

第209回 FASID BBLセミナー  
2014年12月12日(金)

ジェンダーの視点から考える防災・減災  
～災害により強い社会の創生に向けて～

池田恵子  
静岡大学、減災と男女共同参画研修推進センター  
ekikeda@ipc.shizuoka.ac.jp

# ジェンダーの視点から考える防災・減災

---

## 1. 「災害とジェンダー」研究の成り立ちと展開

- ▶ 「災害とジェンダー」という課題の発見  
～「災害とは何か」を問い直すなかで
- ▶ 土台となってきた理論・研究：脆弱性論を中心に
- ▶ 主要な研究成果と特徴、課題

## 2. 報告者の調査—政策に注目して

- ▶ バングラデシュ、インドネシア、日本

## 3. 日本：防災・減災の研究と実践への ジェンダー視点の導入に関して

# 東日本大震災女性支援ネットワーク(現、減災と男女共同参画研修推進センター)で作成してきた教材

## 『こんな支援が欲しかった！ ～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集～』(2012)



女性・男性・多様なニーズを持つ人々への支援事例を、時期別、支援の担い手別(行政、地元団体・支援団体・ボランティアなど)に検索できる。スフィア基準も解説。約8千部を配布・販売。研修で使用するほか、主な災害支援NGO/NPO、国内全自治体に送付済み(約1800)。

日本語版<http://risetogetherjp.org/?p=2189>

英語版<http://risetogetherjp.org/?p=3909>

## 『男女共同参画の視点で実践する災害対策テキスト 災害とジェンダー<基礎編>』(2013)

## 『イラスト教材 災害におけるジェンダー課題』(2013)

※その他

## 『東日本大震災における支援活動の経験に関する調査報告書』(2012)

## 『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査報告書』(2013)



# 1. 「災害とジェンダー」研究の成り立ちと展開

「災害とジェンダー」という課題の発見～「災害とは何か」を問い直すなかで

---

## ▶ 「災害＝ハザード」の時代

行動科学的研究（避難行動やリスク認知）と防災組織の研究（組織的対応）

## ▶ 1970年代

途上国地域における人類学・地理学的研究

「被害を拡大させる社会・経済・文化的な構造が背景にある？」cf アンソニー・オリバー・スミス

植民地支配や開発の進展といった社会過程の帰結  
被害が拡大する構造的要素

1970年代～ 階層、エスニシティ

1990年代～ ジェンダー、年齢、障がい、市民権

# 1. 「災害とジェンダー」研究の成り立ちと展開

## 土台となってきた理論・研究

---

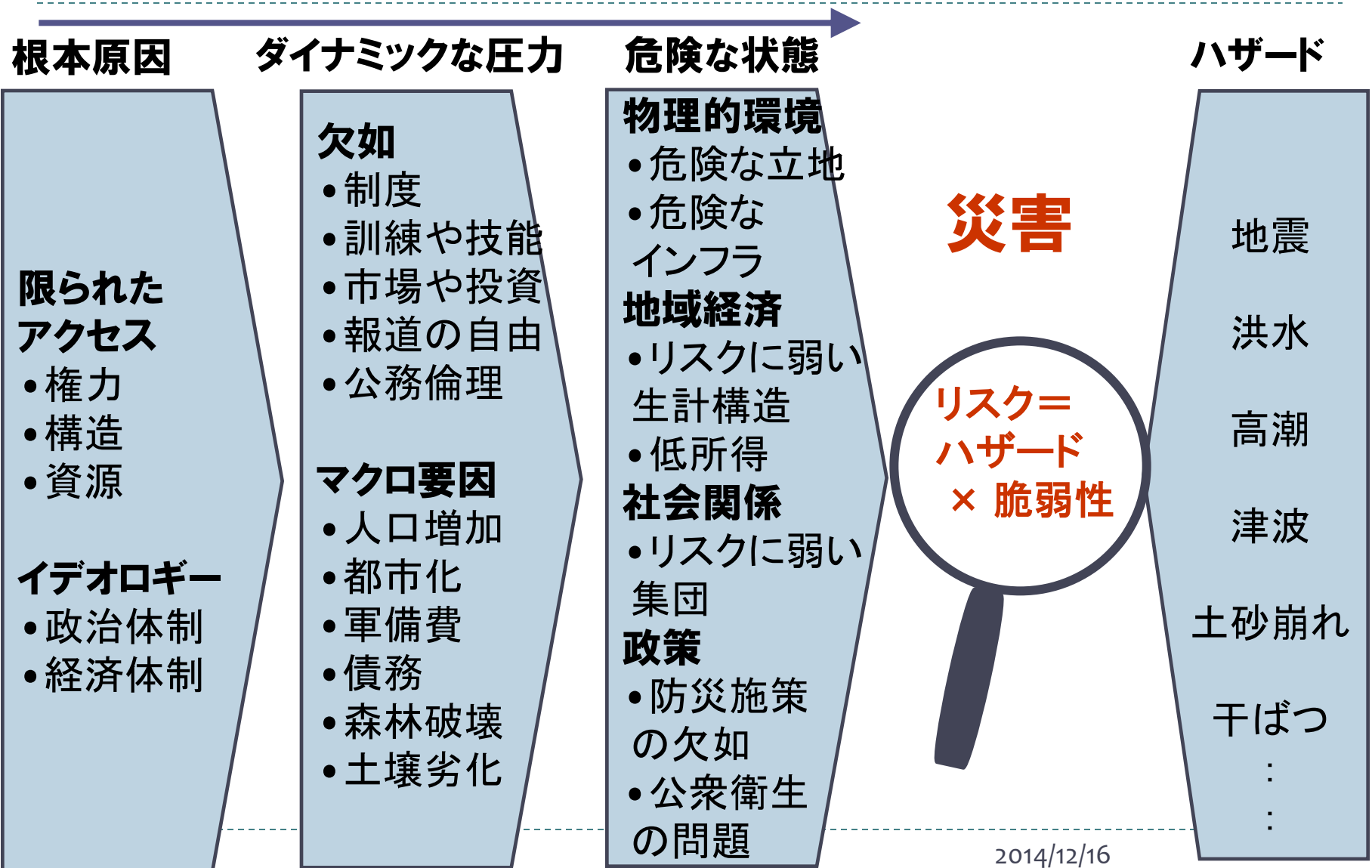
- A) 脆弱性論
- B) 飢饉研究(ポリティカル・エコノミー論)
- C) フェミニスト・ポリティカル・エコロジー論
- D) 開発とジェンダー論

### ▶ 脆弱性とは

1. 食糧や財の欠乏や不足ではなく、物に対する支配力の低下によって、危険や衝撃やストレスに対する防備能力が低下したり失われたりすること。[Chambers ed 1989 などの貧困研究]
2. 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]

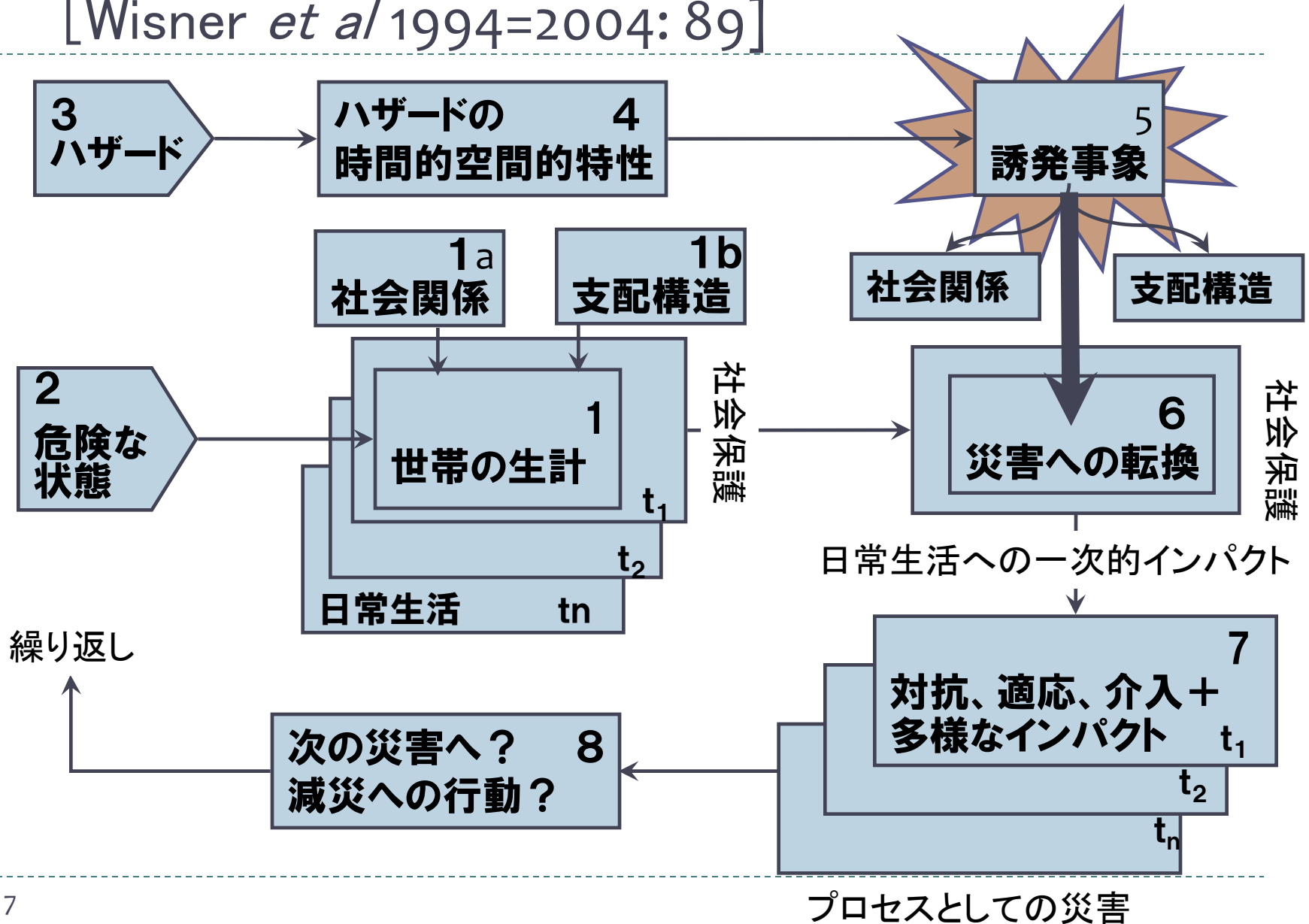
# Wisnerらによる「脆弱性の進行」

[Wisner *et al* 1994=2004: 51]



# Wisnerらによる「アクセス・モデル」

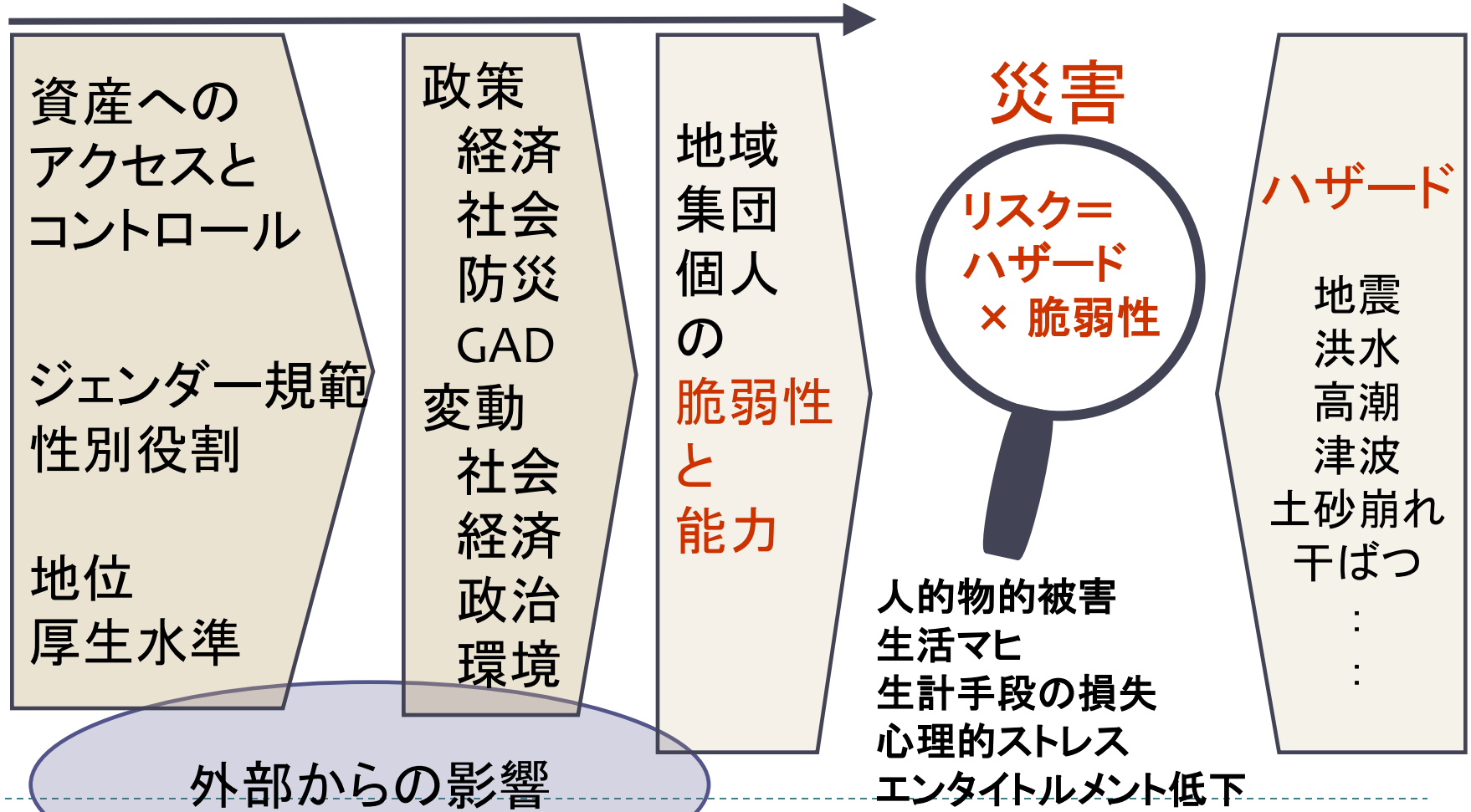
[Wisner *et al* 1994=2004: 89]



# 脆弱性概念とジェンダー

[Wisnerほか2004より作成]

## 脆弱性・能力の変化・維持





# 脆弱性とレジリエンスの格差は日常の暮らしの中で形成される

脆弱性＝災害の影響の受けやすさ

[Adger 2006]

ハザードに遭う度合い  
(例:家の立地、移動困難な人・・・)

晒される度合い

- 資源へのアクセスとコントロール
- 性別役割分担
- ジェンダー規範
- 地位、厚生水準
- 社会による保護

ハザードに遭ったとして、被害を回避し小さく留める可能性

被害を受けたとして、そこから回復する度合い

被害を受ける度合い

対応・適応・回復の度合い

# 土台となってきた理論・研究

## B) 飢饉研究 (ポリティカル・エコノミー論)

---

- ▶ 災害対応の負担の世帯内分担  
センのco-operative conflict の拡大
- ▶ 災害対応の資源  
①所得源の多様化 (季節的出稼ぎを含む)、②共有資源への依存、③社会関係の活用 (パトロン、親戚、友人、在来金融)、④消費の調節、⑤財産の売却
- ▶ 季節性には協力、大飢饉・災害には分裂・  
・・・fall back position [Agarwal 1990]
- ▶ 女性が災害に備え、被害から回復するための資源  
や生産手段の管理権を持つこと [Agarwal 1994]

# 1. 「災害とジェンダー」研究の成り立ちと展開 主要な研究成果と特徴、課題

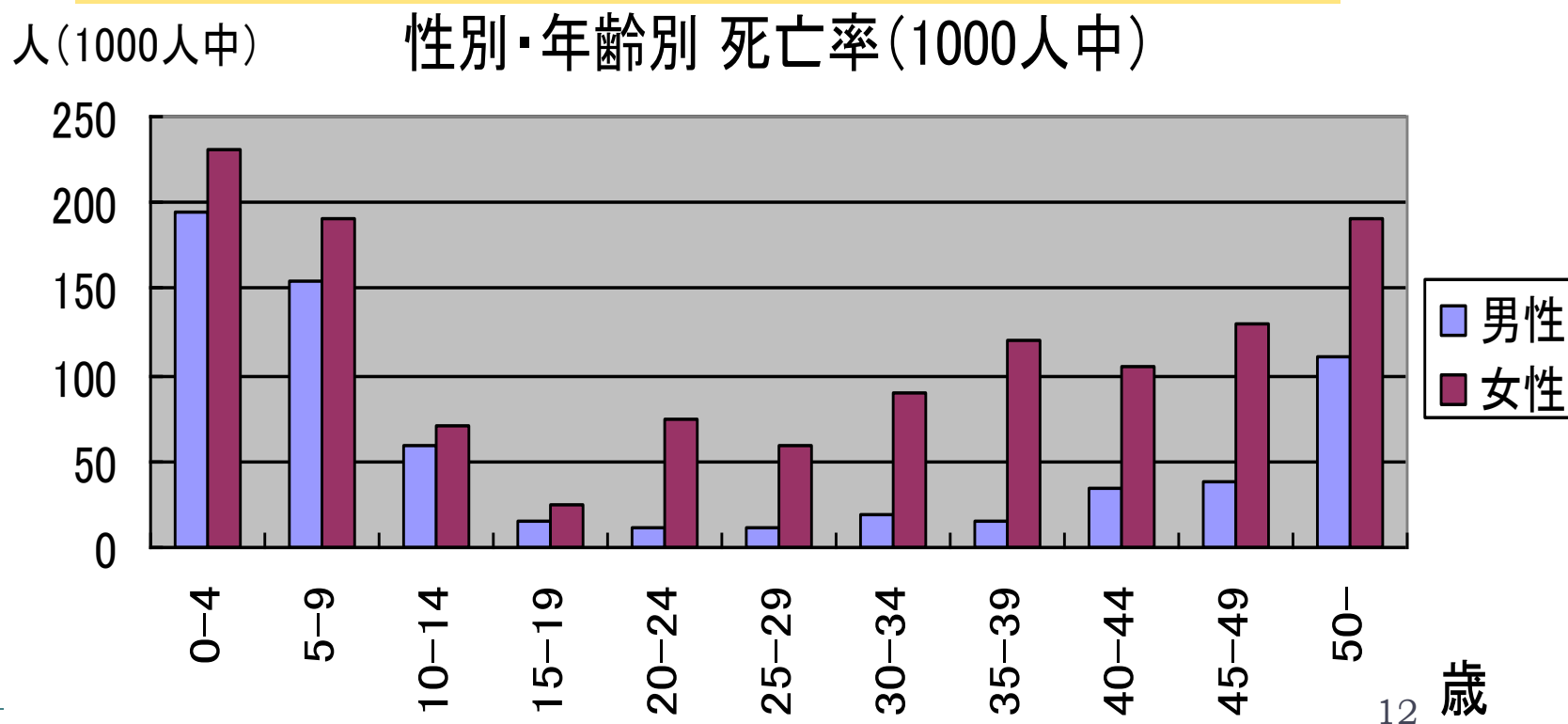
---

## ▶ 何をどこまで明らかにしてきたか

1. 男女の被災・復興経験の違い・格差
  - a) 人的被害
  - b) 暴力
  - c) 性別役割・責任
  - d) 救援復興への参加
2. 女性の間での被災・復興経験の多様性
  - e) 階層、人種／エスニシティとの交差軸
3. 女性の対応戦略・在地の知恵
4. 実践(施策)への応用

# a) 人的被害の格差 Bangladeshの高潮災害(1991年)

- ▶ 成人若年層(20代~40代)で、**女性の死亡率が男性より高い(4—5倍)**。



## a) 人的被害の格差

女性の方が災害の犠牲者は多い

### ▶ 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)

## b) 暴力

# 女性や子どもの人権が守られにくくなる

### <災害時に暴力は増加するのか>

- 「研究はほとんどない。災害時に女性への暴力が増えることに懐疑的な災害研究者は多い。」(Fothergill, 2008)
- 「災害時のDV発生状況が把握されないため、対策が取れない」(Parkinson, 2011)
- 疫学的な調査 (Anastario et al 2009) 発生件数増加 (発災2年)
- 比較する期間の問題 (発災直後は報告件数が減る)
- 過少報告の問題 (「個人的な問題」)

### <暴力がおきる理由>

- 保護機能の低下 (IASC 2005など)、男性が役割と責任を果たせなくなる (Phillips et al 2009など)、日常のジェンダー不平等、災害対応における女性の少なさ (Rees et al, 2005など)、人間の(権力・支配)関係が鮮明に⇒脆弱性の強化 (Dobson 1994)

### <対策に関する研究> ほとんど見当たらない

※本スライドの引用文献に関しては、池田恵子、2015予定、「『災害時におけるジェンダーに基づく暴力』研究 ―海外の動向と今後の展望』、『国際ジェンダー学会誌』第12号、5-20頁を参照。

※災害時のジェンダーに起因する暴力に関する文献の詳細は、東日本大震災女性支援ネットワーク『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査報告書』(2013)を参照。

## c) 性別役割・責任

---

- ▶ 被災後 女性の労働時間の増加  
調理・飲料水・燃料の確保、子どもや老人の世話  
男性が他地域へ出稼ぎ、離散  
→ 家庭責任の増大⇒復興に関する意志決定への参加の減少
- ▶ 避難時  
ケアギバーとしての役割が避難やリスク認知に影響
- ▶ 東日本大震災でも、性別役割の顕在化が見られた

## d) 救援復興への参加

---

- ▶ 救援への参加  
物資の配布などには女性組織は参加(意思決定×)  
救援の専門職: 女性の職位は低い。女性の数も少ない。
- ▶ 救援へのアクセスの格差。復興のための資源へのアクセスの格差
- ▶ 東日本大震災でも、  
女性のほうが先に解雇され、失業率が高かった。  
復興の議論の場に、女性たちの意見が反映されにくかった。



## あまり研究されていない領域

---

- ▶ 「災害」、「被害」、「リスク」に関するイーミックな概念とジェンダーの関係
- ▶ セクシュアリティ、セクシャルマイノリティ
- ▶ 男性、男性性
- ▶ 社会が災害を経験することによって、ジェンダーはどのような影響を受けるか
- ▶ 日本の事例！
- ▶ 実践：多様な女性の多様な災害経験への対処

# 主要な研究成果と特徴、課題

[Enerson & Meyreles 2004]

## 先進国と途上国における研究の特徴

| 観点       | 先進国  | 途上国   |
|----------|--|---|
| 災害の位置づけ  | <ul style="list-style-type: none"><li>・ハザードに起因</li><li>・特定の災害事例</li></ul>              | <ul style="list-style-type: none"><li>・持続性を欠いた開発の過程で構築された社会構造</li></ul>                               |
| ジェンダーの視点 | <ul style="list-style-type: none"><li>・取り出して分析</li><li>・権力関係</li></ul>                 | <ul style="list-style-type: none"><li>・他の社会層と同時に分析</li><li>・開発全体の課題</li></ul>                         |
| 分析対象     | <ul style="list-style-type: none"><li>・個人や世帯</li></ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>・コミュニティ、集落、女性団体</li></ul>                                       |
| 災害のフェーズ  | <ul style="list-style-type: none"><li>・リスク認識、緊急対応、救援</li></ul>                         | <ul style="list-style-type: none"><li>・リスク認識、緊急対応、救援</li><li>・復興、リスク削減、脆弱性緩和、脆弱性の構築</li></ul>         |
| 主な問題意識   | <ul style="list-style-type: none"><li>・女性の脆弱性、災害専門職の女性、世帯の中の女性(ケア)、女性のこころの健康</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>・女性の対応戦略／脆弱性／生産活動、環境資源の管理者としての女性、世帯の中の女性(ケア)、女性の身体的健康</li></ul> |

## 2. 報告者の調査・実践から

### 1) バングラデシュ: 住民防災組織への女性の参加

#### 地方自治体

#### (ユニオン防災委員会)

約3割が女性

集落の防災住民組織の集会  
半数は女性



コックスバザール県チョコリア郡にて2008年筆者撮影

# 地域におけるジェンダー主流化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TBAを派遣

女性の責任者が避難所に常駐



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

# 地域におけるジェンダー主流化②

## 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

# 女性の防災従事者の育成 (サイクロンの高潮警報伝達避難誘ボランティアCP Pの女性たち)



コックスバザール県チョコリア郡にて2008年筆者撮影

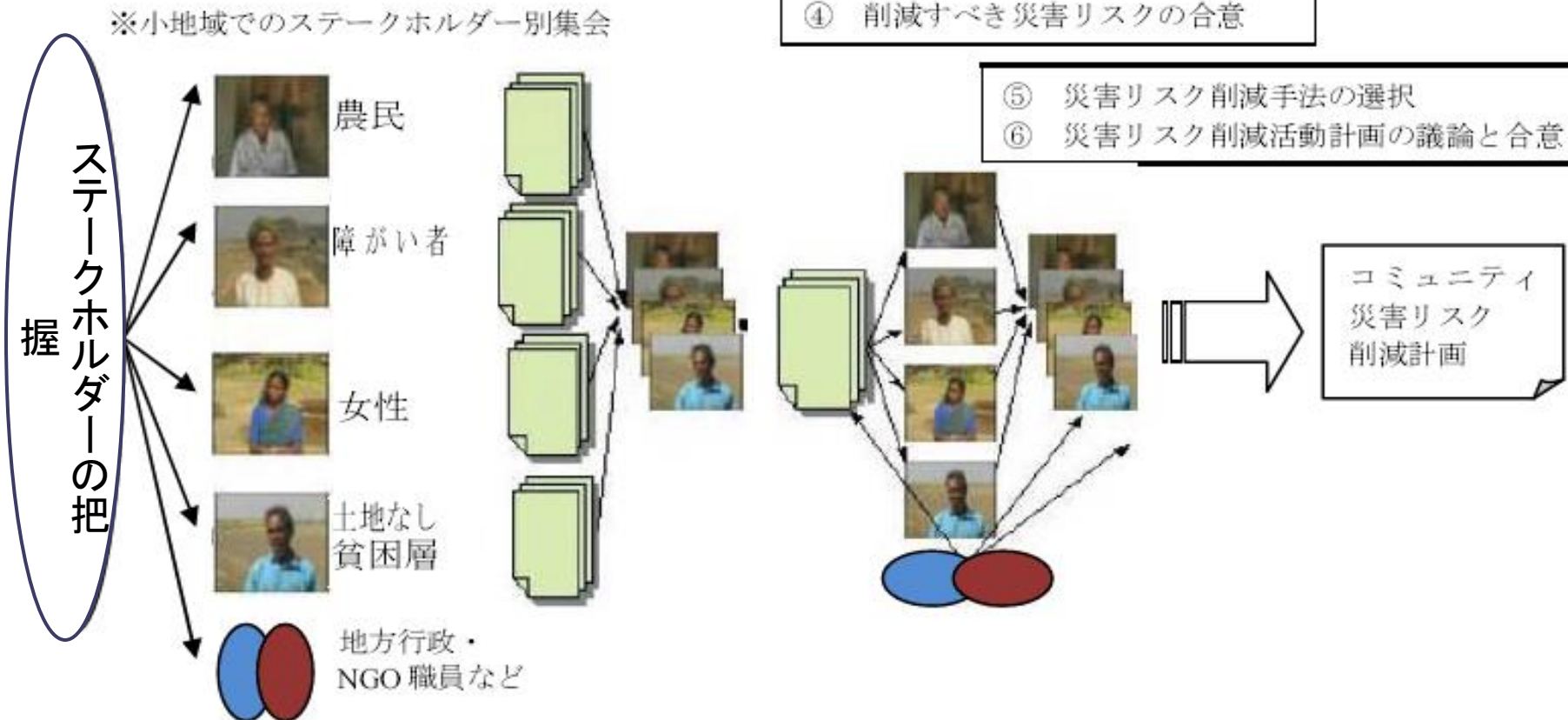
# バングラデシュのコミュニティリスク査定・リスク削減計画ワークショップのプロセス

- ① 地域にあるハザードの特定
- ② 地域の脆弱な人々・産業部門・地区の特定

③ 災害リスクの特定・優先順位付け

④ 削減すべき災害リスクの合意

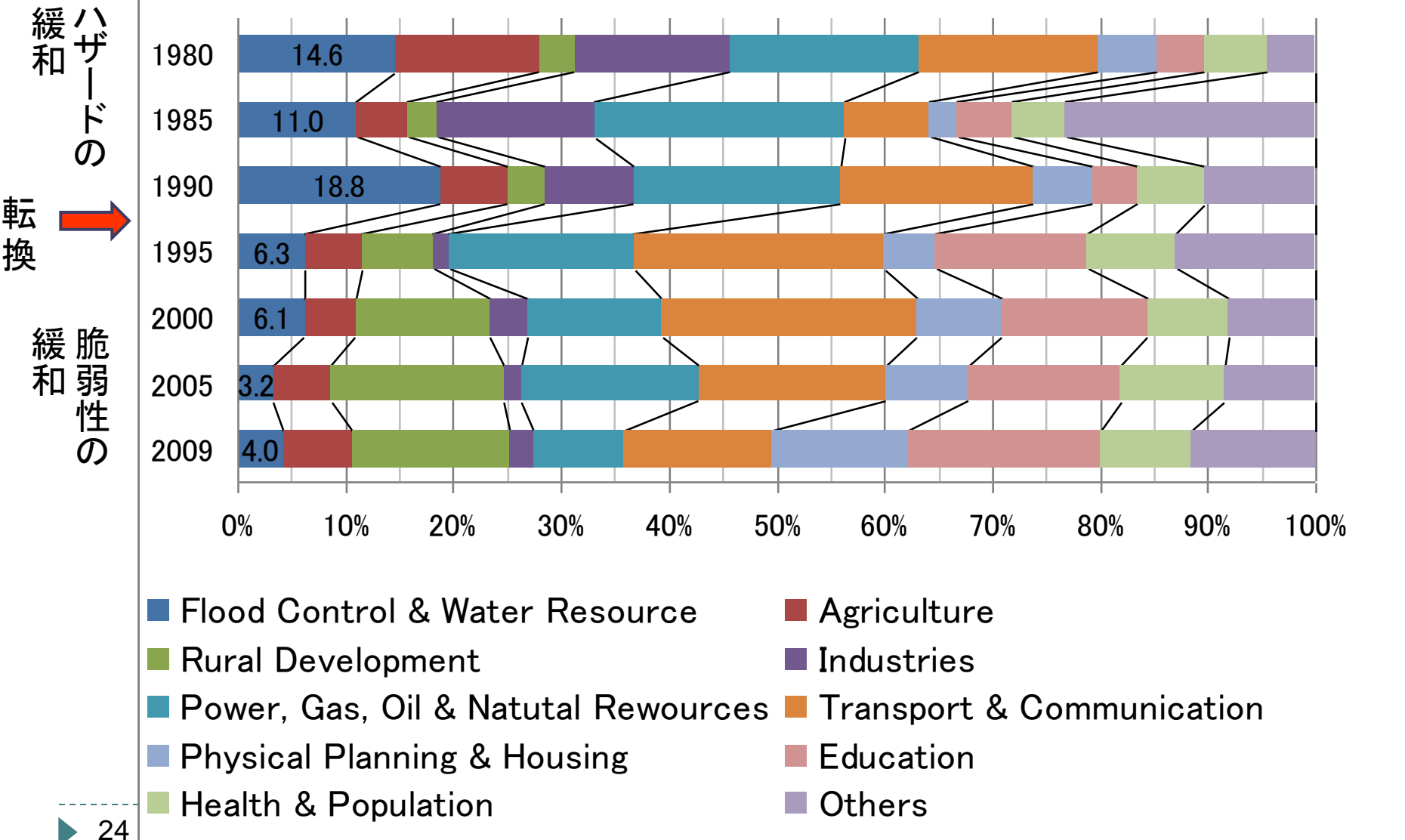
- ⑤ 災害リスク削減手法の選択
- ⑥ 災害リスク削減活動計画の議論と合意



出典: Comprehensive Disaster Management Programme, 2007, Facilitators Guidebook for Community Risk Assessment and Risk Reduction Action Plan, pp.26-28 を参考に筆者作成。

# バングラデシュ：年次開発予算のセクター別配分比率

(1980-2009会計年) [Bangladesh Economic Survey 各年版などより計算]





## 2. 報告者の調査・実践から

### 2) インドネシア・アチェ州の復興(2004年、インド洋大津波)



| 被害     |         | 4年後の復興状況     |            |
|--------|---------|--------------|------------|
| 避難     | 64万人    |              |            |
| 死亡・不明  | 22万人    |              |            |
| 住宅     | 14万戸    | 14万戸         | 建築         |
| 事業所被害  | 10万所    | 16万人<br>19万所 | 訓練<br>資金援助 |
| 農地     | 7.4万ha  | 7.0万ha       | 開拓         |
| 教員(死亡) | 2千人     | 4万人          | 養成・訓練      |
| 道路     | 2600 km | 3700 km      | 修復         |
| 学校     | 3400校   | 1800校        | 再建         |
| 医療施設   | 500     | 1100         | 建設         |

# アチェ・ニアス復興庁の「ジェンダー政策」導入 (2006年9月)

## アプローチ

- ✓各セクター事業への**ジェンダー主流化**
- ✓エンパワーメントのための  
**女性向けプログラム**
- ✓地域の**女性団体と連携**

## 課題領域

- ✓生産のための**経済機会**
- ✓政策策定への**参加**
- ✓権利(暴力、相続など)
- ✓教育
- ✓健康
- ✓情報



# アチェ・ニアス復興庁のジェンダー政策: 生産のための経済機会 施策

- ✓ 金融、土地、農具、雇用、市場など経済機会への  
平等なアクセス(50%を女性に)
- ✓ 伝統的でない業種でも女性に研修と雇用、経営を
- ✓ 農業・畜産業の女性への支援
- ✓ 村落の水利組合や農民組合は  
男女双方が代表者

⇒寡婦や女性世帯主が、金融にアクセス



【参考】 防災法(2007年第24号法)

## 開発計画への災害リスク削減の主流化

- ✓ 国と自治体が災害リスク削減の責任を負う
- ✓ コミュニティの災害リスク削減への参加
- ✓ 災害リスクとジェンダー平等はセットで扱う

## 2. 報告者の調査・実践から

### 3) 東日本大震災(2011年)

#### 東日本大震災からの復興の基本方針(2011年7月抜粋)

- ▶ 基本的考え方: 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。**
- ▶ 施策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
- ▶ 施策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
- ▶ 施策③ **地域経済活動の再生(農業)**  
⇒ 高齢者・女性の参画

# 防災基本計画(平成24年9月改定)

## 個別災害対策編(抜粋)

地域における生活者の多様な視点を反映した防災対策の実施により地域の防災力向上を図るため、地方防災会議の委員への男女共同参画その他の多様な視点を取り入れた防災体制を確立する必要がある。

- ① **防災活動** ⇒ 防災知識の普及・訓練に **男女のニーズの違い・災害時要援護者への配慮**、自主防災組織への **女性の参画促進**
- ② **避難場所の運営管理** ⇒ 運営に **女性の参画**を推進、**女性のニーズ**への配慮(具体的内容記載あり)
- ③ **応急仮設住宅の運営管理** ⇒ **女性・災害時要援護者の参画**を推進、女性を始めとする生活者の **意見を反映**
- ④ **物資の調達供給** ⇒ **災害時要援護者等のニーズ・男女のニーズ**の違いに配慮
- ⑤ **地域の復旧・復興の基本方針の決定** ⇒ 復旧・復興のあらゆる場・組織に **女性、障害者、高齢者等の参画**を促進
- ⑥ **防災まちづくり** ⇒ 障害者、高齢者、女性等の **意見が反映**されるよう、環境整備に努めるものとする。

# 東日本大震災・被災3県自治体の 災害対応や復興計画策定への女性の参画

①避難所の運営組織、仮設住宅自治会の代表者  
⇒ 大半が男性

②震災対策本部の男女別人数(平均人数)

|               |            | 合計    | 女性   | 男性   |
|---------------|------------|-------|------|------|
| 全職員数          | 国の機関 (10)  | 59.0  | 2.7  | 56.3 |
|               | 県市町村 (161) | 114.8 | 32.0 | 83.4 |
| 管理職<br>(課長以上) | 国の機関 (10)  | 20.5  | 1.0  | 19.5 |
|               | 県市町村 (157) | 20.0  | 1.1  | 19.1 |

物事を決める  
場に、女性は  
5%のみ

③復興計画策定委員会への女性の参画(平均人数)

|            | 合計   | うち女性 |
|------------|------|------|
| 岩手県(11市町村) | 27.4 | 2.5  |
| 宮城県(16市町)  | 15.5 | 1.6  |
| 福島県(5市町)   | 17.4 | 1.8  |

女性11%、  
9自治体でゼロ

岩手県2人(18人中)  
宮城県1人(16人中)

# 被害の格差は社会によって作られる

例：震災後の女性の失業増加

根本原因 → ダイナミックな圧力 → 危険な状態

災害

ハザード

地震  
洪水  
高潮  
津波  
土砂崩れ

リスク = ハザード × 脆弱性

女性（非正規雇用の男性も）先に解雇され、貧困に陥りやすい

女性雇用者の54%が非正規（男性、19%）

女性の平均賃金は男性の約7割

母子世帯の平均所得（212万円）は、全世帯（564万円）の38%しかない

母子世帯の貧困率48%（全世帯、16%）

「男性稼ぎ主」を想定した「夫婦世帯」優遇システム

家族賃金

税金・社会保障  
— 配偶者控除

逆機能する社会保障（再配分後に貧困拡大）

雇用の非正規化

夫は外で働き、妻は家庭を守る

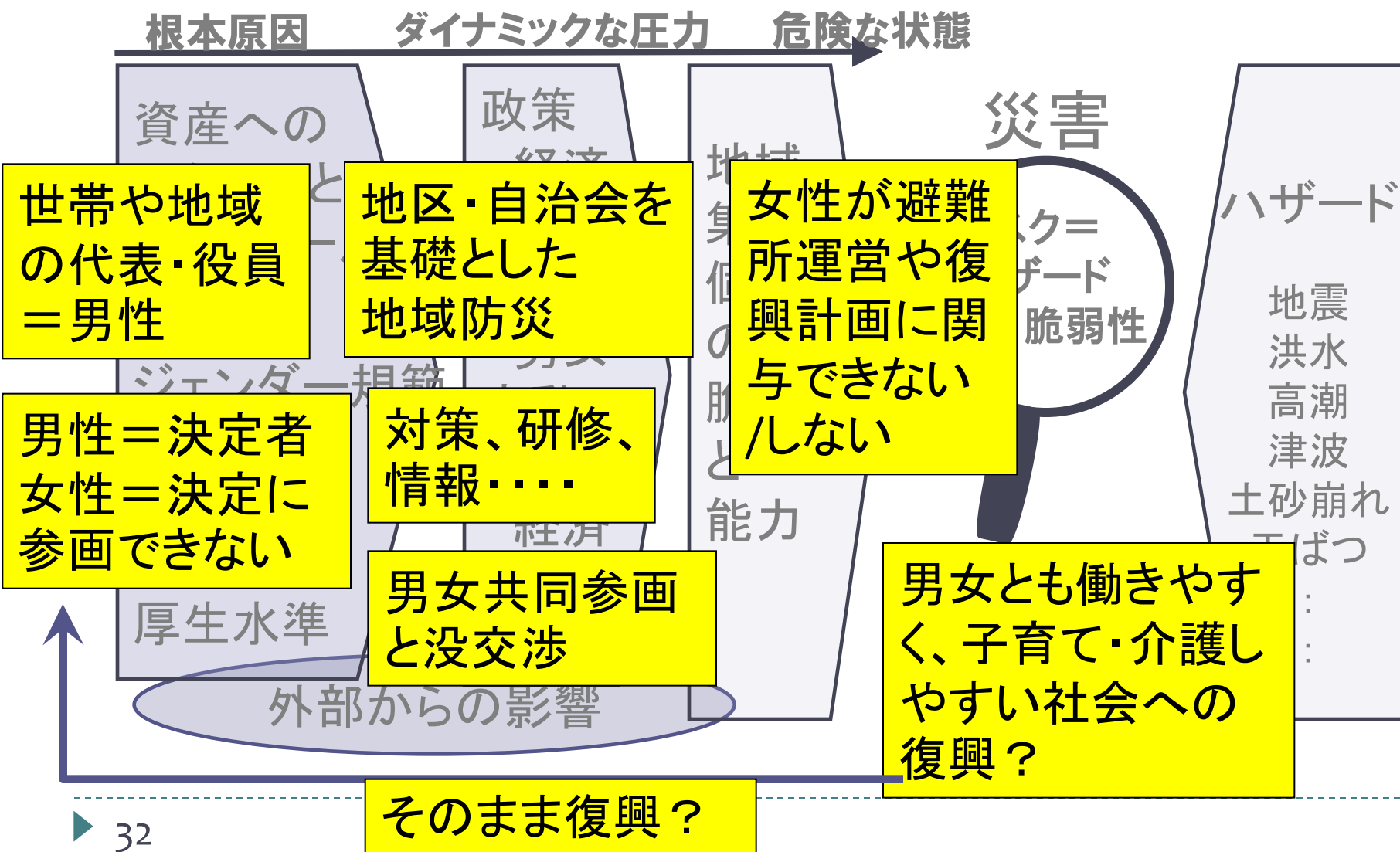
男性 = 主な稼ぎ手、女性の労働 = 家計補助

地位  
厚生水準

▶ 31 そのまま復興？

# 被害の格差は社会によって作られる

## 例：地域の自治と女性





### 3. 日本：防災・減災の研究と実践への ジェンダー視点の導入に関して

---

- ▶ どうすれば**ジェンダー**を可視化しつつ、**本質論・均質論**（女性＝脆弱、女性の特別なニーズ、女性の対抗戦略・能力）に**陥らず**、同時に**実務的なアジェンダ**を提示できるか？  
→**実務的課題**（地域防災）、**住民参加論**
- ▶ 計画策定への女性・脆弱性の高い集団の参加確保（女性の視点からの災害リスク削減）
- ▶ 専門知識のある女性の育成
- ▶ 意思決定レベルでの女性の参加（防災行政と地域自治）
- ▶ 分類学的（または状況分析的）脆弱性アセスメントへのジェンダーの視点の導入→**ジェンダー別の情報収集**
- ▶ 多セクター間の連携

# 脆弱性とレジリエンスから考える「災害に強い社会」

Adger, W., 2006, Vulnerability, Global Environmental Change 16: 268–281などを参考に作成.

脆弱性＝災害から影響を受けやすい状況 <人・集団>

ハザードを避けられる

立地、生活の場所、早期避難、警報・災害情報、エネルギー

⇒土地利用、防潮堤・避難タワーなど防災インフラ、避難訓練、防災知識

緊急対応、二次被害対応

⇒帰宅困難、避難所運営、避難環境、物資、健康、暴力、子育て・介護などの対策

復旧・復興、防災まちづくり  
⇒子育て・介護、産業、就業・収入、地域からの孤立、復興計画

被害を小さく留められる

早くより良い状態に回復できる

# 主な引用文献

---

1. Adger, W., 2006, Vulnerability, *Global Environmental Change* 16: 268–281
  2. Agarwal, B., 1990, Social Security and the Family: Coping with Seasonality and Calamity in Rural India, *The Journal of Peasant Studies*, 17 (3): 341-411.
  3. Agarwal, B., 1994, *A field of one's own: gender and land rights in South Asia*. Cambridge England New York, NY, USA: Cambridge University Press
  4. Enarson, E. & P. G. Dhar Chakrabarti, 2009, *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*, Sage.
  5. Enarson, Elaine & Lourdes Meyreles, 2004, International Perspectives on Gender and Disaster: Differences and Possibilities, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24(10/11): 49-93.
  6. Enarson, E., & B. Morrow eds., 1998, *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*, Praeger.
  7. Oliver-smith, A. & S. Hoffman, 1999, *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspectives*, Routledge
  8. Wisner, Ben et al, 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. 2nd Ed. London: Routledge.
-

# 主な引用文献

---

1. 池田恵子、1996、「ジェンダーと災害 ～バングラデシュのサイクロン対策」、『ジェンダーから世界を読む』 関啓子・木本喜美子編 明石書店 121-147頁
2. 池田恵子、2010、「ジェンダーの視点を取り込んだ災害脆弱性の分析：バングラデシュの事例から」、『静岡大学教育学部研究報告—人文・社会科学篇』、第60巻、1-16頁
3. 池田恵子、2011、「災害脆弱性のジェンダー格差のその克服—バングラデシュ・チョコリア郡の事例に見る地域防災の可能性」、『環境社会学研究』（環境社会学会）、第17号、111-125頁
4. 池田恵子、2012、「ジェンダー・多様性の視点に基づいた救援・復興—東日本大震災の経験からみた課題」『日本地震工学会誌』第17号、68-71頁
5. 池田恵子、2012、「女性の視点による被災者ニーズの把握— 東日本大震災における活動経験の聴き取り調査から—」『国際ジェンダー学会誌』第10号、9-32頁
6. 池田恵子、2014、「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～」、『ジェンダー研究』、第17号、1-12頁
7. 池田恵子、2015 予定、「『災害時におけるジェンダーに基づく暴力』研究 —海外の動向と今後の展望」、『国際ジェンダー学会誌』第12号、5—20頁