

世界と日本と日本における災害レジリエンスを高める合意形成プロセス

～多様性とジェンダー視点から～

2017年11月26日 仙台国際センター

主催：男女共同参画と災害・復興ネットワーク

発表概要

1. 基調講演：「災害・復興と多様性・ジェンダー」

大沢真理（東京大学社会科学研究所 所長/教授）

社会的脆弱性／レジリエンスに関する近年の社会科学的研究は、社会関係資本に焦点を当てている。たとえば、アメリカの政治学者ダニエル・オールドリッチは、関東大震災や阪神・淡路大震災を含む3か国の4つの大災害にそくして、地域の社会的ネットワークないし社会関係資本の多寡が、災害後の人口回復の度合いと明確に相関していることを見出した(地域の社会関係資本の指標とされるのは、ボランティア組織の数や選挙での投票率、政治的集会やデモの頻度、地域の自治組織への参加、地元の冠婚葬祭への参加など) (Aldrich 2012)。また若手のメディア研究者の分析によれば、東日本太平洋沿岸部の自治体（原発立地自治体を除く）の1人当たり市町村民所得と東日本大震災・津波による死亡率にはマイナスの相関関係がある（田中・標葉・丸山 2012）。

これらは非常に重要な発見であるが、たとえば死亡率が、性別・年齢、障害の有無、ケア責任のありかたや社会経済的地位によって異なるという事実が周知であるにもかかわらず、ジェンダー・多様性の視点が乏しい。

その意味で注意されるべきは、災害リスク削減のための仙台枠組2015-2030が、災害リスクを発現させる基底的条件としての貧困や不平等、また災害リスクを増幅させる要因としての人口変動などに、従来以上に焦点を合わせた取組みを呼びかけていることである。以上を背景としてこの報告では、日本における近年の貧困と不平等の状況、人口変動や社会関係資本のありかたを検討し、災害に強い社会の再構築を論じるうえでの基盤を提供したい。

2. パネルフォーラム：「災害レジリエンスを高める合意形成プロセス」

1) 中村 敏久（UN Women ニューヨーク本部 プログラム分析官）

「災害リスクにおけるジェンダー不平等への対応」

災害・復興に対する女性の脆弱性と特別な役割について

男性と比べ、女性は自然災害による影響を受けやすく、復興期においても脆弱性が高い傾向にある。他方で、女性はレジリエンス構築・復興時の両面において、特有な役割を果たす。彼女らは、しばしば、災害発生時に最初に対応し、災害後の家族やコミュニティの必要を満たし、生計手段や家財が影響を受けてもなお、それらの問題に対処する。よって、女性の参画とリーダーシップは、災害にレジリエントな社会を構築するにあたり、持続性及び効率性を高め、ビルド・バック・ベターを実現する機会を提供する。

国際的な合意—実行に移されていない現状

災害にレジリエントな復興・防災には、女性の参画・リーダーシップが重要であることは、国際社会において政治レベルでの合意が得られており、仙台防災枠組み・SDGs・パリ協定を含む各種の国際枠組みに既に反映されている。他方、これらの国際的な合意は、未だ十分に履行されているとは言い難い状況にある。国際的な約束が実行に移されるよう、女性の参画について各地での合意形成が進められる必要がある。

合意形成を妨げる主要な問題点

合意形成プロセスへの女性参画を妨げる問題点としては、主に以下が挙げられる。

- (1) エビデンスの欠如—男女・年齢別データ、ジェンダー分析等
- (2) 女性に配慮した復興を実行するための制度の欠如
- (3) 女性参画・リーダーシップの機会の欠如

UN Women の活動

上記の問題に対し、女性参画に係る合意形成が推進されるように、UN Women では、以下を含む様々な活動を実施している。

➤ ネパール

2015年の地震発生後、UN Women は、ネパール政府と協力し、災害後のニーズアセスメント（PDNA）を実施した。結果として、ジェンダーに配慮した予算配分に係る原則、災害救助・復興・復旧事業への女性参画等の重要性が報告書に記載された上、後の復興枠組みに組み込まれることとなった。また、ジェンダー平等及び女性のエンパワ

メントの観点、復興・復旧・災害への備えに十分に反映されるように、主要な女性団体を支援しアドボカシーを行った。

▶ ベトナム

女性への防災訓練の実施やロビー活動により、女性の役割の重要性が政府に認識され、意思決定プロセスへの女性団体の参加が認められた。

▶ ジェンダー不平等とリスク・プログラム（GIR）

IFRC・UNISDR とパートナーシップを組み、女性に配慮して仙台防災枠組みが実施されるように、各国を支援するグローバルプログラム。女性の脆弱性に係る理解促進・ジェンダーに配慮した制度構築の推進・女性のレジリエンス向上・女性の参画・リーダーシップ推進を軸とした活動を実施する。

2) 李 善姬 (東北大学東北アジア研究センター 教育研究支援者)

「東日本大震災における移住女性たちのレジリエンスと復興格差」

被災以前の2010年12月現在、最も震災による被害が大きかった被災3県（岩手、宮城、福島）の各地域で外国人が占める人口比率は、宮城県が0.69%、福島は0.56%、岩手は0.47%となっている。これは、日本の総人口に対する国内外国人登録者数の比率が、1.7%弱（2010年末当時）であることに比べると、顕著に低い比率と言える。これら外国人住民の多くは、仙台市に集中しており、農村や漁村の地域には広く分散して定住している。つまり、東北地域は日本全国の中でも、定住している外国人の数が少なく、しかも農漁村においては、広く散在しているのが特徴と言える。

この東北の沿岸部に定住している多くの外国人は、技能実習生か結婚移住女性である。日本の農村地域は、1980年代半ばから、地域の花嫁不足や後継者不足を解決するため、アジアの女性との仲介斡旋結婚が広がっていく。この地域に、結婚移住女性が増えるのは同じ理由からである。

さて、多くの結婚移住女性は、日本の伝統的農村コミュニティやイ工制度の中で「良き嫁」を期待される。東北の農村コミュニティでは、強いジェンダー規範が残っているところも多く、同化圧力も強い。そんな中、特に外見が日本人とあまり変わらない中国や韓国出身の結婚移住女性は、彼女たちのアイデンティティや人権を主張するより、「戦略的不可視化」を選択することが多い。報告者は、このように自分を不可視化とする移住女性の状況を「戦略的不可視化」と呼んだ（李 2012）。「戦略的不可視化」には、1）通常日本名を使う、2）同じ同国出身のグループと交わらない、3）家や地域をなるべく離れないというのが含まれる。

震災以前、不可視化の彼女らは、地域社会に同化され、社会適応の問題はあまりないように思われた。しかし、この戦略的不可視化が震災時には、外国人としての必要な情報と支援を受けることを妨げる脆弱性となった。また、戦略的不可視化は、他の移住者との関係性を弱めることで、彼女たちをより日本の家族に依存させることになっていた。実際に、東日本大震災が起きた後、私を含めた調査者や支援者たちは外国人被災者を探し出すことが難しかった。特に、横のつながりが希薄だった韓国人と中国人は、より見つけることが大変だった。

しかし、震災は彼らに自分たちの状況とニーズを訴えるきっかけとなった。私たちが行った外国人被災者実態調査で、彼女たちは積極的に自分たちの声を出した。それによって、本調査は、言語能力と社会的ネットワークが限られた多くの結婚移住女性が被災地にいることを明らかにすることができた。それから、災害時の「脆弱な外国人」はメディアや学術的な注目を集めた。結果、外国人支援団体や民族ネットワークは、結婚移住女性を含む外国人を探し、特定の財政的、物質的および感情的支援を行った。いくつかの人々は、まだ可視化

のままで、手が届きにくい状況でいたが、多くの結婚移住女性たちが当局、災害救助組織、その他のコミュニティなどの外部につながり可視化され、必要な支援をうけた。このプロセスは、ベトナムのコミュニティがハリケーン・カトリーナでメディアを通じた弾力性のあるモデル・コミュニティとして「目に見えるように」なり、さまざまな形の公的共感と支持を得たプロセスと同様である（Leong et al 2007）。

3.11の地震後の災害地域では、多くの移住女性に大きな変化があった。その結果、社会における積極的な役割を果たす移住女性も増加した。これらの女性のなかには、3.11以降のNPO活動で地域復興へ積極的に参加する女性の事例もある。また、災害地域では、一部の移住女性が地域社会のリーダーとしての役割を担う移住コミュニティを設立した。いくつかのケースで、これらの結婚移住女性は、外部支援組織、教会ネットワーク、ボランティアが救援物資を受け取るなど、被災地と外部のソーシャルネットワークをつなげる接点となった。地元の日本人、特に高齢者が孤立されていた東北地方のいくつかの村では、結婚移住女性の国際的なネットワークが村全体の復興に重要な役割を占めていたことは驚くべきことである。

ところで、肯定的な災害の経験は、多くの場合、重要な情報提供者によって報告され、研究者や実践者によって強調されるが、否定的な経験を無視することはできない。実際、多くの場合、移住女性は依然として自分たちのニーズを表現するのに苦労している。一部の移住女性は、結婚後のうつ病に苦しんでいたり、夫や家族からの家庭内暴力、経済的または言語的暴力で苦痛を受けているケースもいる。夫との離婚または死亡後に貧困に苦しむ人もいる。

3.11災害の後に社会的承認を受けている移住女性と、社会適応に苦しんでいる女性とのギャップはどのように克服すべきなのだろうか？ 参与観察の結果、私はこのギャップが概ね、日本の社会で活躍するための重要なリソースの差であることに気づいた。そのリソースとは、日本語能力と他の日本人との関係性である。東北地方は地域のグローバル化が充分進んでいない。先述したジェンダーギャップとともに、多様性に欠けている。地方の農漁村では、日本語（事実上その地方の方言）が唯一のコミュニケーション手段であり、多くの結婚移住女性は日常生活の中で日本語を勉強している。生活の中で学習する日本語能力は、日本に来てからの滞在期間と相関するが、中には日本人との接触頻度が少なく何年経っても日本語に自信がない人も多い。その場合、災害時には十分な情報を得られないなど、災害弱者となりやすい。

もう一つのリソースは日本人との関係性の強さである。この点で重要なのは、ホスト社会の人々との関係である。日本人配偶者とその家族、親族、そしてホスト社会の日本人との間で形成された関係の度合いが重要になる。この資源は、ホスト社会における移住女性のソーシャルキャピタルであり、社会参画の度合いとなる。ここで先述したように、周囲の日本人との良好な関係性は、概ね日本社会への同化を前提条件としている点を忘れてはならない。

さらなる問題は、これらの2つの資源を得るためには、個々の努力に委ねられていることである。この点に関して、正式なサポートとソーシャル・バックアップはほとんど存在しない。日本には公式な移民制度がないため、外国人移住者には移民としての権利（市民権）が与えられていない。これらの女性が日本社会に貢献するためには、彼らの市民権を権利として明示することが必要である。つまり、日本語を勉強することを権利とすることで、日本語能力を向上させることができる。配偶者の不当な扱いを廃止する権利を通じて家族内の平等な関係を促進させる。差別を受けない権利を通じてコミュニティとの信頼関係を確立することができる。これを実現するためには、コミュニティ内の移住者に市民としての権利と義務を明確に提示する必要がある。また、移住者がより多様なリソース（言語スキルや社会的関係に加えて）を地域内で活用できるように多様性に富んだ社会環境を作ることでも重要であろう。移住女性の市民権を再考することは、移住者だけでなく、社会的承認を求めている周縁の日本人にとっても必要なことである。震災をきっかけに、なぜジェンダー観点と多様性が必要なのか、再考する必要がある。

李善姬 2012「ジェンダーと多文化の狭間で——東北農村の結婚移民女性をめぐる諸問題」, 東北大学グローバルCOE「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」編『GEMC journal』no.7

李善姬 2013「自らを可視化する結婚移住女性たち」萩原久美子・皆川満寿美・大沢真理編『復興を取り戻す』岩波書店

Leong, K.J., Airriess, C., Chen, A.Chia-Chen., Keith, V., Li, W., Wang, Y. & Adams, K. 2007. From invisibility to hypervisibility: The complexity of race, survival, and resiliency for the Vietnamese-American community in Eastern New Orleans. In Bates, K.A. & Swan, R.S. (eds.) *Through the eyes of Katrina: Social justice in the United States*, 171-188. Durham: Carolina Academic Press.

3) スティール 若希（東京大学社会科学研究所 准教授）

「包括的でエンパワメントを目指すDRR意思決定の多様化」

本発表では、災害リスク分析に関する理論枠組みとして、「3D・3次元のリスク・ガバナンス」について紹介する。まず、第1次元として、災害レジリエンスが挙げられる。災害関連のリスクを政治的に脱構築する。すなわち天災であれ人災であれ、その直接的、短期的、慢性かつ長期的な影響を脱構築し、地域やそれを構成するコミュニティ・家族・個人への影響や打撃を最小にすることである。第2次元として、多様性が挙げられる。災害リスク軽減に取り組むリーダーや実施者たちを多様化し、多様なグループを包摂した災害リスク削減政策と戦略を開発し、そのニーズに対応することである。第3次元として、民主主義が挙げられる。リスク削減の意思決定過程を民主化し、参加型の熟議、透明化、集団的なリスクに対して人々の意識を喚起することである。民主主義、災害レジリエンス、多様性の尊重は、社会・政治的な協同と集団的福祉のかなめであり、人々が直面する諸条件の中核において、リスクを削減する基盤的な方策となる。

災害リスク削減と批判的な災害研究を前進させるうえで、「3次元のリスク・ガバナンス」という概念枠組みが示唆するのは、現代の民主制にとっての挑戦が2重であるということである。第1の挑戦は、人々の社会的多様性（弱さと強さ）のあらゆる範囲との関連で、現代の政治的アイデンティティと集団的レジリエンスを概念化し直すことである。第2の挑戦は、社会的多様性を民主的にエンパワーする方途を見出し、政策の熟議を豊かにすることを通じて、応答的で有効かつ説明責任のあるリスク・ガバナンス戦略を促進し、集団的な災害レジリエンスをめざすことである。

これらを達成するうえで、リスク分散やリスク・レジリエンスに関する合意熟議に関し、3つの指標（インディケーター）を提示したい。まず第1は多様な脆弱性の記述的代表制、第2は、討議を通じた非支配関係を保証するための効果的な司会ガイドライン、第3は参加型プロセスの結果としての決定における多様な視点や脆弱性の実質的な代表制である。これらの3つの指標（インディケーター）を真に達することにより、多様な立場にある人々の視点が反映され、さらに歴史的に周辺化されてきた市民も含め、意思決定の場に参加することにより、社会・コミュニティの一員としての所属感を得られ、周囲の人々とともに課題を解決していくエンパワメントや持続的な共感を構築できる道筋が開かれるのである。

