

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

Gender Sensitive Analysis of Disaster Vulnerability:

- A Case Study from Bangladesh

池 田 恵 子

Keiko IKEDA

（平成21年10月6日受理）

はじめに

1990年代中ごろに誕生した「災害とジェンダー」に関する研究・実践は、当初から「多様な女性の多様な災害経験」を強調し、女性の災害脆弱性を本質主義的に理解することには批判的であった（Enerson 1998, Fordham & Kettledge 1998, Enerson & Morrow 1998）。一方、災害の研究・実践におけるジェンダー視点の欠落は他の領域にも増して著しく、これを是正することは芽生えたばかりの「災害とジェンダー」領域にとって最大の使命であった。その結果、とりわけ初期の「災害とジェンダー」研究の多くは、男性とは異なる「女性の災害経験」や「防災における女性の視点・ニーズ」、男女の被害の格差や復興の不平等などを実証的に示すことに力を注いだ。これらの研究は、災害研究コミュニティに対して、脆弱性や回復力がジェンダー化されて構築されること、つまり女性の死亡率の高さやある種の避難行動やリスク認知のあり方などは女性の生物学的な特性によるものではないことを示し、災害のジェンダー的局面を理解する必要性を周知させることに貢献してきた（Enerson & Meyreles 2004）。また、防災・緊急救援の現場に対して、男女別の被災・復興統計の整備、地域防災計画への女性の参加、そして緊急救援活動のジェンダー指針の整備などを促すという一定の成果をもたらした¹⁾。

しかしその一方で、課題も指摘されるようになってきた。すなわち、女性の災害経験が単純化・画一化されがちであること、「女性＝災害弱者」というステレオタイプが、女性たちの災害対応能力や回復力への視点を曇らせがちであること、そしてジェンダーの看板を掲げながら男性が視野に入っていないことなどである（Fordham 2004, Cupples 2007）。女性の脆弱性や女性特有の防災・緊急救援ニーズを把握することが、政策科学的な視点から重要であることは疑うべくもない。しかし、脆弱性は女性に普遍的でも固有でもないし、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的なものではない。「災害とジェンダー」領域は、まさに「多様な男女の多様な災害経験」の理解とそれへの実践面での対応という当初の目標に向け、洗練を求められる段階に入ったといえる。

本稿は、「多様な男女の多様な災害経験」を反映した地域防災計画策定の可能性をもつ分析立案手法として脆弱性（vulnerability）と能力（capacity）・回復力（resilience）の分析

(以下、脆弱性分析と略す)をとりあげる。脆弱性と回復力の分析は、今日の社会科学的な災害研究と災害リスク削減の実践にとって中心的な分析立案手法の一つである。この手法にこそ、女性の脆弱性または回復力を本質化することなく、災害のジェンダー局面を可視化し続ける仕組みを組み込む必要がある。脆弱性分析は、その分析対象が一国レベルから世帯・個人レベルまで多様であり、目的によっても異なる手法が数多く提案されている (Birkmann 2006)。本稿では地域防災計画の策定などで利用される地方自治体・地域コミュニティ向けの分析枠組みを取り上げて、ジェンダーの視点がどの程度組み込まれているか検討する。

以下、本論ではまず脆弱性や回復力など議論を進める上での重要概念を説明する。そして、初期の「災害とジェンダー」研究が明らかにしてきた「女性の災害経験」や「防災における女性の視点・ニーズ」とは何かを示す。そして、脆弱性分析手法を紹介し、そこにジェンダーがどのように取り込まれてきたか検討する。そして、バングラデシュの事例を活用しながら、それらの分析枠組みを使用して今日「災害とジェンダー」領域が求められている新たな課題を実現することが、どこまで可能なのか考察する。

1. 脆弱性概念 — 「災害とは何か」を巡る問い直しから政策科学のツールへ

脆弱性は、本来は飢饉や貧困の研究から生み出された概念であり、食糧や財の欠乏または不足でなく、それらに対する支配力が低下することによって危険や衝撃に対する防備能力が低下したり失われたりすることを意味する (Chambers ed 1989 : 1)。今や、脆弱性は災害の社会科学的研究において最も重要な概念だと言っても過言ではない。

久しく、災害の原因は引き金となる破壊的な自然現象すなわちハザードのみであると考えられ、歴史的・社会的要因は無視されがちであった。この災害観の下で発展した社会科学的な災害研究の主流とは、災害時の対応行動に関する心理学的研究と防災関連組織の研究であった。一方、開発途上地域を対象とした地理学および文化人類学的調査研究の中から、1970年代以降に新たな問題が提起されるようになる。大地震などの災害に見舞われた時、開発途上地域では先進諸国とは比べ物にならないような壊滅的な被害が見られ、回復にも膨大な時間がかかるという点がこれらの研究の関心を引いた。大きな被害の原因とは、単にハザードの存在と行動科学的または組織論的な防災対応の欠如ではなく、被害を拡大させる社会・経済・文化的な構造が背景にあるのではないかとということが明確に意識されるようになってきたのである (浦野 2007 : 38)。大河川流域や山岳地帯など厳しい自然環境にあり、洪水や地震などのハザードの発生が恒常化している地域では、自然環境の変動や災害に対する一種の危機管理システムが、歴史的経験を通じて社会・経済・文化的な構造の中に不可欠のものとして組み込まれてきたのではないかと。また、災害によって壊滅的な被害が発生する重要な一因は、こうしたメカニズムが社会変動によって十分機能しなくなったことにあるのではないかと。ここで提示された問題とは、植民地支配や開発の進展といった社会過程の帰結として災害を位置づけ、被害が拡大する構造的要素を理解することであった。社会・経済・文化構造の中に内在し、災害の被害を拡大したり縮小したりするメカニズムを説明するキー概念として脆弱性が、ここに提唱されたのである。

「脆弱性学派」による礎石的研究となった『At Risk』(1994=2004)において、著者Wisnerらは、「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」と脆弱性を定義する。物理的な加害力としてのハザードは人的物的被害と同義ではなく、脆弱性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。「災害＝ハザード×脆弱性／能力」(Wisner *et al* 2004) という公式が提示され、ここに新たな災害概念が生まれた。そして、防災インフラ形成を通じた工学的な災害軽減や、緊急援助といった災害後の対応中心の防災対策から、社会が自然の加害力に備え、耐え、対応する力を高めること、すなわち災害脆弱性を軽減するための地域防災に防災の焦点が移ることとなった。

Wisnerらは、「脆弱性の進行」という図式を提示する。すなわち、脆弱性には「根本原因」がある。それは貧困、権力構造や資源へのアクセスの偏りやグローバルな経済システムという大状況である。そこに、より狭い具体的地域において「動態的な圧力」がかかることで、「危険な状況」が出現する。すなわち、地域の市場の状況、教育・医療など社会開発の水準、政治的自由の有無、または人口増加や都市化などの進展が圧力となって脆弱性が高まり、危険な居住地での暮らしや低い所得水準といった災害に弱い「危険な状況」が生みだされる。そのような生活状況が、ハザードの襲来に際して被害を拡大させるのだという認識である (Wisner *et al* 2004)。

脆弱性の概念が提示されることにより、社会内部における被害の違いにも目が向けられることとなった。脆弱性概念の登場により、同一地域内やあるいは世帯内でさえ、集団や個人の人々の被害の程度が異なるという現象にも、新たな説明ができるようになった。脆弱性は、階級、職業、カースト、エスニシティ、ジェンダー、障害の有無、健康状態、年齢、出入国管理上の地位 (不法移民かどうかなど)、社会のネットワークの有無に影響される。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を形成する資源や権力へのアクセスは、集団によって異なるからである。しかし、必ずしも貧しい人が常にすべての災害状況において脆弱性が高いとは限らず、脆弱性は災害の種類と地域社会の文脈において決まると言う (Wisner *et al* 2004 : 11-13)。言い換えるなら、脆弱性とは、自然災害が政治的・社会的・経済的な慣行や制度を通して、リスクという形で社会内部に分配されること (Oliver-smith 2004 : 10-11) でもある。脆弱な人とは単にハザードの危険に晒されている人ではなく、周辺化された結果、生活が常に脅かされている人々のことである。

脆弱性を構成する要素とは何か。災害研究および、気候変動、持続可能な生計、飢饉など災害と関係が深い諸研究領域における脆弱性の定義の多様性を論じたAdgerによると、これらの研究領域において見られる脆弱性の定義の共通項は、次の三つの構成要素が含まれていることだという。すなわち、①衝撃や外的ストレスに「晒される度合い」、②それらから「被害をこうむる度合い」、③それらに「適応する能力」である。「晒される度合い」とは、どのような内容の衝撃にいかなる規模及び頻度で、どのくらいの期間にわたり遭遇するかを指す。「被害をこうむる度合い」は、衝撃に遭遇したとして実際にどのような影響を受けるか、「適応の能力」はその影響を吸収して対処するような可変性を指す (Adger 2006 : 270)。「脆弱性の空間」という考え方を提起したWattsとBohleも、脆弱性を規定する三要素として、①危機、緊張、衝突に晒される危険性 (exposure)、②それらに対抗しうる十分な能力を欠く危険性 (capacity)、③上記の結果引き起こされる厳しい状況という危険性 (potentiality) を挙げている (Watts & Bohle 1993 : 44-45)。

災害に見舞われたとき、災害を切り抜け、安定を取り戻す力を社会は必要とするが、それが

回復力 (resilience) である。回復力は、1970年代以降エコロジーの分野で、外的ショックを吸収してさらに安定した状態に戻すシステムの能力という意味で使われ始めた概念 (Hollig 1973ほか) で、近年では社会システムや集団・世帯・個人に対しても使用される。防災分野では、脆弱性よりも積極的で未来志向の印象を与える回復力が好んで使用される傾向がある。回復力は、脆弱性を緩和又は減少させる、いわば脆弱性とは逆向きの力であり、災害の被害を回避または脱出する過程を明らかにするには欠かせない視点である。したがって、災害研究では、脆弱性と回復力の双方をみておく必要がある。

しかし、回復力は何によって構成されるか、どう計測できるか、どうすれば維持または増大できるのかなどに関する共通の理解はまだない。その定義には、環境変動、社会政治的、経済的な動乱による外的なショックに耐え、それから回復する集団やコミュニティの能力というように、災害に限らない衝撃にも活用可能なもの (Adger 2000) も見られるし、自然環境からのストレスに対応または適応する能力とした上で、計画的な備えや社会が持つ公式・非公式な保険機能に注目する狭義の議論 (Pellig 2003 : 47-49) もある。回復力は、Adgerの言う「適応の能力」(衝撃や外的ストレスの影響を吸収して対処するような可変性) を含むが、単に脆弱性の一部を構成する「能力」(対処能力、あるいは適応能力) より広い概念である。

脆弱性概念は、当初、災害とは何かを問い直すという問題意識に基づき、従来の災害研究に対するアンチテーゼとして登場した。しかし、回復力という対概念を得ることによって、防災の現場で活用されるようになった。さらに、脆弱性の構成要素やその測定の手法が精緻化されるに従って、具体的な地域における脆弱性を軽減させるという地域防災での政策科学的活用が期待されるようになってきたのである。

2. 初期「災害とジェンダー」研究の成果と脆弱性

災害研究において、ジェンダーやエスニシティといった社会層が本格的なテーマとして取り上げられるようになったのは、1990年代中頃以降である。社会内部に存在する災害脆弱性の解明が災害の社会科学の中心的課題となったことによって初めて、さまざまな社会層のあり方が脆弱性に影響を与えていることも注目されることとなった。災害の社会科学的研究に初めて包括的にジェンダーの視点を導入したEnarsonとMorrow (1998) は、ジェンダー学、社会学、人類学など多様なアプローチにより、ジェンダー化された脆弱性の構築と維持、防災計画や世帯・組織の災害対応行動の選択とジェンダー規範の関係、災害時の女性への暴力といった幅広い課題を扱い、この研究実践領域を拓いた。

これまで「災害とジェンダー」研究が明らかにしてきた主要な観点は、前述のように「男女の災害経験は異なる」、「災害は男女に異なる影響を与える」ということであった。これを4点に整理することができる。

第一に、人的被害そのものに男女差があり、女性がより多く犠牲になっている。例えば2004年のインド洋大津波では、インドネシアの北アチェ県の犠牲者の77%を女性が占めるなど被害に大きな差があった。同じくアチェのアチェブサル県でも同様の傾向が見られた。また、インドのタミルナド州ナーガパッティナム村では、男性1,883人に対して女性2,406人と女性の犠牲者が1.5倍であった (Oxfam 2005)。1991年にバングラデシュのベンガル湾岸を襲ったサイクロンによる高潮災害は、性別年齢別の犠牲者統計が得られる希少な災害事例である。13万8000

人が犠牲になったとされており、すべての年齢層で女性の死亡率のほうが高かった。男女の死亡率の格差は20-49歳で最も大きく、女性の死亡率は男性の4-5倍に達した（池田 1996）。わが国においても、阪神淡路大震災（1995年）の犠牲者6,402人のうち、男性2,713人に対して女性3,680人（不明9人）と、女性が男性より約1000人多く、男女の格差は60歳以上の高齢者で顕著であった（厚生省 1996）。これらの事例は、決して孤立したものではなく、全世界的傾向として見られるものである。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）を分析したノイマイヤーらは、災害により女性が男性より多く死亡しており、大災害ほど犠牲者数の男女差が大きく、女性の社会経済的地位²⁾が高い国ほど災害の犠牲者数の男女差は小さいと結論付けている（Neumayer & Plümpner 2007）。

第二に、災害時にはジェンダーに基づく性別役割分担が強化されることにより、女性の労働負担が増加し、また復興資源へのアクセスが女性に不利になる。平常時から女性が家事や家族の世話のために費やす時間は男性よりも長い傾向にあり、とりわけ開発途上国では飲料水や炊事用の燃料となる薪の確保のために女性は多くの時間を費やしているが、災害時には飲料水や燃料の確保が困難となり、また乳幼児や高齢者の世話も時間がかかるものとなる。それにより災害時には女性の家事労働時間がさらに増大することが報告されている（Lovekamp 2008、池田 2005）。災害後に女性労働者が男性労働者よりも多く解雇され、男性が早く職場に復帰するのに対して女性はなかなか職場復帰できず、そのために女性は被災後の収入が不安定になり、復興再建のための経済的資源へのアクセスが困難になりやすいという問題も生じている（Delaney & Shrader 2000、Enarson 2001、Bradshaw 2001）。また、男性が被災地を離れて出稼ぎに出てしまい、被災地には女性が子どもと高齢者とともに残されるという状況も多く見られている。1998年にハリケーン・ミッチの襲来を受けたホンジュラスでは、避難施設の入居者の4割は成人男性がいない世帯であったという（Delaney & Shrader 2000）。

第三に、災害後には、女性への暴力が増加するなど人権が守られにくくなる。災害後の女性への性暴力やドメスティック・バイオレンスの増加という問題は、2004年にニューオーリンズを襲ったハリケーン・カトリーナの事例で一躍注目されることとなったが、実際にはほとんどの大災害で起こっている（Enarson 1999、Enarson 2006、Fisher 2004）。災害孤児の人身売買や、災害で困窮した親が婚姻年齢に達しない幼い娘を嫁がせてしまうことも、インド洋大津波（2004年）やインド・グジャラート州の地震（2001年）、オリッサ州のサイクロン（1999年）の際などに問題となった（Action Aid 2001）。

第四は、女性が災害リスクを軽減するために多くの役割を担い、回復力を持っているということである。女性は災害への備えと復興において特定の役割を担い、いわば災害状況を切り抜けるための在地の知恵を持っている。洪水前の燃料や食料の確保、コミュニティのネットワークを活用した緊急時の食料・飲料水・避難場所の融通と相互扶助は女性によって担われることが多い。その一方で、公的な防災組織や緊急救援の組織の中心的担い手は男性であり女性は排除される傾向にある（Begum 1993）。

災害において女性の死亡率が男性より高く、復興資源へのアクセスにおいて不利であり、また人権が保障されにくい。これらの研究成果をWisnerらによる「脆弱性の進行」の枠組みを用いて説明するなら、地域や世帯内部で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の中で、さらに開発の進展やグローバル化がその格差を拡大する（少なくとも十分には改善しない）。その結果、女性が男性と比較して危険な状況に

暮らしている、ということになろう。その状況から脱するには、日常の生活における不平等の改善はもとより、女性が日々の生活の中で果たしている災害リスクを軽減させる役割を正当に評価したうえで、女性が防災の主体となることで回復力を高めることが不可欠だとされる。(Enarson & Morrow 1998)。

「災害とジェンダー」研究は、男女により異なる災害経験や被害状況を、資源や権力へのアクセスの格差や性別役割分担、そしてそれらを規定しているジェンダー規範や制度、法のあり方から分析してきた。それによって、社会経済的な構造的背景や開発などの社会過程が女性の脆弱性を構築してきたことを批判的に明らかにすることに成功したといえる。また女性を無力な災害犠牲者と位置づけるのではなく、日常の不平等に潜む脆弱性を是正する努力をしつつ、女性が持つ回復力を認め、世帯・地域レベルで女性が防災に参加することによってその能力をさらに高めようと努めてきた。

このような「災害とジェンダー」研究の成果の一方で、災害の社会科学と防災の実践においてジェンダーの視点が依然として広範に根強く欠落しているということをここで再度指摘しておく必要があるだろう。例えば、未だに大半の災害では、男女別の被害統計は入手が困難である。人的被害の合計が発表されているのになぜ男女別の統計は得られないのか、まったく不可思議な話である。そのような状況で、緊急救援や復旧復興の男女別ニーズにどうやって対応できているのか、大いに疑問である。多くの災害現場では、男女の被害が異なることや女性が災害から回復することが困難であるといった現象が、疑問に付すべき不自然なことなのだという認識すら共有されていない。「緊急事態なのだから、よりによって今ジェンダーの話を持ち出さないでくれ」という発言を災害現場ではよく聞くという。

女性の災害経験を単純化・画一化せずに、男性の脆弱性も視野に入れつつ、「多様な男女の多様な災害経験」の理解を目指して分析手法の洗練を図ることが、今日の「災害とジェンダー」領域に求められていることは先に述べた。「災害とジェンダー」研究は、分析手法の精緻化をはかりながら、ジェンダーの視点を防災実践の現場に導入することを一しかも多様性や個別の文脈の重視ということを持ち出してことさら現場を混乱させないように配慮しながら一目指している。これは、困難な作業と思われるが、近年、地域防災計画の立案・実施ツールとして、住民参加アクション型の脆弱性分析手法が各国で盛んに導入されていることは、一つの希望である。なぜなら、住民参加アクション型の脆弱性分析手法は、多くある地域防災計画策定のための分析手法の中では、もっとも地域の文脈に即して多様なジェンダー・ニーズを組み込む潜在的可能性が高い手法だからである。

3. 脆弱性分析へのジェンダー視点の取り込み

脆弱性分析とは、災害リスクの特定と削減、災害後の復興などの防災事業の計画立案、実施、評価のために一定の地理的範囲における脆弱性と回復力を査定するものである。その目的（査定、立案または評価）、対象規模（地球規模、国、国家内の広域地域、末端の自治体やコミュニティレベル）、分析の対象（自然環境に潜む脆弱性なのか、制度や組織、または個別の生産セクターの脆弱性なのか）、誰が分析を行うか（専門知識を持つ者、行政担当者、または一般住民）などに応じて、異なる指標と分析枠組みの分析手法が多数開発されている（Birkmann 2006）。

本稿では、末端の地方自治体やコミュニティレベルで、地域防災計画の立案を目的として、行政や開発サービスの担当者、一般住民によって行われる脆弱性分析を検討の対象とする。地域防災は、末端の行政と一般住民が地域の災害リスクを軽減するための活動であり、地域の災害脆弱性と回復力を特定してこれを改善または強化することで、災害に強いコミュニティを作ろうとするものである。

コミュニティ向けの脆弱性分析ツールの草分けは、Anderson とWoodrowが1990年代の初めに提示したCVAマトリクス（Capacity and Vulnerability Analysis Matrix）（1989=1998）であるといわれている（図1参照）。CVAマトリクスはいたって簡略な枠組みである。まず、地域におけるハザードが特定される。次に、地域における社会・経済・文化的な脆弱性ととも、地域内に存在する脆弱性が他者より高い集団も特定される。ここで脆弱性が高い集団は、ハザードに晒される度合い、貧困や社会排除・周辺化の度合いといった指標で査定される。最後に地域が持つ強みが特定される。生産・技能面の強み、社会の中にある活用可能な組織や資源、そしてコミュニティによるさらなる変革の可能性が検討される。それが男女別に把握されるのである。

図1 VCAマトリクス

	脆弱性		能力	
	男性	女性	男性	女性
物質的 生産資源・スキル、ハザードなど				
社会／組織 人々の関係と組織				
動機／態度 変革をもたらす力				

出所：Anderson & Woodrow（1989=1998）

国際赤十字赤新月社連盟が緊急救援や防災関連の事業を行う際にCVAマトリクスの実施を義務つけたことを皮切りに、2000年代に入ってから大手の国際NGOを中心に急速に普及した。今や大半の団体は、理念や中心的な活動セクターに応じて、この枠組みを大幅に改変して独自の分析ツールを開発し、現場で活用している。地域防災のための実施手法や調査研究を共有するための組織であるProVention Consortium³⁾のウェブサイトには実に30あまりのコミュニティ向け脆弱性分析手法と、それらの手法を使用した事例・実施上のアドバイスが多数紹介されている。

国際赤十字赤新月社連盟による「脆弱性と能力の分析」（IFRC VCA）、国際NGOであるOXFAMの「参加型能力・脆弱性評価」（PCVA）、同じくAction Aidの「参加型脆弱性分析」（PVA）など、参加型地域開発の中に脆弱性や災害リスクの軽減を組み込むことを目的としたものから、CAREの「世帯生計安定評価」（HLSA）などのように貧困層の生計手段強化と災害リスク軽減を結びつけたもの、WFPの「脆弱性分析マッピング」（VAM）のように災害時における食糧不足の問題に対処することに焦点を絞った分析など、目的に応じて多様なものが開発・活用されている（Davis 2004、ProVention Consortium）。また、以下に検討するバングラデシュ政府による「コミュニティ・リスク査定」（CRA）のように、政府が分析ツールを導入している国も多い。これ

らの脆弱性分析の共通点は、住民参加型であることと行動志向が高いこと、つまり地域の災害脆弱性を理解することではなく、脆弱性の削減により災害に強い地域を実現するという行動が最終目的だということである。

これらの脆弱性分析がジェンダーの視点を取り込む方法もまた多様であるが、大別して三つの方法的特色を指摘できる。

第一に、ジェンダー別情報の収集を通して、男女の異なる役割やニーズ、関心事を把握しようとする方法がある。Anderson と Woodrow による CVA マトリクスもこの方法に従っている。これは、「ジェンダーと開発」の分野で発展してきた社会ジェンダー分析の手法に他ならない。1970年代以降、それまでの開発政策が、もっぱら生産者としての男性を対象としてきたことが批判され、「開発と女性」(WID) および「ジェンダーと開発」(GAD) の視点が提示されてきた。「開発と女性」の理論では、既存の開発が世帯や社会における女性の経済的貢献を正当に評価してこなかったことが批判され、女性を開発過程に正当に組み込むことが提唱された。さらに、1980年代以降、開発過程における女性を男性や社会との関係性の中で捉え、開発の受益者としてのみならず主体として重視する「ジェンダーと開発」の枠組みが提示された(田中ほか 2002)。そのための分析手法が社会ジェンダー分析である。その骨子は、①活動分析—性別により割り当てられている役割や責任の理解(生産労働のみならず、再生産労働とコミュニティの維持に関する労働も含む)、②資源と便益へのアクセスとコントロールの分析、③上記二項目に影響している社会経済文化的要因の分析である。重要な点は、これを男女の違いのみにおいて把握するのではなく、ジェンダー内の格差、すなわち年齢、階層、エスニシティなどがジェンダーと交差することで生じる違いも把握することがめざされている点である。FAO/WFP による *Socio-Economic and Gender Analysis : SEAGA for Emergency and Rehabilitation Programmes* (作成年不明) は、災害後の緊急救援に特化しているものの、その特徴がよくあらわれている。

第二に、脆弱性の分析、防災計画の意思決定や実施に女性が男性とともに主体的に参加することによって、防災を担うコミュニティの体制や意識の中にジェンダーの視点を取り込もうとする。すなわち、防災、緊急救援、復興という災害のサイクルのすべての段階で男女が共に参加する場が設けられる。具体的には、防災を担う住民組織や行政の部署に女性が参加するよう促される。また必要に応じて女性だけの集会が行われ、分析立案に女性の意見を反映する仕組みを取り込む。これは、「ジェンダーと開発」の分野でジェンダーの主流化といわれているアプローチである。この手法は、地域において防災計画の意思決定や資源配分が行われる主要なプロセスや議題設定そのものに女性が平等に参加し、働きかけない限り、変化をもたらすことはできないという認識による。

第三に、社会的多様性・ジェンダーへの配慮と社会的公正の実現を防災の中心的テーマとした分析手法が見られる。この手法では、社会内部にある不公正が特定集団の脆弱性を高め回復力を弱めているという認識に基づき、不公正と災害脆弱性の関係を把握し、それを積極的に是正することに力点が置かれる。そのために脆弱性の高い集団のエンパワメントのための投資を行う。後述のバングラデシュの事例で紹介する SarpV という NGO は障害者と女性のエンパワメントを明確な活動目的として掲げており、その目的にかなう脆弱性分析を行っている。国際 NGO である Practical Action が編集した *Gender Dimensions in Disaster Management, A Guide for South Asia* (Ariyabandu & Wickramasinghe 2003) は、開発フィールドワーカーや行政の

担当者向けのマニュアルであり、参加型の脆弱性分析ではないが、南アジア地域の女性・女兒の地位をめぐる問題を地域防災に取り込む示唆に富んでいる。

これらの三つのジェンダーの視点を取り込む方法は、無論、相互に排他的ではなく、現場では重複した方法が採用されている場合が非常に多い。

4. バングラデシュの事例

バングラデシュは、末端の地方自治体であるユニオン（人口規模は2～3万人）に防災のための住民組織「ユニオン防災委員会」⁴⁾を導入し、地域防災計画に力を入れてきた。2005年よりイギリス開発庁やEU委員会の支援をうけた包括的災害リスク管理プロジェクト（CDMP）が実施され、地域防災計画がユニオンレベルで策定実行されている。そのための情報収集立案手法が、「コミュニティ・リスク査定」（CRA）である。地方自治体と住民がNGOのファシリテーション支援を得ながら防災計画を立てる。また、数多くの地域開発や貧困層支援を行うNGOが、活動に災害脆弱性の緩和を組み込んでおり脆弱性分析が導入されている。

筆者は、2008年2月から3月に、サイクロンと突発洪水の常襲地であるベンガル湾東南部のコックスバザール県チョコリア郡を訪れ、脆弱性分析とその実施状況に関する調査を行った。この地域は、1991年の大サイクロンなど、たびたび大きなサイクロンの被害を受けている。2007年11月のサイクロン・シドルはこの地域を直撃しなかったため人的被害はほとんどなかったが、稲作農業やこの地域の主力産業である製塩業とエビ養殖業が大きな被害を受けた。

ここではチョコリア郡の8ユニオンのCRA結果およびそのプロセス、チョコリア郡で貧困層支援の活動するNGO、SarpVによる脆弱性分析（コミュニティ防災計画ワークショップ）を検討する。インタビューは、CRAを実施したユニオン防災委員会のメンバーと分析に参加した住民、NGOに代わってファシリテーション支援を行ったダッカ大学の大学院生グループ、SarpVの職員と脆弱性分析に参加した住民男女に対して行われた。また、参加型分析の結果として実際に行われることになった災害リスク削減の活動計画などの資料を活用した。これらのフィールド資料から、どのようにジェンダーの視点が導入され、その結果ステレオタイプではない多様な男女の災害経験がどれほど考慮されるようになったかを理解する。なおチョコリア郡では、災害リスク削減を様々な視点から行うNGOは、SarpVの他にも調査時点で3団体あったが、これらの団体は住民参加型の脆弱性分析を行っていなかった。

まず、CRAとSarpVによる脆弱性分析の概要を紹介しよう。CRAは、最短2日から7日間かけて行う長いプロセスである。前半は、ユニオン全体を3地区に区分し、それぞれの地区で農家、土地を持たない貧困層、その地域の代表的な職業集団（チョコリア郡の場合は、製塩労働者、養殖業者）の男性、女性、障害者、少年少女、高齢者男女など地域を構成する人々が集まる。各集団にわかれ、それぞれの地区における潜在的なハザードのリスクを想定し、それによって引き起こされてきた問題や対応の困難などを話し合う。こうしてそれぞれの集団が持つ脆弱性が認識される。後半では、各地区の分析に参加した集団の代表とユニオン防災委員会、郡の開発サービス部署の職員（農業普及員、保健普及員、畜産普及員、教員など）が一堂に会する。3地区から集められた問題や対応の困難に住民自身が優先順位を付け、ユニオンとして対処すべきハザードと許容範囲にあり対処の必要性が低いハザード（それに付随する問題）に分ける。優先順位の高いハザードに脆弱な集団と地区はどこにあるか、その地区や集団の問題をいかに

して解決するかが話し合われる。具体的な実行計画が作られ、郡の関連事務所が包括的災害リスク削減プロジェクトから予算が当てられる。

一方、SarpVは、「開発機会を活用するための世帯の能力強化」というCAREのプロジェクトの現地実施パートナーとして、チョコリア郡でも貧困層がとりわけ多い7集落（1ユニオンの中に3～10の集落が存在する）でのみ事業を実施している。SarpVが、貧困層が災害に対して力をつけることを目指す活動を行っている。7集落で貧困層だけを対象として、農業指導、栄養不良の母親への食料配布、女性と女兒のエンパワーメント（教育促進と女性への暴力防止）、住民主体の災害リスク管理計画とその実施を行っている。栄養、保健・衛生、農業生産の向上など各分野の活動が災害リスクを減らすことを念頭に行われている。住民男女同数からなる村落開発委員会が、自分たちの貧困と災害の関係を分析して、それに基づいて活動計画を立てる。村落開発委員会の中に防災委員会が設けられ、防災計画づくりと避難勧告を行っている。

実際に対処すべき脆弱性として住民によって決定された活動計画は、CRAとSarpVの脆弱性分析とは全く異なっている。CRAでは突発洪水やサイクロンによる農業被害や家屋の被害、サイクロンの高潮による塩害が対処されるべき第一のハザードであるとされ、そのために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採択されることが多かった。チョコリア郡以外の地域の活動計画の中には、男性の出稼ぎが多い地域で実質的女性世帯主が夫の留守中に収入を得られるような技能訓練が活動計画に選ばれた地域もあると聞くが、そのような例はまれであろう。これに対してSarpVの住民がある集落で行った分析では、娘の婚礼時の持参金（ジョウトック）をなくすという活動が採択されていた。バングラデシュでは、持参金の不足を理由にした女性への暴力は、持参金の授受が法で禁じられているにもかかわらず大きな社会問題であり、女性の地位の低さを示す事象の一つともなっている。この集落では、バングラデシュのほかの村同様、土地を抵当に入れ、あるいは借金をして持参金を用意して娘を嫁がせることが珍しくない。そのようにして娘を嫁がせたばかりの世帯のうち、いくつかの世帯ではサイクロン・シドルの半年前のサイクロンで遠洋漁船の船乗りだった婿が命を落としてしまった。娘は嫁ぎ先から送り返され、借金だけが残った。その後に突発洪水やシドルが襲い、これらの世帯はますます困窮してしまったという。この問題はしばらくの間、この集落の中心的な話題であった。この他には、災害時に自力で避難が困難な高齢者の独り暮らし世帯や障害者のいる世帯を特定し、防災委員会のメンバーが避難を支援する担当を決めるなどの活動計画がある。

5. 考察

CRAのプロセスは、女性のためのフォーカスグループディスカッションによって女性の脆弱性を特定しやすいようにするなど、女性の意味ある参加を確保する工夫がある。また30名前後からなるユニオン防災委員会のうち10名前後は女性であり、脆弱性削減のための優先順位づけが行われる際にも、女性の視点が漏れ落ちないようにとの配慮がなされている。しかし、CRAの実施記録をみると、女性の参加者が女性の視点から災害時の問題を語ることは非常に少ないことがわかる。災害とジェンダー研究が明らかにしてきたような、被害の格差、回復のための役割の負担の偏りと回復資源へのアクセスの不平等、暴力に晒されることの不安など女性の視点から見た災害時の問題は、こういった工夫がなされていても、なかなか表明されない。しかし、CRAの参加者住民に改めて話を聞くと、問題がないわけではない。夫を5年前に亡く

した女性は、サイクロン・シドルが襲ったときに避難しなかった。「集落のみな避難してしまった。子ども3人連れてどうやって避難できるのか。外は暗い。私は女だ。」ある少年は、高齢で長い道のりを歩けない母と小さい弟妹がいたから避難できなかったという。大人の男性がいない、つまり夫と死別したり離婚したりした女性が世帯主で、さらに避難に手助けが必要な幼児、高齢者、障害者が複数いるような世帯にとっては、災害の緊急時に避難すら困難だという問題を公の議論の場で表明することはなかなかできないのである。もし表明されていたとしても、優先順位が低いとみなされて採用されなかっただろう。

一方、SarpVの脆弱性分析は、顔見知りの間で行われている。年齢、性別、家族構成だけではなく、これまでの生計や借金の状態、健康状態、日常的に暴力を受けているかどうかなど、自分たちの暮らしや生産活動、あるいは家族中の関係などすべての情報は、参加する住民に共有されている。またそれらの生活状況が災害への強さ・弱さと結びついていることが参加住民に共有されたうえで脆弱性分析が行われている。災害への弱さ・強さを自分の問題として多面的に考え、どの世帯が災害に弱いかに関して共通の理解が得られているようである。

住民参加アクション型の脆弱性分析は、住民参加であるというまさにその理由により、ジェンダーの視点を取り入れることが容易にもなり困難にもなる。CRAは、ジェンダー主流化の方法によってジェンダー視点を取り込もうとした事例である。しかし、意思決定の各レベルでの女性の参加が制度化された結果、かえってその理念が形骸化し、脱政治化してしまったように見える。この問題は、「ジェンダーと開発」領域において頻繁に指摘される問題である(Cornwall *et al* 2004)。これまで十分な発言権が与えられてこなかった弱者をエンパワーすることなく、住民参加型の計画立案手法が形式的に導入された結果、既存の権力関係が再生産され、「住民全員の決定」というお墨付きを与えられた上で不平等が維持されるという住民参加型手法の課題ともかかわっている(Cooke & Kothari 2001)。

また、CRAでは分析の初めの段階で、性別、年齢、職業、階層などによる集団ごとの脆弱性に注目するカテゴリ別分析型の手法をとっている。確かに、経験的に観察されるように高齢者や障害者など特定の集団は脆弱性が高いだろう。しかし、Wisner (2004: 185-187) が指摘するようにどの集団(ジェンダー、階級、エスニシティなどによる)に所属するかではなく、日常がどうであるかが重要である。脆弱性は、特定の人物に永久について回る属性ではなく、災害の種類により状況により変化する。資源と権力へのアクセスも、日々、季節ごと、年々と変化する。また、アイデンティティ、エンパワーメントや周辺性の重なり具合およびそれらの相互作用により、災害時に直面する状況は異なる。単に女性ではなく高齢のひとり暮らしの低所得の女性というふうに。すなわち、社会層別の脆弱性分析では、緊急救援の際などの混乱した状況下でチェックリスト的に活用しやすいという利点がある反面、そもそも複雑な災害経験を把握することは困難であろう。さらに、なぜ、どのように脆弱といわれる集団がより怪我をしやすく、生計手段を破壊されやすく、回復がより困難なのかということまでは教えてくれない。

それに対して、SarpVの支援を受けた貧困集落の住民たちが採用した地域防災の活動計画の内容は非常にユニークである。共同体や集団が、自らの脆弱性とリスクへの暴露を認識し、その仕組みを知り、災害に対処していこうという切実な試みの中から、持参金をやめようという計画が出てきた。ここで見られる手法は、カテゴリ別分析型に対して現状分析・行動志向型とでも名づけられるものである。一見して、前者よりも後者の手法の方が、多様な災害経験を反映した地域防災のニーズを見出しやすいのではないと思われる。しかしこの手法にも問題点

はある。この持参金というニーズは、SarpVというジェンダー平等にコミットしたNGOのファシリテーションがもしなかったとしたら、住民によって認識されたであろうか。どうしようもないもの、災害とは関係ないものとして、議論に上らなかったのではないだろうか。また、コミュニティの中に共有され内部化されて存在する偏見、例えばマイノリティや子どもの能力に関して—をどう扱うのかという問題がある。

結論

本稿では、近年地域防災において中心的な役割を果たしている住民参加アクション型の脆弱性分析をとりあげ、「多様な男女の多様な災害経験」をいかにして把握し、それを地域防災に組み込んでいくことができるかを検討した。災害経験の多様性どころか、ステレオタイプ化された女性の災害脆弱性さえも、実際の防災計画に組み込んでいくことはなかなか難しい。

災害とジェンダー研究は、「ジェンダーと開発」の理論と分析手法に影響を受けながら発展してきたが、その実践現場ではまさに「ジェンダーと開発」が抱えてきたのと同じ問題を抱えている。それは、ジェンダー主流化や社会ジェンダー分析がジェンダー平等へのコミットメントなくして導入され制度化された結果おきた形骸化である。また、既存の権力構造への挑戦の困難という参加型の開発の課題でもある。

災害や防災の現場にジェンダーの視点を導入することの困難さを念頭に置けば、これまでに災害とジェンダー研究が行ってきたような、「女性の脆弱性の構築」という視点から実証的な資料を提供し続けることにより、ジェンダーの視点を導入することの大切さを主張することが重要であることは言うまでもない。しかし、ジェンダー主流化を目指した政策が現場で容易に形骸化してしまう現状をみると、ただ不平等な現実を実証的に提示することの限界を再認識せざるを得ない。

筆者は行動志向的な脆弱性分析が多様な男女の災害経験を把握し、それに対処していく可能性は高いと考える。ただし、そのためには分析対象となる範囲や集団の設定に工夫が必要であり、災害対応においてジェンダー平等を目指すのだという明確な意思を提示することが欠かせないだろう。分析の主体となる集団が、小規模で利害関係が一致しやすい均質性の高い集団であれば、権力構造に挑みやすく、日々変化し続ける日常の生活状況を共有した上で脆弱性を論じることが容易になる。

さらに一歩踏み込んで論じるなら、災害研究者やジェンダー平等論者が定義するような「脆弱性」や「回復力」、または「ジェンダー平等」の概念を持ってコミュニティに接すること自体に、多様性を把握することの限界があるのではないか。コミュニティによっては、支援するNGOや行政の防災委員会とは異なる形で「脆弱性」や「回復力」が定義されるかも知れない。実際に「災害脆弱性」と「ジェンダー平等」の交差するところに持参金の慣習を見直すという課題を見出した貧しい集落の人々の分析は、グローバルな「脆弱性」の定義のみに依拠しては導き得なかったものではないだろうか。そのような多様な定義こそ、多様な災害認識と災害経験の多様性を反映したものであり、それを認めていくところから多様性を論じることが可能になるのではないだろうか。

注釈

- 1) 1995年に開かれた国連国際防災会議で採択された「横浜戦略～より安全な世界に向けて」の中で、女性は防災の知識を備え、地域や世帯において災害への備えと対応、回復に中心的な役割を果たす主体として始めて言及された（Enarson & Morrow 1998：4）。2005年に再び開催された国連防災世界会議では、テーマ別セッション「知識管理と教育：災害に強いコミュニティの構築」の中の、「予防の文化を築く：ジェンダー・バランスの取れた防災意識のためのイニシアティブ」という分科会で「防災の主体としての女性」という意識を行動にどう結びつけるかといった点が議論の中心となった。
日本でも、『防災基本計画』に男女のニーズの違い等男女双方の視点に十分配慮すべき事項が規定され、2004年の新潟県中越地震をきっかけに、『第二次男女共同参画基本計画』に「防災、災害復興」分野が盛り込まれた。そこでは、防災分野での固定的な性別役割分担意識を見直すとともに、防災に関する政策・方針決定過程への女性の参画を拡大することが謳われている（内閣府 2005：122-125）。
- 2) ノイマイヤーらが使用した経済的地位の指標は、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、社会的地位の指標は、相続、婚姻、財産権、移動旅行、教育、リプロダクティブヘルス／ライツである。
- 3) ProVention Consortium は世界銀行の支援を受け、国際赤十字赤新月社連盟によって運営されている。<http://www.proventionconsortium.org> 参照。
- 4) ユニオン防災委員会は、1997年頃から各ユニオンに設置された。村の災害リスクと防災に活用できる村の資源を住民が把握した上で、住民主体で防災計画を立て、救援活動を行うことを目的としている。当初、村長、村議会議員、教員、サイクロン警報伝達システム（CPP）のリーダーなど、地元の有力者だけでスタートしたが、もっぱら活動の実体がないと批判されていた。しかし、2005年から包括的災害リスク管理プロジェクト（CDMP）の目的に沿うよう、女性、主要な生業の代表者（農民代表、土地無し代表、漁民代表など）、イマーム、その地域で活動するNGOのワーカーや政府の普及ワーカーなどを新たなメンバーに加え、委員会を活性化しようという努力がなされている。

引用文献

- 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、pp. 121-147。
- 池田恵子、2005、「ジェンダー化された脆弱性：バングラデシュ農村の食料資源の危機管理」、『民博通信』、No. 110、pp. 10-11、2005。
- 浦野正樹、2007、「災害社会学の岐路」、『災害社会学入門：シリーズ災害と社会 1』大矢根淳ほか編、弘文堂、pp. 34-41。
- 厚生省、1995、『国民衛生の動向 1995』、厚生統計協会。
- 田中由美子ほか編、2002、『開発とジェンダー：エンパワーメントの国際協力』、国際協力出版会。
- 内閣府、2005、『男女共同参画基本計画』。
- ActionAid, 2001, *India Earthquake Update. ReliefWeb Report*, February 2, (www.reliefweb.net).

- Agarwal, Bina, 1990, Social Security and the Family: Coping with Seasonality and Calamity in Rural India, *The Journal of Peasant Studies*, 17(3):341-411.
- Adger, W, 2000, Social and Ecological Resilience: Are They Related?, *Progress in Human Geography* 24(3):347-364.
- Adger, W., 2006, Vulnerability, *Global Environmental Change*, 16:268-281.
- Anderson, M. & Peter J. Woodrow, 1989, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press.
- Ariyabandu, M., M., & M., Wickramasinghe, 2003, *Gender Dimensions in Disaster Management, A Guide for South Asia*, ITDG South Asia Publication.
- Begum, Rasheda, 1993, Women in environmental disasters: the 1991 cyclone in Bangladesh. *Focus on Gender*, 1(1):34-39.
- Birkmann, Jörn ed., 2006, *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Society*, United Nations Univ. Press.
- Bradshaw, Sarah, 2001, Reconstructing Roles and Relations: Women's Participation in Reconstruction in Post-Mitch Nicaragua." *Gender and Development*, 9/3.
- Chambers, R. ed, 1989, Vulnerability: How the Poor Cope, *IDS Bulletin*, 20(2):1-7.
- Comprehensive Disaster Management Programme, n.d., *A Facilitator's Guidebook for Community Risk Assessment and Risk Reduction Planning*, Ministry of Food and Disaster Management, Government of Bangladesh.
- Cooke B., & U., Kothari, 2001, *Participation: The New Tyranny?* London: Zed Books.
- Cornwall, A. et al. eds., 2004, Repositioning Feminisms in Gender and Development, *IDS Bulletin*, 35(4).
- Cupples, Julie, 2007, Gender and Hurricane Mitch: Reconstructing subjectivities after disaster, *Disasters: The Journal of Disaster Studies, Policy and Management*, 31(2):155-175.
- Davis, Ian, 2004, Progress in Analysis of Social Vulnerability and Capacity, in Bangkoff, G., Georg Frerks & Dorothea Hilhorst eds. 2004, *Mapping Vulnerability: Disaster, Development & People*. pp.128-144. London: Earthscan.
- Delaney, Patricia and Elizabeth Shrader, 2000, *Gender and Post-Disaster Reconstruction: The Case of Hurricane Mitch in Honduras and Nicaragua*. Report prepared for the World Bank. Available on-line: <http://www.anglia.ac.uk/geography/gdn>.
- Enarson, E., 1998, Through Women's Eyes: Gendered Research Agenda for Disaster Social Sciences, *Disasters*, 22(2):157-173.
- Enarson, Elaine, 1999, Violence against Women in Disasters: A Study of Domestic Violence Programs in the US and Canada. *Violence Against Women*, 5(7):742-768.
- Enarson, Elaine, 2001, "We want work": Rural Women in the Gujarat Drought and Earthquake. *Quick Response Report #135*, Natural Hazards Center, University of Colorado. Available on-line: www.colorado.edu/hazards/qr/qr135/qr135.html.
- Enarson, Elaine, 2006, *Violence against Women in Disasters: A Fact Sheet 2006*. GDN web site, Available on-line: <http://www.gdnonline.org/>.

- Enarson, E., & B. Morrow eds, 1998, *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*. Praeger.
- 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.
- Fisher, Sarah, 2004, *Gender Based Violence in Sri Lanka in the after-math of the 2004 Tsunami Crisis: The Role of International Organisations and International NGOs in Prevention and Response to Gender Based Violence*, A dissertation submitted to the University of Leeds Institute of Politics and International Studies, in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts in International Studies.
- Fordham, Maureen and M. Ketteridge, 1998, "Men must work and women must weep" : Examining gender stereotypes in disaster, In E. Enarson and B.H. Morrow (eds.) *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes*. Praeger, pp.81-94.
- Fordham, Maureen, 2004, Gendering Vulnerability Analysis: Towards a More Nuanced Approach, Bangkoff, G., Georg Frerks & Dorothea Hilhorst (eds.) 2004, *Mapping vulnerability: disaster, development & people*. pp.174-182. London: Earthscan.
- FAO/WFP, n.d., *Socio-Economic and Gender Analysis: SEAGA for Emergency and Rehabilitation Programmes*, Available on line: <http://www.fao.org/sd/seaga/downloads/En/EmergencyGuidelinesEn.pdf>.
- Holling, C.S., 1973, Resilience and Stability of Ecological System, *Annual review of Ecological Systems*, 4:1-23.
- Lovekamp, William, 2008, Gender and Disaster: A Synthesis of Flood Research in Bangladesh. In Brenda Phillips and Betty Hearn Morrow (eds.), *Women and Disasters*, Exlibris publication.
- Neumayer, Eric, and Thomas Plümper. 2007. 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):551-66.
- Oliver-smith, A., 2004, Theorizing Vulnerability in a Globalized World: A Political Ecological Perspective', Bangkoff G. et al eds., 2004, *Mapping Vulnerability: Disaster, Development & People*. pp.10-24. Earthscan.
- Oxfam, 2005, The Tsunami's Impact on Women, *Oxfam Briefing Note*. March 2005
- Pelling, M., 2003, *The Vulnerability of Cities: Natural Disaster and Social Resilience*, Earthscan.
- Watts, M. & H. Bohle, 1993, The Space of Vulnerability: the Causal Structure of Hunger and Famine, *Progress in Human Geography*, 17(1):43-67.
- Wisner, B., 2004, Assessment of Vulnerability and Capacity, in Bangkoff, G., Georg Frerks & Dorothea Hilhorst eds. 2004, *Mapping Vulnerability: Disaster, Development & People*. pp.183-193, London:Earthscan.

Wisner B. et al, 2004, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*,
Routledge.