

ジェンダーの視点でのコミュニティ防災・復興 —「仙台防災枠組 2015-2030」を踏まえて—

西岡 英子

大阪市立大学 都市研究プラザ e-mail:nishioka@ado.osaka-cu.ac.jp

災害リスク軽減のために、国や地域、コミュニティにおけるレジリエンスの強化が必要であり、そのための防災・復興政策の立案、実施には、ジェンダーの視点が不可欠である。第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組 2015-2030」では、女性は「弱者」としてではなく、防災・復興の「リーダーシップ」の「主体」として位置づけられた。本稿では、第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムの参加を通して、ジェンダーの視点でのコミュニティにおける防災・復興政策のあり方について考察する。

Key words：東日本大震災，コミュニティ防災，ジェンダー平等

1. 防災・復興政策へのジェンダーの視点

世界の災害全体の約5割の被害が発生しているアジア地域¹⁾では、2015年から現在までにミャンマーやインド、インドネシアでは洪水・地滑り、ネパールやアフガニスタン、パキスタンでは地震が大きな被害をもたらしている。2015年だけでアジアでは約4000万人の人が災害の影響を受けている²⁾。2004年に発生したスマトラ沖地震では、インドネシア、インド、スリランカのいくつかの地域では、死者の約8割が女性であった³⁾。また、救援・避難時の女性の健康、妊娠・出産に関わるケア、衛生、プライバシーなどのニーズへの対応の不備が報告されている⁴⁾。

ジェンダーとは、「社会的文化的な性差」を意味する。社会における男女の相互関係、いわゆる社会的な「ジェンダー関係」は、男女の肉体的な動作の特徴や家族やコミュニティ、社会における役割、責任などの影響を受け、不平等な権力構造が存在する⁵⁾。こうした「ジェンダー関係」により、女性は男性よりも災害の負の影響を受けやすいことが明らかになっている。「ジェンダー関係」は、避難・復興時にはより強化され、女性は子どもや高齢者のケア、感情面も含めた家族の基礎的なニーズを供給する役割を担うようになる。しかし、そうした女性の知識やスキルが考慮されないばかりか、復興政策・管理、長期的な災害リスク軽減政策に直接アクセスできず、女性の意見が反映されないという悪循環が生じる⁶⁾。女性の災害時の経済的・心理的依存や貧困による「脆弱性」の増大により、女性へのDVや性暴力などのリスクが高まる。

日本でも、「ジェンダー関係」は、家庭やコミュニティ、地域社会、国の災害への備え、震災後の救援や復興プロセスにおいて負の影響を与えてきた。1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、高齢女性やシングルマザーを含む貧困層や社会的に疎外された人々など、社会的弱者の家屋被害や死者の割合が高く、その「脆弱性」が浮き彫りになった。2005年に国の「防災基本計画」に、防災活動の環境整備における「女性の参画」などが明記されたにも関わらず、2011年3月11日に発生した東日本大震災後の応急対応では、阪神・淡路大震災の教訓は生かされず、避難所運営・管理者のほとんどが男性で、女性や子育て中の家族のニーズやプライバシーが十分に配慮されなかった。避難所では性別役割分担が強化され、炊事、育児・介護の大半を女性が担った。復興会議などへの女性の参画は極めて低かった。

2005年に神戸で開催された第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組 2005～2015：災害に強い国・コミュニティの構築⁷⁾」は、災害に対する「脆弱性」や災害リスク軽減のために、国や地方自治体だけでなく、コミュニティの参加を促し、女性などの教育・トレーニング、貧困層、高齢者、障害者などの災害後の支援のた

めのセフティネット・メカニズムの強化など、「脆弱」とされる人々への対応を文書に盛り込んだ。また、目標達成のための「一般的考慮事項」として、「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」と明記した。

2015年に仙台で開催された第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組2015-2030⁸⁾」の前文には、気候変動による災害の増加や地方・コミュニティレベルでの災害損失の増加などを背景に、「人間を中心にした予防的アプローチ」を呼びかけ、「政府が女性や子ども，青年，障害者等，関連するステークホルダーが政策・計画・基準の企画立案及び実施へ関与させる」必要性を強調した。

また、「指導原則」には、「すべての政策や実践に，ジェンダー，年齢，障がいや文化の観点を含め取り入れられるべきであり，女性と若者のリーダーシップを促進されるべきである」と記載され，これまで「弱者」として扱われてきた女性が防災・復興のリーダーシップの「主体」として位置づけられた。「兵庫行動枠組」の「ジェンダーの視点を取り入れる」という表現からさらに具体的な行動を促す内容となった。さらに、「V ステークホルダー（防災関係者）の役割」として、「女性とその参画は，効果的な災害リスク管理と，ジェンダーの視点に立った災害リスク削減政策，計画，事業の立案，資金調達，実施において重要である」とし、「災害の備えへの女性の権利拡大のための十分な能力開発の取り組み」の必要を規定した。

女性や子ども，脆弱な状況にある人々は，震災時や復興段階において，大きな影響を受ける。震災後の津波や原子力災害，本震を上回る余震の発生など，日本における複合持続的な地震がもたらすハザードは，コミュニティや男女の日常生活に心理的経済的に多大な影響を及ぼし，損失も甚大である。コミュニティにおいて，日常生活のマルチハザードリスクを考慮したジェンダーの視点での包摂的な防災・復興の取り組みが重要といえる。

2. 日本における防災・復興政策への女性の参画状況

日本では，阪神・淡路大震災から10年後の2005年に「災害と女性」が本格的に議論されるようになった。2005年は，1月に神戸での第2回国連世界防災会議開催された後，7月に「防災基本計画」を改定し，初めて，社会構造の変化と対応，防災活動の環境整備における「女性の参画」，防災知識の普及，訓練，避難場所の管理運営における「男女双方の視点の配慮」が盛り込まれた年でもある。2005年12月には，男女共同参画基本計画（第2次）に，初めて，新たな取り組みが必要な分野として，「防災（災害復興を含む）」が盛り込まれた⁹⁾。

しかし，東日本大震災後の被災地では，避難所の運営を担う自治会長の96%近くが男性で，女性のニーズが十分に考慮されていなかった。内閣府「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会—中間とりまとめ—¹⁰⁾」では，女性や子育て中の家庭への配慮の不十分さや避難所の設計・運営に女性への参加の必要を指摘している。

また，内閣府男女共同参画局が実施した「男女共同参画の視点による震災対応状況調査¹¹⁾」（2011年11月～2012年3月）では，「女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応¹²⁾」（2011年3月16日，内閣府男女共同参画局事務連絡）等の文書に対する「男女共同参画局が発出した認知度」（複数回答）について，「知っており，市町村や関係部署・団体等に文書を送付した」と回答したのは7.6%，「知っており，市町村や関係部署・団体等と連携した」は4.5%にすぎない。「知っていたが，対応は不十分だった」と回答した13.3%を含めると，文書を認知していたのは全体の約4分の1でしかない。地方公共団体の32.1%が「市長村や関係団体等へ文書を送付した」と回答しているにもかかわらず，関係団体，地方団体・NPO・NGO，企業の約60%以上が「知らなかった」と回答している。しかも送付した文書は「通達」ではなく，「配慮」を促す「要望」にすぎなかった。男女共同参画に関わる文書の認知度が低かった原因や伝達方法の検証が必要である。

政府は，緊急課題として，2020年までに指導的地位を占める女性の割合を少なくとも30%程度にするという目標を掲げてきた。2015年8月に「女性活躍推進法」が国会で成立し，大企業への女性活躍の状況把握，計画策

定、情報公表を義務づけ、女性リーダー育成・管理職登用を推進している。安倍首相は、2015年3月14日に開催された第3回国連防災世界会議ハイレベル・パートナーシップ・ダイアログにおける安倍内閣総理大臣スピーチで「防災・復興リーダーの育成」を表明し、主要プロジェクトの一つとして、「防災における女性のリーダーシップ推進研修」の実施について述べた。

一方、都道府県防災会議の女性委員の割合は、2012年10月には、5.1%だったが、2015年4月には、13.2%に増加した¹³⁾。平成25年に女性委員のいない都道府県防災会議の数は初めてゼロになった。しかし、2015年4月の市区町村防災会議の女性委員の割合は7.7%にすぎず、女性委員のいない会議数は、471と全体の28.6%を占め、そのうち町村の防災会議が405と8割以上を占めている¹⁴⁾。また、避難所の運営責任者となる場合が多い自治会長の女性の占める割合は、2015年4月には4.9%と非常に低い値となっている¹⁵⁾。

内閣府男女共同参画局は、「男女共同参画会議専門調査会報告等を踏まえた今後の取組事項について」（2014年4月25日男女共同参画会議決定）の中で、「都道府県防災会議の女性委員の割合は少なくとも30%、女性のいない市区町村防災会議の数はゼロ、女性のいない消防団の数はゼロを目指す」と目標を定め、地方自治体に対し、積極的な取組を依頼してきた¹⁶⁾。これに対して、阪神・淡路大震災時に女性のネットワークを立ち上げ被災女性の支援を行い、ジェンダーの視点で情報発信・提言を続けているNPO法人女性と子ども支援センターウィメンズネット・こうべ代表理事の正井礼子さんは、「いまだに防災・復興の意思決定の場に女性が3割入っていないのが問題。それでは、災害時になっても対応できない。女性が1割では、声も出せない状況である」と指摘している。防災分野での男女の格差解消のためのポジティブアクションを含む目標設定、中・長期的な計画の取り組みが求められる。

3. 被災地の女性が伝える震災4年目の現状

2015年3月、宮城県仙台市で開催された第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムで、「ココから世界へ～被災地女性の声を伝える～」をテーマに企画・参加した。地域コミュニティにおいて、男女が協力し合い、それぞれの能力を防災・復興に生かすことは、より安全な社会の実現につながることから、阪神・東北被災地域の女性団体や住民との共同で、東日本大震災での女性の体験・教訓・提言を伝えることを目的に開催した。

宮城県気仙沼市、南三陸町などの女性リーダー4人が巨大防潮堤計画の問題、女性の起業、母子避難者の人権などをテーマに、現状や思いを語った。パネルディスカッションでは、「最も困っている女性の意見が届いていない」「被災地は弱者（女性）に冷たい」、被災地の女性リーダーは疲れ切っており「助けを求めている」との切実な意見が出た。また、被災地の女性たちがなぜ声を上げられないかが議論になった。女性自身の情報活用力不足や「復興計画・政策を決めるのは男性」「防災行政は男性の仕事」と考える「ジェンダー・バイヤス」（性に基づく偏見や偏り）による障壁も指摘された。日頃から女性の声が届き、参画できるシステムづくりや被災地内外の女性の連携の重要性を共有した。

草の根活動を展開する女性リーダーは、コミュニティの女性や若者、高齢者等の意見・ニーズを把握し、地域の発展や福祉に貢献する「よりよい復興（Build Back Better）」のための「変革」の主体ともいえる。また、地域や国のレジリエンスを高めるためにも女性リーダーの体験に基づく教訓を、コミュニティの防災プログラムや復興政策・計画に生かすことが求められている。第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムに参加した3人の女性リーダーの活動や声を紹介したい。

(1) 内海明美さん[宮城県本吉郡南三陸町、「commons（こもんず）」代表]

内海さんは、津波で夫を亡くした。一男一女の子育て中の内海さんは、震災後、一時は300人近い被災者の救援物資や食糧、炊き出しを提供する拠点となった志津川高校避難所（宮城県本吉郡南三陸町）の運営に携わる。避難所閉所後、避難所で寝食を共にした「避難所で「大きな家族」のように親しくなった住民が気軽に集える場

所」をと、避難所仲間と「さんさカフェ」をオープンした。救援活動にきた自衛隊員との交流から子どもたちの音楽バンド「サンシズジュニア」の練習場所ともなった。2014年4月からは、そこでのノウハウを生かして、弁当宅配サービスを行うコミュニティカフェ「commons（こもんず）」代表として奔走してきた。今年7月に仮設だったカフェを移転し、自力でカフェを再建した。

内海さんは、「若者や女性が意見を言うといは打たれる」状況があり、女性の声は行政に届いていないという。高台移転では、行政から「住居地域だから店舗併用住宅はだめだ」と言われたが、交渉を続けたことで3年後に行政側が理解し、変更された計画もある。住民の意見を反映させるために設けられた「まちづくり協議会」が形骸化し、機能せず、当初参加していた女性や若者も次第に減っていった。

(2)森松明希子さん[福島県郡山市，東日本大震災避難者の会 Thanks & Dream 代表]

森松さんは、福島県郡山市在住中に被災。当時3歳1ヵ月と0歳5ヵ月の2児を連れて1ヵ月の避難所生活を経て、2011年5月から大阪市へ母子避難した。「避難の権利」を求める原発賠償関西訴訟原告団代表、東日本大震災避難者の会 Thanks & Dream 代表として、講演活動、語り継ぎ活動を行っている。第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムでは、世界へのメッセージを英語で読み上げた。汚染が生じていること、「母子避難者」の存在、国連「国内強制移動に関する指導原則」における「国内避難民」として保護や援助を受ける権利があること、人の命や健康に係る権利の侵害などについて、スピーチを行った。

森松さんは、「放射能被ばくから免れる権利は誰にでも等しく与えられるべきである、特に子どもたちの健康や未来が守られるべきである」と主張する。そのための基本的な「避難する」権利を強調する。一方、情報にアクセスできなかったり、危険な状況の認識がなければ避難できず、「避難」が容易ではない現状を話す。さらに、家族の分離、経済的問題などで「避難」したくてもできない母子が今もいる現状を伝えた。4年を経て、避難者には住宅の無償貸与の継続や子どもへの保養支援の必要を訴えた。

(3)大塚博子さん [宮城県気仙沼市出身、「海、みらい!」代表]

大塚さんは、震災で母親と弟夫婦の子ども2人を亡くした。国連防災世界会議パブリックフォーラムでは、「磯場の女たち」をテーマに、子ども頃の気仙沼市本吉町の女性たちの状況や震災後の状況を話した。遠洋・近海漁業に従事する複数世代家庭の多い気仙沼では、父や祖父は海に、若い母は仕事に出ており、家で何かあったときに子どもや高齢者の命を守るのは、「ババ（若い祖母）たちの仕事」だったと言う。本吉町では、震災後、14.7mの東北では最大級の巨大防潮堤が建設されているが、海が見えなくすることで起こる「避難の意識の薄れ」を何よりも恐れているという。東北の被災地は、リアスの自然と豊かな海の幸が命の糧である。生態系に与える影響、観光や水産業への影響、自治体負担になる膨大な維持管理費、心に与える精神的な打撃などの問題を指摘した。大塚さんは、「おなごすたづ（女性たち）」の力を集めて、本当はできるはずだったことを一緒に見つけようと、「海、みらい!」を立ち上げ、2014年7月、10月に女性を対象にした女性防災学習会を開催した。女性の声を基に全国から署名を集めて「防潮堤より避難路を」という国会請願活動を行った。

女性が災害時や復興において、意見を言わない理由について、「意見がない」「わからない」「言う習慣がない」「生活再建で手一杯」といった女性自身の学習、習慣、意識の問題もあると分析する。防災復興計画、地域の安全な街づくりのために集められる「市民の声」が、家父長制度の色濃く残る自治会や自治会長の意見のみである実情に疑問を感じている。

4. コミュニティにおける復興期の取り組み

震災直後から5年を経た被災地女性のエンパワメントの取り組みの一環として、ワークショップや地図、映像制作による被災地女性の体験・記憶を継承する活動が始まっている。女性を中心とした2つの支援活動を紹介する。

(1) ワークショップ「キオクガタ（ヨ）リの地図をつくる」とオリジナル地図の制作

2015年9月に宮城県気仙沼市内3ヵ所の仮設住宅などで開催したワークショップ「キオクガタ（ヨ）リの地図をつくる」は、西宮市在住、なんば美術研究所講師の川端あす香さん（現在、和歌山市在住、中学校教員）の企画協力により実施した。川端さんは、2011年8月の紀伊半島大水害で和歌山県那智勝浦町の自宅が全壊し、家族が避難生活を送った経験がある。このワークショップは、震災の被害によって変化した故郷を「記憶をたよりに、記憶を語る」ことで共有することを目的とした。川端さんは、「土地の思い出は誰もがもっているもの。普段は忘れていても、互いに語り合うことで記憶が蘇る」と言う。その言葉のとおり、仮設住宅で開催したワークショップでは、高齢女性が気仙沼市の象徴的な場所である安波山をはじめ、気仙沼女子高校、気仙沼南港、映画館などの思い出が次々と語られ、笑顔が漏れた。地名が歌詞に入った町歌を懐かしみ、口ずさむ女性もいた。

また、「震災の翌朝、ここに（気仙沼市南町）瓦礫がいっぱいあるのを見ながら、知り合いを探して歩いた」「震災の翌日、裁判所の登り口の下側に、2階建て家が（津波で流れてきて）どんとあった。それを見て、愕然とした」「2012年8月に来たときは、黒く溶けた歩道橋がまだありました。それを見て、ここに本当に人が生活していたんだって衝撃的な場所でした」と震災以降の思い出を語り、皆で共有した。

さらに、下記のような過去の教訓・経験を伝え、考え合うことで防災学習にもつながった。

- ・子どものときから海の近くで育って、年寄りと一緒に住んでいたから、地震があったら、必ず津波のことは頭に入れておけてよく言われていた。年寄りの話をよく聞いていたから、すぐ高いところに逃げるのができた。
- ・自分の命は自分で守れて言っても、目の前に孫がいたら逃げられない。
- ・震災前から雨が降ったりすると、特に高潮と重なると水浸しになった。今回の震災は、単純に言えば埋め立てたところがやられた。
- ・今一生懸命嵩上げしたり、道路を整備したりするけども、果たしてそれが将来のためになるのかわからない。

川端さんは、「思い出」をイラストにし、地図上に描いた「キオクガタ（ヨ）リ地図」を作成し、ワークショップ参加者に配布し、さらに交流の輪を広げた。また、地図のアプリを作成している企業と提携して、地図をアプリ化し、ウェブ上でも公開した。『語る』ことに対して『聞く（共有する）』ことも大切。思い出の「語り」をこの地図から、他の方にも聞いていただければ」と川端さんは語る。「聞く」ことで、被災地外の人たちにも記憶の「語り」への関与を求めている。人や出来事から紡ぎ出される「大切な記憶」を想起させ、互いの「記憶」が共有・交差することにより、個々の過去から現在・未来への営み・人生を再統合させる試みでもある。被災地の女性の主体的な防災学習の場も提供した。

(2) 映像「被災地女性の記録」の制作

第3回国連防災世界会議パブリックフォーラムの成果物の一つとして、映像「被災地女性の記録」を作成した。宮城県気仙沼市、南三陸町、登米市、福島県郡山市の14人の女性の体験をNPO法人とめタウンネット、河崎清美さんと映像作家、長岡野亜さんの協力を得て、映像で記録した。その中の6人の映像を編集し、約40分の

作品に仕上げた。これまでに国連防災世界会議パブリックフォーラム（仙台市）以外に，2015年9月から2016年3月までに気仙沼市3カ所，神戸市2カ所の計6カ所で上映した。

被災地の女性の聞き取りを継続することは，女性の震災経験を表面化させ，文化や歴史とともにコミュニティで共有できる。何よりも被災地の女性の「語り」は，被災地内外の女性が「聞く」ことで，日頃の震災への備え，震災の教訓，女性の活躍を伝え合うことができ，女性自身のエンパワメントにつながる。また，女性の活動や声に基づくジェンダーの包摂的な復興政策・計画やプログラムの構築は，レジリエンスのある地域，国のエンパワメントにもなる。復興期の多様なニーズの把握は，「仙台防災枠組2015-2030」にも規定されているジェンダーや年齢，障がい，文化など，ダイバーシティ（多様性）の視点をいかにコミュニティレベルに浸透させていくかの課題への有効なアプローチ方法でもある。日頃の備えとして，エンパワメントやジェンダー平等，女性の人権を基礎とした意識啓発のための男女を対象にした防災学習プログラムの企画・実施，ジェンダーの視点での防災情報ネットワークシステムづくり，防災分野の女性の登用やポジティブアクションが鍵となる。

参考文献

- 1) 内閣府（2016）：防災白書平成28年版，http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/1b_1s_03_06.html（最終閲覧：2016年9月30日）
- 2) アジア防災センター（2016）：Asian Conference on Disaster Reduction (ACDR)2016 Conference summary, http://www.adrc.asia/acdr/2016_index.html（最終閲覧：2016年9月30日）
- 3) Chakrabarti, P.G. Dhar and Elaine Enarson (Eds) (2009): Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives, Los Angeles: Sage, p. 11.
- 4) Chakrabarti, P.G. Dhar and Elaine Enarson (Eds) (2009): Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives, Los Angeles: Sage, pp.10-11.
- 5) Chakrabarti, P.G. Dhar and Elaine Enarson (Eds) (2009): Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives, Los Angeles: Sage, p. 6.
- 6) Chakrabarti, P.G. Dhar and Elaine Enarson (Eds) (2009): Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives, Los Angeles: Sage, p.7.
- 7) U.N. (2005) : A/CONF. 206/6, Resolution 2 .
- 8) U.N. (2005) : A/CONF. 224/CRP.1 .
- 9) 男女共同参画基本計画（第2次）については，内閣府男女共同参画局ウェブサイト参照。
http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/2nd/index2.html（最終閲覧：2016年9月30日）
- 10) 内閣府（2011）：東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（中間とりまとめ）
http://www.bousai.go.jp/oukyu/higashinon/pdf/cyukan_torimatome.pdf（最終閲覧：2016年9月30日）
- 11) 内閣府男女共同参画局（2012）：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）
http://www.gender.go.jp/policy/saigai/pdf/hokokusyo_index.pdf（最終閲覧：2016年9月30日）
- 12) 内閣府男女共同参画局（2011）：女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応（事務連絡）（平成23年3月16日）
http://www.gender.go.jp/policy/saigai/pdf/saigai_21_1_2.pdf（最終閲覧：2016年9月30日）
- 13) 内閣府男女共同参画局（2016）：男女共同参画白書平成28年版
http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h28/zentai/html/honpen/b1_s07_02.html（最終閲覧：2016年9月30日）
- 14) 内閣府男女共同参画局（2016）：男女共同参画白書平成28年版
http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h28/zentai/html/honpen/b1_s07_02.html（最終閲覧：2016年9月30日）
- 15) 内閣府男女共同参画局（2016）：第4次男女共同参画基本計画における成果目標の動向（平成28年5月31日時点）
http://www.gender.go.jp/about_danjo/seika_shihyo/pdf/numerical_targets_h280531.pdf（最終閲覧：2016年9月30日）
- 16) 内閣府男女共同参加局（2014）：男女共同参画会議決定を踏まえた地域における取組の推進について（依頼）（平成26年5月30日）
http://www.gender.go.jp/policy/saigai/pdf/bousai_140530_2.pdf（最終閲覧：2016年9月30日）