

防災・復興にジェンダーの視点を

静岡大学教育学部教授
池田恵子
いけだ けいこ

危機の到来は時として、弱者と強者の立場の違いを鮮明にする。

果たして日本はどうであったか。

南アジアの災害頻発国、バングラデシュの取り組みから学ぶ。

一橋大学大学院社会学研究科博士後期課程退学。青年海外協力隊員、国際協力機構技術協力専門家など国際協力の実務を経て、二〇〇〇年より静岡大学教員。専門は、南アジア地域研究、害とジェンダー。

国連本部で二〇二二年二―三月に開催された第五六回女性の地位委員会で、日本政府が、大災害時の女性の権利に関する決議案を提出した。災害時の女性への暴力防止や、防災計画の策定や復興の過程で女性の視点を反映させることの重要性などを盛り込んだ決議案は、全会一致で採択された。この提案の意図は、東日本大震災から一年間の支援や対応を振り返り、もつとジェンダーに配慮した支援を行うべきだということであろう。

災害への対応にジェンダーの視点を反映させる試みは、二回の国連防災世界会議（一九九四年・横浜市、二〇〇五年・神戸市）における議論や、「スフィア・プロジェクト」人道憲章と災害援助に関する最低基準」に代表される災害支援の国際基準を制定する動きなどを経て、海外では確実に定着

してきた。本稿では、この分野で成果を上げてきたバングラデシュの事例を紹介し、東日本大震災の復興にジェンダーの視点を取り込む意義と課題を述べたい。

災害被害の男女差とその背景

日本と並ぶ災害多発国バングラデシュで、災害における男女の被害格差が本格的に注目されたのは、一九九一年に一三万八〇〇〇人の死者・行方不明者を出したサイクロンの高潮災害であった。すべての年齢層で女性のほうが死亡率が高く、二〇―四九歳で女性の死亡率は男性の四―五倍に達した。また、災害時には飲料水・燃料の収集や家族の世話が困難になるなかで女性の労働負担が増加し、住居や雇用などの復興資源や医療へのアクセスも女性に不利になりやす

く、女性や女兒への暴力が増加したと報告された。とりわけ、貧困な女性世帯主や災害で身寄りがなくなった女性に支援が届きにくいという問題は深刻であった。

イスラム教徒が人口の九割を占めるバングラデシュでは、性別役割分担が明確で、女性は父系集団が集まって住む屋敷地内での家事・育児・生産を、男性はその外での役割を担う。近年は、教育の普及や輸出用縫製産業など女性の雇用機会の拡大に伴い変化が見られるが、一般的に農村地域では、女性は家庭外の経済的・社会的役割や公的な政治の場面から排除され、教育や雇用の機会が制限されてきた。

このような日常におけるジェンダーの不平等が、災害時の男女の脆弱性の格差を構築している。女性は男性よりも情報収集や移動において不利であり、公の施設である避難所は女性が行きやすい場所ではない。また、救援や復興に関しても公の場で女性が意見を表明できる機会は限られている。

災害に強いコミュニティとは

一九九〇年代後半以降、バングラデシュ政府が災害対策の方針を転換させたことで、状況は大きく改善した。土木工学的なハザード制御のみに依存した対策と、災害後に海外から大量の緊急救援を受けることの繰り返しに疑問が呈さ

れ、「災害に強いコミュニティ」づくりを主眼においた防災対策が導入された。まず男女双方の参加を重視した住民参加型の地域防災が、二〇〇〇年代からは国家の開発政策への災害リスク削減とジェンダー平等の主流化が模索された。女性の防災実務者の育成にも力が入られた。

この政策転換の結果、二〇〇七年に再度一九九一年と同規模のサイクロンに見舞われた際には、犠牲者数は四三〇〇人に減り、犠牲者の男女格差も縮小した。では、具体的にどのような事業が行われたのか。

①地域の防災委員会に女性が参加

各自治体に行政、議員、市民組織や住民の代表からなる防災委員会が設置された。当初、防災委員会の女性委員は女性議員（村議会の場合、二議席中三議席が女性に留保）だけだった。しかし、現在では、女性貧困組合（開発NGO）や政府が支援して形成の代表、NGOワーカーや政府省庁の普及員として地域で活動する女性、女性教員らが参加している。開発NGOに支援された自主的な防災委員会も多く結成されている。どの防災委員会も、独自の規定で委員の男女比を決めており、女性は少なくとも三分の一以上、半数を占めることも珍しくない。

二〇〇五年から実施されている「包括的災害リスク管理



ある集落の自主的な防災住民組織の集会。組織メンバーの半数は女性（バングラデシュ、コックスバザール県にて2008年筆者撮影）

計画」（食糧・防災省）は、防災や復興の計画立案と実施に多様な立場の住民の意見を反映することこそが、「災害に強いコミュニティ」の構築に貢献すると謳い、「災害に強い地域社会の構築について」

を把握し、災害リスク削減の計画を立てて事業を実施し、防災・救援・復興の活動を担う。防災委員会を支援する食糧・防災省は、災害リスク削減のワークシヨップ実施のために約一〇〇ページに及ぶ「災害リスク削減のためのジェンダー・社会包摂ガイドブック」を作成し、男女別や障害者・高齢者だけの集会を行うなど多様な住民の意見を取り入れる工夫を周知させている。また、地域で活動してきたNGOなどの関与を求め、多様な意見を調整するよう促している。

③女性の災害ボランティアの育成

防災の専門職やボランティアにも女性が増えている。サイクロンの高潮警報伝達避難誘導ボランティアCPPPは、一九七二年に二チームあたり男性五人（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、二〇〇六年に男性二〇人と女性五人のチームとする方針が打ち出され、女性ボランティアが充足されつつある。女性のボランティアは、女性の避難を促し、避難所で女性の相談に乗れるという点で、非常に有効である。

④救援・復興の支援者のジェンダー研修

救援や復興の支援にあたる職員にも、ジェンダーの視点をもつて活動することが共有されている。例えば、支援チームを男女混成にして女性のニーズを聞き取りやすくし、女性

て、女性は男性と同様に、社会的に排除された人々は重要な地位にある人々と同様に発言する権利を持つ。しかし、排除され経済的政治的に周辺化されてきた集団が、社会で有意義な役割を果たすことは容易ではない。そのため、災害リスク削減に貢献できるよう特に支援されねばならない」という理念を打ち出している。

②女性の視点を反映した災害リスク削減計画

防災委員会は、住民主体で地域の災害リスクと防災資源

への暴力の増加を予測して防止活動を積極的に行うことなどが、災害支援団体が共通して参照すべきマニュアルに明記されている。

防災・復興にジェンダーの視点を反映させるという議題が導入されてから二五年余りを経た現在、女性が災害救援や復興に参加することに異議を唱える男性はほとんどいない。女性も参画することが、犠牲者を減らし、災害に強い地域づくりに貢献すると理解されている。重要な点は、防災・復興分野だけにジェンダーの視点が導入されたのではなく、社会経済の各セクターで同時にジェンダー主流化が促進された点である。これまで堤防などの構造物に費やされていた膨大な開発資源が、教育や保健、貧困対策に振り分けられるようになった際、女性や、より貧しい層の状況をより大きく改善する意図で予算は配分された。その結果、一九九一年から二〇〇九年の間に、女性の平均寿命は男性を追い越し（男性は五六・五歳から六五・六歳へ、女性は五五・七歳から六八・〇歳へ）、成人識字率の格差は縮小した（男性は四三・三％→六三・四％、女性は二五・八％→五四・七％）。男女の災害脆弱性の格差の解消は、狭義の防災・復興分野の事業だけでなく、日常のジェンダー不平等の解消も視野に入れなければ実現困難である。

多様な「声」をまとめる中間組織の重要性

バングラデシュの事例に見られるような成果は、多くの国々で達成されてきた。日本が見習うべき点は多い。災害の救援・復興計画は、女性や災害脆弱性の高い人々の意見をこそ取り込むことで、地域の脆弱性を解消し、災害に強い地域を実現できる。また、復興の過程で雇用や介護・育児などの分野におけるジェンダーの不平等を積極的に解消することで、以前よりも脆弱性の高い人が少ない社会へと復興できる。

自治体の防災・復興計画にジェンダーの視点を反映させるといつても、これまで地域の意思決定の場に参画する機会がなかった人々、とりわけ女性が、いきなり参画するのは難しい。当該地域の雇用や福祉などの分野におけるジェンダー課題を熟知し、見まともりを持たない多様な女性男性の声（一口に女性といつても、年齢や家族の中の立場などによってニーズはまったく異なる）を聞き、それを「声」として地域や自治体に伝える技能と経験を持つような地域の女性組織など中間組織が関与することが欠かせないだろう。また、今回の震災と復興について、男女の異なる経験を記録し、それを広く共有することが必要だろう。■