

## 〈特集論文〉

## 災害・復興の経験を「災害に強い社会の構築」に活かす ——大津波からインドネシアは何を学んだか、日本は何を学ぶのか

池田 恵子

### 1. 本稿の課題

本稿の目的は、災害復興の過程に「ジェンダー平等の視点に基づいた災害リスクの削減」を組み込むことが、なぜ容易ではないのか、どうすれば可能になるのかについて検討することである。

2005年の第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組(2005-2015)」によって、「災害リスク削減のジェンダー主流化」の重要性が認識されるようになった。「災害リスク削減」とは、「防災・減災、または災害予防(防災広報、ハザードマップや防災計画の作成など)と呼ばれる狭義の災害対策分野での制度や技術の導入・整備にとどまらず、あらゆる政策・事業に災害リスクを削減する視点や方策を取り入れること」を意味する(UNISDR 2004, p.3)。つまり、産業、雇用、福祉、社会保障などなど、多くの人が防災とは直接関係しないと考えてきた分野にも、いざ災害が起きたときに被害を拡大するリスクが潜んでおり、そのリスクも削減することが災害に強い社会となる基礎となるという主張が、災害リスク削減である。それら多様な領域のリスクには、ジェンダーや年齢による格差があるため、そこにさらにジェンダー平等の視点を組み込むべきだとする考えが、「災害リスク削減のジェンダー主流化」である。

近年、平常時の開発事業や政策だけではなく、大災害が発生した直後の緊急救援や復興活動にこそ、災害リスクの削減を意識的に導入する必要があると考えられるようになってきた。平常時よりも、むしろ災害が発生した後にこそ、どんな災害リスクが潜んでいたのか、誰がより脆弱だったのかが明確になりやすい。また様々な制度や関係性、構造物がいったん破壊されて再建される時にこそ、災害リスクを削減する要素を入れ込むことが容易だと一般的には考えられている(Christoplos 2006a; 2006b; Birkmann *et al.* 2008など)。そのことは、大災害は災害脆弱性を克服するための「チャンスの窓(window of opportunity)」であるという言い回しや、「build back better」というキャッチフレーズにも反映されている。

災害とジェンダー分野の実務者と研究者の国際的ネットワークであるGender Disaster Networkが作成したリーフレット「災害とジェンダー平等：救援と復興にジェンダーの視点を取り入れるための6原則」でも、1番目の原則にこう謳われている。「ジェンダー平等と災害リスク削減の考え方は、減災、救援、復興のすべての側面で重視されるべきである。変革のための『チャンスの窓』はすぐに閉じてしまう。だからこそ、今から考えておこう。女性をエンパワーできるような救援活動とは？ ジェンダーやその他の不平等など、特定の人々が災害の影響を受けやすくなる要因を復興計画で指摘して、それらを改善する方法とは？ 女性も正当に利益を得られるような産業復興や所得補助とは？・・・」(GDN n.d. [2005])と。

一方で、緊急救援、復旧・復興の現場では、多様な状況にある男女の被災経験やニーズの違いに応じ

た支援を行うこと、ニーズの違いを把握することすら、大変に困難である（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム 2012）。その困難を乗り越えたとしても、男女のニーズに合わせた支援を行うだけでは、災害リスクの削減、すなわち社会構造から発する災害脆弱性の解消には、自動的に繋がるはない。「ジェンダー平等の視点に基づいた災害リスクの削減」を緊急救援や復旧・復興の過程に組み込み、「災害に強い社会の構築」に活かすことは、容易ではない。

本稿では、インドネシア・アチェ州におけるインド洋大津波（2004年）、および東日本大震災（2011年）の二つの事例から、復興の過程にジェンダーの視点を導入する際に必要な制度上の課題を整理して提示する。アチェ州の復興過程は、ジェンダー主流化の明確な方針が導入され、多くの成果を上げた好事例の一つである。ジェンダー別の統計に基づいたジェンダー分析の実施と、脆弱性の高い集団の状況を積極的に改善する復興施策が行われた経過とその背景にある制度的措置を明らかにし、そこから日本が学ぶべき教訓を引き出してみたい。

## 2. 復興過程における「災害リスク削減のジェンダー主流化」

「災害リスク削減」という発想は、社会によって構築される災害脆弱性と、人々の回復力（レジリエンス）が、ハザードと重なったところで災害被害が発生するという「脆弱性論」の考えに基づく。この考えによると、制度化されてきた慣習、権力配分、資源配分のあり方（「脆弱性の根本原因」）が、政策や開発の進展を通して、災害脆弱性を構築する（Wisener et al 2004）。ジェンダーは、災害脆弱性の根本原因を形作る一つの要素である。こう考えるなら、災害以前の社会にあった慣習、権力配分、資源配分のうち人々の脆弱性の原因となっていた部分をそのまま活用した、つまり脆弱性を再生産するような救援や復興のすすめ方は容認されるものではない。すべての災害対応と復興は、脆弱性の改善という側面を持つ必要がある。

Birkmannら（2008）は、インド洋大津波後にスリランカとインドネシアで災害リスク管理の向上に関してもたらされた主要な変化について、法律／行政、組織制度、経済、社会、環境の各面にわたって分析した。しかし、その中にジェンダー平等の促進に関するものは含まれていない。

一方、Christoplos（2006b, pp.69-70）は、「Building back better」言説は一見常識的に見えて、そうではないという。確かに、災害直後は災害リスクについて理解が共有されており、そのような災害リスクを社会に作り出した、または放置した政策や制度の欠点が特定されやすく、既成の権力構造も災害によって基盤が揺らいでいる可能性がある。しかし、実際には、災害リスクの削減に深くコミットした復興の事例はあまりみられないという。

Christoplosは次のような理由をあげる。支援のスピードが重視されることが「より良い状態への復興」の検討に必要なスピードと相容れない。災害リスク削減に最も必要なものは、国や地方の行政機構や住民組織であるが、その整備や機能強化には時間がかかる。また復興はつまるところ土木・建設であるという意識が根強い。被災者自身も元の状態に戻ることを望み、外部者が‘better’だと主張する状態を理解したり信じたりできないことが多い。さらに、災害時には、支援者には「主流化インフレ圧力」がかかるという。つまり、貧困緩和、ジェンダー平等、HIV/AIDS、グッドガバナンス、環境配慮などなどの多くの視点が復興の活動に主流化されているか、時間との競争の中で確認しなければならない。したがって、Christoplosは、現実には「復興における〇〇の主流化と呼ばれるものは機能しない」と結

論付ける（2006a, pp.2-3; 2006b, pp.69-70）。実際には、これらの複数の視点による「主流化」が実現してこそ、社会における排除や格差が解消されて脆弱な集団が力をつけ、環境リスクも減ることによって、災害リスクが削減される。Christoplosの指摘は、復興の現場では、このような議論がなかなか受け入れられないことを示している。

### 3. アチェにおける災害リスク削減とジェンダー主流化

では、インドネシアでは、インド洋大津波の経験から、どのように災害リスク削減とジェンダー平等を主流化したのだろうか。2012年9月4日～7日にアチェで行ったインタビュー調査と政府の防災関連政策文書に基づき、述べる。

#### 1) 緊急救援における課題（災害直後の女性の状況）と対応

災害直後の女性たちの困難として、多くの課題が指摘された<sup>1</sup>。女性世帯主の経済的困窮と安全の欠如、避難キャンプでのセクハラや暴力・ドメスティックバイオレンス（DV）の増加、女性用品の不足や男女別になっていない水浴び場、女性たちに支援の情報が届かないなどの問題である。

まず地元の女性NGOが中心的な担い手となり、物資の供給、トラウマ・カウンセリング、性暴力やDVに関する知識の普及と法的支援、女性向けの小規模金融の提供などが行われた。アチェの女性団体の多くは、自由アチェ運動とインドネシア政府の間でおきた紛争の影響を受けて国内避難民となったり性暴力被害に遭ったりした女性のたちを支援し続けていたので、被災した女性への支援に必要な技能と経験はすで蓄積されていた。また、津波の被災者と紛争の被害者の間に格差が生じないようにという配慮がなされた。

避難キャンプを運営していたのは、国軍、政府職員、コミュニティのリーダーであり、ほぼ全員が男性であった。彼らには、女性の安全に配慮したり女性のニーズに対応するという発想がなく、彼らに働きかけることは女性NGOの職員たちにとって難しいことであった。しかし、女性NGOがキャンプに入り込んで活動することに関して障害はなかったという。

2005年の災害直後に、県女性エンパワーメント局の局長の呼びかけによって、ジェンダー・ワーキング・グループが結成された。地域の女性NGOや研究者などが女性向け支援の調整を行うことを目的として集まったものであるが、後にこのグループは、被害のジェンダー分析も行うようになった。

#### 2) アチェ・ニマス復興庁（BRR）の「ジェンダー方針」<sup>2</sup>

BRRが設立された2005年から2006年9月までは、復興のジェンダー主流化方針は導入されていなかった。この間、女性向けの事業として「女性と子どものエンパワーメントのための集会所」の建設が行われた。アチェ州23県のうち18県に集会所を建設し、原資を女性グループに提供して活動を自主運営してもらうものである。主要な活動内容は、女性たちが商売するための研修などであった。2012年9月現在、活動が続いているのは5県しかないという。ジェンダー方針が導入される前の女性向けの復興事業には、特に女性の災害脆弱性を緩和するという明確な意図はなかったように思われる。

2006年に入って復興庁は、「女性と子どものエンパワーメントのための集会所」で活動を続けていた女性たちが、復興庁から提供された資金を活用して法律アドバイザーを招き、女性の権利（土地、相

続、離婚後の親権など) について勉強会を行うのを支援するようになる。すなわち、社会や家庭内における女性の地位や状況を問い直すという意味で、被災地の女性たちに向けた活動の方向性に変化がみられるようになった。

同年9月、アチェ・ニマス復興庁の「ジェンダー方針」(BRR 2006) が導入され、1) すべての復興セクターにおけるジェンダー主流化、2) 女性のエンパワーメントのための女性向けプログラムの推進、3) 地域女性団体との連携が提唱された。このなかで、6つの課題領域において、女性は機会や資源へのアクセスが制限されていることが指摘された。1) 経済(金融、土地、農具、雇用、市場へのアクセス)、2) 地域政策の意思決定、3) 女性への暴力や相続に関する法的正義、4) 教育、5) 医療サービス、6) 情報テクノロジー。これらの課題領域について、セクターごとに実施要領(SOP: Standard operational procedure) とチェックリストの活用を通して女性の脆弱性の克服が目指された。たとえば、経済セクターにおける女性の脆弱性克服のチェックポイントは次の通りである。

- ・伝統的に女性向けとみなされない業種でも、女性が所有/経営/働くことができるよう、事業を創出すること。
- ・資金、農業投入財、職業訓練の機会は、50%が女性に配分されるようにすること。(報告が義務づけられる)
- ・小規模零細企業のみならず、女性が大中規模の企業の経営にかかわるようパイロット事業を行うこと。
- ・農業、畜産業に従事する女性の支援事業を実施すること。
- ・村落の水利組合や農民組合は男女双方が代表者となること。
- ・寡婦や女性世帯主が、金融にアクセスできるよう、事業を実施すること。
- ・漁業世帯の寡婦にも正当な補償を行うこと。
- ・普及員の育成研修では、男女別の研修内容を含むモジュールを作成すること。
- ・雇用機会、研修機会、産物の相場などの情報に男女双方が適切にアクセスできるようメディア活用などの工夫をすること。

また、緊急雇用創出(Cash for Work) では、老若男女問わず、誰かがれきの撤去に従事しても、同じ額の日当が支給された<sup>3</sup>。平常時の女性の日当は、男性より低い。

教育分野では、奨学金の配分を男女半々とする、保険医療の分野では、出産時の医師派遣コールサービスを確立する、文化・宗教に関しては、元々は男性のみ8名で構成されていた村の賢人会議に少なくとも一人の女性に加わるなど、具体的な施策が打ち出された。ここで重要なのは、これらの施策が復興期に限って行われるのではなく、将来にわたって地域の災害脆弱性の克服に直接つながるように、地域や行政の制度の見直しが行われたということである。

被災者向けの再定住地と復興住居は、男女(夫婦または同居する兄弟姉妹)の共同名義で登録することとされた。アチェ社会では女性が土地を相続できるが、新たに購入したりして所有する場合には、男性の名義となるという慣習があった。そのため、男女共同名義という方針は斬新であり、これが妥当かどうか議論するための会合がジャカルタでも持たれたという。実際に共同名義で登録された住宅は14,000戸に過ぎず、これは全体からみるとごく一部である。しかし、土地所有制度というジェンダーに

深くかかわり、なかなか変更が難しいと思われていた領域もジェンダー主流化の対象となるのだという政府の強い意志を示し、ジェンダー平等という発想を社会に問うたという点で、シンボリックな重要性を持った。

アチェの復興におけるジェンダー方針は、特定の分野における女性のニーズの充足やエンパワーメントのための女性向けプログラムだけではなく、すべての復興セクターへのジェンダー主流化を目指した。その制度的背景として、すでに2000年には「国家開発におけるジェンダーの主流化に関する大統領令第9号」が公布されており、復興においてジェンダー主流化を行うかどうかは選択したり、したい団体だけがするような話ではなく、決定事項であったという (Enarson 2009, p.16)。ジェンダー主流化を担う組織として、ジェンダー・女性エンパワーメント・ユニットが復興庁内に設置された。このユニットが、全庁職員にジェンダー研修を行い、セクターごとの実施要領 (SOP) とチェックリストを作成して、実施のモニタリングを担当した。

アチェ・ニアス復興庁が撤退した際 (2009年) には、「ジェンダー出口戦略 (Gender exite strategy)」が示され、これからのアチェ州政府が担う開発にも活用されるべく「アチェ復興枠組 (2008年-2011年)」に組み込まれて引き継がれた。大災害と紛争の両方からの復興を視野に入れた「アチェ復興枠組」では、ジェンダー平等は3つの横断的課題の一つとして位置づけられている。

復興庁のジェンダー方針の土台を担ってきたのが、ジェンダー別統計とジェンダー分析であった。UNIFEMが津波の8か月後の2005年8月に17県の6,000人の被災女性を対象に行った調査に基づいて被災状況のジェンダー分析を行ったのをはじめとして、多くの団体がジェンダー分析を行った (Enarson 2009, p.19)。復興庁もしくはそのパートナー団体が行う事業の計画書は、どのセクターの事業であれ、ジェンダー別統計に基づいて作成されていなければ受理されなかった。また、事業の評価にもジェンダー別統計が活用された。その結果、災害が、各課題領域で男女に与えた影響の違いや、男女が復興事業から得た利益の格差などが、注意深く分析・モニタリングされることとなった。なおも2008年には、ジェンダー別統計の不足を補うために、UNFEM、CIDA、地域女性団体などが協力して、大掛かりなジェンダー別統計整備が行われ、保健、経済、土地、政治、教育、人口などの領域で合計204に及ぶジェンダー別の指標が整備された (Enarson 2009, p.18)。

### 3) 開発計画への災害リスク削減とジェンダー平等の主流化<sup>4</sup>

インドネシアでは、防災法 (2007年第24号法) が制定されたことで、国の防災体制は緊急対応型から災害リスク削減型へと転換した。中央では国家防災庁 (BNPB) が、地方では州や県の地方防災庁 (BPBD) が、防災体制を担う組織として整備された。防災法では、災害リスクの削減を開発に統合することは国家の責務であること、また地域住民や市民社会組織の防災体制への参加などが謳われている。国と州、県 (市) レベルで、それぞれ災害リスク削減行動計画が作成される。災害対策本部 (BPPA) では、5年対策、3年対策、緊急対策の3種類の行動計画を作成する。その際、災害リスクとジェンダー平等については、切り離さないでセットで考えるようになっている。被害のシミュレーションを行うときには、男女の人的被害を分けて想定し、避難訓練の時にも女性の参加をモニタリングしているという。

2010年より、市と県が災害対策を地域の開発計画に主流化することになった。開発計画 (長期20年、中期5年、短期3年) のすべてで災害リスク削減とジェンダー平等を統合することとされている。国家

開発計画庁の地方局（BAPPEDA）が、予算をチェックしながらそのモニタリングを行っている。

このような防災施策の転換は、インド洋大津波の経験だけが後押ししたのではない。兵庫行動枠組に従えば、このような施策を行うことになる。国際社会の支援も大きな役割を果たしたし、また市民団体の連合が防災法の成立に大きくかかわっていることから、民主化の定着も防災施策の方針転換に貢献していると言える。

#### 4) 緊急救援体制におけるジェンダーの視点<sup>5</sup>

インド洋大津波後に新たに整備されたインドネシアの緊急救援体制の興味深い点は、バンダアチェ災害対策本部だけでなく、女性保護エンパワーメント局や社会省にも独自の緊急救助隊（TRC）があることである。災害対策本部の緊急救助隊は、公務員・軍・警察からなり、その25%は女性である。半年ごとに行われる訓練は実践的で、その内容の一部に、男女別のテントを作るなど女性への配慮に関することも含まれている。

社会省の緊急救助隊は、2012年5月にユニセフの支援で設置されたばかりである。災害状況の有無にかかわらず、高齢者やホームレス、児童労働に従事させられている子どもなどの保護を行う。インド洋大津波の際に、孤児となった子どもや暴力被害を受けた子どもの保護の仕組みがなかったという反省から設置された。災害時には、災害対策本部の緊急救助隊が先に活動を開始して、保護が必要な子どもの情報を提供し、社会省や女性保護エンパワーメント局の緊急救助隊が保護して、ケースごとに最善の状況を共に考える。

また、社会省にはTaganaと呼ばれる災害時ボランティア制度がある。2007年に開設された。村落在住の18歳から42歳の男女が、災害発生3日までに被害状況を確認して連絡をする。災害対策本部の緊急救助隊の派遣がすぐには困難な地域で被害の情報収集をする。現在、アチェ州には1,341人のボランティアがおりその3割は女性である。

男女のボランティアの活動に違いはないが、現場では役割が違う。女性に情報を聞いたり説明したりするのは女性のボランティアである。「2005年までは、救援物資と言えば食料と毛布だと思っていたが、女性にとって必要な物資があるということ、ジェンダーとはどういうことか、大津波を通して学んだ」と社会省の担当者は話す。ボランティア向けの研修（年1回1週間）では、応急手当、蘇生術、情報収集、救助などを主に学ぶが、被害情報も男女別に収集し、妊婦の要望は特に注意して聞くようにと伝えられているという。

#### 5) 小括

インドネシア・アチェ州における復興で、災害リスク削減のジェンダー主流化は、次のような特徴を持っていた。

第一に、復興の広い領域（雇用・生産など経済機会、地域政治の意思決定への参画、女性への暴力や相続に関する法的正義、教育・医療、情報技術などを含む）をカバーし、包括的にまた根本から脆弱性の原因に切り込むものであった。

第二に、これと並行して、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導入された。国家防災庁が作成した「兵庫行動枠組の進捗状況報告2009-2011年度版」（BNPB 2011）によると、「災害リスク削減とジェンダー平等を統合して開発政策に反映させる手段が明確に確立しているわけではな

く、この理念はまだ普及していない」という。実際の運用はこれからだと思われる。

第三に、女性保護エンパワーメント局や社会省に特定の脆弱性を抱えた人々を対象とした緊急救援隊が結成され、救援段階から復興期にかけて、脆弱な人々の保護の仕組みが作られた。

つまり、アチェでは、1) 復興において各開発セクターで積極的に男女の災害脆弱性を解消しつつ、2) 長期的な開発政策を通して各開発セクターで災害脆弱性緩和をジェンダーが主流化された形で行うこととし、3) 緊急救援の体制も、積極的に女性や脆弱な人々を保護するための方策を導入して改善してきた。これらの政策は、大災害から1年9か月から2年たってから徐々に導入されている。

その実施を後押ししたのは、被災状況のジェンダー分析であり、その基礎となった男女別のデータの存在である。また、アチェ・ニアス復興庁内部で、ジェンダー方針が受け入れられていった背景には、強固な政治的意図があったことがあげられるだろう。アチェ・ニアス復興庁長官は、中央政府の大臣であった人気のある人物であり、彼が、ジェンダー平等政策の推進をすべての職員が担うべき使命だと強調したという。

#### 4. 東日本大震災の救援・復興におけるジェンダー視点との比較

##### 1) 被災・復興経験の男女による違いと対応

東日本大震災においても、被災したすべての人々が困難に直面する中で、男女による被害状況や復興時の困難についての違いが指摘されている（東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム 2102）。避難生活期には、特に以下のような問題が見られた。

- ・ 環境の問題（間仕切りが導入されず、トイレが男女別になっていない、女性用の更衣室・授乳室・洗濯物干し場も設置されず、プライバシーのない状況が続いた避難所もあったなど）。
- ・ 女性や乳幼児、高齢者や介護が必要な人だけが使う物品（たとえば生理用品、女性用下着、化粧品など）の不足、女性の立場からすれば受け取りづらいという配布方法の問題。
- ・ 性暴力やハラスメントを含む女性と子どもへの暴力の増加。
- ・ ライフラインが整わない中での介護や子育て、避難所における炊き出しなど固定的な性別役割分担によるケア労働負担の女性への集中。

また、復旧・復興期に入ってからには次のような問題が見られている。

- ・ 生活を立て直すために必要な雇用機会や義捐金（世帯主に支給される）などが、女性にとって活用しづらい。
- ・ 緊急の雇用対策は、がれきの撤去や土木系の仕事など男性向けが多かった。
- ・ 震災後、男性の失業率は減少したが、女性の失業率は増加し（「朝日新聞」2011年11月30日朝刊、東京版）、特に母子世帯の雇用と収入確保の問題は深刻である。
- ・ DVの悪化、増加。
- ・ 地域の復興の議論に女性の参画が確保されない。

これらの課題が見られた原因は、避難所の運営や復興計画の策定などについて決定権のある女性の割

合が低すぎたこと、その上位にある災害対策本部に決定権のある女性職員が少ないことや男女共同参画・多様性配慮の視点をもつ職員が少ないことである。内閣府男女共同参画局が行った「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」(平成24年7月)(内閣府、2012年)によると、東日本大震災への対応において、地方公共団体の震災対策本部の職員の男女比は、女性2.8に対して男性7.2であり、管理職では、女性0.5に対して男性9.5であった。さらに、行政、民間支援団体、被災した地域住民を問わず、支援活動において決定に権限を持つ人の大半は男性であり、女性や多様なニーズを持つ人々に配慮した避難所運営が必要であるということが十分に理解されていなかったことも原因である。

これまで男性中心で動いてきた組織が、女性の参画の必要性に気付かないままに審議を開始したり、女性が意思決定の場に参画することを受け入れられないという状況が見られた。復興庁男女共同参画班(2012年)によると、復興計画を策定した34の被災自治体で、計画策定のための委員会の委員合計751名のうち女性は84人(11.2%)で、9の自治体で女性はゼロであったという。

「男女共同参画白書(平成24年度版)」(内閣府男女共同参画局、2012)は、特集として「男女共同参画の視点からの防災・復興」を組み、地域の年齢構成と比較した男女別死者数はじめ、男女別に避難行動のパターン、避難所や応急仮設における生活の困難、人口移動、雇用、心身の健康(飲酒量の増加、睡眠、心の健康、自殺)などに関するデータを示した。また、災害時の暴力に関する記載も含まれた。被災状況を男女別に把握する行政としての試みは、これが最初であり、大きな前進である。しかし、緊急対応期から復興期までを通して幅広い課題については、男女別のデータが得られないために、被災状況の男女差を客観的に示すことができないものも多い。

## 2) 復興基本方針におけるジェンダーの視点

東日本大震災復興構想会議は2011年4月11日に15名(うち女性は1名のみ)で発足し、5月10日に「復興構想7原則」をとりまとめた。しかし、その中にジェンダーや多様な住民に関する言及はなく、また復興を通して社会が持つ脆弱性を緩和するという発想も見られない(東日本大震災復興構想会議、2011)。2011年6月に成立した「東日本大震災復興基本法」は、基本理念において、「被災地域の住民の意向が尊重され、合わせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」と謳っている。また、復興構想会議が示した「復興への提言～悲惨のなかの希望～」(2011年7月)では、「これまで地域に居場所を見出せなかった若者や、孤立しがちな高齢者・障害者、声を上げにくかった女性などが、震災を契機に地域づくりに主体的に参加することが重要」とし、「とりわけ、男女共同参画の視点は忘れられてはならない」と強調している。ここから、震災をきっかけとして、新たな男女共同参画のあり方を模索しようという姿勢が見える。

東日本大震災復興対策本部が策定した「東日本大震災からの復興の基本方針(平成23年7月)」においては、「男女共同参画の観点から、復興のあらゆる場・組織に、女性の参画を促進する」とことと、復興施策に男女共同参画、特に女性の視点を反映することが明記された。

しかしながら、具体的施策として挙げられている3つの重点領域はかなり絞られている。1) 災害に強い地域づくり(高齢者、子ども、女性、障害者などに配慮したまちづくり、まちづくりにおいて、女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境整備に努める)、2) 地域における暮らしの再生(女性の悩み相談／若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会／女性の起業活動)、3) 地域経済活動の再生(農業における高齢者・女性の参画)に限定されていると言ってよい。

また、それぞれの重点分野において、女性が地域の意思決定に参画できない要因や、雇用機会へのアクセスが不十分であるという要因そのものを改善するような方策が盛り込まれていない。また、アチェの復興方針においては、各セクターにおけるチェックポイントに、男女への復興資源配分の比率が具体化されて示されていた。しかし、同様な方策は日本では見られず、まちづくりや経済活動に女性が意味ある参画をするための積極的は示されていない。これまで女性がまちづくりの意思決定に参画することができなかった状態において、女性たちが参画する場を得ることのおびただしい努力は、女性たち自身に任されている。

復興庁男女共同参画班は、復興の基本的考え方である「復興のあらゆる場・組織に女性の参画を促進する」「子ども・障害者等あらゆる人々が住みやすい共生社会を実現する」の実践事例として、まちづくり、仕事、暮らし等の分野に関し、女性が活躍している事例や被災地の女性を支援している活動などを、事例集として取りまとめて公開している（復興庁男女共同参画班、2013）。その第3版には、23の事例が収録されている。復興会議への女性たちの参画や政策提言活動、復興や防災の体制にジェンダー・多様性配慮の視点を組み込むための自治体研修、子育て世代によるまちづくりの提言、女性農業者らの連携による地域の復興、障害者向けの就労の場の創設、外国人女性向けの資格取得講座、被災地における子どもの遊び場の創設など、その活動内容は、多岐にわたる。

これらの事業は、その大半が、ジェンダー多様性の視点による復興が不可欠だという信念を持つ民間団体や行政関係者が、努力を重ねて行っているものだと思われる。アチェの場合、復興の理念に加えて、すべてのセクターにおけるジェンダー分析から始まり、実施要領やチェックリストの活用を経て、復興事業にジェンダーの視点を導入するのは、アチェ・ニース復興庁の責務だった。しかし、日本では、復興の基本方針において、ジェンダーや多様性の尊重という発想が打ち出されたにもかかわらず、その実施は、民間や個別の自治体の決断と膨大な努力にゆだねられてしまっている。

### 3) 脆弱性緩和という発想の欠如

日本では、男女によって異なる被災状況に関しては、当初から、性別や年齢、障害の有無や家族構成などを考慮して、被災者の多様な状況に応じた被災者支援を行うこと、そのために年齢別性別の情報収集を行うことの必要性は、あまり認識されていない。支援を行うに当たって、被災や復興状況の男女格差が性別データによって把握されておらず、きめ細かな支援ができないと同時に、格差がそもそもなぜ生じたのかという分析ができないために、今後同様の格差を生み出さない社会を形成するための対策を含んだ復興策が提示できない。

## 5. アチェは何を学んだか、日本は何を学ぶのか

インド洋大津波から8年が経過した。この間、アチェ州では、災害リスク削減にジェンダーの視点は、徐々に導入されてきたといえる。アチェの事例から私たちは何を学べるだろうか。

まずは、被災地の復興の状況について、男女別に状況を把握し統計化して示すことだろう。そして、被災地の地域ごとのジェンダー分析を行い、ジェンダー化されて構築される災害脆弱性を理解することはできないだろうか。その情報を災害復興時に活用することができるのではないだろうか。そのためには、雇用や福祉、暴力防止などに関するジェンダー別の統計が利用可能でなければならない。男女別の被

害、復興経験の違いの根本原因は何か、それをよく考え正面から向き合う必要がある。また、予算や人員の配分も含めて、復興にジェンダー平等の視点を取り入れるという政治的意思が必要である。

また、現在、日本では、国や県市町村レベルで盛んに地域防災計画の見直しが行われている。そこには、しかし、日常のジェンダーの不平等に根差した脆弱性の根本原因を見出してそれを変革しようという発想はほとんど見られない。見直しの大半が、危機管理対応や予防における男女共同参画と女性のニーズへの対処である。地域防災計画や避難所の運営マニュアルなどに、女性や多様な人々の参画や安全、物資面で女性のニーズに関して記載が表れるという事だけでも、進歩なのだ。しかし、それだけでは、次の災害に女性のニーズには対応できても、「災害に強い地域」になっていくことは、なかなか難しい。

「兵庫行動枠組」では、一般考慮事項で、「各国は、自国の持続可能な開発の責任及び災害から自国民、インフラ、その他の国家財産を守るための災害リスク軽減の効果的な対策を講じる第一義的な責任を負う」としている。また、「リスク評価、早期警戒、情報管理、教育・トレーニングに関連した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に基づいた考え方を取り入れることが必要である」、「災害リスク軽減計画を立てる際に、文化的多様性、年齢、及び脆弱な集団が適切に考慮されるべきである」とも謳っている。インドネシア政府は、この方針を着実に踏襲して、成果を上げた。日本政府も、兵庫行動枠組を共同採択した国家として、その責務を果たすべきである。

アチェの経験が語ることは、まだある。アチェ・ニース復興庁がジェンダー政策を取りまとめたのは津波から1年9か月後だった。それから、組織や人材を整えながら、災害リスク削減とジェンダー平等を復興に主流化する作業はすすめられた。東北の復興の「チャンスの窓」は案外遅く開き始め、もっと遅くまで開いているのではないだろうか。これからこそが、取り組むべき時期なのではないだろうか。

(いけだ・けいこ／静岡大学教育学部教授)

## 引用文献

- 国連国際防災戦略「兵庫行動枠組（2005-2015）」（暫定仮訳）2005年（[http://www.unisdr.org/files/1037\\_wakugumi1.pdf](http://www.unisdr.org/files/1037_wakugumi1.pdf)）2013年9月10日閲覧。
- 内閣府男女共同参画局「男女共同参画の視点による震災対応状況調査」2012年a（<http://www.gender.go.jp/saigai.html>）2013年1月10日閲覧。
- 内閣府男女共同参画局「男女共同参画白書（平成24年度版）」2012年b（[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h24/zentai/index.html#honpen](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h24/zentai/index.html#honpen)）2013年1月10日閲覧。
- 東日本大震災女性支援ネットワーク調査チーム『報告書 第I部 東日本大震災における支援活動の経験に関する調査』東日本大震災女性支援ネットワーク、2012年。
- 復興庁、復興庁記者発表資料（平成24年6月19日）「被災自治体に対する復興の過程における男女共同参画の推進の働きかけについて」、2012年（<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat10/sub-cat10-2/>）2013年1月10日閲覧。
- 復興庁男女共同参画班「男女共同参画の視点からの復興——参考事例集（第3版）」2013年（[www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat10/sub-cat10-2/](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat10/sub-cat10-2/)）2013年9月10日閲覧。
- 東日本大震災復興構想会議「復興7原則」2011年（[www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou4/7gensoku.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/kousou4/7gensoku.pdf)）2013年9月10日閲覧。
- Birkmann, J. "Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters." *Natural Hazards*. 55. 3. (2008) : 637-55.
- BNPB. *Indonesia: National Progress Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011)*, 2011.

- (<http://www.preventionweb.net/english/countries/asia/idn/>) 2013年1月10日閲覧。
- BNPB. *National Disaster Management Plan 2010-2014*. 2010a. ([www.bnpb.go.id/uploads/pubs/445.pdf](http://www.bnpb.go.id/uploads/pubs/445.pdf)) 2013年1月10日閲覧。
- BNPB. *National Action Plan for Disaster Risk Reduction 2010-2012*. 2010b. ([www.bnpb.go.id/uploads/pubs/451.pdf](http://www.bnpb.go.id/uploads/pubs/451.pdf)) 2013年1月10日閲覧。
- BNPB. *Law of the Republic of Indonesia Number 24 of 2007 Concerning Disaster Management*. 2007. (<http://bnpb.go.id/>) 2013年1月10日閲覧。
- BRR. Promoting Gender Equality in Rehabilitation and Reconstruction Process in Aceh and Nias. 2006. ([http://www.ineesite.org/uploads/files/resources/doc\\_1\\_58\\_Policy\\_and\\_Strategy\\_Gender\\_FINAL\\_ENG.pdf](http://www.ineesite.org/uploads/files/resources/doc_1_58_Policy_and_Strategy_Gender_FINAL_ENG.pdf)) 2013年1月10日閲覧。
- Christoplos, Ian. The elusive 'window of opportunity' for risk reduction in post-disaster recovery, in *Provention Consortium Forum*, Bangkok, February 2-3 2006. 2006a. ([http://ipcc-wg2.gov/njlite\\_download.php?id=5282](http://ipcc-wg2.gov/njlite_download.php?id=5282)) 2013年1月10日閲覧。
- . *Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response*. 2006b. ([http://ochanet.unocha.org/p/Documents/TEC\\_LRRD\\_Report.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/TEC_LRRD_Report.pdf)) 2013年1月10日閲覧。
- Enarson, Elaine. *Women Building Their Future: Gender Breakthroughs in Post Tsunami Aceh*. UNIFEM. 2009.
- Gender And Disaster Network, n.d. *Gender Equality In Disasters: Six Principles For Engendered Relief And Reconstruction*. 2005: (<http://www.gdnonline.org/>) 2013年1月10日閲覧。
- ISDR. *Gender Perspective: Working Together for Disaster Risk Reduction, Good Practices and Lessons Learned*. ISDR. 2008. ([http://www.gdnonline.org/resources/UNISDR\\_gender-good-practices.pdf](http://www.gdnonline.org/resources/UNISDR_gender-good-practices.pdf)) 2013年9月10日閲覧
- Wisner, Ben et al. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2nd Ed. London: Routledge. 2004.

## 注

- 1 NGO (Flower AcehとPulhi Aceh) 職員、及びランパセ地区の女性4名(25歳~40歳)へのインタビューより。2012年9月4日~7日。
- 2 Arabiyani氏(元Director, Women and Child Protection and Family Welfare Unit, BRR)へのインタビュー。2012年9月5日。
- 3 ランパセ地区の女性4名(25歳~40歳)へのインタビューより。2012年9月6日。
- 4 国家開発計画庁地方局(BAPPEDA)職員Cut Triana Devi氏(ジェンダー担当)及びNanda氏(災害担当)へのインタビュー。2012年9月6日。
- 5 女性保護エンパワーメント局(BP3A)職員Amrina Habibi氏(2012年9月4日)、社会省(Dinas Social)職員Vici Julian氏、Rita氏へのインタビュー2012年9月6日。