

災害と男女共同参画をめぐる国際的潮流

池田恵子（静岡大学教育学部）

世界各地の被災地から

「1991 年の大サイクロンの時、……明け方、高潮の水が引き始めた頃には子どもたちは気を失っていた。元のように生活できるのか、想像もできなかった。家に戻ってみると、家がなかった。鍋も皿も、跡形もなかった。……この村で何千という人が死んだ。もし今、同じ大きさのサイクロンが来ても、私たちは昔のように死なない。私たちはたくさん学んだ。たくさん知識を得て、自信もできた。」

——バングラデシュ、コックスバザール県、集落の防災委員の女性（41 歳）

（2008 年 3 月 8 日）

この引用は、繰り返しサイクロンの高潮災害に襲われてきたバングラデシュの沿岸地域で、集落の防災委員として活動する女性が 2008 年に筆者に語った言葉である。日本と並ぶアジアの災害多発国であるバングラデシュでは、今日、洪水やサイクロンの常襲地で地域に暮らす女性たちが男性と共に災害リスクを軽減するための開発事業や防災活動、災害後の救援活動に従事する姿を多く目にすることができる。しかし、災害に関連した活動に女性が活発に参加するようになったのは新しく、1990 年代の後半以降のことである。ムスリムが人口の 9 割を占める社会にあって、女性が世帯外の公的な活動に従事することが奨励されない中でも、災害関連の活動には女性たちが確実に参加するようになってきた。そして、女性たちの参加は明確な成果を上げている。

1991 年に 13 万 8、000 人の死者・行方不明者を出したサイクロンによる高潮災害⁽¹⁾では、すべての年齢層で女性の方が死亡率が高く、20–49 歳で女性の死亡率は男性の 4–5 倍に達した（池田、1996：127-128）。当時、公的な防災組織や緊急救援の組織の中心的担い手は男性で女性は排除される傾向にあったあり、女性に届く支援を行うことの限界が指摘された（Begum 1993）。しかし、2007 年に同じ程度の勢力を持つサイクロンが襲来した際には、死者・行方不明者数を約 4、200 人ととどめることができた。性別の犠牲者統計は得られないものの、男女の死亡率の格差は改善されたことが示唆され、災害における男女の脆弱性の格差が解消される方向でジェンダー規範や女性の役割が変化しつつあるのではないかと議論されている（Paul 2009; 2010）。

1991 年のサイクロン後に筆者が被災地を訪れた時には、緊急救援や復興に女性の姿は全くなく、女性住民が活発に意見を言うことはほとんどなかったが、2007 年のサイクロン後に同じ被災地を訪ねた際には、多くの女性が活躍する姿が見られるようになっていたのである。被災と復興の過程における男女の経験の違いや、雇用や住宅など復興のために必要な資源へのアクセスの不平等に関して、依然として課題は多いものの、バングラデシュの女性たちは、確実に災害に立ち向かう力をつけつつある。

1991 年から 2007 年の間に、災害関連の事業への女性の参加促進という意味でバングラデシュをはじめとして多くの国でもたらされた変化は、実は災害対策における国際協調と災害と男女共同参画／ジェンダー平等をめぐる国際的動向に負うところが大きい。以下、国際的な災害対策の潮流とそれが具体化された施策を紹介する。その前に、かかる国際的な潮流が生み出される背景となった災害とジェンダー研究の蓄積、すなわち世界各地の被災地における実証的な研究の積み重ねから明らかにされてきたことをまとめて示そう。

災害の社会科学的研究において、ジェンダーやエスニシティといった社会層が本格的なテーマとして取り上げられるようになったのも 1990 年代以降である。災害の社会科学的研究に初めて包括的にジェンダーの視点を導入した Enarson と Morrow (1998) は、ジェンダー学、社会学、人類学など多様なアプローチにより、ジェンダー化された脆弱性の構築と維持、防災計画や世帯・組織の災害対応行動の選択とジェンダー規範の関係、災害時の女性への暴力といった幅広い課題を扱い、この研究実践領域を拓いた。これまで「災害とジェンダー」研究が、先進国途上国を問わず、世界の被災地で明らかにしてきた主要な観点を 4 点に整理することができる。

第一に、人的被害そのものに男女差があり、女性がより多く犠牲になっている。例えば 2004 年のインド洋大津波では、インドネシアの北アチェ県の犠牲者の 77% を女性が占めるなど被害に大きな差があった。同じくアチェのアチェブサル県でも同様の傾向が見られた。また、インドのタミルナド州ナガパッティナム村では、男性 1、883 人に対して女性 2、406 人と女性の犠牲者が 1.5 倍であった (Oxfam 2005)。わが国においても、阪神淡路大震災 (1995 年) の犠牲者 6、402 人のうち、男性 2、713 人に対して女性 3、680 人 (不明 9 人) と、女性が男性より約 1000 人多く、男女の格差は 60 歳以上の高齢者で顕著であった (厚生省 1996)。これらの事例は、決して孤立したものではなく、全世界的傾向として見られるものである。1981 年から 2002 年までに発生した 4、605 件の災害 (141 カ国で発生) を分析したノイマイヤーらは、災害により女性が男性より多く死亡しており、大災害ほど犠牲者数の男女差が大きく、女性の社会経済的地位⁽²⁾が高い国ほど災害の犠牲者数の男女差は小さいと結論付けている (Neumayer & Plu"mper 2007)。

第二に、災害時にはジェンダーに基づく性別役割分担が強化されることにより、女性の労働負担が増加し、また復興資源へのアクセスが女性に不利になる。平常時から女性が家事や家族の世話のために費やす時間は男性よりも長い傾向にあり、とりわけ開発途上国では飲料水や炊事用の燃料となる薪の確保のために女性は多くの時間を費やしているが、災害時には飲料水や燃料の確保が困難となり、また乳幼児や高齢者の世話も時間がかかるものとなる。それにより災害時には女性の家事労働時間がさらに増大することが報告されている (Lovecamp 2003、池田 2005)。災害後に女性労働者が男性労働者よりも多く解雇され、男性が早く職場に復帰するのにに対して女性はなかなか職場復帰できず、そのために女性は被災後の収入が不安定になり、復興再建のための経済的資源へのアクセスが困難になりやすいという問題が、インドのグジャラート旱魃 (2001-2001 年) やホンジュラスのハリケーン (1998 年) の事例から報告されている (Delaney & Shrader. 2000、Bradshaw 2001)。また、男性が被災地を離れて出稼ぎに出てしまい、被災地には女性が子どもと高齢者とともに残されるという状況も多く見られている。1998 年にハリケーン・ミッチの襲来を受けたホンジュラスでは、避難施設の入居者の 4 割は成人男性がいない世帯であったという (Delaney & Shrader 2000)。

第三に、災害後には、女性への暴力が増加するなど人権が守られにくくなることである。災害後の女性への性暴力やドメスティック・バイオレンスの増加という問題は、2004 年にニューオリンズを襲ったハリケーン・カトリーナや同年末のインド洋大津波の事例で一躍注目されることとなったが、実際にはほとんどの大災害で起こっている (Fisher 2010)。災害孤児の人身売買や、災害で困窮した親が婚姻年齢に達しない幼い娘を嫁がせてしまうことも、インド洋大津波やインド・グジャラート州の地震、オリッサ州のサイクロンの際などに問題となった。

第四は、女性が災害リスクを軽減するために多くの役割を担い、回復力を持っているということである。女性は災害への備えと復興において特定の役割を担い、いわば災害状況を切り抜けるための在地の知恵を持っている。洪水前の燃料や食料の確保、コミュニティのネットワークを活用した緊急時の食

料・飲料水・避難場所の融通と相互扶助は女性によって担われることが多い。その一方で、公的な防災組織や緊急救援の組織の中心的担い手は男性であり女性は排除される傾向にあった（Begum 1993）。

しかし、冒頭で引用したバングラデシュの女性のように、災害の緊急支援や復興に女性が主体として参加する姿は、インド洋大津波の被害を受けたインドネシア、スリランカやタイを始め、いまや世界各地で見られ始めている（Enarson & Chakrabarti 2009、ISDR 2007）。

「災害とジェンダー」研究が解明してきたことを振り返ると、世界各地の被災地における女性の災害と復興の経験が、日本の大災害の状況と重なる部分が多いことに改めて驚かされる。

国際的潮流：3つのポイント

国際社会が災害または防災を地球的な課題として認識し、協調行動を模索するようになったきっかけは、1990年に始まった「国連防災の10年」においてである（資料1）。それ以来、2回の国連防災世界会議（1994年：横浜市、2005年：神戸市）や、第46回国連婦人の地位委員会「パネル2：環境管理と防災におけるジェンダーの視点」（2002年）などの重要な国際会議を経て、災害に立ち向かうための国際的な枠組みが共有されつつある。これらの国際的な取り組みは、災害の被害が開発途上国に偏在しているという事実から、特に開発途上国を対象として議論されているが、理論的枠組みやそれに基づいた行動要領はどの国・地域にでも適応可能なものである。

災害と男女共同参画に関する国際的動向を理解するポイントは3点あると考えられる。それらは、1）災害リスク削減という概念的枠組みの登場、2）災害リスク削減とジェンダー平等の両方を開発政策（先進国の場合は社会政策・経済政策）に主流化することの重視、3）女性の災害時（後）のニーズより人権を重視する傾向である。

2回の国連防災世界会議（1994年：横浜市、2005年：神戸市）を経て、災害対策の焦点は「工学的なハザードの制御+被災後の大量の人道支援」から「災害リスク削減」へと移った。第1回の国連防災世界会議で採択された「横浜戦略～より安全な世界に向けて」では、持続可能な成長のためには「災害に強い社会の構築」と「防災による被害軽減」が不可欠であるとの基本認識が示された。災害リスク削減という言葉は、持続可能な開発の広い文脈の中で、社会に存在する脆弱性や災害リスクを最小限にするか、あるいはハザード（災害を引き起こす自然の破壊力）の影響を避け（防ぎ）、または限定的なものとするための活動や制度などを指す。資料2で示したように、同一地域内あるいは世帯内でさえ被害に差が生じるのは、社会を構成する集団や個人の間で災害脆弱性と復元＝回復力（レジリエンス）が異なるからである（Wisner *et al* 1994=2004）。従来の「工学的なハザードの制御+被災後の大量の人道支援」アプローチは、主としてハザードに働きかけるものであり、社会が内包する脆弱性そのものや、社会的な不平等や政治や経済のあり方には意図的には介入しないので、結果として災害への脆弱性を再生産することになりかねない。これに対して、災害リスク削減はハザードと社会における脆弱性の解消の両方に働きかけることになる。

防災の実務家がジェンダー課題を考慮するきっかけとなったのもまた「横浜戦略～より安全な世界に向けて」であった。その中で女性は、防災の知識を備え、地域や世帯において災害への備えと対応、回復に中心的な役割を果たす主体として始めて言及された（Enarson & Morrow 1998）。その後、防災の実務者と研究者のネットワーク化が世界地域単位で急速に進み、例えば南アジア、南アフリカ、カリブ海などの諸地域では、地域防災の計画や実施にジェンダー分析が取り入れられ、ジェンダー課題を施策に盛り込むガイドラインも整備された。災害分野でのジェンダー別統計の整備は遅れているが、その必要性も認知されるようになった。

災害分野におけるジェンダー主流化に大きく道を開いたのは、第46回国連婦人の地位委員会「パネル 2：環境管理と防災におけるジェンダーの視点」（2002年）である。ここでは、開発に災害リスク削減とジェンダー平等を統合することが提唱された。初めて、災害におけるジェンダー課題をより広い日常的な課題や不平等の観点から論じるべきであることが示された（ISDR 2002）。

資料 2 で紹介したワイズナーらによる災害概念の枠組み（Wisner *et al* eds. 2004 : 51）を用いて、諸政策に災害リスク削減とジェンダー平等を主流化するとはどういうことかを説明できる。まず、世帯内で男女別に脆弱性が分配される様子を図の矢印の向きに従って見てみよう。地域や世帯の内部で制度化されてきた慣習、権力配分、資源配分のあり方が女性にとって不利であるという大状況で、開発の進展やグローバル化などがその格差を拡大するか少なくとも十分には改善しない。その結果、女性が男性より脆弱な状況となる。すなわち、災害脆弱性と復元＝回復力は、地域社会でジェンダー化されて構築される。同時に、男女に普遍的または本質的な災害脆弱性も存在しない。特定の女性集団にある時点で見られる脆弱性は必ずしも継続しない。脆弱性と復元＝回復力は、各集団や個人のおかれた状況—ジェンダー、年齢、健康状態、障がいの有無、階級、エスニシティ、出入国管理上の地位など多様な要因に影響され、災害の種類と地域社会の文脈で決まる（Wisner *et al* eds. 2004 : 11-13）。次に、図の矢印の逆方向に、女性の脆弱性の現状からさかのぼって、それを解消しようとするなら、そのような脆弱性を生み出している社会経済面での諸政策を見直し、ひいては資源や機会へのアクセスとコントロールの不平等やジェンダー規範のあり方などに挑まなければならない。諸政策に災害リスク削減とジェンダー平等を主流化するとは、そのような、日常性に潜む災害脆弱性の要因を、一つひとつ修正する作業に他ならない。

この基本認識は、2005年に再び開催された第2回国連防災世界会議（神戸市）で採択された「兵庫行動枠組み」と「兵庫行動枠組み優先行動」に受け継がれている。ジェンダーの視点からの第一の優先課題として、すべての防災政策や計画の作成・決定に女性が参画し、女性の視点を導入することが提唱されている。

具体的な施策の事例

このような国際的な潮流が、具体化された現場での施策の事例を、筆者が調査対象としているバングラデシュの農村部から紹介しよう。

<防災の行政・自治組織の整備と女性の参加>

バングラデシュでは、防災の行政的取り組みが村落から国家のレベルまで整備され、洪水やサイクロンの常襲地域には、行政だけではなく多くの NGO も防災住民組織の結成を促し、複数の防災住民組織が存在している。これらの組織は、目的も警報伝達と緊急救援のみを行うものから、農村開発の大きな枠組みの中で災害リスク削減を実現しようとするものまで多様である。1997 年の政府防災通達では、行政の「女性の代表を含む」と記されただけであった。そのため当時は、防災委員 10 数名から 20 名ほどのうち、村議会の女性議員（12 議席中 3 議席が女性に留保）しか女性がいなかった。しかし、現在では地域で活動する NGO ワーカーや政府省庁の普及員も含まれ、おおむね 3 分の一程度は女性が占めている。一方、NGO の支援による防災委員会には、その構成員の 40%を女性とする、または男女比を半々にするなどの規定があり、大体実行されている（池田 2011）。

女性たちが防災の委員会に参加していることは非常に大きな意味を持つ。防災委員会の重要な仕事の一部は避難の誘導と避難所の管理であるが、女性が避難を促せば女性は避難しやすいし、避難所に産婆

が常駐するようにした村では、妊産婦の世話のみならず、産婆が女性のさまざまな相談に乗ることができた。また、災害リスク削減がジェンダーの視点を持って行われるためには、脆弱性の分析、防災計画の意思決定や実施に女性が男性とともに主体的に参加することが必要である。地域において防災計画の意思決定や資源配分が行われる主要なプロセスや議題設定そのものに女性が平等に参加し、働きかけない限り、変化をもたらすことはできない。

＜ジェンダー視点による脆弱性と回復力の分析＞

災害リスク削減の分析作業と計画立案は、何人かの防災に従事するリーダー的な女性だけが参加視するのでは不十分である。災害リスク削減の分析は、災害の予防だけではなく、復興やあらたな災害に備えるために政策や身の回りの事業を見直す際などにも必要であるが、その際に男女の一般住民が参加できるように工夫されている。例えば必ず女性だけの集会を行って、女性の意見を反映できるようにすること、計画策定のための優先順位付けなどでも女性の意見が後回しにされないように手順に工夫がなされている。

＜女性の防災関係者の育成＞

防災の専門職または農村レベルでのボランティアに女性を増やす。例えばバングラデシュの警報伝達避難誘導ボランティア⁽³⁾は、1972年に1ユニット男性5人（警報伝達、避難誘導、救助、応急手当、救援物資配布の役割を分担）だけでスタートしたが、1980年に2人の女性ボランティアが応急手当と警報伝達の役割で加わった。2006年に1ユニット男性10人と女性5人を採用する方針が打ち出された。

＜支援組織へのジェンダー視点の導入＞

政府・民間を問わず、また緊急救援・復興など支援の内容を問わず、支援団体が共通して推し進めるべきジェンダー主流化のステップを主要な支援団体が共有して、災害に関する支援活動へのジェンダー主流化の進捗状況を評価し、報告する活動などが見られる。例えば、バングラデシュの現地ドナー会合の災害対策部会「ジェンダーと災害」サブ部会では、チェックリストのフォーマットを作成して、部会に参加している支援団体に報告するよう推奨している（DER Working Group on Gender and Diversity in Disasters 2006）。

おわりに ―building back better

復興の際によく語られるキーワードとして‘Building Back Better’がある。災害の前にあった社会よりも、良い社会を目指して復興しよう、という意味である。復興するというのが、災害以前の元通りの社会に戻るという意味であってはならない。ジェンダーや様々な社会的属性に基づく不平等や差別をも元通りに復元してしまつては、同じような災害が起きれば、また同じような課題が立ち現れることになるだろう。

では、よりよい社会へ復興することを目指すときに大切なことは何だろうか。第一に、災害のサイクル全体で考えることである。災害と男女共同参画のための活動は、フェーズによってやりやすいものとやりにくいものがある。しかし、災害フェーズはサイクルなので、あるフェーズですべき介入の機会を見失うと、次のフェーズでも修正することが困難になることがある。例えば避難所の運営を男性だけが担った地域で、いきなり仮設住宅の運営委員に女性が入ることは困難ではないだろうか。

第二に、防災分野または「災害とジェンダー／男女共同参画」分野を孤立させないということである。

災害とジェンダーという分野は、福祉、労働、住居、街づくり、暴力など多数の分野とジェンダーと災害の交差軸からなる。日常に潜む災害脆弱性を効果的に改善するには、地域に存在している日常のジェンダー課題のなかに災害リスクをしっかりと位置づけて把握し、それを見える形で指摘していく努力が必要である。

被害に遭われた方々一人ひとり、私たち一人ひとりが、何年か十何年か後に 2011 年 3 月 11 日を振り返るとき、冒頭で紹介したバングラデシュの女性のように自信に満ちて語れるようになっていたいと強く願う。私たちが、日本がホスト国となって行われた 2 回の国連世界防災会議に発して世界各地の被災地の女性たちに変化をもたらしてきた、災害と男女共同参画の国際的潮流から学ぶべきことは多いのではないだろうか。

引用文献

- 池田恵子, 2011, 「ローカルな開発エージェント」は開発とジェンダーを担えるかーバングラデシュのコミュニティ防災」『2006－2008 年度科学研究費補助金 [基盤研究 B] ローカル・センシティブな「開発とジェンダー」研究の構築を目指して』（研究代表者 熊谷圭知） pp.111-128
- 池田恵子, 2005, 「ジェンダー化された脆弱性：バングラデシュ農村の食料資源の危機管理」, 『民博通信』, No.110, pp.10-11, 2005
- 池田恵子, 1996, 「ジェンダーと災害ーバングラデシュのサイクロン対策ー」関啓子・木本喜美子編『ジェンダーから世界を読む』明石書店, 121-147.
- 厚生省, 1995, 『国民衛生の動向 1995』厚生統計協会
- Begum, Rashseda. 1993. Women in environmental disasters: the 1991 cyclone in Bangladesh. *Focus on Gender* 1 (1): pp. 34-39.
- Bradshaw, Sarah, 2001. Reconstructing Roles and Relations: Women's Participation in Reconstruction in Post-Mitch Nicaragua." *Gender and Development* 9/3.
- Delaney, Patricia and Elizabeth Shrader. 2000. *Gender and Post-Disaster Reconstruction: The Case of Hurricane Mitch in Honduras and Nicaragua*. Report prepared for the World Bank. Available on-line: http://www.gdonline.org/sourcebook/chapt/doc_view.php?id=7&docid=646 (2011 年 6 月 1 日最終アクセス) .
- DER Working Group on Gender and Diversity in Disasters (Local Consultative Ggroup, Bangladesh), 2006, *Disaster and Emergency Response (DER) Group Gender and Diversity Checklist for Disaster and Emergency Response*. LCG Bangladesh.
- Enarson, Elaine. 2001. 'We want work': Rural Women in the Gujarat Drought and Earthquake. *Quick Response Report* #135, Natural Hazards Center, University of Colorado. Available on-line: <http://www.colorado.edu/hazards/research/qr/qr135/qr135.html> (2011 年 6 月 1 日最終アクセス)
- Enarson, Elaine & P.G. Dhar Chakrabarti, 2009, *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*, SAGE
- Enarson, E., & B. Morrow eds, 1998, *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*. Praeger.
- Fisher, Sarah, 2010, Violence Against Women and Natural Disasters: Findings From Post-Tsunami Sri Lanka, *Violence Against Women*, 16(8):902-918
- ISDR, 2007, *Gender Perspective: Working Together for Disaster Risk Reduction Good Practices and*

Lessons Learned, ISDR

- ISDR, 2002, *Gender Mainstreaming in Disaster Reduction* (Paper presented at Commission on the Status of Women Forty-sixth session, Panel II : Environmental management and mitigation of natural disasters: a gender perspective, New York, 4-15 March 2002 (ISDR,2002 年,『減災におけるジェンダー主流化』第 46 回国連女性の地位委員会パネル 2 : 環境管理と防災におけるジェンダーの視点,2002 年 3 月 4-15 日)
- Lovekamp, William. 2003. Gender and Disaster: a Synthesis of Flood Research in Bangladesh. In Brenda Phillips and Betty Hearn Morrow (eds.), *Women and Disasters*. Exlibris publication.
- Neumayer, Eric, and Thomas Plu"mper. 2007. The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002. *Annals of the American Association of Geographers* 97 (3) : 551–66.
- Oxfam, 2005, The Tsunami's Impact on Women, *Oxfam Briefing Note*. March 2005
- Paul, Bilam Kanti, 2010, Human injuries caused by Bangladesh's cyclone sidr: an empirical study, *Natural Hazards* 54:483–495.
- Paul, Bilam Kanti, 2009, Why relatively fewer people died? The case of Bangladesh' s Cyclone Sidr, *Natural Hazards* 50:289–304.
- UNDP, 2004, *A Global Report. Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, UNDP (『災害リスクの軽減に向けて : 開発に課せられた課題』)
- Wisner B. et al, 1994=2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.

注

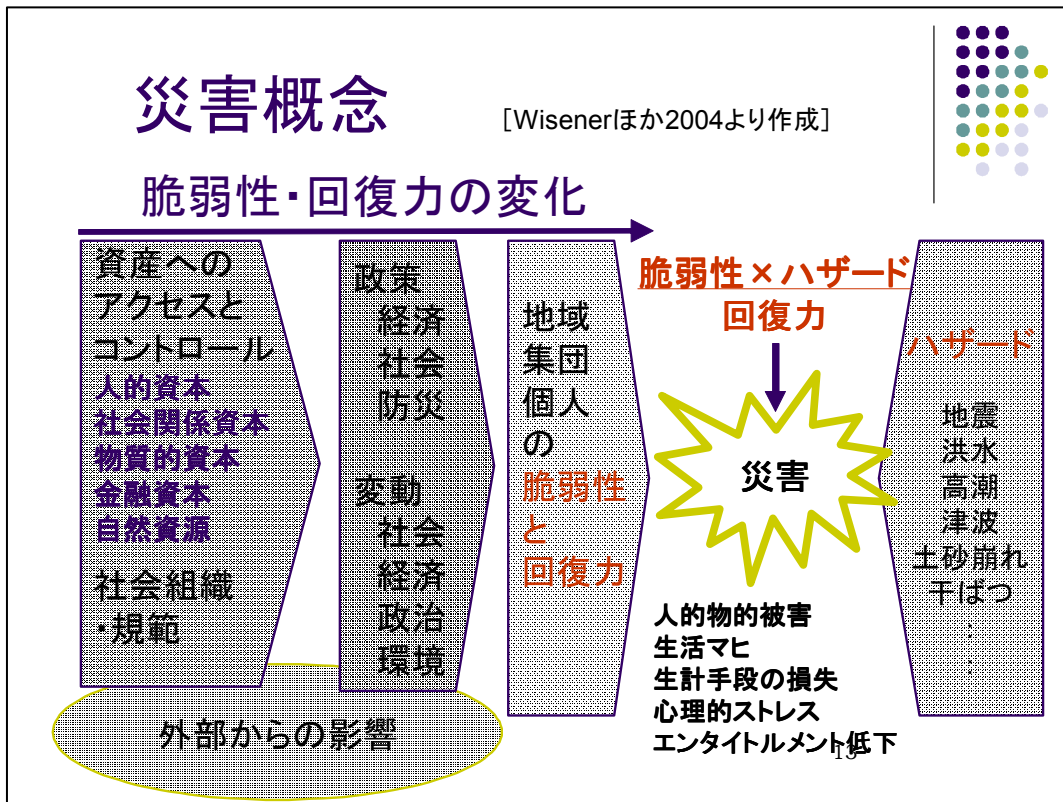
-
- ¹⁾ 1991 年 4 月にバングラデシュのチッタゴン地方を襲ったサイクロンによる高潮災害は、被災地の一部のみに関してではあるが、性別年齢別の犠牲者統計が得られる希少な災害事例である。災害の男女別被害者統計は、とりわけ開発途上国・地域においては得られにくい。2007 年 11 月のサイクロン・シドルに関する公式な性別の犠牲者統計は管見の限り見当たらない。
- ²⁾ ノイマイヤーらが使用した経済的地位の指標は、賃金、就労・職業選択、解雇、セクハラ、警察・軍などにおける女性比、社会的地位の指標は、相続、婚姻、財産権、移動旅行、教育、リプロダクティブヘルス／ライツである。
- ³⁾ CPP (Cyclone Preparedness Program) と呼ばれ、32 郡の 274 ユニオンで結成されている。活動単位であるユニットは 2、845 ある (Bangladesh Red Crescent Society、2007、*Cyclone Preparedness Program*.)。

【資料 1】 「災害とジェンダー」分野の形成に関する国際会議など

年	防災に関連した国際会議	ジェンダーに関する議論／「防災とジェンダー」関連の国際会議
1990	「国連防災の10年」(～1999)	
1992	国連環境開発会議(リオ)において「アジェンダ21」採択	
1994	国連防災世界会議(横浜市)において「横浜戦略」採択 基本認識 ● 災害に強い社会の構築と防災による被害軽減は持続可能な経済成長に不可欠 行動計画 ● 防災の重要性を普及、利害関係者間の協力の推進 ● 社会の脆弱性を増大させないためのリスク評価手法の開発、開発計画と防災の連携 ● 早期警報、防災情報の共有。世界地域レベルで防災協力。 ● 後開発途上国、小島嶼国に重点的支援。	● 災害に対する脆弱性の減少の前提条件である能力構築を促進 ● 災害管理計画の全ての段階で真の地域参加と女性や社会的に不利な立場の集団の参加を奨励
1995		第4回世界女性会議において「北京行動綱領」採択
1999	「国際防災戦略」発足(国際防災の10年を継承) 目的 ● 災害後の対応中心から災害予防への進化、災害対応力の強いコミュニティ活動の骨格 ● 災害リスクについて啓蒙普及、災害防止に公的機関の主體的参画の促進 ● 災害に強いコミュニティ形成への地域住民参画促進、社会的経済損失の減少	● ジェンダー主流化を推進(第46回国連婦人の地位委員会参照)
2000		第23回国連特別総会(北京+5) ● 政府・国際機関に対し、防災・減災・復興の戦略、人道支援にジェンダーの視点を導入する勧告
2001		国連女性の地位委員会・国際防災戦略 専門家会議 「環境管理と防災におけるジェンダーの視点」(アンカラ)
2002		第46回国連婦人の地位委員会 パネル2：環境管理と防災におけるジェンダーの視点 基本認識 ● 災害の影響は男女で異なり、ジェンダー不平等は社会の災害脆弱性の根本原因の一つ。 ● 持続可能な開発に、ジェンダーに敏感な戦略と災害軽減が不可欠。 防災におけるジェンダー主流化 ● 男女の平等な参加により、ジェンダーバランスの取れた災害軽減の戦略、計画、事業を推進 ● 女性の能力を正當に評価・活用することは、防災戦略の主要課題 ● 女性が災害リスク軽減の意思決定に参加できるようエンパワーする
持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルグ)		

年	防災に関連した国際会議	ジェンダーに関する議論／「防災とジェンダー」関連の国際会議
2004		テーマ別防災会議「災害とジェンダー平等」（ホノルル） 提言概要 - ジェンダー平等を開発立案実施モニタリングに統合 - 災害リスク、ジェンダー平等、環境評価をダイナミックスに統合 - ミレニアム開発目標における災害リスク軽減とジェンダーの視点の不足を指摘 - 草の根／市民団体が防災のパートナーとなるよう資源配分を適正化
2005	国連防災世界会議（神戸市）において「兵庫行動枠組み」採択目的 - 持続可能な開発の取組みに減災の観点をより効果的に取り入れる - 全レベル、特にコミュニティレベルで防災体制を整備し、能力を向上する - 緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる 優先行動 - 防災を国、地方の優先課題に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保 - 災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を向上 - 全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用 - 潜在的なリスク要因を軽減、 - 効果的な緊急救援のために災害への備えを強化	- あらゆる災害リスク管理政策、計画、意思決定過程にジェンダー視点を取り入れる - 災害リスク軽減の立案では、文化的多様性、年齢、及び脆弱な集団を適切に考慮する - 女性、脆弱な人々に訓練や教育機会への平等なアクセスを確保 - ジェンダーや文化への配慮を災害リスク軽減に関する教育訓練の不可欠な要素とする
2007	国連防災戦略・グローバルプラットフォーム	
2009	国連防災戦略・グローバルプラットフォーム	
2011	国連防災戦略・グローバルプラットフォーム 「兵庫行動枠組み」の中間年レビューを実施	2011 年報告書は、災害リスク削減におけるジェンダー視点の統合がなかなか進まないことを指摘

【資料2】災害概念 (ワイズナーらによる)

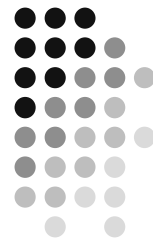


Wisner B. et al, 1994=2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.

災害と男女共同参画をめぐる 国際的潮流

「災害・復興と男女共同参画」
6.11 シンポジウム

池田恵子(静岡大学)



災害と男女共同参画をめぐる国際的潮流



1. はじめに ー世界の被災地から
2. 国際的潮流:3つのポイント
 1. 災害リスク削減
 2. 諸政策に災害リスク削減とジェンダー平等を主流化
 3. 「女性のニーズ」から「女性の人権」へ
3. 具体的な施策の事例
 1. 防災の行政・自治組織の整備と女性の参加
 2. 女性の防災関係者の育成
 3. ジェンダー視点による脆弱性と回復力の分析
 4. 支援組織へのジェンダー視点の導入
4. おわりに ーbuilding back better



1. はじめに 一世界の被災地から

2つの大災害を経験した、 あるバングラデシュ人女性の言葉



「1991年の大サイクロンの時、……明け方、高潮の水が引き始めた頃には子どもたちは気を失っていた。元のように生活できるのか、想像もできなかった。家に戻ってみると、家がなかった。鍋も皿も、跡形もなかった。……この村で何千という人が亡くなった。もし今、同じ大きさのサイクロンが来ても、私たちは昔のようには死なない。私たちはたくさん学んだ。たくさん知識を得て、自信もできた。」

ーバングラデシュ、コックスバザール県、
集落の防災委員の女性(41歳) (2008年3月8日)

災害とジェンダー：世界の災害事例の共通点

①女性が多く犠牲になっている

- ノイマイヤーほか(2007)
1981年から2002年までに発生した4605件の災害
(141カ国)を分析
- ①災害により女性が男性より多く死亡
 - ②大災害ほど、犠牲者数の男女差が大きい
 - ③女性の社会経済的地位が高い国ほど、災害の犠牲者数の男女差は小さい
(経済：賃金、就労・職業選択、解雇、セクハラ、
警察・軍などにおける女性比)
(社会：相続、婚姻、財産権、移動旅行、教育、
リプロダクティブヘルス／ライツ)

5

災害とジェンダー：世界の災害事例の共通点

②女性特有のニーズへの対応には理解が進む

- 妊娠中・授乳中、生理
- 婦人科系疾患
- トイレ
- プライバシー

6

災害とジェンダー：世界の災害事例の共通点

③女性の労働負担が増える



- バングラデシュ洪水：調理・飲料水・燃料の収集
子どもや老人の世話[池田2005]
- トルコの地震（1999）。テント村で食器を洗うのに長時間[Reinart 1999]
- 男性が他地域へ仕事に出る、離散。
ホンジュラス、ハリケーン・ミッチ：避難施設の入居者の4割は男性がいない世帯[Delaney & Shrader 2000]
- 家庭責任の増大⇒家庭や地域の復興に関する意志決定への参加の減少

7

災害とジェンダー：世界の災害事例の共通点

④女性の生活再建は遅れがち



- ホンジュラスとニカラグア（1998）、バナナ農園と食品加工業で解雇。女性が職場復帰できない[Delaney & Shrader 2000]。
- 被災1年後、夫婦とも稼働する世帯は5割から3割に減少[Bradshaw 2001]。世帯としてより脆弱に。
- インド、グジャラートの干ばつ（2000-2001）によるゴム園労働者の解雇と地震（2001）による塩田労働者の解雇－男性のみ早く復帰 [Enarson2001]

8

災害とジェンダー：世界の災害事例の共通点

⑤女性の人権が守られにくくなる



- 災害後の性暴力・人身売買はほとんどの災害で起きている。
DVも増える[Enarson 1999、Enarson 2006]
- 性暴力。インド洋大津波、ハリケーン・カトリーナ [Fisher 2004]
- 孤児の人身売買。グジャラート地震、インド：オリッサのサイクロン

9

災害とジェンダー：世界の災害事例の共通点

⑥女性は防災と復興の力を持っている



- 災害状況を切り抜けるための在地の知恵。
コミュニティのネットワークを活用した緊急時の食料・飲料水・避難場所の融通と相互扶助。
- 公的な防災組織や緊急救援の組織の中心的担い手は男性であり女性は排除される傾向にある [Begum 1993]
↓
- 各地で防災と復興のための組織に女性が参加、
または女性組織が防災や復興を中心的に担う

10



2. 国際的潮流:3つのポイント

11

潮流①

工学的な自然制御から災害リスク削減へ



第1回 国連世界防災会議(1994年、横浜市)

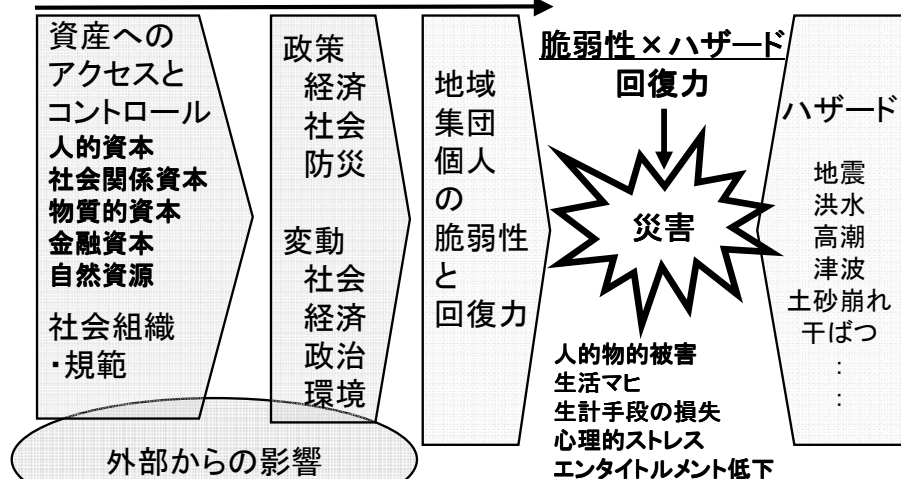
- 「災害に強い社会」の構築と防災による被害軽減は持続可能な経済成長に不可欠
- 社会が内包する脆弱性への注目
脆弱性＝ハザードの影響に備え、対処し、抵抗し回復する能力に影響を与える個人あるいは集団の特徴と状況。[Wisner *et al* 2004]
- 社会的な不平等が災害への脆弱性を再生産する。
脆弱性と対応力(レジリエンス)は、複雑な政治・社会・経済・イデオロギー的な実践により作り出され、地域と災害の種類によって多様[Wisner *et al* 2004]

12

災害概念

[Wisenerほか2004より作成]

脆弱性・回復力の変化



13

潮流② 諸政策に災害リスク削減とジェンダー平等を主流化する

- 第1回 国連世界防災会議(1994年、横浜市)
緊急時の女性のニーズ、
防災・復興への女性の参加
- 開発に災害リスク削減とジェンダー平等を統合
- 第46回国連婦人の地位委員会(2002年)
ISDR『災害リスク軽減におけるジェンダー主流化』
災害におけるジェンダー課題をより広い開発課題や
日常的な不平等の観点から論じるべき
- UNDP (2004)『災害リスク軽減: 開発への挑戦』
- DFID (2006)『災害リスク軽減政策ペーパー』

14

第2回 国連防災世界会議(2005年) 「兵庫行動枠組2005-2015」



防災とジェンダーについての優先課題

- すべての防災政策や計画の作成・決定に女性が参画し、女性の視点を導入。
- 女性・老人・子供・しょうがい者などを含むすべての住民に配慮した、分かりやすく効果的な早期警戒システム。
- 女性にも開放された防災訓練や情報伝達システム。ジェンダーや文化を配慮した防災教育プログラム。

15

潮流③ 女性の「ニーズ」から 女性の「人権」へ

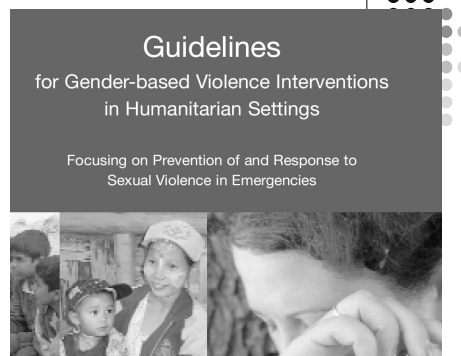


- 人権ベースアプローチ
- スフィア・スタンダード（人道憲章と災害援助に関する最低基準）2000年～
2011年改定、プロテクションに関する最低基準
- IASC 『人道支援におけるジェンダー・ハンドブック』
- IASC 『人道支援における性暴力への介入ガイドライン』

16

例えば・・・

- Inter-Agency Standing Committee (2005)
http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidiary/tf_gender/gbv.asp



	Functions & Sector	Emergency Preparedness	Minimum Prevention & Response (to be conducted even in the midst of emergency)	Comprehensive Prevention & Response (Stabilised phase)
1	Coordination	• Determine coordination mechanisms and responsibilities • Identify and list partners and GBV focal points • Promote human rights and best practices as central components to preparedness planning and project development • Advocate for GBV prevention and response at all stages of humanitarian action • Integrate GBV programming into preparedness and contingency plans • Coordinate GBV training • Include GBV activities in inter-agency strategies and appeals • Identify and mobilise resources	1.1 Establish coordination mechanisms and orient partners 1.2 Advocate and raise funds 1.3 Ensure Sphere standards are disseminated and adhered to	• Continue fundraising • Transfer coordination to local counterpart • Integrate comprehensive GBV activities into national programmes • Strengthen networks • Enhance information sharing • Build (human) capacity • Include governments and non-state entities in coordination mechanisms • Engage community in GBV prevention and response
2	Assessment and monitoring	• Review existing data on nature, scope, magnitude of GBV • Conduct capacity and situation analysis and identify good practices • Develop strategies, indicators, and tools for monitoring and evaluation	2.1 Conduct coordinated rapid situation analysis 2.2 Monitor and evaluate activities	• Maintain a comprehensive confidential database • Conduct a comprehensive situation analysis • Monitor and evaluate GBV programs, gender-balanced hiring, application of Code of Conduct • Review data on prevention measures, incidence, policies and instruments, judicial response, social support structures • Assess and use data to improve activities

17

3. 具体的な施策の事例

18

施策の事例①

防災の行政・自治組織の整備と女性の参加

- 村落防災委員
集落から男女一人ずつ
産婆や女性組織のリーダー
避難所に産婆を派遣
女性の責任者が避難所に常駐



写真：右コックスバザール県、筆者2008年撮影。左上下：ガイバンダ県。GUK提供。

19

施策の事例②

女性の防災関係者の育成



- Bangladesh の警報伝達避難誘導システム
- 1チーム女性5人、男性10人
- 女性ボランティアは女性住民に接する



写真：Bangladesh コックスバザール県。2008年筆者撮影

20

施策の事例③ ジェンダー視点による 脆弱性と回復力の分析

危険箇所、災害弱者、
災害資源の特定

防災地図作成

防災計画

- 1) 警報伝達
- 2) 救援救護・避難所運営,
- 3) 備え・防災教育など

- 災害リスクの特定とランク付け
- リスク削減プロジェクトへ政府
省庁が技術(資金)支援

女性・障害者・高
齢者、主要職業
集団の参加

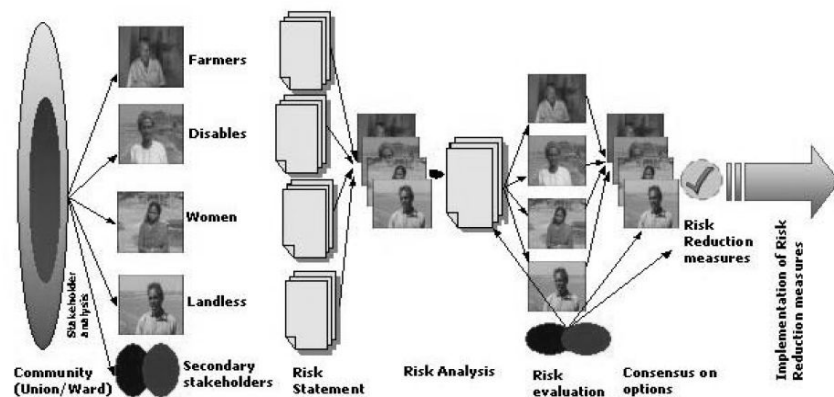


写真: バングラデシュコックスバザール県。2008年筆者撮影

21

バングラデシュのコミュニティ・リスク分析 の事例

Figure 2: CRA Activity flow chart



参考資料

Comprehensive Disaster Management Programme, n.d., *A Facilitator's Guidebook for Community Risk Assessment and Risk Reduction Planning*, Ministry of Food and Disaster Management, Government of Bangladesh.

22



災害リスク削減 の視点を持つ 農村開発



ダウリ(持参金)も 災害リスク削減の 課題



写真: バングラデシュコックスバザール県。2008年筆者撮影

23

施策の事例④ 支援組織へのジェンダー視点の導入

Gender and Diversity Checklist for Disaster and Emergency Response
— To Meet the People's Need Better



Q1: Do you know the needs of the affected people?

Collection of accurate information that represents the needs of the affected populations including women vulnerable¹

Criteria	Fully	Parti
Do you have a baseline data on demographic and socio-economic profiles of the population such as livelihoods/occupations, income level, nutritional status, literacy/educational level, ethnicity and religion, and analyse the vulnerabilities?		
Is the baseline data disaggregate by sex and age where applicable?		
Have you identified disaster impacts and needs for immediate and medium-longer term, on: livelihood groups, Gender groups, and other specific target groups?		
Is the data collected during needs assessment disaggregated by sex, age groups, and by target groups?		
Have you applied various assessment tools (such as secondary data review, household/key informant interviews, and observations)?		
Have you identified needs of men and women, and of people who need special assistance? In order to collect qualitative data, it is recommended to conduct separate interviews/focus group discussions with specific target groups.		

バングラデシュ現地ドナー会合(災害対応分野)の参加団体向けチェックリスト
http://www.lcgbangladesh.org/derweb/wg_partners.php?i=1&w=9

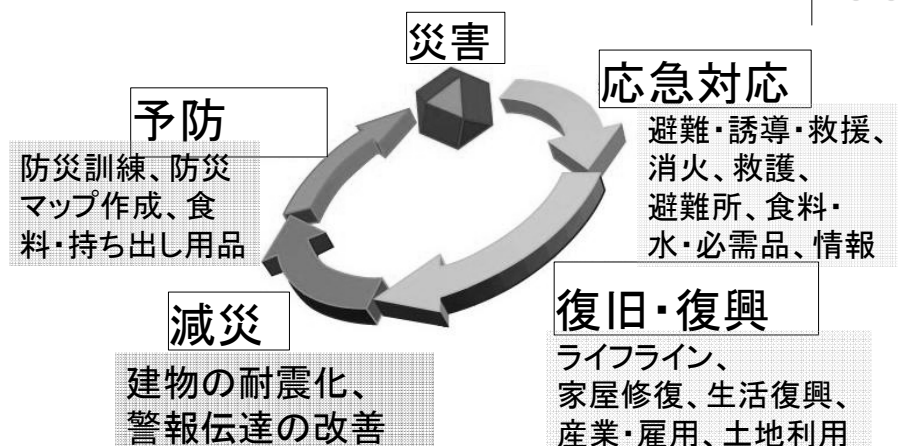
24



4. おわりに —building back better

25

災害前よりも良い社会へ
防災のサイクル全体で考える



26

地域の課題全体の中で 災害とジェンダーを考える

