) 周辺部に目を向けよう

災害の復旧や復興は「第一線」だけで成し遂げたものではない。ロジステックを担当した人、後方支援で支えた人、遠方からカンパや支援物資を寄せてくれた人など、さまざまな連携や協力があってこそ成しえたものである。

しかし、多くの人が、災害時には異常な興奮状態に陥り、救援や復旧工事の現場（いわゆる修羅場）を体験しなければ意味がない、というふうに考えがちだ。ここで、体力的に劣る多くの女性たちが排除され、後方支援の活動が軽視されることになる。

この傾向は、ボランティアにおいても見られた。「君は被災地を見たか」のスローガンの下、現地で汗を流すことが重要視された。もちろん現場でニーズを探るのが、支援の基本ではある。しかし、メディアで報道された“有名な”被災ポイントに立って記念写真を撮って帰る。あるいは地元の対策本部に「一番、かわいそうな人を探してくれ」と依頼し、支援物資を渡すセレモニーをビデオにおさめて帰る、という自己満足的な人がいたのも事実だ。

自分の本来の役割よりも、「被災地で活動すること」に魅力を感じた人も多かった。自分たちの地域にも被害があったにもかかわらず、「激震地にボランティアに行きたい」と希望した保育士がいたという。彼女たちの仕事は、「今ここで、不安に怯える子どもたちに寄り添うこと」あるいは「震災の影響でケアが受けられない子どもを一時的に預かること」だが、それでは救援に関わった気がしない、というのだ。また、大手家電の乾電池工場の社員たちが、やはり被災地の救援に駆けつけようとした。これも関係者が「君たちにできる最大の支援は、懐中電灯が必要な被災者のために大量の乾電池を作り続けることだ」と説得したという。

いずれのケースも、自分たちの日常活動と被災地支援とのかかわりが見えず、現場に足を運ぶことだけが重要だという価値観に捕らわれていることが窺える。人々の関心や同情は、どうしても当日の救出活動や混乱期の避難所の惨状だけに集まりがちだ。だからこそ、長い復旧・復興の過程で、誰が、どのような役割を果たしたかという幅広い視点を、意図的に持つよう努めなければならない。周辺部の活動を掘り起こし、再評

価する作業が要る。それが、災害時における女性の活動の評価を高めることにもつながっていく。

(2) 二つの視点が必要

「災害と女性」について考えるとき、二つの視点を併せ持つ必要がある。

一つ目は、女性を守る視点である。災害直後の混乱期に、女性をさまざまな暴力から守り、女性特有のニーズを把握して充足させるとことだ。

もう一つは、女性の力を掘り起こし、活かしていく視点である。前項と矛盾するようだが、女性は守られているだけの存在ではない。復旧や復興、コミュニティ防災の重要な役割を担うことができるし、そうしなければならない。

防災・減災における女性の役割については、2002年の「国連持続可能な開発のためのサミット」（ヨハネスブルグサミット）で採択された行動計画の中に「地域の防災力向上のカギを握るのは女性である」との表現が盛り込まれた。急激な開発が災害を誘引することを指摘し、女性に対してそれを食い止める役割や、災害や避難行動について正しい知識を身につけるよう期待したものである。また、阪神・淡路大震災のあった1995年に開かれた「北京女性会議」でも、女性のエンパワメントの大切さがアピールされた¹¹⁾。

2004年末に発生したインド洋大津波では、地震発生と津波の危険を知らせるシステムが無かったことから、アジアからアフリカに至る広い範囲が被災した。死者・行方不明者は30万人を超え、女性たちの被害がとくにひどかったという。スリランカ出身の女性ジャーナリスト、スベンドリニ・カクチさんは、スリランカの女性たちが、長い髪や身体の動きを束縛するサリー、極度の慎み深さ、夫や子どもに対する献身などのジェンダー役割によって逃げ遅れ、命を落としたことを指摘している¹²⁾。

2005年1月に神戸で開かれた国連防災世界会議では、この反省から下記の三点を盛り込んだ「兵庫行動枠組」が採択された。

- ① 災害リスク軽減のための政策や計画作成、意思決定過程に女性が参画すること
- ② 住民（女性、高齢者、子ども、障害者らを含むすべての人々）、宗教、文化、生活基盤などを考慮し、住民が理解でき、必要に応じて適切な行動ができるような早期警戒メカニズムを開発すること

- ③ 女性などの脆弱な人々に配慮し、防災に関するトレーニングや教育を受けられるようにすること

……中でも①は、女性が政策決定の場に参画する権利が保障されているかどうか、その国のジェンダーや人権に深く関連する課題である。阪神・淡路大震災でも、残念ながら、復旧・復興の時点で女性の意見が反映されたとは言い難い状況だった。

5. 復興期における女性の活動

(1) 女性の声は反映されたのか

震災があった1995年時点、兵庫県では審議会などにおける女性の割合は17.9%、女性がいない審議会が全体の28.0%あった。しかし「阪神・淡路震災復興計画策定調査委員会」に参画した女性委員は50人中の7人（14%）。神戸市の「復興計画審議会」では100人中7人（7%）と、平常時より少なかった。県には、政策分野別に各種懇話会や復興会議が設けられたが、産業復興や交通基盤を検討する委員会は、完全に男性だけで占められた。

「創造的復興」を掲げた新たな社会づくりの計画が、従来通り、男性主導で進んだことが残念でならない。もしも、産業復興の分野でジェンダーの配慮がされていれば、女性の経営者や起業家らが、もっと投融資が受けやすい手立てが打たれていたはずだ。交通政策でも、高速道路を復旧させるだけでなく、交通弱者に配慮した政策が採られていたのではないだろうか。

2006年5月、新潟県中越地震の被災地で「復興デザイン研究会」の設立記念フォーラムが開かれた。しかし、会場で女性の参加者は1割程度で、10人のパネリストの中にも女性はいなかった。その理由を関係者（男性）に尋ねると「このあたりの女性は恥ずかしがり屋で、たくさんの人の前で発言できない」という答えが返ってきた。それ自体が疑わしい話だが、仮にそうだとすると事前に女性に対してアンケートを取るとか、文書やビデオで意見を表明するとか、意見を反映させる手法はあったはずである。ここでも女性のエンパワメントと、それを引き出すリーダーたちの意欲や手腕が問われていると感じた。

地域活動でも裏方になりがち

ジェンダーの視点に欠けていたのは、公的な審議会

だけではない。地域ごとにまちの復興を話し合う「まちづくり協議会」の場でも、会議で発言するのは、多くの場合「世帯主」の男性であった。実際に、高齢者の見守り活動や、空き地に花を植えるなどのコミュニティ再生事業に取り組んでいたのは女性なのだが、地域団体では、まだ世帯単位や男性優位の考え方が残っているところが多かったためである。

とはいえ、まちづくり協議会の活動には、これまで地域活動にかかわったことがない働き盛りの男性が多く参加したこともあって、風通しの良い運営を試みる事例もあった。神戸市東灘区に震災後につくられたコミュニティ公園の場合、設計段階から住民がワークショップを重ね、日常の管理も自主的に行ってきた。そこでイベントが開かれる際には、女性は炊き出しや裏方に回る。しかし、打ち上げの後でもう一度、女性に対する慰労会を開いているという。そこは、男性が女性をねぎらう場で、女性に台所仕事は一切させず、買ってきた惣菜や缶ビールを飲み食いしながら交流を楽しむそうだ。

震災後に提唱された「防災福祉コミュニティ」は、家族愛や地域の絆を重視するため、やりようによっては女性が伝統的な性別役割分業を押し付けられる場合もある。この公園運営は、その矛盾を抱えながらも、それを「当然」のこととはせず、うまくバランスを取っているように思う。

(2) 女性に不平等だった支援策

被災者生活再建支援法¹³⁾の成立に伴い、阪神・淡路大震災の被災者にも、「阪神・淡路大震災復興基金」¹⁴⁾を財源に最高100万円の自立支援金が支給されることになった。しかし、兵庫県は受給資格がある被災者を、震災から3年半が過ぎた時点の「世帯主」に限定したため、震災後に結婚した女性や、世帯主ではなくなった高齢者らが対象外となった。訴訟の結果、被災女性ら原告が勝訴し、その後、県は世帯主要要件を緩和している。

本来、復興の支援策は、困っている人たちが利用しやすいものでなければならない。しかし実際は、このように女性が不利になったり、手続きが難しすぎたり、必要とする人の所に情報が届いていなかったりで、うまく機能しなかったものもあった。政策決定者が説明責任を果たすと同時に、女性を含むあらゆる人たちにリーガル・リテラシー¹⁵⁾を行き渡らせることが求めら

れている。

6. 女性たちの活動

(1) 女性センターの果たした役割

兵庫県立女性センター（現・兵庫県立男女共同参画センター）は、神戸の中心部にありながら被害が少なく、震災後、比較的早く活動を始めることができた。「女性」に焦点を当てた相談事業のほかに、分野横断的な情報の収集発信を行い、さらに従来の役所の枠を超えた市民活動団体との連携策を打ち出すなど、数々の成果をあげた。

相談業務では、地震から1週間目の1月23日に電話による総合相談窓口を開設し、1年間で16,000件もの悩みに応じた。そこで見えてきた問題は、その後の施策に反映¹⁶⁾された。また、職員がラジオやテレビから流される様々な支援情報を聞きとめ、分野別に整理した「震災対策情報ファイル」は、1,000を超える避難所や対策本部に毎日届けられ、大いに役立てられた。行政内部には当初、オーソライズされていない民間情報を流すことに抵抗する声があったというが、民間出身の清原桂子所長が、当時の貝原知事に直談判して承認を得て、実行したという。

いずれも従来から、女性団体やその支援組織が持っていた「フェミニスト・カウンセリング」や「女性情報クリッピング」の技法、さらに「草の根ネットワーク」や「脱ヒエラルキーの発想」が災害時にも生かされたといえる。

(2) NPO やコミュニティ・ビジネスの活躍

阪神・淡路大震災を契機として、1998年、市民活動団体に法人格を認める「特定非営利活動促進法」（通称NPO法）が議員立法で制定された。NPO法人は、文字通り「組織（Organization）」であるため、個人や小グループでは難しい継続性やアドボカシー、実践力を備えているのが強みである。2005年度末時点で、全国に約26,400団体が認証されている。うち兵庫県認証分は914団体で、震災復興の経験から「中間支援」を活動領域とする団体が多い。

兵庫県認証の第一号である「コミュニティ・サポートセンター神戸」の中村順子代表は「女性の持つ生活に根ざした視点や感性、何物にもとらわれない柔軟な

発想、かつ即断実行が、今日の復興の重要な要素になっている」と述べている。NPOを「人間変革装置」と呼ぶ研究者もいる¹⁷⁾。実際、小さなボランティア活動から始めた女性たちが、会うたびにタフになり、周囲を巻き込んでリーダーシップを発揮している事例に驚くことがある。

地域の課題をビジネスの手法で解決しようとする、コミュニティ・ビジネスの動きも芽生えた。兵庫県は「被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業」を実施し、300～400万円の起業支援を行った。当初は、復興基金を使った被災地（当時の阪神・淡路地域を中心とする10市10町）限定事業だったが、後に一般財源を使って全県に拡充している。

さらに「生きがいしごとサポートセンター」という中間支援組織に対する運営補助を行っており、センターがインキュベートした団体を合わせると、2005年度末の団体数は228団体に上る。うち半数近くが女性の代表者である。まだまだ小さな団体が多いが、従来、女性が求められてきた「無償奉仕」とは一線を画す解決手法だけに、今後の市民社会の担い手として期待されている。

7. 結びに代えて

自然災害は、いつ、どこで起こるか分からない。しかし、被害の大きさや復旧・復興の速度およびその質は、被災地の経済状況や社会状況に大きく左右される。ダメージは、平時から弱いところに顕著に現れる。そのような地域やそこに住む人々は、再建の手がかりをつかむことさえ難しい。真の防災・減災社会を目指すならば、災害が起きてから「取り残された災害弱者を救う」という発想ではなく、「災害弱者を生み出さない社会」に変革していくことに力を注がなければならない。

残念ながら、神戸でも、新潟でも「災害と女性」に焦点を絞った継続的な調査研究は行われていない。公的な女性施設や幾つかの民間女性団体に寄せられた相談などから、推測するしかない状況だ。震災後、高齢者や障害者、在日外国人が受けるダメージについては、幾つかの提言が出され、継続的に取り組む団体ができ、行政施策も整いつつある。しかし、女性問題は掘り下げられないままになっている。次の災害では（決して

災害を待っている訳ではないが）ジェンダーの視点による調査や記録が行われることを強く希望する。

結びに代えて、以下の三点を強調しておきたい。

一つは、災害の発生から復興まで、全体像を見ることの重要性である。緊急の修繕場は数日あるいは数週間で収まり、その後は一見、地味な復旧・復興活動が続く。この段階になると、被災地以外の人たちの関心は急速に失われるが、災害を機により良い社会を創る営みは、ここから本格化することを忘れてはならない。

二つ目は、災害復興における地方分権や地域主権の徹底である。関東大震災（1923）では、帝国復興院が復興の青写真を描いたが、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震では、都道府県が復興計画を作成し、国はそれを支援するかたちをとった。この方式は、被災の深刻さが全国に伝わらない欠点もあるが、地元主導で復興のメニューが組み立てられる利点もある。阪神・淡路でも、復興基金の財源を使い、前述のコミュニティ・ビジネス支援など、社会実験的な施策が展開された。その推進力となったのは、被災者の声を政策提言につなげたNPOや第三者委員会の働きかけである。身近な行政レベルに決定権を移譲していくことで、女性の声がより反映できるようになるだろう。

三番目は、経験の共有の大切さである。阪神・淡路でつらい思いをしながらも声に出さずに飲み込んできた女性たちが、中越地震やインド洋大津波の惨状を見て、黙っていられない心境になったという。被災者の生活を少しでも良くしようという提言や物資の提供が、この地から盛んに行われた。その中で、自らの心の傷が癒された、という声も耳にする。ほかの被災地を“鏡”として、自らの置かれた立場や矛盾に気付き、その改善に取り組む中で自信が湧いてきた、ということだろう。経験交流やグッドプラクティスの積み重ねによって、女性たちが相互にエンパワメントしていくことを期待したい。

〈注〉

- 1) 自然災害から逃れることはできないが、被害を最小限に食い止めることはできる。この予防策に力を入れた防災を「減災」を呼ぶ。
- 2) 阪神高齢者・障害者支援ネットワークのニューズレター7号（1995年7月発行）を参照のこと。
- 3) 詳しくは神戸新聞震災社説「環境問題その後」2004年8月

21～23日を参照のこと。

- 4) 兵庫県「指標等からみた復興10年の成果収集調査」(2005)より。
- 5) 同上。
- 6) 被災労働者ユニオンの推計による。
- 7) 被災地全体で応急仮設住宅は約4万8,300戸建設された。入居年限は2年といわれていたが、全戸解消できたのは2000年1月である。被災者の間からは壊れた自宅跡に建設したいとの声があったが、私有地での建設は原則認められず、当時空き地となっていた人工島など遠方の公有地に建てられた。建設や撤去に戸あたり約400万円の費用がかかっており、それだけのお金があったなら個人の住宅再建に回せなかったのか、との批判がある。
- 8) 一般に被災者心理は①呆然自失期(発生から数日)②愛他的になるハネムーン期(1、2ヵ月)③幻滅期(数ヵ月から1年以上)で推移するという(兵庫教育大の岩井圭司教授らの研究による)また生き残ったことに対する罪悪感(サバイバーズギルト)を感じることもある。
- 9) 1923年に発生した関東大震災では「朝鮮人が井戸に毒を入れた」などの流言蜚語が広まり、パニックになった日本人が在日の朝鮮人や中国人を大量に虐殺した。その数は約6,400人に上るとい説がある。
- 10) 詳しくはFM わいわいのHPを参照のこと <http://www.tcc117.org/fmyy/>
- 11) 拙稿神戸新聞連載「被災地から北京へ」1995年8月23～27日を参照のこと。
- 12) 参考文献にあげた『女たちの21世紀』 p.13-15
- 13) 被災者生活再建支援法は、災害で住まいを失った被災者に公的支援を、という市民運動の成果として1998年に制定されたが、収入制限があったり、金額が低すぎたり、住宅本体の再建には使えないなど、さまざまな制約がある。本来は阪神・淡路大震災には遡及されないはずだったが、付帯決議により同等の措置を行うことになった。
- 14) 正式には「阪神・淡路大震災復興基金」。1995年4月、兵庫県と神戸市によって設立された9,000億円規模の基金。その運用益の3,450億円が復興対策の事業費に充てられた。詳しくは <http://web.pref.hyogo.jp/fkikin/>
- 15) 法制度を理解し、使いこなす能力。
- 16) 例えば「被災で家計が苦しくなったため働きたい」という女性の要望にこたえ、再就職セミナーや起業講座を開いたほか、「男女共生のまちづくり提言」を行った。
- 17) P.F. ドラッカー 1991『非営利組織の経営』ダイヤモンド社を参照のこと。

〈参考文献〉

- 相川康子 1997 「コミュニティー・ビジネスに関する一考察」神戸新聞情報科学研究所『兵庫地域研究』10号
アジア女性資料センター 「特集 災害とジェンダー」『女たちの21世紀』 2005春号 No.42 p.3-37
- 猪熊弘子 1995 『女たちの阪神大震災』 朝日新聞社
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
- ウィメンズネット・こうべ編 2005 『災害と女性 防災・復興に女性の参画を 資料集』
- 貝原俊民 2001 『美しい兵庫をめざして』 兵庫ジャーナル
- 神戸市 2004 『復興10年検証報告』
- 神戸新聞社編 2000 『大震災 問わずにいられない』 神戸新聞総合出版センター
- 神戸新聞社編 2005 『守れいのちを』 神戸新聞総合出版センター
- 震災復興市民検証研究会編著 2001 『市民社会をつくるー震災後KOBÉ 発アクションプラン』 市民社会推進機構
- 大震災と地方自治研究会編 1996 『大震災と地方自治』 自治体研究社
- 角崎悦子 2005 「防災における女性の役割ーアジアの持続可能な開発を目指して」『月刊 We learn』日本女性学習財団 No.636
- 中村順子、森綾子、清原桂子 2004 『火の鳥の女性たちー市民がつむぐ新しい公への挑戦』 兵庫ジャーナル社
- 兵庫県立女性センター 1995 『男女共生のまちづくり提言』
- 兵庫県 2005 「フェニックス兵庫ー創造的復興10年の歩み」
- 兵庫県 2000 「阪神・淡路大震災5年 国際検証報告」
- 兵庫県 2005 「阪神・淡路大震災10年検証報告」
- 平山洋介 2003 『不完全都市ー神戸・ニューヨーク・ベルリン』 学芸出版社
- 松原一郎 2006 「女性たちの復興物語」『都市政策』 神戸市都市問題研究所 122号 p.55-74
- 柳田邦男 2004 『阪神・淡路大震災10年ー新しい市民社会のために』 岩波書店
- その他、内閣府、兵庫県、神戸市、アジア防災センターのHP、ニュースレター、国連防災世界会議の配布資料、神戸新聞社の震災報道など

(あいかわ・やすこ 神戸新聞社論説委員)