

ジェンダー視点に立った減災社会に向けて

田中 由美子・野々口 敦子

災害リスク削減とジェンダー

災害に関する国家政策にジェンダー視点を組み込むことは、過去20年以上にわたり議論されてきた。1990年代には、災害に対する脆弱性や災害対応・復興能力についての研究が行われ、ジェンダー関係を含め社会・経済・政治的な要因による不平等な力関係が、災害に対する脆弱性の根本的要因として指摘されるようになった。さらに2000年代になると、レジリエンス（復元力）が注目されるようになり、個人だけではなくコミュニティの災害対応・復興能力、また先を見越した（プロアクティブ）アプローチが注目されるようになった。

脆弱性の分析は、その原因の特定や脆弱な社会集団についての研究として始まったが、同一社会集団内でも個人により災害から受けるインパクトが異なり、また脆弱だと考えられた人々でも単に災害の被害者というだけではなく、主体的に災害予防や復興の役割を担うことができるエージェント¹⁾であることが認識されるようになった。このような視座の変化が、国連安保理決議1325号（女性・平和・安全保障）²⁾や仙台防災枠組（2015-2030）に影響を与え、「災害リスク削減」（「減災」と同義。従来は「防災」。仙台以降の用語）において女性のなかの多様性や女性の主要なアクターやリーダーとしての役割といったジェンダー視点が組み込まれることにつながったといえる。

開発事業から排除されることの多い女性や周縁

化された人々は、その従属的な立場が変化しないと、災害リスク削減においても主要なアクターやリーダーの役割を果たすことは難しい。脆弱性の根本的要因として、ジェンダー、年齢、階級、民族、障害の有無等によって構造化された権力関係があるからである。また、日常的な権力構造によって災害が生まれるともいえる。

他方で、災害リスク削減に向けた活動は、女性や周縁化された人々にとっての機会（チャンス）でもある。適切な機会があれば、女性は、さまざまな資源のより公正な再分配に向けて団結し行動を起こすことができる。逆に、適切な対策が取られなければ、災害以前から社会に存在する差別や不平等が再構築され、一層強化される可能性もある。現状では、政府や市民団体は、災害復興において、固定的性別役割や不平等なジェンダー関係を変えようとする取り組みを十分に行っていない。つまり、政府も市民団体も、災害を変革のための機会として十分活用できていない。これは日本国内のみならず、開発途上国においても共通して見られる現象である。

JICA とジョージタウン大学との共同研究

国連安保理決議1325号の行動計画策定に伴い、国際協力機構（JICA）は、ジョージタウン大学 女性・平和・安全保障研究所と共同で、2015年に災害とジェンダーに関する調査研究を開始した。主



コミュニティのハザード・マップ

(2015年8月、スリランカのランホティカダ村、JICA による支援)



村の災害情報センター

(2015年8月、スリランカのランホティカダ村、JICA による支援)

な目的は、災害リスク削減に向けて、どのような取り組みを行えば、女性の日常的な生活に密着したニーズのみならず、女性のエージェンシー³⁾やリーダーシップを促進することができるのか、また逆に女性の主体的な関与はどのように災害リスク削減に影響を与えるのかという命題に関して、複数の開発途上国の事例研究を通じて明らかにすることだった。多くの国際援助機関は、これまで女性を主要なアクターではなく、被災者や受け身の受益者としてしか認識せず、その認識に基づく災害支援が中心だった。政府開発援助(ODA)実施機関として、JICA がこれらのテーマで調査研究を行う意義は大きいと考えられた。

調査対象地として JICA が選定したのは、フィリピンとスリランカの2ヵ国だった⁴⁾。フィリピンでは、2013年に発生した台風ハイラン(フィリピン名:台風ヨランダ)、またスリランカでは2004年のインド洋大地震・大津波に加え、中央山間部の地滑り危険地域や東部の洪水頻発地域を対象として、政府や国際援助機関(JICAを含む)がどのように女性や脆弱な人々を支援したのかについての調査を行った。政府の災害リスクに対する法律や制度の整備状況のほか、調査対象地の住民男女に対して、災害発生前の備え、災害への対応、災害からの復興段階でのそれぞれの体験談を聞き取った。また、政府や国際援助機関による取り組みが、住民男女のジェンダーに基づく脆弱性や災害対

応・復興能力にどのような影響を与えたか、発災前の固定的なジェンダー役割や既存のジェンダー関係にどのような影響を与えたかについても分析した。以下では、JICA が行った調査の結果と、そこから得られた知見について記していく⁵⁾。

フィリピンとスリランカにおける調査結果

調査対象地により災害の種類や社会経済的な背景は異なるものの、ジェンダーに基づく脆弱性という点においては、フィリピンとスリランカには類似点があった。両国とも、世界経済フォーラムのジェンダー・ギャップ指数順位などが相対的に高いが、実際には伝統的なジェンダー規範や固定的性別役割概念が残存している。女性が「良き母」であるべきとする社会規範が強いことや、ジェンダーに基づく暴力などにみられる女性に対する抑圧や偏見が、調査対象地の女性たちの災害に対する脆弱性に影響を与えていた。

災害による被害は、個人や社会の災害リスクに対する備えにより異なる。それは、地形的な状況、政府の行財政能力、ジェンダー等に影響され、被害の度合いや現れ方も多様である。特に、正確な災害情報が事前に入手可能か、ジェンダー等を理由に選択の自由が妨げられていないか、災害に対する行政サービスや法制度が整備されているか、経済的貧困を克服できるかということなどに左右される。スリランカ中部の地滑り危険地域(ランホ



女性の生計向上グループの活動（野菜と魚を原料にしたヌードル）
（2015年7月、フィリピンのトロサ、JICAによるQIPs支援）



女性に優しいスペース (Women Friendly Space)
（2015年7月、フィリピンのトロサ、国連人口基金 UNFPA による支援）

ティカンダ村)では、地方政府が対象住民の満足のいく移転先を提供できず、対象住民も安全な場所に移住できる経済的余裕がないため、危険とともに生活することを強いられている。フィリピンの調査地（特にレイテ島沿岸部）では、男女ともに災害リスクを十分承知しているが、地形的な理由や行政による適切な対策の欠如から、安全な場所（高台）を避難場所として確保することができない。

スリランカ東部の津波被災地（トリンコマリ県）では、ムスリムとタミール人の女性たちは避難所や仮設住宅の運営管理から排除されていた。問題に直面しても解決策について自ら決めることができず、意思決定者である男性たちの意見に従わなければならなかった。復興援助をしていた NGO や宗教グループも、女性を援助の受け手としかとらえず主要なアクターとしての役割を見落としてきた。ランホティカンダ村のシンハラ人の女性たちは、力仕事である搜索救援を実際に行った経験があるが、搜索救援の分科委員会から排除されていた。

逆に、被災したことを機会ととらえ明確な目標をもって活動した団体もあった。例えば、フィリピンのタクロバン市では、国際 NGO のオックスファムが被災女性を対象に大工の職業訓練を実施した。大工は従来男性の職業だと考えられていたが、オックスファムは、それを被災した女性のための新たな雇用機会であり、固定的性別役割を変

える機会ととらえた。技術訓練を受けた女性たちは、仮設住宅の建設作業等の仕事に参加することができた。しかし、習得した技術が基礎的だったことと、大工は男性の仕事だとする固定的な考え方により、大工が女性たちの職業として定着するには至っていない。スリランカ東部の洪水頻発地域（パテティカロア県）では、オックスファムは、早期警報、搜索救援といった伝統的には男性の役割とされてきた役割に女性が就くことが災害予防や対策に効果的だという経験から、女性の役割を重視してきた。

こうした挑戦は、固定的性別役割のみならず、不平等なジェンダー関係への変化をもたらしている。そのような働きかけを通じて、女性の「辛抱強さ」「責任感」「家族のために自己を犠牲にする精神と立場」などという既存概念が一方的に押し付けられることなく、女性は自らの自主性やエージェンシーを高めていくことができた。

被災した女性の経済状況の改善をめざす支援は重要であるが、現金支給事業（CCT）やマイクロファイナンス事業、JICA が実施してきた生計向上事業（QIPs）などは、必ずしも女性のエージェンシーやリーダーシップを促進していないことも判明した。フィリピンの CCT やスリランカの女性組合（地元 NGO）によるマイクロファイナンス事業は、家族に一定の福祉や収入の向上をもたらしているが、女性の母親役割やケアを提供する介護者

としての役割をもとに実施されているのが現状である。両事業では、女性の組織化が図られたが、それは女性が団結して行動を起こす力をつけることが目的ではなく、CCTや融資活動を効率的に実施するための手段に過ぎない。

フィリピンでは、避難所において女性を暴力から保護したり、女性の固有のニーズに応えるために「女性に優しいスペース」(WFS)を設置する事業が国連機関により実施された。また、スリランカのオックスファムによるコミュニティ防災事業では、ジェンダーに基づく暴力(GBV)への対策が組み込まれた。GBVは、災害同様に日常的な社会、経済、政治的なプロセスの産物である。災害時においても復興支援計画や避難所・仮設住宅などの運営の一環として、暴力の被害に遭いやすい女性、障害者、子どもなどをリスクから保護するための活動を組み込む必要がある。

今後に向けて

フィリピン及びスリランカ政府は、住民のリスク意識の向上を図る研修や、将来の災害リスクへの備えに焦点を当てた事業を実施することを優先課題として挙げている。しかし、それはあらゆる場において不平等な権力関係が存在する社会において、それほど容易なことではない。さらに、途上国の財政力や技術力が十分でない場合、防災や災害リスクの削減を目的に多額の国家予算を投入したり、災害に強い構造物を建設することは難しい。代わりに、より安全な場所に早急に避難することを確実にすることのほうが現実的である。そのため、住民男女が、正確かつタイムリーな災害情報を入手し、被災した場合には適切な行政制度・サービスへアクセスできるようなシステムを日常時から構築しておくことが必要である。

本調査研究を通じて貴重な知見や教訓が得られたが、今後の災害リスク削減事業においては、経済的復興支援のみならず、女性や周縁化された人々が防災計画策定、実施体制及び実施過程にも参画できるようになることを促進し、そのような人々のエージェンシーやリーダーシップの向上に、より焦点を当てた取り組みを合わせて総合的に実施していくことが喫緊の課題である。

[注]

- 1) エージェントとは、一般的には「自らの意思で行動し変革をもたらすことができる人」とされているが、「自分たちを拘束する可能性のある社会的条件をみずからつくりだしたり維持したりもする社会の成員(社会的行為体)」という定義もある(青山, 2007:40-41)。Agent of Change(変革の担い手)という表現がよく使用される。
- 2) 女性・平和・安全保障に関連する他の安保理決議は、1820号(2008年)、1888号(2009年)、1889号(2009年)、1960号(2010年)、2106号(2013年)、2122号(2013年)などである。
- 3) カベールは、「資源、エージェンシー、成果」を用いたエンパワメント概念モデルの中で、エージェンシーを「自分で目標を決めそれに基づいて行動できる能力」と定義づけている(Kabeer, 1999)。個人のリスクに対する脆弱性や災害対応・復興能力は、個人がもつ資源へのアクセスではなく、むしろエージェンシーの度合いによって規定される。他方で、青山は、エージェンシーを「行為する力」としつつも、主体性のみを握りどころとして自由意思に基づいて行動するための力ではなく、ある人の判断は本人と社会構造との力関係によってしか成立はしないという前提を強調する。しかし、自分たちが行為者として常に変化するにつれて変化の過程に組み込まれることにより、構造のほうを変えていく可能性を必然的に有すると指摘している(青山, 2007:40-41)。
- 4) ジョージタウン大学は、ハイチにおいて災害とジェンダーの調査を実施した。ハイチは2010年1月に大地震が発生し、死者は22万人に上り、人口の15%にあたる150万人が被災した。OCHA, UNHCR, UNEP, USAIDの4機関の災害支援活動についての調査報告書が作成された。
- 5) JICAとジョージタウン大学との調査研究は、事例からの教訓に基づき、今後の災害復興支援、災害リスク削減に向けて、女性や多様な人々の主体的なエージェンシー及びリーダーシップを促進するために、どのような対策が必要かについて考察し、報告書に取りまとめた。

[参考文献]

- ・Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis, and Ben Wisner. (1994). *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge.
- ・Japan International Cooperation Agency and Georgetown Institute for Women, Peace and Security (2016). *Transforming Gender Relations in Disaster Risk Reduction: Case Study on the Philippines and Sri Lanka*, Washington D.C.
- ・Kabeer, Naila. (1999). "Resource, Agency, and Achievement: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." *Development and Change* 30: 435-464.
- ・青山薫(2007)『「セックスワーカー」とは誰かー移住・性労働・人身取引の構造と経験』大月書店。

たなかゆみこ：(独)国際協力機構(JICA)国際協力専門員(ジェンダーと開発)。東京大学新領域創成科学研究科国際協力学博士。アジア・アフリカの現場で、女性の経済的エンパワメント、女性・子どもの人身取引対策、災害リスク削減とジェンダーなどの分野で活動。近著に『近代化』は女性の地位をどう変えたか』(新評論, 2016), 『はじめてのジェンダーと開発』(共著, 新水社, 2017)など。

のぐちあつこ：(株)日本開発サービス主任研究員。米国ペンシルバニア州立大学より博士号取得。博士論文は、気候変動とジェンダーの関係性についてネパールを事例に執筆。2015年、JICAとジョージタウン大学の災害とジェンダーに関する共同研究にコンサルタントとして参加。災害のほか、農業や教育分野へのジェンダー主流化を目的とする調査案件に多数従事。