ジェンダーと災害復興

災害復興における制度設計と生活再建をめぐるジェンダー課題

山地久美子
関西学院大学　災害復興制度研究所

2011年6月11日（土）
於：日本学術会議講堂
「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウム

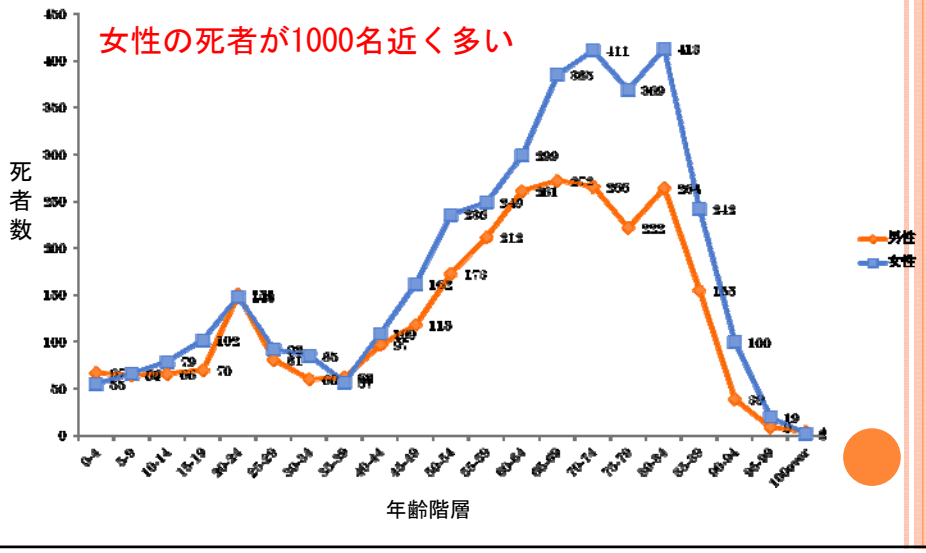
ジェンダーと災害復興とは

男性・女性という個人の属性によって復興プロセスにどのような違いが個人的、社会的に存在するか明らかにすることで、防災・災害復興を男性と女性の双方の視点から解き直すこと

（山地, 2009）

阪神・淡路大震災　男女別　死者数（1995）

女性の死者が1000名近く多い



男性の視点で構築されてきた防災・災害復興分野の変化

男性・成人・健常者

（林春男、1996）

- 要援護者への対策
- 男女双方の視点

⇒　2005年に内閣府中央防災会議『防災基本計画』へ
初めて「男女双方の視点」が盛り込まれる

⇒　2005年に内閣府『第２次男女共同参画基本計画』へ
「防災（災害復興含む）」が盛り込まれる

被災地の「男女共同参画と災害復興」

●1995年の阪神・淡路大震災

被災当初から復興まちづくり、家庭内部における性別役割分業の固定化が懸念されていた。1995年12月第1回市民とNGOの「防災」国際フォーラムでは既に「女性フォーラム」セッションが設けられ、被災地の経験から女性の視点から防災・災害復興を見直すことが指摘されている。

●2004年の新潟中越地震

「災害と女性」をテーマとした様々な取組が行われている。

●2011年の東日本大震災

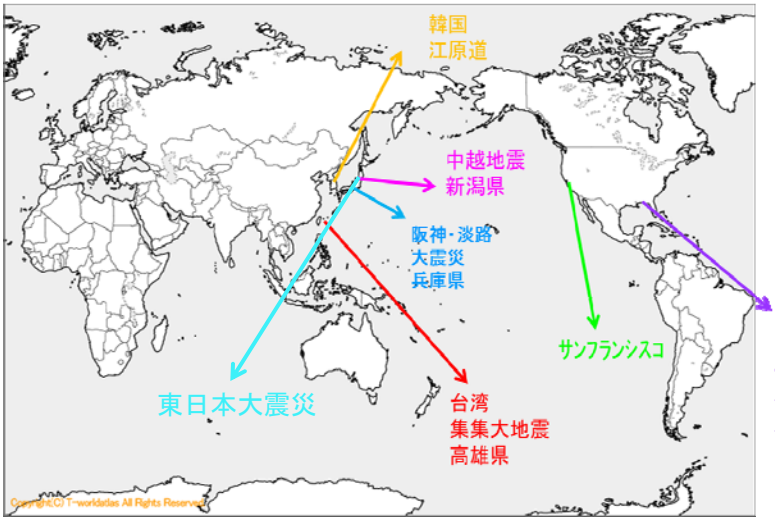
激甚被災地３県、東京はじめ各地で声が挙がり、メディアも「女性の視点に」着目している。

防災会議と防災計画：
災害対策基本法の中の男女共同参画（一部抜粋）

（昭和36年・1961年、伊勢湾台風1959年の経験）

2005年7月修正	2008年2月修正
第1編総則　第3章 防災をめぐる社会構造の変化と対応	
●住民意識及び生活環境の変化として、近隣扶助の意識の低下がみられるため、コミュニティ、自主防災組織等の強化が必要である。さらに、障害者、高齢者等の災害時要援護者や女性の参画を含めた多くの住民参加による定期的防災訓練、防災思想の徹底等を図る必要がある。	●同左 ●男女双方の視点に配慮した防災を進めるため、防災に関する政策・方針決定過程及び防災の現場における女性の参画を拡大し、男女共同参画の視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある。
第2編 震災対策編　第1章 災害予防　第3節 国民の防災活動の促進 (4) 防災知識の普及，訓練における災害時要援護者等への配慮	
●防災知識の普及，訓練を実施する際，高齢者，障害者，外国人，乳幼児，妊産婦等災害時要援護者に十分配慮し，地域において災害時要援護者を支援する体制が整備されるよう努めるとともに，被災時の男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮するよう努めるものとする。	●同左

科研）ジェンダーと災害復興　国際比較調査



国際比較調査の軸

① 民主化
② 社会経済発展
③ 福祉国家・社会保障
④ 社会文化的背景

● 二つの枠組み

① アジア太平洋
② 東アジア

http://genderdisaster.net

国際比較調査の知見

①民主化と災害復興の関係
②社会保障と家族役割
（多様性・個別性に注目、標準世帯設計への疑問）
③政府と民間の役割分担、福祉国家・政府の支援体制の違い
④ソーシャルキャピタルと災害復興
⑤復興まちづくり、男性／女性の社会的役割分担、
経済活動への参加、復興基金の役割
⑥ユビキタス社会と災害対策
（世代間、地域間、性別による格差）
⑦被災者台帳
（国家管理体制、世帯主（戸籍）制度、背番号制との関係）

2011年1月8日報告
「ジェンダーと災害復興：日本・韓国・台湾・米国調査報告と国際連携」

日本・韓国・米国・台湾

	ＨＤＩ（人間開発指数）２００９	ＧＤＩ（ジェンダー開発指数）２００７	ＧＥＭ（ジェンダー・エンパワーメント指数）２００７
日本	１０	１４	５７
韓国	２５	２６	６１
米国	１９	１３	１８
台湾			

ＨＤＩ（人間開発指数）と
ＧＤＩ（ジェンダー開発指数）
ＧＥＭ（ジェンダー・エンパワーメント指数）

ＨＤＩ（人間開発指数）　１０位
ＧＤＩ（男女間の達成度の不平等）　１４位
ＧＥＭ（男女の社会的、政治的、経済的な力の違い）　５７位

GDI：出生時平均余命（歳）、初・中・高等教育の合計総就学率など
GEM：男女の国会議員比率、男女の専門職・技術職比率と管理職比率、
男女の推定勤労所得

人間開発指数とジェンダー・エンパワーメント指数のアンバランスは日本社会における男女間の不平等をあらわしている。

「人間開発報告書2009：　障壁を乗り越えて―人の移動と開発」

政策決定過程における女性の不在

政策決定にかかわるのは男性が圧倒的に多く、女性の意見を反映する仕組みが弱い

- 国会議員

特に、防災・災害復興分野において、日本、台湾、韓国の調査の中で女性は公的な分野に登用されていない

- 防災会議・地方防災会議
- 復興計画策定

見えない男女の社会的格差

・戸籍制度・住民票（世帯主制）
↓
80%以上の世帯主は男性

災害時支援は世帯主が中心になる。
例えば、被災者自立支援金制度の「世帯主被災要件」

・家庭内の性別役割分業
・雇用状況（正規職・非正規職）
・所得格差
・・・

世帯主の男女比率　第5回世帯動態調査

	男	女
年齢計	81.4	18.6
0～19歳	66.2	33.8
20～24歳	65.2	34.8
25～29歳	76.6	23.4
30～34歳	85.9	14.1
35～39歳	87.1	12.9
40～44歳	86.7	13.3
45～49歳	88.4	11.6
50～54歳	84.6	15.4
55～59歳	86.7	13.3
60～64歳	85.3	14.7
65～69歳	80.7	19.3
70～74歳	76.5	23.5
75～79歳	71.4	28.6
80～84歳	61.0	39.0
85歳以上	59.8	40.2

被災者支援は主に“世帯主”対象

<table>
<tr><td>被災者生活再建支援金

（1998年制定議員立法）</td><td colspan="3">阪神・淡路大震災には遡及適用されなかったため、被災者自立支援金（阪神・淡路大震災復興基金事業）が支給された。
世帯主要件のため受給資格のない人たちによって訴訟に発展。原告の勝訴一和解。
（例）再婚で世帯主でなくなった女性に適用されない。</td></tr>
<tr><td>災害義援金</td><td colspan="3">世帯主の申請</td></tr>
<tr><td rowspan="3">災害弔慰金・災害障害見舞金</td><td>生計を維持する者</td><td>生計維持者</td><td>その他の者</td></tr>
<tr><td>弔慰金</td><td>500万円</td><td>250万円</td></tr>
<tr><td>障害見舞金</td><td>250万円</td><td>125万円</td></tr>
</table>

阪神・淡路大震災

●家庭内役割の女性の負担が増える
（仕事もこなす「スーパーウーマン」を求められる）
●1995年は「ボランティア元年」と呼ばれ、ボランティアの重要性が認識された。その後ボランティア活動が活性化し、特定非営利活動促進法の制定につながる。
一方で、経済活動（男性）／ボランタリー活動（女性）
●パートタイマーの解雇（主に女性）が問題化
しかし、統計等はわかっていない。
●住宅再建等は男性のエリア　（→後に女性も加わる）
●まちづくり協議会、商店街の活性化など復興まちづくりに女性は参画・活躍したが、役職等にはついていない。
●復興基金

新潟中越地震

●復興まちづくりへの積極的参加
（男性／女性の社会的役割）
●自治会や班などの組織で女性は役職につかない。
（つけない？）
●政策決定過程に女性は参画できない。
（させない？）
地域移転計画等の議論に参加していない
●経済活動への参加が家庭内、地域内での地位・発言力に変化をもたらす
●復興基金

台湾　九二一地震

●戒厳令解除⇒民主化⇒台湾の本土化
●民進党政権（2000-2008年）

●家庭内役割の女性の負担が増える
●集合住宅の再建で活躍する女性
　女性理事長の比率が高く、成功率も高い（謝・葵、2011）
●社会集団によるジェンダーの相違
●復興まちづくりにおける女性の活躍
●復興基金
●経済活動（男性）／ボランタリー活動（女性）
●郊外・農村部での外国人花嫁の増加

米国　ハリケーン・カトリーナ

●東海岸、南部の保守的な社会・性別役割分業の存在
●被災者の典型イメージ　①アフロ・アメリカン
　②女性
　③シングルマザー
●州外避難者で戻ってきていないのは子どもを持つ家族
●復興計画への市民参画「The People‘s Plan」など
　（Unified New Orleans Plan ： UNOP（2006.6-2007.1））
●ホームロードプログラム（住宅所有者）のみが政府からの被災者支援
●住宅再建（ローン）若い女性も可能（な場合も有）
●復興まちづくりの女性の活躍
　経済活動（男性）／ボランタリー活動（女性）

災害時にはそれぞれの社会の特徴が現れる

日本	地震・水害・噴火の自然災害、原発災害 超高齢社会：　犠牲者は高齢者の比率が高く女性が多い ●阪神・淡路大震災（1994年兵庫県高齢化率12.9%） ●東日本大震災　犠牲者は高齢者の比率が高く女性が多い （宮城県21.2%、岩手県26.3%、福島県24.1%　2008年）
韓国	災害は水害が多く、地震災害はこれまで少ない。 「圧縮的近代化」社会的災害と呼ばれる人的災害が1990～2000年代に多発。自然災害に対する関心が低い。 ●2006年7月14日～16日　台風4号　ビリス　死亡18人
台湾	地震・水害　　多民族 漢民族：98%福建南系・客家系・外省人、原住民2% ●2009年八八水害被災地：原住民が多い 平埔族（小林村）、布農族、排湾族、魯凱族、プユマ族 ●1999年九二一地震　漢民族、タイヤル族、邵族…
米国	地震・水害・竜巻　　多民族 ●ハリケーン・カトリーナ ニューオリンズ人口は67.5%がアフロ・アメリカン（全米12.1%）、トレメはその歴史発祥の地。低所得者の割合が24.5%（全米13.3%）、母子世帯比率40.6%（全米18.9%）

調査で浮彫になるジェンダー課題

1	性別役割の固定化 ・被災時に家族を残して働きに出なければならない男性（女性） ・家庭内のみならず復興まちづくりにも性別役割分業の存在 ●公的（男性）／私的（女性） ●経済活動（男性）／ボランタリー活動（女性）
2	政策決定過程における女性の参画が少ない 公的な参画のための工夫が必要 ●避難所・仮設住宅での運営に女性がいない ●復興計画、地域移転計画等の議論に参加できない ●まちづくり協議会
3	復興基金はじめ、復興のための柔軟な支援が必要 ●復興基金も初期には概算払いなど柔軟な対応 ●ハード・ソフトに対応できる仕組みづくり

被災者の個別のニーズに対応するため
被災者台帳の必要性

日本	全国共通の被災者台帳が無い 自治体が個別に導入しているため、被災者台帳がない自治体もある。 総務省：兵庫県西宮市が阪神・淡路大震災時に開発した被災者台帳が総務省所管の財団法人地方自治情報センターが全国配布し約250自治体が登録している。 東京都：家屋り災証明に基づく台帳（京都大学巨大災害研究センターの研究チーム）を導入予定。
韓国	全国共通の被災者台帳 国家災難管理システム
米国	全国共通の被災者台帳 the Federal Emergency Management Agency (FEMA)

制度設計におけるジェンダー課題

●男性／女性の性別役割の新たな枠組みが必要
↓
・女性も避難所、仮設住宅リーダーに
・農業・漁業における新たな役割を創造する

●行政や支援者は男女共同参画の視点を持って取り組む

●男性の視点、女性の視点双方の視点で相談室、セミナー、支援教室、シンポジウムなどを開催

●復興基金
起業支援、まちづくりをハード・ソフトの両面で支援
女性用復興基金の創設　→　概算払いを可能に

●災害ユートピアを現実の社会体制へ移行する力
災害復興の初期に特別な環境＜発言や提案が自由に行える時期＞が一定期間生まれている
それを体制化し、恒常化させるシステムを創る　　など

参考文献・資料・URL

●科研）ジェンダーと災害復興（山地久美子・近藤民代・陳來幸・金千秋・垂水英司）「ジェンダーと災害復興：日本・韓国・台湾・米国調査報告と国際連携」関西学院大学災害復興制度研究所　報告　2011年1月8日
http://www.fukkou.net/research/symposium/files/20110108-03.pdf

近藤民代・葛西リサ, 2009,「災害時におけるすまいの移行過程のジェンダー格差－阪神・淡路大震災を事例として－」『住宅総合研究財団研究論文集』35:191-202.　http://www.tamiyokondo-lab.jp/pdf/essay/essay_01.pdf

謝志誠・蔡培彗, 2011,「921災害後社区の更新型再建とＮＧＯの参加経験」翻訳：陳來幸・郭まいか『災害復興研究』3:47－67（2011年6月末発行予定）

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

室崎益輝, 2009,「災害後の復興のあり方について」『災害復興研究』1:1-7.
http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_008_murosaki.pdf

山地久美子, 2009,「ジェンダーの視点から防災・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』1:45-75.
http://www.fukkou.net/publications/bulletin/files/book_008_yamaji.pdf

YAMAJI Kumiko., 2011, Institutional Design of Individual Units and Family Units on Disaster Victim Directory in Japan, *Studies in Disaster Recovery and Revitalization*, 3: 73-86（「被災者台帳の制度設計にみる日本の個人・世帯単位制度の課題」『災害復興研究』）(2011年6月末発行予定)

●科研）ジェンダーと災害復興ホームページ（近日公開予定）
http://www.genderdisaster.net/