

## 災害リスク削減のジェンダー主流化——バングラデシュの事例から

池田 恵子

災害時には、男女の被災や復興の経験は異なり、女性の犠牲者は男性より多い傾向がある。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と報告されている。災害脆弱性のジェンダー格差を解消するには、資源や機会へのアクセスとコントロールの不平等や、それを継続させている社会経済面の諸政策を見直し、ジェンダー規範に挑まねばならない。本稿では、災害リスク削減のジェンダー主流化により、災害脆弱性のジェンダー格差を有効に解消するという課題を、バングラデシュを事例に考察した。バングラデシュでは、1990年代に災害対策が転換され、堤防などの構造物に費やされてきた膨大な開発資源が人間開発や農村開発に振り分けられ、女性や貧困層の災害脆弱性や対応能力への直接的な働きかけが可能になった。「兵庫行動枠組」の国別進捗報告の考察とチョコリア郡における調査から、地域での実践レベルでは住民参加型の災害リスク削減計画立案においてジェンダーの視点が反映される仕組みが、政策レベルでは各開発セクターに災害リスク削減とジェンダー平等の両方を主流化させる手法が、それぞれ確立される必要があることを指摘した。

キーワード：災害、バングラデシュ、ジェンダー主流化、脆弱性、リスク削減

### 1. はじめに

2回の国連防災世界会議（1994年：横浜市、2005年：神戸市）を経て、災害対策の焦点は「ハザード（災害を引き起こす自然の破壊力）の工学的な制御＋被災後の大量の人道支援」から「災害リスク削減」へと移った。災害リスク削減とは、持続可能な開発の広い文脈の中で、社会に存在する脆弱性や災害リスクを最小限にし、あるいはハザードの影響を避ける（防ぐ）ための活動や制度形成を指す（UNISDR 2004, p. 3）。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。そこにさらにジェンダー平等の視点を組み込むことが、すなわち災害リスク削減のジェンダー主流化であるが、二つの主流化が重なればますます形骸化しやすいことは容易に予想される。

災害リスク削減の共通指針として第2回国連防災世界会議（2005年）で採択された「兵庫行動枠組（2005-2015年）」では、ジェンダー平等の促進が災害リスク削減を有効に推進するために不可欠な横断的課題の一つとして強調されている。災害リスク削減におけるジェンダー視点の重要性を政策において指摘する国は急速に増加しているが、具体的な政策・事業が取られた国は少ない。

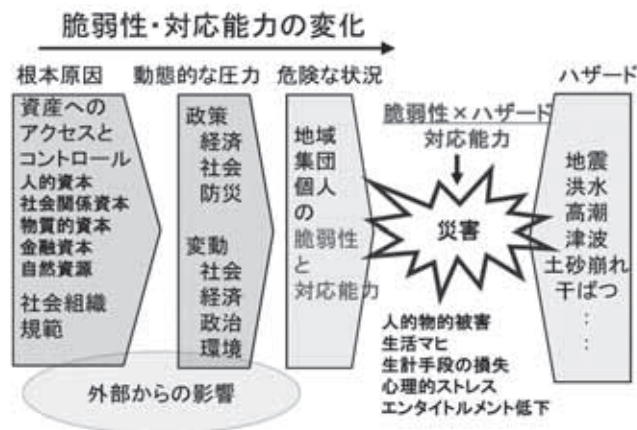
本報告では、バングラデシュを事例に、災害リスク削減のジェンダー主流化が災害脆弱性のジェンダー格差を有効に解消するための課題を考えてみたい。バングラデシュは、「ハザードの工学的な制御＋被災後の大量の人道支援」から「災害リスク削減」へと災害対策を転換させ、早いうちからジェンダーの視点を導入してきた。2007年に「兵庫行動枠組」の第1回進捗報告が行われた際、ジェンダー課題への取り組みについて具体的な報告をした8カ国（報告書を提出した61カ国中）の一つであった（GDN 2009, p. 12）。政策転換は、大きな成果をもたらした。1991年に13万8,000人の死者・行方不明者を出したサイクロンによる高潮災害では、すべての年齢層で女性の方が死亡率が高く、20-49歳で女性の死亡率は男性の4-5倍に達した（池田 1996, pp. 127-128）。しかし、2007年の同規模のサイクロンでは、死者・行方不明者数を約4,200人ととどめることができた。さらに、性別の犠牲者統計は得られないものの、男女の死亡率の格差は改善されたことが示唆されている（Paul 2009, 2010）。

## 2. 災害リスク削減のジェンダー主流化とは

### 1) なぜ必要か——災害脆弱性のジェンダー格差

男女は、災害への備え、被災直後の対応や復興などの各場面で異なる経験をし、異なるニーズを持ち、時として被害の程度にも男女差が見られる。女性の間でも災害経験は多様であるが、海外や日本の大災害の事例研究などから、いくつかの共通した傾向を指摘できる。1) 災害で女性が男性より多く死亡している。1981年から2002年までに発生した4,605件の災害（141カ国で発生）をマクロな国別人口動態統計に依拠して分析したエリック・ノイマイヤー（Eric Neumayer）らによれば、災害により女性が男性より多く死亡し、大災害ほど犠牲者数の男女差が大きく、女性の社会的地位が高い国ほど災害の犠牲者数の男女差は小さい（Neumayer and Plümper 2007）。2) 災害時には性別役割分担が強化されやすいため飲料水・燃料の収集や家族の世話が困難になる中で女性の労働負担が増加し、住居や雇用など復興資源へのアクセスが女性に不利になりやすく、3) 女性や女兒への暴力・DVが増加する。4) 女性たちは地域社会や家庭において災害の防止や復興に重要な役割を果たしているにもかかわらず、公的な防災や復興の場から排除されがちである（Enarson and Morrow eds. 1998; Enarson and Chakrabarti eds. 2009ほか）。

同一地域内あるいは世帯内でさえ被害に差が生じるのは、社会を構成する集団や個人の間で災害脆弱性と対応能力（レジリエンス）が異なるからである。ワイズナーら（Wisner *et al.* eds. [1994] 2004）は、災害とは何かを問い直す図式（図1）を提示する中で、脆弱性を「自然災害のインパクトに備え、対処し、抵抗し、それから回復するための能力に影響を与える個人あるいは集団の特徴と状況」と定義した。災害研究と気候変動・飢饉研究など周辺諸研究領域における脆弱性の定義の多様性を論じたアッジャー（W. Adger）によると、脆弱性の定義には次の三つの構成要素が含まれているという共通点が見られるという。すなわち、①衝撃や外的ストレスに「晒される度合い」（いかなる規模、頻度、期間でどのような内容の衝撃に遭遇するか）、②「被害をこうむる度合い」（衝撃に遭遇したとして、どのような影響を受けるか）、③「適応する能力」（その影響を吸収して対処する可変性）である（Adger 2006, p. 270）。一方、対応能力は、「ハザードに潜在的に晒されたシステム、コミュニティや社会が、その機能や構造を維持するために抵抗・変化しつつ適応する能力」（UNIRDR 2005, p. 4）であり、災害の被害を回避したり脱出したりする過程を明らかにするには欠かせない視点である。しかし、対応能力は



出典：Wisner, B., et al. eds. [1994] 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, p.51より筆者作成。

図1 災害とは何か

何によって構成されるか、どうすれば維持・増大できるのかなどについて共通の理解はまだない。また、その定義には、対応能力を脆弱性の単なる裏返しと解釈するもの、どちらかがどちらかの一部を構成するとしたもの、両者を独立した概念とみなすものなど多様性が見られ、議論は拡散したままである (Manyena 2006)。

物理的な加害力としてのハザードそのものは人的物的被害と同義ではなく、脆弱性と対応能力を介して始めて生活における具体的な被害状況へと翻訳される。すなわち、「災害リスク＝脆弱性×ハザード／対応能力」と表すことができる。防災インフラの整備を通じた工学的な災害管理だけでは、ハザードの制御によって「晒される危険性」を緩和することはできるが、「被害をこうむる度合い」や「適応する能力」に直接働きかけることは困難である。

ワイズナーらによる「脆弱性の進行」の枠組み (図1) (Wisner *et al.* eds., [1994] 2004, p. 51) を用いて、地域や世帯の内部で男女別に脆弱性が分配される様子を次のように説明できる。制度化されてきた慣習、権力配分、資源配分のあり方が女性にとって不利であるという大状況で (「根本原因」)、開発やグローバル化の進展がその格差を拡大するか少なくとも十分には改善しない (「動的な圧力」)。その結果、女性が男性より「危険な状況」に暮らしている。すなわち、災害脆弱性と対応能力は、地域社会でジェンダー化されて構築される。こう考えるなら、男女に普遍的または本質的な災害脆弱性は存在しないし、特定の女性集団にある時点で見られる脆弱性は必ずしも継続しない。脆弱性と対応能力は、各集団や個人のおかれた状況——ジェンダー、年齢、健康状態、障がいの有無、階級、エスニシティ、出入国管理上の地位など多様な要因に影響され、災害の種類と地域社会の文脈で決まる (Wisner *et al.* eds. [1994] 2004, pp. 11-13)。

災害脆弱性のジェンダー格差を解消するには、資源や機会へのアクセスとコントロールの不平等そのものや、それを継続・悪化させている社会経済面の諸政策を見直し、ジェンダー規範に挑まねばならない。災害被害は局地的に現れるが、当該地域の災害脆弱性のジェンダー格差は、多くの場合国家レベルの政策やグローバルな政治経済的構造から影響を受けている。あらゆる政策・事業において災害リスク削減とジェンダー平等を主流化するとは、災害脆弱性のジェンダー格差を生み出す日常に潜む要因を地

域レベルからグローバルなレベルまで視野に入れて明らかにし、それを修正する作業だと言える。

## 2) 災害リスク削減のジェンダー主流化の課題

災害リスク削減は、重層的な空間スケール（個人・世帯、コミュニティ、行政区分、国家）、複数の社会経済セクターと多様なステークホルダーを巻き込んだ活動である。「兵庫行動枠組」は、災害リスク削減を推進するために、図2に示した3つの戦略目標とそれを達成するための5つの優先行動を掲げている。5つの優先行動は、それぞれ、災害リスク削減を実現させるための政治過程、科学技術、教育・文化、開発過程、人道・復興支援の側面と言い換えることができる（UNISDR et al. 2009, pp. 22-23）。これら重層的な空間スケールや側面を含む「すべての災害リスク管理に関する政策や計画、その策定にかかる意思決定過程にジェンダー視点を統合し」、「文化的多様性、年齢や脆弱な集団に配慮する」ことが求められている（UNISDR 2005, p. 4）。

2009年4月に北京で開催された「ジェンダーと災害リスク削減に関する国際会議」の議論（UNISDR et al. 2009, pp. 28-30）や、災害とジェンダーについて先駆的な研究や政策提言を行ってきたエナソン（Enarson 2009）らによると、災害リスク削減のジェンダー主流化の具体的な政策・実践指針には、以下のものが含まれる。1) 災害リスク削減、気候変動、貧困削減とジェンダー課題を担当する省庁間の連携と協力を強化する、2) 開発政策（計画・戦略）をレビューし、ジェンダー視点を統合する、3) 災害の情報や警報に男女が平等にアクセスできるようにする、4) 災害に関するジェンダー別統計・情報を整備する、5) ジェンダー視点に基づいた脆弱性と対応能力の分析を行い、それに基づいて国家・地域レベルの災害リスク削減計画を作る、6) 災害予防・緊急救援のシステムに男女の異なるニーズを取り込む、7) 人道支援の実務に女性を増やす、8) すべての開発セクターにジェンダーの視点を統合するために国家機構の能力を向上させる、などである。

災害リスク削減のジェンダー主流化は、開発一般へのジェンダー主流化で指摘されてきたのと同じ問題をはらんでいる。すなわち、ジェンダー視点の主流化が制度化されることによって、却ってその理念が脱政治化されるかもしれない（Cornwall, Harrison and Whitehead eds. 2007）。大災害は開発の成果

戦略目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) 全てのレベルで、持続可能な開発のための政策と計画に災害リスクの視点を統合し、災害の予防・軽減・備え・脆弱性の軽減に特に重点を置く。</li> <li>b) 災害への対応力を体系的に高めるため、全てのレベル、特にコミュニティで、制度、仕組み、及び能力を開発・強化する。</li> <li>c) 被災したコミュニティの復興に際し、緊急時の備え、応急対応、復興の設計、実施に災害リスク削減アプローチを計画的に取り入れる。</li> </ul>
優先行動	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 災害リスク削減が、国家・地域の優先事項であることを保障する</li> <li>2) 災害リスクの特定、評価、監視と早期警戒を強化する</li> <li>3) 災害に強い文化を構築するために、教育と訓練を強化する。</li> <li>4) 主要な開発セクターに潜在する災害リスクを削減する</li> <li>5) 災害への備えを強化する</li> </ul>

出典：UNISDR 2005, *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities in Disaster*, Geneva: UNISDR.

図2 兵庫行動枠組みの骨子

達成を阻むため、セクター政策に災害リスク削減を主流化することは、官僚に受け入れられやすい。しかし、ジェンダー主流化については、セクター官僚が同様のオーナーシップを抱くことは難しいかもしれない。地域レベルの災害リスク削減は、主に住民参加型の査定計画立案手法で行われる。既存の権力関係において女性が発言や意思決定の点で周辺化された状況が放置されたまま住民参加型手法が形式的に導入されるならば、「住民全員の決定」というお墨付きを与えられて不平等が維持される (Cooke and Kothari 2001) ことさえあるだろう。男女間の権力や資源の不平等な配分、すなわちワイズナーらのいう「根本原因」や「動態的压力」に挑むことは、容易ではない。

「兵庫行動枠組」の第3回進捗報告(2009-11年の進捗を報告)によると、ジェンダー課題を災害リスク削減に取り込むことに実質的な成果があったと報告した国は133カ国の26%に過ぎず、災害リスク削減とジェンダー平等が政策理念レベルにおいてさえ関連付けられていない国もあった。早期警戒や備え、応急対応など狭義の防災分野だけにジェンダーの視点が導入される——例えば避難シェルターにおける女性のニーズへの対応に代表されるような——にとどまる傾向がある(同133カ国の39%)。ジェンダー別の脆弱性と対応能力の分析が行われた国は15%に過ぎなかった (UNISDR 2011, pp. 94-96)。また、これまで報告された実践事例では、地域レベルで国際機関や援助機関の資金によって単発の開発事業として行われた試み、とりわけ被災したコミュニティの復興を契機としたものが多く、国家レベルのマクロな開発政策や個別開発セクターを対象とした事例は、あまり見られていない (UNISDR 2007)。

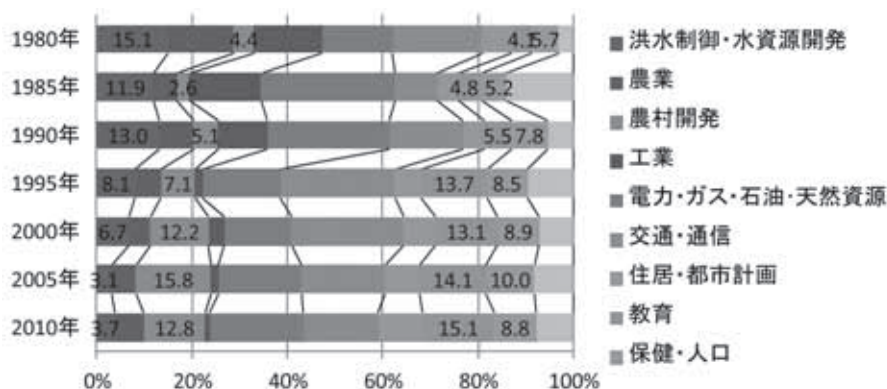
### 3. バングラデシュにおける防災政策の転換

バングラデシュは、1990年代以降、災害対策の方針を大きく転換させた。東パキスタン時代以来、災害対策の中心は洪水対策であり、堤防建設と水利施設(洪水制御・排水・近代稲作用灌漑の用途を兼ねる)がその主力であった。東パキスタン独立当時(1947年)に12kmに過ぎなかった堤防の総延長は1980年代後半には7,555kmに及び、水利施設は全国で8,000を数えた(内田 1998, p. 106)。

しかし、1987、88年と続いた大洪水を機に土木工学的な洪水制御と災害後の大量の救援からなる災害対策の限界と弊害が指摘される。代わって「洪水との共生」を理念とした非構造物アプローチの必要性が盛んに議論された。1990年代半ばから今日見られる住民参加型の地域防災が、2000年代になってからは災害リスク削減が主流となった。

地域レベルでは、災害予防、警報伝達・避難誘導、避難施設の管理は行政と住民によって担われることとなった。1997年の防災通達(Standing Order on Disaster, 2010年改訂)により、地域防災を推進する機構として地方自治の各レベルに防災委員会が導入され、末端の行政区分ユニオンではユニオン防災委員会(Union Disaster Management Committee, UDMC)が結成された。規格化されたコミュニティ災害リスク査定(Community Risk Assessment, CRA)と災害リスク削減計画策定の手法が導入され、リスク削減活動の計画・実施のための基金も確保された。2011年現在、全国644のUDMC(全国にユニオンは4,400ある)が災害リスクを査定し、それに基づいて全国延べ6万件の小規模なリスク削減事業が実施されてきた(Disaster Management Bureau 2011, p. 9)。

多くの開発NGOも地域防災事業を展開している。UDMCを支援し、あるいはユニオン内の集落を単位に独自の防災住民組織を設置し支援している。こうしてバングラデシュでは、防災の行政的取り組みが村落から国家のレベルまで整備され、洪水やサイクロンの常襲地域には複数の防災住民組織が存在することとなった。それらの住民組織を推進主体として、災害リスク削減の政策理念は、地域レベルで国



出典：External Resources Division, Ministry of Finance, 2011, *Flow of External Resources*, Table 16.0-18 Annual Development Programme (ADP)- Yearwise Original & Revised Allocation and Utilization (URL: [http://www.erd.gov.bd/index.php?option=com\\_content&task=view&id=245&Itemid=263](http://www.erd.gov.bd/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=263), last accessed on 2012/01/02) より筆者作成。予算の補正配分額から算出した。

図3 バングラデシュにおける年次開発支出のセクター別予算配分比率（1980-2010会計年度）

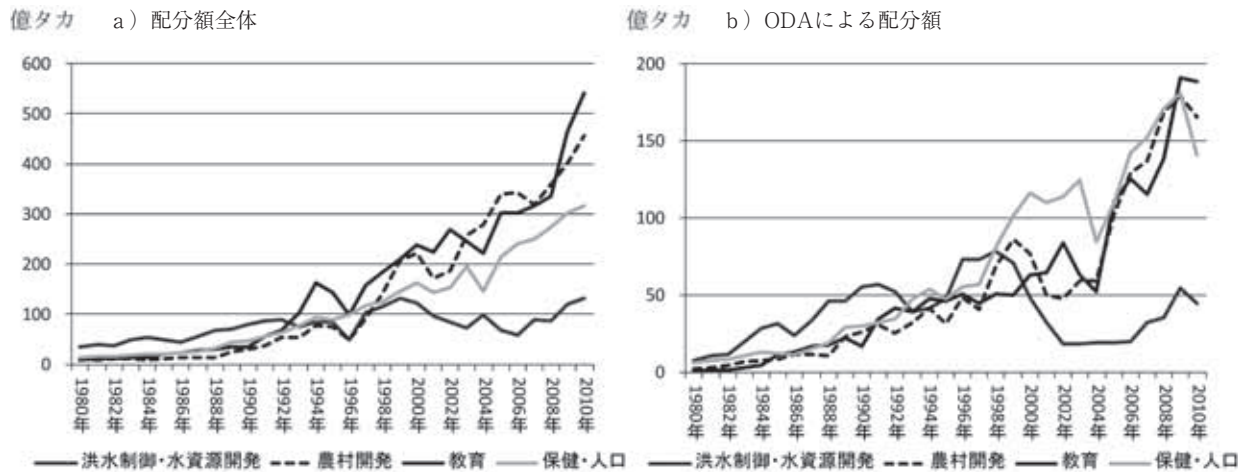
家開発政策レベルよりも先に実体化することとなった。

2005年、包括的防災プログラム（Comprehensive Disaster Management Program）が開始され、災害リスク削減をマクロレベルでも各開発セクターの政策に主流化し、開発が災害リスクの軽減に貢献するか、少なくとも開発が災害リスクを増大させないことが目指された。

このような防災政策の大転換の背景には、2回の国連防災世界会議で採択された「横浜戦略」や「兵庫行動枠組」だけではなく、ミレニアム開発目標や貧困削減戦略書（PRSP）の導入などに代表される開発パラダイムの全体的なシフト、すなわち人間開発の強調がある。

年次開発プログラムのセクター別予算配分割合にも、このことが顕著に反映されている（図3）。工学的な治水対策が災害対策と同義であった1980年代、洪水制御・水資源開発セクターの予算配分は開発予算の10%から15%を占めていたが、その後急速に減少し、2005/06年度以降には3%台に過ぎなくなった。また、地域レベルの防災委員会の活動を支援する食糧・防災省の開発予算は2010/11年度には全体の1.0%にも満たなかった（Food For Workを含めると開発予算の3.7%）。一方、人々の脆弱性の改善と対応能力の向上に直結すると思われる教育セクターと保健・人口セクターを見ると、1980年代には、それぞれ4.1%と5.7%（1980/81年度）、4.8%と5.2%（1985/86年度）という低水準であったが、1995/96年度以降は、教育13-15%、保健・人口8-10%とこの二つの社会開発セクターを合わせて、開発予算の20-25%を占めるようになった。また、農村の基礎的インフラ（交通・通信・産業基盤の整備）や雇用創出・小規模金融による貧困緩和は、貧困層の脆弱性の改善と対応能力の向上に貢献すると考えられる。これらの事業を所掌する農村開発セクターの予算配分割合は、1980年代の2-4%台から大きく増え、2000年以降は12%以上となった。

図4は、年次開発予算における洪水制御・水資源開発、農村開発、教育、保健・人口の各セクターへの配分額の推移を示したものである。配分額全体（図4のa）、ODA（食糧援助と商品援助は除く）の配分額（同b）ともに、1990年代前半までは洪水制御・水資源開発セクターへの配分額が農村開発、教育、保健・人口の3セクターを上回っていたが、それ以降は逆転している。なお以上の数字には、大災害が起こるたびに世界各国や国際機関から提供されてきた巨額の緊急援助は含まれていない。



出典：図3に同じ。

出典：図3に同じ。

図4 バングラデシュの年次開発予算における洪水制御・水資源開発、農村開発、教育、保健・人口の各セクターへの配分額の推移（1980/81-2010/11会計年度）

前述のとおり、バングラデシュではハザードの規模に対して人的被害が縮小するという成果が見られている。筆者は、その最大の要因は、教育や保健に関する基礎的社会指標や貧困率の改善に代表される人間開発状況の向上がジェンダー格差の解消を伴いながら生じたこと、および農村の基礎的なインフラの整備に求められると考えている。1991年から2009年の間に、女性の平均寿命は男性よりも長くなり（男性は56.5歳から65.6歳に、女性は55.7歳から68.0歳に延びた）、成人識字率の格差は縮小し（男性は43.3%から63.4%へ、女性は25.8%から54.7%へ）、初・中等就学率は2000年代に入ってから女子の方が男子よりも高い状態が続いている（BBS 2009, p. 6, 9）。

#### 4. 災害リスク削減とジェンダー平等の主流化の実際

##### 1) マクロな開発政策レベル

2010年に策定された「国家防災計画（2010-2015年）」は、災害リスク削減の開発への主流化と脆弱性の高い地域・集団の脆弱性緩和を明確に目標に掲げている。また、PRSPと相互に参照しあっている。PRSPの政策マトリクスに「貧困削減のための包括的災害リスク管理」が設けられ、「食料の安全保障」、「災害リスク管理のためのICT活用」、「脆弱性とリスクに対する女性の社会保護の改善」が特に災害リスク削減に関連の深い分野として指摘されている（Disaster Management Bureau 2010, pp. 26-27）。

災害リスク削減を政策立案過程に組み込む手法も確立された。すべての開発案件は、計画段階で災害インパクト査定（DIA）を行い、国家経済評議会執行委員会（ECNEC）の認可を受ける際に、事業実施によって災害リスクが高まる潜在的可能性がないかまたはその対策が取られていることを明示し、また災害リスク削減に貢献するメカニズムを案件形成段階で示すことが義務付けられた（Disaster Management Bureau 2010, pp. 39-40）。

各省庁は、災害リスク削減のフォーカル・ポイントを配置して、食糧・防災省の支援の下で政策と事業をレビューし、担当セクターにおける災害リスクを査定してこれを削減するための計画を策定する。

女性子ども省は、食糧・防災省と協働し、各開発セクターの災害リスク削減計画の策定と中央・地方行政レベルの防災委員への研修に際して女性と子どもの権利の視点から助言を行う（Disaster Management Bureau 2010, p. 132）こととされている。これまでに12のセクター（教育、水資源、女性、防衛、水産・畜産、エネルギー・資源、環境、農業、保健、小規模家内工業など）で災害リスク削減が組み込まれることとなった。その結果、次のような具体的な政策の変化が見られた。農業普及や保健ソーシャルワークなど直接的な対住民サービスを行う部署では、該当セクターにおける災害リスクに関する内容が住民向け研修に組み込まれた。農業保険スキームが小中規模農家に適用されることになり、高潮災害のリスクが高い沿岸地域では、塩分に強い品種の稲が導入された。女性世帯主や貧困層への雇用創出や給付などのセーフティネットの充実が図られた。教育分野では、2年生と7年生（2010年より義務教育は8年間）の学習内容に災害と気候変動のリスク削減が含まれることとなった（Disaster Management Bureau 2011, pp. 3-6）。しかし、これらの政策の策定段階で、ジェンダー視点を取り入れた脆弱性分析が行われたのか、またはそれまでに各開発セクターで災害リスク削減と関係なく進められていたジェンダー主流化の情報が活用されたのかなどは、明らかではない。

## 2) 地域レベル

地域レベルでは災害リスク削減にジェンダー主流化のための具体的な方策が採られている。東南部のベンガル湾岸沿いにあるチョコリア郡における調査（1992年4-5月および2008年2-3月実施）から、地域レベルでの災害リスク削減の諸活動が男女の災害脆弱性の改善をもたらしているかどうかを見てみよう。チョコリア郡はたびたびサイクロンの被害を受けてきた。筆者は、1991年と2007年のサイクロンの後に、郡の同一地域を訪問した。2008年の調査では、チョコリア郡の8ユニオンにおいてUDMCとサイクロンの高潮警報伝達避難誘導ボランティア（Cyclone Preparedness Program, CPP）、および開発NGOによって支援されている防災住民組織のメンバー男女と一般住民にインタビューを行った。また、災害リスク削減のための開発事業の実施について、UDMCや各防災住民組織の災害リスク削減ワークショップの記録や報告書から把握した。UDMCとCPPはユニオン全体（1ユニオンの平均人口約3万人）を活動対象とする。NGOが支援する防災住民組織は200から500世帯の集落を対象



チョコリア郡UDMCの月例集会の様子。この日の議題は、男女防災ボランティアの選出について。



チョコリア郡A集落の防災住民組織の集会。組織メンバーの半数は女性。この日の議題は、リスク削減のための事業の選択について。

写真1 防災住民組織の活動の様子（コックスバザール県チョコリア郡にて2008年筆者撮影。）



に活動していた。NGOの支援による防災住民組織の多くは2005年前後から活動を開始していた。

地域レベルにおける災害リスク削減のジェンダー主流化の具体的な活動とは、第一にUDMCや集落単位の防災組織への女性の参加促進、第二に地域の災害リスク査定と災害リスク削減計画への女性の視点の反映である。

2008年現在、UDMCや防災住民組織の構成員は、少なくとも3分の1程度は女性であった。UDMCの女性構成員は、村議会の女性議員（12議席中3議席が女性に留保）、貧困層女性の代表（多くの場合NGOが支援して形成した貧困女性グループのリーダー）、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らである。男性構成員は、村議会議長・議員、教員、地域の伝統的なリーダーや宗教指導者、農民組合・貧民組合の代表などからなる。1997年の政府防災通達では、UDMCの構成員に「女性の代表を含む」と記されただけであった。そのため当時は、防災委員10数名から20名ほどのうち、村議会の女性議員しか女性がいなかった。1992年の調査時にはUDMCはまだ存在せず、地域レベルの災害関連組織はCPPしかなく、そこに女性の姿は皆無であった。NGOの支援による防災住民組織には、その構成員の40%を女性とする、または男女比を半々にするなどの規定があり、大体その通りに実行されている（池田 2011、p. 117）。

防災の専門職または農村レベルでの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CPPは、高潮の危険がある32郡の274ユニオンで結成され、活動単位であるユニットは2,845ある（Bangladesh Red Crescent Society 2007）。1972年に1ユニット男性5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。1980年に2人の女性ボランティアが応急手当と警報伝達の役割で加わったが、なり手となる女性が少なく、1991年の大サイクロン時には女性ボランティアの活動は見られなかった。2006年に1ユニット男性10人と女性5人を採用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（写真2）。

1991年のサイクロン災害で女性が多く犠牲になった一因は、女性に警報が伝わりにくかったり、公的な（すなわち男性の）空間とみなされがちな避難所へ行くのを女性がためらったりしたことであった。女性の防災委員と警報伝達ボランティアが直接女性たちに警報を伝え避難を誘導することで、女性住民

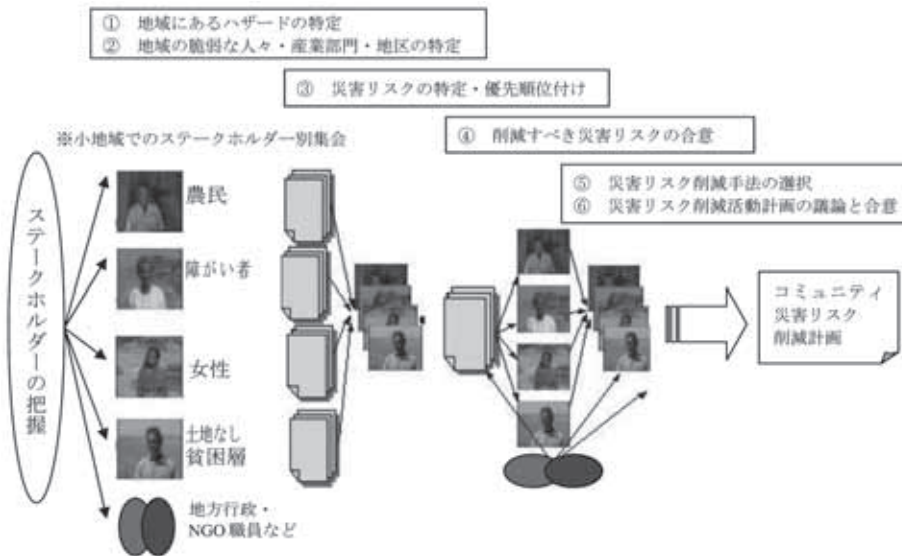


応急処置の担当者



警報伝達の担当者

写真2 サイクロンの高潮警報伝達避難誘導ボランティア（CPP）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。）



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。  
注) 地域によっては、ステークホルダーを形成する職業集団は異なる。地方行政や開発事業に従事するNGOフィールドワーカーは二次的ステークホルダーとして住民を支援する。

図5 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

が避難しやすい状況を作り出すことに大きく貢献したと思われる。UDMCやCPPのメンバーである女性たちは、2007年のサイクロン災害時にいかに自分たちが集落の女性たちの避難を助けたか、また避難所で女性たちの側にいて安心させることができたかを誇らしげに語った。しかし、女性が防災の現場に必要なとみなされるのは、主として警報伝達や避難の誘導などである。災害後の復興の資源を分配したり、災害リスク削減のための事業実施の意思決定をしたりする場では女性は男性と同等に活動する機会を与えられているとは言えない。

災害リスク査定と地域災害リスク削減計画の立案は、ユニオンレベルでUDMCが住民と共に行う。査定から事業実施までの過程では、まず、地域におけるハザードとその被害、地域内の脆弱な集団を特定する。そして対処すべき災害リスクの優先順位付けをつける。そのうえで、災害リスクを削減するための行動計画を住民自身が地方行政と共同で決定する（図5）。

地域防災に関するマスタープランの位置を占める包括的防災プログラムでは、「災害リスク削減にジェンダー平等と社会的包摂は必要不可欠である」と明言されている（Ministry of Food and Disaster Management 2007, pp. 56-57；Directorate of Relief and Rehabilitation 2009, pp. 15-20）。その理由は、「明確な性別役割分担があり、男女による資源や意思決定へのアクセスが異なるので、災害リスクもまたジェンダーによって異なり、男女の災害経験も違ったものとなる」からであり、その結果「社会全体が災害の被害を受けるが、社会的な地位と性別によって最も影響を受けるのは女性と少女である」「女性は男性と同様、社会的に排除された人々は社会的に重要な地位にある人々と同様、災害に強い地域社会の構築について発言する権利をもつ。彼ら／彼女らが社会的に排除されまたは経済的政治的に周辺化されていることから、社会において有意義な役割を果たすことは容易ではないため、災害リスク削減に貢献できるよう支援されねばならない」としている。

食糧・防災省は、災害リスク削減ワークショップのファシリテーター向けに約100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」(Directorate of Relief and Rehabilitation 2009)を作成している。女性が意見を言いやすいよう男女別・障害者や高齢者の集會が行われ、別々にハザードやリスク、脆弱性の分析を行ったうえで改めて全体の集會を行い、最終的に災害リスク削減の行動計画を作る際にも、男女双方のニーズが取り入れられるよう、工夫されている(図5)。

調査対象である8のUDMCすべてで災害リスク削減計画が作られた。対処すべき災害リスクとして住民が選択したのは、サイクロンや突発洪水による農地や家屋の被害、サイクロンの高潮による塩害などであり、堤防の補修や水路の掘削、植林などのインフラ整備事業が災害リスク削減の行動計画として採択された。災害リスク削減ワークショップ記録や報告書からは、女性だけの議論の場が設けられ、女性が意見を表明したことがうかがえる。しかし、女性の視点による災害リスクや女性の防災ニーズが議論されることはめったになかった。例えば安全や暴力、災害時の就労機会の問題、女性が主に担う災害時の安全な飲用水や燃料の確保などの問題は、災害リスク削減ワークショップで指摘されることはほとんどなかった。これに対してNGOによって支援されているある集落の防災住民組織が行った災害リスク査定では、植林やサイクロン襲来に備えるキャンペーンと並び、婚礼時の持参金であるダウリをなくす活動(貧困層が借金をして持参金を工面することで災害に対してさらに家計が脆弱になることを避ける)や、歩行が困難な障がい者のいる世帯の屋敷地を優先的に土盛りすることが災害リスク削減の活動計画として採択された。

## 5. おわりに

バングラデシュでは、「兵庫行動枠組」に準拠し、政策レベル・地域レベルの両方で、他国に先駆けて災害リスク削減にジェンダー視点が主流化されてきた。それが可能となった前提として、1980年代からの災害対策が転換され、堤防などの構造物に費やされてきた膨大な開発資源を人間開発や農村開発に振り分けられたことが指摘できる。女性や貧困層の災害脆弱性や対応能力に直接働きかけることができるようになった。

災害リスク削減のジェンダー主流化は、政策レベルよりも地域における実践のレベルで具体的な成果をもたらしてきた。地域の防災組織や防災実務者に皆無であった女性が増え、地域防災を住民男女双方が担うようになったことによって、地域全体の避難状況が改善された。今後、警報の伝達や女性の避難補助を超えた多様な活動にも女性が参加し、発言権を得ていくことが必要である。

一方で、地域の災害リスク削減計画の策定過程に男女が共に参加し、ジェンダー別の災害リスク査定が行われるだけでは、脆弱性のジェンダー格差の解消に有効に結びつかないことも明らかになった。考えられる理由は以下のとおりである。第一に、社会制度や慣習、経済・政治へのアクセスの不平等に根付いた構造的なジェンダーの不平等が、災害リスク削減の課題として地域社会に認知されていない。女性の被災経験に基づくニーズを「災害リスク」または「被害」として議論の対象に含めることについて地域全体の承認が得られるためには、災害リスク削減におけるジェンダー平等とは何かを明確に示す指針を共有することが重要である。また、災害リスクの分析に女性の参加を確保するだけでなく、ジェンダーの視点に基づいた分析を徹底する必要がある。

第二に、住民参加型の分析手法が形式化され、公式なものとなればなるほど、女性のニーズが表明さ

れにくくなる。フォーマルな雰囲気には支配されるUDMCのリスク査定ワークショップでは、女性だけの議論の場が設けられ、女性が意見を表明しやすいよう工夫されていても、女性の視点からの災害リスクやニーズが議論されることはめったになかった。集落を単位として活動する住民防災組織において、持参金が災害リスクと結び付けられて考えられたのと対照的である。この防災住民組織のすべての活動は顔見知りの間で行われ、それぞれの世帯の暮らしや家族についての情報が参加住民に共有されている。日常の暮らしの中にある人々の関心事や課題が参加住民に共有されたうえで、それが災害への強さ・弱さと結びついているかどうかを考える方法で脆弱性分析が行われることが必要であろう。

(いけだ・けいこ／静岡大学教育学部教授)

## 参考文献

- 池田恵子「災害脆弱性のジェンダー格差とその克服——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』17（2011）：pp.111-125。
- 池田恵子「ジェンダーと災害——バングラデシュのサイクロン対策——」関啓子・木本喜美子編『ジェンダーから世界を読む』明石書店、1996年。
- 内田晴夫「バングラデシュの自然と援助」佐藤寛編『開発援助とバングラデシュ』アジア経済研究所、1998年。
- Adger, W., "Vulnerability". *Global Environmental Change*. 16 (2006): pp. 268-281.
- BBS (Bangladesh Bureau of Statistics). *Statistical Yearbook of Bangladesh*. BBS, Government of Bangladesh, 1991.
- . *Facts and Figures of Gender Compendium of Bangladesh 2009 (In Shortcut)*. BBS, Government of Bangladesh, 2009.
- Bangladesh Red Crescent Society. *Cyclone Preparedness Program*. Government of Bangladesh, 2007.
- Bangladesh Red Crescent Society Comprehensive Disaster Management Programme. *A Facilitators Guidebook for Community Risk Assessment and Risk Reduction Action Plan*. Government of Bangladesh, 2007.
- Cooke, B. and U. Kothari. *Participation: The New Tyranny?*. London: Zed Books, 2001.
- Cornwall, A., E. Harrison and A. Whitehead. *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations & Challenges*. London: Zed Books, 2007.
- Directorate of Relief and Rehabilitation. *Facilitators Guidebook. Practicing Gender & Social Inclusion in Disaster Risk Reduction*. Government of Bangladesh, 2009.
- Disaster Management Bureau. *National Plan for Disaster Management 2010-2015*. Disaster Management & Relief Division, Government of Bangladesh, 2010.
- . *Standing Order on Disaster*. Government of Bangladesh, [1999] 2010.
- Enarson, E. "Gendering Disaster Risk Reduction: 57 Steps from Words to Action". In Enarson, E. and P. G. Dhar Chakrabarti eds., *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*. New Delhi: Sage, 2009.
- Enarson, E. and P. G. Dhar Chakrabarti eds. *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*. New Delhi: Sage, 2009.
- Enarson, E., and B. Morrow eds. *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*. Praeger, 1998.
- GDN (Gender and Disaster Network). *The Disaster Risk Reduction Process: A Gender Perspective: A Contribution to the 2009 ISDR Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. GDN, UNISDR, 2009. (URL : <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/gar09papers.html>) (2011年11月15日最終アクセス)
- Holling, C.S. "Resilience and Stability of Ecological System". *Annual review of Ecological Systems*, 4 (1973): pp. 1-23.
- Manyena, S. B. "The concept of resilience revisited". *Disasters*. 30.4 (2006): pp. 433-450.
- Ministry of Finance. *Budget in Brief 2011*. Ministry of Finance, Government of Bangladesh, 2011. (URL [http://www.mof.gov.bd/en/index.php?option=com\\_content&view=article&id=184&Itemid=1](http://www.mof.gov.bd/en/index.php?option=com_content&view=article&id=184&Itemid=1)) (2011年6月26日最終アクセス)
- Comprehensive Disaster Management Programme. *A Facilitators Guidebook for Community Risk Assessment and Risk Reduction Action Plan*. Government of Bangladesh, 2007.

- Neumayer, E. and T. Plümper. "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981-2002." *Annals of the American Association of Geographers*. 97. 3 (2007); pp. 551-66.
- Paul, Bilam Kanti. "Human injuries caused by Bangladesh's cyclone sidr: an empirical study." *Natural Hazards* 54 (2010); pp. 483-495.
- . "Why relatively fewer people died? The case of Bangladesh's Cyclone Sidr." *Natural Hazards* 50 (2009); pp. 289-304.
- UNISDR. *2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction: Revealing Risk, Redefining Development*. Geneva: UNISDR, 2011.
- . *Gender Perspective: Working Together for Disaster Risk Reduction - Good Practices and Lessons Learned*. Geneva: UN, 2007.
- . *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities in Disaster*. Geneva: UNISDR, 2005.
- . *Living with Risk: A global review of disaster reduction initiatives, 2004 Version - Volume II Annexes*. Geneva: UNISDR, 2004.
- . *Gender Mainstreaming in Disaster Reduction* (Paper presented at Commission on the Status of Women Forty-sixth session, Panel II : Environmental management and mitigation of natural disasters: a gender perspective. New York, 4-15 March 2002).
- UNISDR *et al.* *Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive: Policy and Practical Guidelines*. Geneva: UNISDR, UNDP and IUCN, 2009.
- Wisner B. *et al.* *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London: Routledge, [1994] 2004.