

カタール国 外務大臣メッセージ

ハリッド・ビン・モハメド・アルアティーヤ閣下

日本のみなさま、こんにちは

2015年3月18日に仙台市において、第3回国連防災世界会議のパブリックフォーラムとして、男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）、公益財団法人日本女性学習財団（JAWF）主催による「女性の力で変革を一男女共同参画と災害リスク削減」という大変有意義なシンポジウムが開催されました。

また、6月18日には同シンポジウムの報告会が東京で開催され、政府と民間双方の関係者が講演をされました。と同時にこの報告会では、災害や男女共同参画に関係する各府省庁に対して、男女共同参画と災害・復興ネットワークと公益財団法人日本女性学習財団（主催団体）から第3回国連防災世界会議で採択された「仙台防災枠組」が確実に実行されるよう要望されました。このことにより関係府省庁、関係機関との連携を構築することができたと言えます。

カタールフレンド基金と緊密に連携して開催されたこれらの政策フォーラムは、活気に溢れており、多くの参加者を引きつけたことは間違いなく、災害政策、特にDRRつまり災害リスク削減に男女共同参画の視点を盛り込み、推進するために極めて重要な役割を果たしたと考えています。男女共同参画と災害・復興ネットワーク、及び公益財団法人日本女性学習財団と共にこの大きな目標に取り組み、貢献できたことは、カタールフレンド基金にとっても大変に名誉なことでございます。

急激な人口増加、急速な都市化、地球温暖化などが進み、現在、世界はまさに憂慮すべき状況にある、と言えるでめりましょう。自然災害によってもたらされる世界的な損失は何兆ドルにも上ると推測されていますが、間接的な被害まで範囲を広げれば、事態はさらに深刻です。自然災害に襲われたハイチ、日本、インドネシア、フィリピン、バヌアツなどの国々が経験したように、一たび災害が発生すると、何万人もの人々の命が奪われ、さらに人々は職を失い、失業率は急速に上昇し、学校も閉鎖され、人々の暮らしは計り知ることのできない混乱に陥ります。

未来に向けて災害から回復する力を高めていくためには、女性や高齢者の方々が優れた能力や強さを地域社会や政府に対して発揮することが極めて重要です。災害からの復旧作業、リスク削減計画とその政策決定において、女性をエンパワーし、女性が防災における真の「変革の原動力」となるためのトレーニングを行う、まさにこのことが、カタールフレンド基金が男女共同参画と災害・復興ネットワーク、公益財団法人日本女性学習財団の活動を支援することを決定した理由であります。この二つの組織の活動が具体的なトレーニング計画を開発したこと、またさらなる研究に向けて関連するさまざまな分野においても政策を提案できましたことを喜ばしく思っております。

カタールフレンド基金は、2012年から東日本大震災で甚大な被害を受けた地域の社会的、経済的な活動を、特に「子どもたちへの教育」、「健康」、「水産業」、「起業家支援」の分野を中心に支援してきました。こうしたカタールからの支援は、これまで40年以上にわたる日本の方々と我が国との親交に基づくものであります。その際、カタールフレンド基金は建物などの復興もさることながら、被災した人々の心、つまり精神的な回復がはるかに重要であるとの信念に基づいて支援をしています。

JWNDRR/JAWEがこうした分野で活動を展開されたこと、そして皆様のご尽力は素晴らしいものです。我々は共に手を携え、地域社会の災害からの回復力を強化するなど、確かな効果を生み出すことができるよう、願ってやみません。

どうもありがとうございます。



ハリッド・ビン・モハメド・アルアティーヤ カタール国外務大臣は2013年6月に現職に就任し、国際社会におけるカタール国代表の責を担っています。

これまで、カタール国家人権委員会委員長、アラブ・デモクラシー運営委員会メンバー、カタール・ファイナンシャル・センター副会長、カタール証券取引所役員会会長など様々な役職を歴任し、すぐれたキャリアを築いてきました。

1987年にキング・ファイサル・エアー・アカデミックにて航空科学の、また1993年にはバイルート・アラブ大学で法律学の、合計2つの学士号を取得しています。法学における優れた経歴と専門性をもとに、1999年にはカイロ大学にて公法の修士号を、さらに2006年には法学博士号を取得するに至りました。

現在は、カタールフレンド基金においても中心的な役割を担っています。

謝 辞

2011年3月11日に東日本を襲った未曾有の大震災は、地域の人々の生活を根こそぎ奪い去りました。しかし、あの日から立ち止まることなく、復興に向けた取組みは今も続いています。

震災直後に被災地を訪れた私たちは、絶望や困難の中でも助け合い、立ち直ろうとする地元の方々を目の当たりにし、「日本に住む私たちだからこそしなければならないことがある」という強い思いに突き動かされ、活動を続けてきました。

まずお礼を申し上げなければならないのは、一番困難なときに、辛抱強く私たちに辛い経験を詳しく話し、協力してくださった被災地の方々です。また国内でのトレーニング・プログラム実施にご尽力くださった専門家の皆様と被災3地域の女性センターの皆様は心より感謝いたします。更に、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の被災者の皆さんも、私たちにかげがえのない経験を踏まえた話を聞かせて下さり、ありがとうございました。

マルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表（防災担当）、UNISDRのスタッフの皆さんに、この4年間のご協力とご支援に対し謝意を表明致します。

また、私たちの提言活動を受け取り、施策に反映させるべくご尽力くださった内閣府、外務省、復興庁等の政府関係者の皆様に感謝申し上げます。第3回国連防災世界会議に向けて国際的な場面でも、仙台の現場でも官民協働で対応できたのは、嬉しいことでした。国際協力機構（JICA）とDRR（災害リスク削減）とジェンダーに関するトレーニングについて協働できたのも貴重な経験であり、感謝しております。

今回、私たちは、多くの女性関係団体とも一緒に活動する幸運に恵まれました。特に、トレーニング・イニシアティブを主導いただいたシェリル・アンダーソン氏、ジェンダー視点に立った評価指標についてご指導いただいたモリー・フォーダム氏のお二人と大変緊密に仕事ができただことは大きな喜びであり、両氏に対し、尊敬の念と心からの感謝を申し上げます。さらに心強かったのは市民のNGOである2015防災世界会議日本CSOネットワーク（JCC 2015）と一緒に活動できたことです。

カタルフレンド基金（QFF）へ深く謝意を申し上げます。QFFは、仙台で開催された第3回国連防災世界会議において、男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）と公益財団法人日本女性学習財団（JAWE）が共同で主催したパブリック・フォーラムを成功に導くのみならず、JWNDRRとJAWEの国内外の活動の多くに、資金面で全面的にサポートをいただきました。QFFからの資金なくして、私たちの計画や夢を現実のものにすることも、これほど多くの日本のそして世界中の女性・男性と繋がることは叶わなかったことでしょう。

最後に、全国におられるネットワークのメンバーの皆さんに感謝します。皆さんの参加、後ろ盾があったからこそ私たちは国内外で提言活動を展開することができました。

ありがとうございました。

男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）代 表 堂本 暁子
公益財団法人日本女性学習財団（JAWE）理事長 村松 泰子

目 次

カタール国 外務大臣メッセージ	1
謝 辞	3
目 次	4
はじめに	8
第1章 「災害・復興と男女共同参画」 6.11 シンポジウム～成果と新たな展開	9
1. 東北の被災地で見た避難所の実態	9
2. 6.11 シンポジウム実行委員会の立ち上げと活動	10
(1) 6.11 シンポまで待てず 政府と国会に要望活動を開始	11
(2) 盛況だった「災害・復興と男女共同参画」 6.11 シンポ	12
3. 6.11 シンポ以後の急激な動き	13
(1) 東日本大震災復興基本法に「女性の意見を反映」と記述	13
(2) 復興構想会議「提言」に「男女共同参画の視点」明記	14
(3) 外圧ではなく、国内の女性の力で防災制度を改革	16
4. 国連女性の地位委員会（C S W）に飛び火した 6.11 シンポ	16
(1) 2012年3月 第56回国連女性の地位委員会(CSW56)に日本政府が初めて決議を提出	16
(2) 女性たちの「災害とジェンダー」に関する要請活動の根拠となったC S W56	18
(3) 第58回国連女性の地位委員会(CSW58)において日本政府は再度、決議を提出	18
第2章 国連における防災対応の経緯	19
1. 地球温暖化と自然災害の増加	19
2. 国連による災害対応の黎明期	19
3. 第2回国連防災世界会議と兵庫行動枠組（H F A）	20
第3章 男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)の結成と活動の継続	23
1. 期限付きで機嫌よく 解散して再結成（JWNDRR）	23
2. 2012年6月23日「男女共同参画と災害・復興2012」シンポジウム	23
3. 「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」開設 10 周年記念国際フォーラム	24
4. 2013年5月 第4回防災グローバル・プラットフォーム会合(ジュネーブ)参加	25
5. 2013年6月8日 「災害リスク削減とジェンダー主流化シンポジウム 『災害と女性 世界の流れ・日本の流れ』」	26
第4章 プレ国際シンポジウム「ラウンドテーブル」と仙台提言	27
第5章 第3回国連防災世界会議に向けて	31
1. 2014年 6月 アジア防災閣僚会議(バンコク)への参加	31
2. 2014年 7月 第3回国連防災世界会議(WCDRR3)第1回準備会合(ジュネーブ)への参加	33

3. 2014年 8月 国連国際防災戦略(UNISDR)事務局が『Pre-Zero Draft』を発表	35
4. 2014年10月 人材育成国際専門家会議と本郷提言	37
5. 2014年11月 WCDRR3 第2回準備会合(ジュネーブ)への参加	39
第6章 仙台市で開催された第3回国連防災世界会議	43
1. 開会式	43
2. ハイレベル・パートナーシップ対話「女性のリーダーシップ」	44
3. 「女性主要グループ」(WMG)の活動	46
4. 「仙台防災枠組 2015-2030」の採択	48
第7章 15万人以上が参加したパブリック・フォーラム	51
1. 多様な人びとが創りあげたパブリック・フォーラムへ力を発揮した市民・女性・若者	51
2. パブリック・フォーラム「女性の力で変革を一男女共同参画と災害リスク削減」	53
第8章 防災のための「トレーニング・イニシアティブ(計画)」国内プログラムの検討	63
1. 人材育成国内プログラム検討会	63
2. もりおか女性センター(NPO法人 男女共同参画プランニング・いわて)	64
3. 仙台市男女共同参画推進センター(公益財団法人 せんだい男女共同参画財団)	65
4. 福島県男女共生センター(公益財団法人 福島県青少年育成・男女共生推進機構)	66
5. 今後の課題	67
仙台防災枠組の実現を目指して	69
1. 2015年6月18日 第3回国連防災世界会議を終えての報告会	69
2. 「災害の時代」における今後の課題	70
(資 料)	
1. 男女共同参画と災害・復興ネットワークの活動の経緯	72
2. 略 語 集	74
・東日本大震災からの復興の基本方針(抜粋)	14
・国連女性の地位委員会(CSW56)での決議(抜粋)	17
・仙台提言(災害リスク削減における男女共同参画及び多様性に関する行動要請)	28
・第3回国連防災世界会議における女性主要グループ(WMG)の意見表明	47
・仙台防災枠組の概要(ジェンダー関連部分)	49

仙台市若葉区 2011 年4月



仙台市 2011 年6月



宮城県南三陸町 2012 年6月



仙台市宮城野区



3.11当時 区長だった木須八重子さん

仙台市 応急仮設住宅



はじめに

本報告書は、2011年3月の東日本大震災発災から、2015年3月に被災地仙台市で開催された「第3回国連防災世界会議」に至るまでの4年にわたる私たちの活動報告である。

日本は欧米諸国に比べ、政策に関する市民によるロビー活動が盛んであるとはいえない。特に、災害政策に関するロビー活動は、福祉や環境など他の分野に比べて、さらに少ないといわざるを得ない。その理由は、一般に災害といえば公の仕事であり、専門家の領域だと認識される傾向が強いからではないだろうか。

しかし、2011年3月11日の東日本大震災以来、私たちは災害・復興政策がどれほど日常生活に深く関わっているかを思い知らされ、すべての人を包含したきめ細かい政策の必要性に気づかされた。

そこで、私たちは、全国47都道府県の女性団体や個人に参加を求め、情報を共有し、被災地の状況を踏まえ、女性や多様な立場から政策を提言してきた。その結果、日本では稀有なケースであるが、男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)だけでなく、多くの女性団体やNGOなど草の根からの提言活動が政府を動かし、東日本大震災復興基本法や基本方針に男女共同参画の視点の重要性、女性の参画の必要性が明記されたのである。

2015年の「第3回国連防災世界会議」が仙台市で開催されることが決まって以来、それまで国内政策のみに関わっていた私たちJWNDRRの活動は世界に広がった。いざ、世界に目を向けてみると、すでにアジア、アメリカ、ヨーロッパなど各地でジェンダー視点から災害リスク削減(DRR)について研究し、政策を国連に提言している女性NGOや女性研究者がいることを知った。

JWNDRRは、これを契機に公益財団法人日本女性学習財団(JAWE)と協働し、カタルフレンド基金(QFF)の助成を受け、2015年以降の新しい防災枠組にジェンダーを主流化することを目標に、そうした志を同じくする世界各地のNGOと連携し、国際的な舞台で活動を展開するようになった。それは、災害時に女性が果たしている重要な役割を、適切に評価されるように訴える活動でもあった。こうした活動が、仙台に向けて収斂したのが、各国の女性が参加する「女性主要グループ(WMG)」においてである。

2015年3月の世界会議で採択された「仙台防災枠組2015-2030(SFDRR)」には、災害・復興におけるいずれの段階においても、政府と専門家だけではなく、女性をはじめ、多様なステークホルダー(関係者)が参画するよう明記された。また、SFDRRは「全社会型の参画と協力関係」の一環として、「女性と若者のリーダーシップが促進されるべきである」と明記した。さらに注目すべき点は、新たに女性、障がい者、高齢者、移民などのステークホルダーの役割が前文に書き込まれ、それに関して独立した章が設けられたことである。市民参加の時代にあって、SFDRRがステークホルダーの役割について明示したことは、まさにこの時代を反映したものと言える。

こうした成果をあげることができたのは、世界各地の女性たちが、共有するゴールに向かって力を合わせ、「女性主要グループ(WMG)」として力を発揮したからだと確信する。共有するゴールとは、防災政策にジェンダーを主流化し、より安全で災害に強い地域社会を実現することである。

私たちは、2030年に向けて、この新しい防災枠組が着実に実施されることを期待するとともに、地域に密着しながら、同時に国際的な視野に立って、災害に強い(レジリエント)社会の構築を目指して引き続き活動を展開したい。

第1章 「災害・復興と男女共同参画」 6.11 シンポジウム～成果と新たな展開

1. 東北の被災地で見た避難所の実態

2011年3月11日、午後2時46分に宮城県沖を震源とするマグニチュード9.0の大地震が起き、巨大な津波が東日本沿岸を襲い、壊滅的な被害を受けた。私たちの活動は現地の視察から始まった。

3月31日、堂本暁子（女性と健康ネットワーク）、原ひろ子（女性と健康ネットワーク）、天野恵子（医師、性差医療情報ネットワーク理事長）、大原美保（東京大学大学院准教授）は、ジャンボ・タクシーを借り上げ、福島・宮城両県の被災地に向かった。まず、福島県立医科大学に性差医療外来の小宮ひろみ医師を訪ね、避難所に同行して頂く。

まだ医療関係者以外は現地に入れない時期であった。福島県の「あづま総合運動公園避難所」には、福島第一原発で事故が起きたため、避難指示を受け、着の身着のまま避難してきた、南相馬の住民1300人が避難していた。すでに3週間が過ぎていたが、水不足で洗濯もできず、替えの下着も持たない女の人たちは困り切っていた。

小宮医師によると、福島県立医科大学の性差医療センターが発災後に女性を対象に始めた電話相談では「放射線が妊娠、子どもなどに与える影響に関するものが最も多く、月経異常、帯下、不正出血など、自律神経症状、心のこと、薬のことなどであった」と報告している。その後、「長期的には経済的不安、生活の窮乏が心身を蝕んでいることや更年期、女性特有の症状の人たちが、身体の痛み、不眠、倦怠感を訴えるが、これは社会的問題やジェンダーの問題と切り離せないことを痛感した」と述べている。

宮城県では、仙台市の六郷中学校の避難所を訪れた。避難所に当てられている中学校の体育館に



仙台市六郷中学校の避難所

は津波で家を失った多くの住民が難を逃れていたが、一切、間仕切りがない。女性たちは、布団の中で着替え、衆人環視のなかで、赤ちゃんの授乳をし、高齢者は排泄やおむつ替えをしなければならず、女性だけではなく男性のプライバシーも守られない状況を目の当たりにした。体育館の隅でストープを囲んでいた高齢女性は「もう4キロ痩せました。辛いのは自分のスペース、自分の時間が全くないことです」と呟いた。

多くの避難所の運営に当たっているのは男性の区長たちで、リーダー格の男性は「災害は辛いけれど、親戚縁者も隣近所の人たちもみんな仲良くやっていますよ。だから間仕切りを置くななんてとんでもない、目が届かなくなる、私は許していませんよ」と言う。男女共同参画の視点からの配慮はほとんどなく、男性の都合と感覚が優先していた。

被災現場では、平常時に女性たちが経験するさまざまな差別が表面化し、例えば、性役割分担が強くなり、暴力やセクハラが増えるなど社会の歪みが集約的に顕在化していた。しかも、女性や障がい者など多様な立場の被災者の声は、避難所を仕切っている男性になかなか受け入れられず、我慢を強いられていた。のみならず、そうした女性被災者の切実な要求は、中央の行政や政治に届きにくく、救援対策や復興政策に反映されないのではないかと、との危惧を抱いた。

1995年の阪神・淡路大震災の折も、2004年の新潟県中越地震のときも、高齢の女性が多数犠牲になり、避難所等でも女性は多くの困難に遭遇した。以来、災害時の対応には男女共同参画の視点が必要不可欠であり、政策として確立すべきである、と女性たちは強く訴えてきた。

また、2005年に神戸市で開かれた第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組 2005-2015 (HFA)」には「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」と謳われ、同年中に国の防災基本計画が修正され、「女性の参画」「男女双方の視点」の重要性が書き込まれた。男女共同参画基本計画においても、2005年策定の第2次、そして2010年策定の第3次計画にも「防災・環境における男女共同参画の推進」が明記された。

しかし、東日本大震災が起き、被災地に足を運んでみると、女性の参画の重要性が防災基本計画に書き込まれているものの全く実行に移されず、東北でまた同じ悲劇が繰り返されている現実を私たちは知ったのである。女性の参画を「お題目」で終わらせてはならない。何としても現行の防災体制を男女共同参画の視点から改善・強化し、実効性あるものとしなければならない、との思いを強くした。

2. 6.11 シンポジウム実行委員会の立ち上げと活動

現地視察の結果、私たちは、被災地の要求を汲み上げ、男女共同参画の視点から必要な対策を政府に提言し、復興政策に盛り込みたい、そのためには全国規模の組織をつくる必要があると考え、震災後3か月目の6月11日に「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウム(以下6.11 シンポ)を開催することを決め、実行委員会への参加を全国の女性団体と個人に呼びかけた。「阪神・淡路大震災、新潟県中越地震の悲劇を繰り返してはならない、被災女性の声を政策に反映しよう」というアピールは共感を呼び、各界各層の女性団体と個人が全国47都道府県から参加した。国際婦人年連絡会や北京JACなどの政策提言団体、全国地域婦人団体連絡協議会、全国女性会館協議会などの女性の全国組織、日本女性科学者の会、大学女性協会などの学界、日本女医会、日本災害看護学会など

の医療・医学関係、国際、福祉、教育などさまざまな分野で活躍している100を超える団体、NPO／NGO、そして個人が実行委員会に名前を連ねた。連絡を密にするため、実行委員会のメーリングリストも立ち上げ、情報を共有した。

時を同じくして政府は、4月11日に東日本大震災復興構想会議（以下、復興構想会議）を設置し、被災地の復興策を諮問した。私たちの危機感を裏付けるかのように、委員15人中女性は1人のみであった。そして経済に軸足を置いた復興計画が公表された。「人間の安全保障」の実現を目指すのであれば、健康、福祉、医療、環境、教育、文化などの視点を踏まえた地域づくりを核として、復興計画の全体像を構想すべきであり、その際、男女共同参画の視点は必要不可欠なはずだが、復興構想会議での議論にはその視点はなく、私たちの懸念は増す一方だった。

（1）6.11 シンポまで待てず 政府と国会に要望活動を開始

復興構想会議の議論は急ピッチで進んでおり、男女共同参画の視点を盛り込むには「6.11 シンポ」を待っていたのでは機を逸してしまう。至急、私たちは「東日本大震災への対応における男女共同参画の視点の徹底についての緊急要望」を作成し、5月9日に国会議員に提出した。内容は、復興構想会議に男女共同参画の視点を持った女性を増員すること、復興計画は女性や高齢者、障がい者など、被災当事者が主体となって策定する体制を構築すべきであること、などである。

翌5月10日に復興構想会議は「復興構想7原則」を公表するが、経済復興が基軸で、生活復興の視点が弱く、もちろん「女性」にも、「男女共同参画」にも言及していなかった。

続いて5月13日には、東日本大震災復興基本法案の要綱が閣議決定されるが、「男女共同参画」についての記述は皆無。一筋縄ではいかないだろうと覚悟はしていたが、女性たちの要望は全く取り入れられなかった。私たちの前に立ちはだかっているのは「防災は男の仕事、女の出る幕ではない」といった社会通念であり、ハード優先、経済主導の価値観であった。

国会での審議と復興構想会議での議論が平行して進み始めていたところ、5月19日に女性団体と衆参両院の女性国会議員による緊急対話集会を開き、危機意識を共有し、集会参加者一同名で「東日本大震災への対応における男女共同参画視点の徹底についての要望」を政府に提出した。

国会議員と連名で出した要望書の効果があったのか、10日後の5月29日に復興構想会議が出した「主な意見～『復興構想7原則』と『5つの論点』～」に、初めて「地域づくりにおいては、女性や高齢者、障害者など多様な人々が合意形成プロセスに積極的に参画することにより、生涯現役社会や男女共同参画社会といった真の参画型社会の形成を目指すことが重要である」と書き込まれた。「地域づくり」に限定しているが、女性や高齢者などの参画、さらに男女共同参画社会の重要性が盛り込まれたのは、要望活動の成果であると受け止めた。

ところが、そのわずか2週間後に復興構想会議が出した「復興への提言」骨子では内容が後退し、女性の参画は完全に消えた。唯一記載されたのが「保健・医療、介護・福祉分野を復興期における地域の基幹産業の一つに位置づけ、若者・女性等の雇用を確保」であり、雇用の対象として女性を取り上げているに過ぎなかった。つまり復興の基本理念として男女共同参画を位置づけてはいないのである。

(2) 盛況だった「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポ

6.11 シンポ当日、会場の日本学術会議講堂は、各地から集まった参加者で満席となり熱気に包まれていた。

午前中に地震工学と防災計画の専門家である大原美保さん（東京大学准教授）、災害とジェンダーに関する国際的動向に詳しい池田恵子さん（静岡大学教授）の2人による基調講演と、奥山恵美子仙台市長他3人の現地報告を、大沢真理さん（東京大学大学院教授）の司会で行った。



「災害・復興と男女共同参画」6.11シンポ(日本学術会議講堂)

午後は、岩手・宮城・福島3県の代表からのスピーチ「現場から：私は訴えたい」に始まり、次に支援に入った2人からのレポート「東日本大震災と女性の活動」、続いてパネルディスカッション「復興と男女共同参画」を行い、20人近い登壇者が約7時間にわたって、現地からの密度の高い報告、専門家による分析と我が国における「災害・復興と男女共同参画」に関する議論を展開した。

中でも、政令指定都市初の女性市長となった奥山仙台市長はビデオで参加し、「災害が起きるまでは水道とか、電気とか、ライフライン、あるいは交通網のシステムなどの整備を重視してきました。しかし、実際に人の命を救ったのはそういったインフラではなかった。家族や隣近所の人たちとの絆でした」と発言した。奥山市長は、人間的・文化的な視点を持ちながら、同時に行動的でもあり、「凛として」災害救援・復旧・復興の任に当たっておられた。

閉会の辞では、東北大学の辻村みよ子さんが、「教育と研究と実務という3つのパートが一緒になって連携することを目指してきましたが、行政機関も、市民団体も必要だということで、五者連携ということをしてきました。本日はそれが実現できたのではないかと考えております。内閣府男女共同参画局の方もいらしておりますし、全国の非常に重要な市民団体の代表の方もいらしてくださいました」、「ここでは、主権者として男性主権者と女性主権者が、当然同等に表に立っていくべきだという



左:リレートーク司会 青木玲子



左:総合司会 皆川満寿美 右:司会 大沢真理

原則を崩すことはできないと思います」と述べた。

復興に向けてのまちづくり、健康の問題、就業、子育てと、まさに次のステージで政策提言すべき個別具体的な課題が数多く提起され、それを参加者一同で共有できたのは有意義だった。最後に以下の要望書を取りまとめ、政府に提出することを決め、閉会した。

(要望内容)

1. 意思決定の場への女性の参画
2. 復興構想会議に女性委員を増員
3. 復興計画に女性や高齢者、障害者など被災当事者が主体となって仕組みをつくること

3. 6.11 シンポ以後の急激な動き

6.11 シンポの3日後の6月14日、参議院の東日本大震災特別委員会で、岡崎トミ子議員が質問に立ち、「6.11 シンポ」を紹介しながら、復興構想会議に女性委員を増やすよう、菅直人内閣総理大臣に質問した。

岡崎トミ子議員の発言：6月11日、先週の土曜日に、日本学術会議講堂で復旧復興の全ての段階に男女共同参画が重要だというテーマでシンポジウムが開催されまして、被災地の女性をはじめ全国47都道府県の女性団体の代表や専門家が出席をいたしました。このシンポジウムは大変な熱気だったと聞いております。この実行委員会から、創造的な復興には男女共同参画の視点が不可欠であるとの要望書が提出されております。女性の参画を求める声が全国的なうねりとなって押し寄せてきているということを感じます。(中略)

復興構想会議のメンバーを増やす際には、知見を持った女性を複数名入れていただきたい。復旧復興のプロセスに男女共同参画の視点を入れることの重要性についてどのように感じておられるのか、総理にお伺いしたいと思います。

菅直人内閣総理大臣の答弁：復興には女性の視点というものが重要であるという御指摘はそのとおりだと思っております。当初のメンバーの中に女性が少なくなっているということについては、大変申し訳なく思っております。女性の方にもっと入ってもらえるように、現在の責任者でもあります五百旗頭議長と話をして、そういう方向で進めてまいりたいと、考えております。

女性議員から災害時における女性の参画、男女共同参画の視点の重要性についての質問が度重なり、次第に国会で「災害と女性」に関する議論の土壌ができ、内容も具体的な課題へと展開した。女性たちの国会の中と外の連携の成果であった。

(1) 東日本大震災復興基本法に「女性の意見を反映」と記述

3月11日から3か月余り、私たちは女性の立場から、復興構想会議に、さらに政府や国会に提言書を持って、畳み掛けるようにロビー活動を展開し続けた。その結果、6月20日に参議院で可決成立

した東日本大震災復興基本法の第二条(基本理念)には「被災住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」と書き込まれた。以後、これが私たちはもちろんのこと、防災における女性の運動の法的根拠となった。

(2) 復興構想会議「提言」に「男女共同参画の視点」明記

6月25日に、復興構想会議は、提言「復興への提言～悲惨のなかの希望～」を発表した。これには、4月時点とは打って変わって「誰をも排除しない包摂型の社会づくり」を提唱し、「声を上げにくかった女性などが、震災を契機に地域づくりに主体的に参加することが重要である。とりわけ、男女共同参画の視点は忘れてはならない」と記述されている。

また、「まちづくり」について、「住民意見の集約にあたっては、女性、子ども、高齢者、障害者、外国人等の意見についても、これを適切に反映させる」とし、さらに「地域包括ケアを中心とする保健・医療、介護・福祉の体制整備」では、「若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用を被災地において確保し」と明確に記載した。

しかし、「女性、子ども、高齢者、障害者」という書き方は、女性を災害に弱い存在、支援すべき脆弱な者、つまり、政策の対象として位置づけており、政策を立案する主体として位置づけられていなかった。以後、私たちは、あくまでも地域住民のひとりとして、また主権者として、法的にも実質的にも主体的に位置づけられるべきである、と主張していくことになる。

復興基本法成立から約1か月後の7月29日、「東日本大震災からの復興の基本方針」(下記参照)が発表された。私たちは6月以後も手を緩めることなく、より細部にわたって具体性のある提言書を作っては、ロビー活動続けた。その結果、基本方針の実に12か所に男女共同参画に関する事項が書き込まれた。正直なところ、「遂に」との思いであった。

また、私たちは男女共同参画を担当する部署を設置するよう強く要望した。その結果、8月には、復興対策本部事務局に男女共同参画担当参事官が任命された。翌2012年2月に設置された復興庁には、男女共同参画班が設けられた。当時は、私たちの要望が入れられ、復興政策の中枢にジェンダー視点を盛り込む部署として機能することを期待したが、現実とは全く違っていた。震災から4年の歳月を経てもなお、男女共同参画班は復興政策全般に関与することも、ジェンダーを主流化する役割を果たすこともできない立場に置かれている。被災地の好事例を集めるなど、政策立案に直結しない「事後的な仕事」をしているに過ぎない。極めて残念である。

東日本大震災からの復興の基本方針(抜粋)

2011年7月29日
復興対策本部

1. 基本的考え方

- (ix) 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。あわせて、子ども、障害者等あらゆる人々が住みやすい共生社会を実現する。

5. 復興施策

(1) 災害に強い地域づくり

- ①高齢化や人口減少等に対応した新しい地域づくり
- (ii) 高齢者や子ども、女性、障害者などに配慮したコンパクトで公共交通を活用したまちづくりを進める。
- ⑤市町村の計画策定に対する人的支援、復興事業の担い手等
- (ii) 被災地に居住しながら、被災者の見守りやケア、集落での地域おこし活動に幅広く従事する復興支援員の配置等及びまちづくり等に関する各種専門職の被災地への派遣や人材の確保・データベース化を進める。各種専門家の派遣やデータベース化等に当たっては、女性の参画に配慮するとともに、被災した地方自治体から見て、ワンストップの対応が可能となるようにする。
- (iv) まちづくりにおいて、協議会等の構成が適正に行われるなど、女性、子ども・若者、高齢者、障害者、外国人等の意見が反映しやすい環境整備に努める。

(2) 地域における暮らしの再生

- ①地域の支え合い
- (i) 少子高齢化社会のモデルとして、新しい形の地域の支え合いを基盤に、いつまでも安心してコミュニティで暮らしていけるよう保健・医療、介護・福祉、住まい等のサービスを一体的、継続的に提供する「地域包括」の体制を整備するため、地域の利便性や防災性を考慮しつつ、被災地のニーズを踏まえ基盤整備を支援する。
その際には、高齢者、子ども、女性、障害者等に配慮し、地域全体のまちづくりを進める中で、被災市町村の特性を踏まえ、安全な場所に集約化を進める。
- (iv) 被災地や避難先における、不安や偏見等に基づく多様な人権問題に対し適切に対処するとともに、その発生を防止する取組みを行い、被災者の孤立を防止する。このほか女性の悩み相談を実施する。
- (v) 子ども・子育て支援については、関係者の意向を踏まえ、幼保一体化をはじめ、子どもと子育て家庭に良質な生育環境を保障するための先駆的な取組みに対する支援を行うことにより、子どもの育ちと子育てを皆で支える新たな絆の仕組みを構築する。こうした考え方に基づき、関係施設の複合化、多機能化を含めた施設の復旧を進め、また、両親が死亡・行方不明の場合に里親制度を活用するほか、被災したすべての子どもや子育て世帯について、児童福祉に関わる専門職種の者による相談・援助等の支援、母子家庭に対する貸付等の経済的支援など長期的視点に立った支援を行うとともに、被災した青少年からの心理相談をはじめとする相談体制の充実、心のケアの支援体制の構築を行う。
- ②雇用対策
- (ii) 被災地域における人口減少・少子高齢化に対応するため、第一次産業等の生涯現役で年齢にかかわらず働き続けられる雇用や就労のシステムを活用した全員参加型・世代継承型の先導的な雇用復興、兼業による安定的な就労を通じた所得機会の確保等を支援する。若者・女性・高齢者・障害者を含む雇用機会を被災地域で確保する。
- (iii) 女性の起業活動等の取組みを支援するため、被災地におけるコミュニティビジネスの立ち上げの支援、農山漁村女性に対する食品加工や都市と農山漁村の交流ビジネス等の起業化の相談活動、経営ノウハウ習得のための研修等の取組みを支援する。

(3) 地域経済活動の再生

③農業

- (iii) 戦略を組み合わせることで、地域の特性に応じた将来像を描き、力強い農業構造の実現を支援していく。
- (ハ) 農業経営の多角化
戦略農業生産だけでなく、復興ツーリズムの推進や再生可能エネルギーの導入、福祉との連携といった様々な取組みを組み合わせ、これに高齢者や女性等も参画することにより、地域

の所得と雇用を創出していく。

(4) 大震災の教訓を踏まえた国づくり

③社会的包摂の実現と「新しい公共」の推進

- (ii) 被災者の生活再建と被災地の復興に向けた様々な課題に対応し、復興を目指すには、被災者や地域コミュニティが、その力を最大限発揮できるようにすることが必要である。しかし、全国的な経済活動の停滞等震災の様々な影響が、被災地はもちろん、全国的にも失業や病気などに脆弱な人々を直撃し、「社会的排除」状態に追い込むリスクを急速に高めている。こうした中で、声を出しにくい人々に配慮し、誰をも排除しない包摂型の社会づくりを行っていくことは、被災地の復興だけでなく、今後の日本社会の発展にもつながるものである。このため、こうした社会的包摂の理念に基づき、アウトリーチの手法や居場所づくりや伴走型の支援、人材育成等の包括的、予防的な支援を行う市町村の取組みを支援する。また、ワンストップ型の相談や寄り添い支援に関する先導的なモデルの構築に取り組む。

7. 復興支援の体制等

(1) 復興対策本部・現地対策本部の役割

- (iii) 「東日本大震災復興対策本部」及び「現地対策本部」の事務局に、復興過程における男女共同参画を推進する体制を設けるものとする。心理相談をはじめとする相談体制の充実、心のケアの支援体制の構築を行う。

(3) 外圧ではなく、国内の女性の力で防災制度を改革

これまで日本における女性関連の政策、あるいは男女共同参画関連の制度のほとんどが、国連での合意を受けて実現してきた。1975年に第1回世界女性会議がメキシコで開かれ、それを受けて、婦人問題企画推進本部が設置された。1979年には国連総会において女性差別撤廃条約が採択され、日本政府は1985年に雇用機会均等法などの国内法を整備し、同条約を批准した。1995年に北京で開催された第4回世界女性会議で採択された北京行動綱領を受けて、4年後の1999年に男女共同参画社会基本法が成立、と我が国では外圧によって、女性政策が進んできた経緯がある。

しかし、今回の「災害・復興と男女共同参画」の活動は外圧ではない。東日本大震災をきっかけに、やむにやまれない気持ちで女性たちは駆け出し、政府の立案作業に遅れを取らないよう、男女共同参画の視点を徹底させるための要望書をつくっては、無我夢中で要望活動を行った。東北で被災した女性が経験した男女共同参画の視点の欠落による制度的問題点は、全国共通の課題であり、東日本大震災復興基本法や基本方針に男女共同参画の視点を取り込むことは、日本の防災制度改革につながるものと確信した。

4. 国連女性の地位委員会（CSW）に飛び火した 6.11 シンポ

(1) 2012年3月 第56回国連女性の地位委員会（CSW 56）に日本政府が初めて決議を提出

2012年3月、ニューヨークで開催されたCSW 56では、2つの決定と5つの決議が採択された。そのうちの1つが、日本政府から提案された決議である「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」であった。ニューヨークの国連代表部の公使が、2011年6月11日に日本学術会議講堂で開催されたシンポジウム（6.11 シンポ）の記録を学術会議のウェブサイトを読み、決議を提案す

るに至ったとのことである。この決議は 50 か国が共同提案国となり、各国政府が前向きに修正し、コンセンサスで採択された。男女共同参画と災害・復興ネットワーク (JWNDRR) の活動が、突然ニューヨークに飛び火したので、メンバーは驚き、感動を禁じ得なかった。

また、2 月 28 日には A P W W (アジア太平洋女性監視機構) 主催のワークショップ「Gender and Disaster in Asia and Pacific」、3 月 1 日には国連 NGO 国内婦人委



CSW56参加者 (国連本会議場にて)

員会、国際婦人年連絡会、JAWW (日本女性監視機構) が主催するサイドイベント「災害・復興と男女共同参画 - 東日本大震災と津波」を開催したところ、各国の関心は高く、定員をオーバーする参加者があった。特に、3 月 1 日のサイドイベントでは、内閣府男女共同参画局長が出席し、挨拶や質問への回答を行うなど、国内での官民協力体制がニューヨークでも継続された。同時に、日本政府・NG



CSW56 日本の3NGO主催サイドイベント

Oとして、東日本大震災に際して多くの国々や団体・個人から国際的支援を頂いたことへのお礼を伝える機会ともなった。

ニューヨークで CSW56 の決議が採択されたのを受け、私たちは、3 月 21 日に中川正春特命担当大臣 (防災担当男女共同参画担当) に、日本政府が率先して国連決議の内容を政策化するよう、要望書を提出した。

CSW 56 での決議

自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント (2012 年 3 月 9 日)

※以下、外務省仮訳を引用

【前文】

災害に対する社会の脆弱性を減少させるような、人々の絆に支えられ、コミュニティを基盤とする包摂型の社会造りを行うために、人間中心の包括的アプローチを求める。

【主文】

2. 各国政府、NGO、民間セクターを含む市民社会などに対し、以下の取り組みを求める。

- (a) 防災、災害救援、復旧・復興に関する政策、計画、予算にジェンダーの視点を取り入れるような措置をとる。
- (b) 防災、災害救援、復旧・復興に関する、資源の配分に関するものを含むすべてのレベルにおける意思決定に、女性の平等な参画の機会を確保する。
- (c) 防災 (災害予防、軽減、事前準備)、災害救援、復旧・復興のあらゆる段階において、女性・女兒がすべての人権を完全に享受できるよう確保する。
- (d) 災害救援への男女の平等なアクセスを保証し、食糧・物資、水と衛生、シェルターの設置と管理、安全・治安、身体的、精神的及び緊急のヘルスケア (性と生殖に関する健康を含む) 等の提供に際し、特に妊産婦、授乳中の女性、幼児のいる家庭、母子・父子家庭、未亡人のニーズに注意を払いつつ、女性のニーズ、視点、すべての人権の享受に配慮した災害救援と復旧・復興支援を実施するよう最大限努力し、その際、女性の専門家の関与やフィールド・ワーカーのジェンダーバランスを奨励する。
- (f) 災害後の状況において、性やジェンダーに基づく暴力や、人身取引のリスク、女兒、保護者のいない子どもや孤児の特別の脆弱性を含む、様々な形態の搾取の予防に特別に注意を払うよう確保する。

- (k) 防災に関する情報、訓練、公教育、ノンフォーマル教育への女性・女児の平等なアクセスと利用を確保し、女性・女児がこれらのリソースを完全に活用できるようにする。
- (l) 性別、年齢別、障害別の人口・社会経済統計を体系的に収集するとともに、ジェンダーに配慮したニーズ評価と計画策定過程等を通じ、ジェンダー指標の開発とジェンダーによる差異の分析を継続し、これらの情報を防災・災害管理政策やプログラムに統合する。
- 6. 事務総長に対し、既存の国連の枠組みの中で、自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメントの問題にさらにどう対応するかを提案を含め、本決議の実施について、第58回婦人の地位委員会に報告することを要求する。

(2) 女性たちの「災害とジェンダー」に関する要請活動の根拠となったCSW 56

CSW 56 で採択された決議は、2015 年 3 月に予定されていた第3回国連防災世界会議に向けて、男女共同参画の主流化を求める国内外の女性たちの要望活動を展開する際の根拠となった。特に、採択が予定されていた兵庫行動枠組の後継枠組（HFA 2）に女性の意思決定の場への参画、ジェンダー平等の保障などを明記させるにあたり、CSW 56 にそうした重要事項が盛り込まれていたことは、大きな意味を持った。

(3) 第 58 回国連女性の地位委員会（CSW 58）において日本政府は再度、決議を提出

2014 年 3 月 18 日 CSW 58 において日本政府は、CSW 56 に続いて再度、決議を提出した。今回の決議は 79 か国が共同提案国になり採択され、第3回国連防災世界会議で採択されるHFA 2の策定、ポスト 2015 開発アジェンダ策定、世界人道サミットを見据えたうえで、内容を強化、補足したものである。なお、その前段として、CSW 56 での決議の第6項にしたがい、2013 年 12 月、15 のメンバー国、11 の国連機関、3つのNGOなどが事務総長に報告を提出している。

それらの結果から

1. 政策、計画、戦略等ジェンダーの統合
2. 能力強化
3. 意思決定過程への女性の参画に関するアクセスと機会の平等
4. 経済的機会や職業などの能力トレーニング
5. 生殖に関する健康と暴力
6. 監視と説明責任

の6項目に分けられ、政府や国連機関への提言がまとめられた。

この決議の目的について、国連代表部の梅本和義大使は「防災に関するすべての項目でジェンダーに配慮した取り組みを強化するだけでなく、2015 年以降の開発目標（SDGs）の議論や、第3回国連防災世界会議、世界人権サミットへの架け橋として機能させることである」と述べている。

第2章 国連における防災対応の経緯

1. 地球温暖化と自然災害の増加

「災害列島」「地震大国」「台風銀座」といった表現があるほど、日本は昔から自然災害の多い国である。しかも、最近、それに加えて温暖化の影響とみられる竜巻や水害などが多発している。

こうした状況にあるのは、日本だけではない。図1は、1980年から2010年までの自然災害の世界統計である。

1980年は、400件弱であったものが2010年には1000件近くへと、30年間で倍以上に増えている。地震や津波、

火山の噴火など、地球物理的災害はほぼ横ばい状況だが、台風や嵐などの気象的災害や洪水などの水文的水害、干ばつや山林火災などの気候的災害は増加の一途をたどっている。

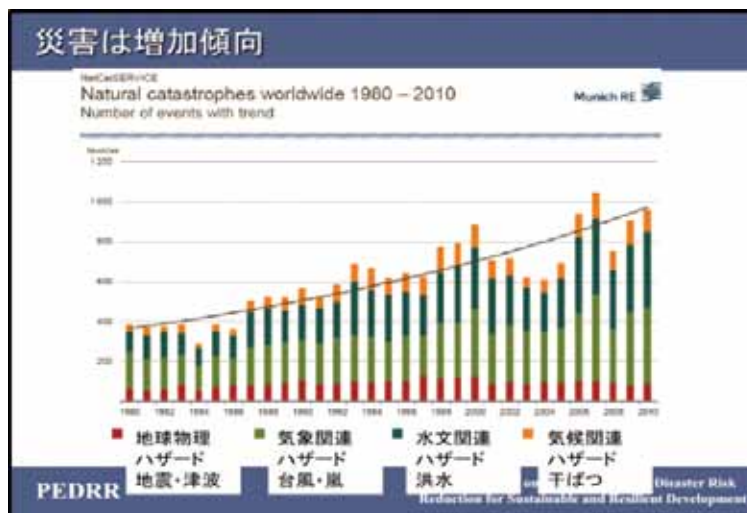


図1 世界の自然災害1980-2010(出典:NatCat Service)

2. 国連による災害対応の黎明期

気候変動などの影響により、世界規模で自然災害は巨大化し、その数の増加にともない、途上国では貧困層の被害が急激に増大した。こうした事態を受け国連では、災害を地球的課題として捉え1990年に「国際防災の10年」を開始した。

その中間年に当たる1994年には国連加盟国が参加し、横浜で共通の行動枠組について議論する「国連防災世界会議」が開催された。横浜会議は、災害の被害を未然に防ぐ予防の概念と行動指針である「災害削減(Disaster Reduction)」を議論の中心に据え、災害のリスクを最小限にとどめるための国際協力活動を可能にする環境を構築することで合意し、「より安全な世界に向けての横浜戦略：防災のためのガイドライン—自然災害への予防、備え、軽減と行動計画」を採択した。

しかし、横浜戦略にはジェンダーの主流化^{*1}は書き込まれていない。災害におけるジェンダーの主流化が国際的に合意されるまでにはさらに10年の歳月を必要とした。

1999年に「国際防災の10年」が終了し、2000年には、国連の組織としてUNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: 国連国際防災戦略) がジュネーブに本部を置いて活動を開始した。その基本となる理念と行動は災害リスク削減(DRR: Disaster Risk Reduction)であり、目的は人道・開発分野に防災の観点を取り入れるために、社会経済・環境などあらゆる分野を包括した取り組みの推進である。以来、UNISDRを中心に、世界の防災に関する基本的骨格で

※1「ジェンダー視点の主流化とは、法制、政策、事業計画を含む、あらゆる分野のあらゆるレベルにおける計画された全ての行動が男女それぞれにとってもつ意味を評価するプロセスのことを指す。これは政治、経済、社会のあらゆる側面における政策や事業計画の設計、実行、モニタリング、評価といった総合的なプロセスの中に、男性のみならず、女性の関心事や期待を組み込み、男女が平等に受益し、不平等が持続しないようにする戦略のことである。主流化の究極的な目標は男女平等の達成にある」[ECOSOC,1997]

あるDRRは進化・充実していくこととなる。

しかし、災害時におけるジェンダー問題についてはほとんど取り上げられず、横浜戦略にも「重要課題」として組み入れられなかった。災害時の被害は男女間で差があり、途上国における洪水や干ばつの犠牲者は女性が圧倒的に多いにもかかわらず、それぞれの国においても、防災政策にジェンダー視点が組み込まれていなかった。この事実気付いた世界各地の女性たちは危機感を抱き、女性の側から、災害政策にジェンダー視点を取り入れ、政策決定の場に女性の参画を求める機運が高まった。

折しも、横浜戦略が採択された翌年の1995年に、北京で開かれたのが第4回世界女性会議である。早速、「災害とジェンダー」を議題とし、北京行動綱領に「防災・災害緩和・災害復興戦略を策定・実施する際には必ずジェンダーの視点を組み入れなければならない」との認識がますます高まってきている」と書き込まれた。5年後に北京会議のフォローアップとして、ニューヨークで開かれた国連特別総会「女性 2000 年会議（北京+5）」では、この表現がより強く、「防災・災害緩和・災害復興戦略を策定・実施する際には必ずジェンダーの視点を組み入れなければならない」と明確に成果文書に記載された。

しかし、災害と女性の問題を徹底的に議論し、具体的にジェンダーの主流化を勧告したのは 2002 年の第 46 回国連女性の地位委員会（CSW 46）においてである。CSW 46 では「貧困の撲滅」とならび「環境の管理と自然災害の緩和：ジェンダーの視点」を重要課題に選び、あらゆるレベルで意思決定の場に女性の全面的な参画を求めるなど、女性が男性と平等な立場で災害の予防、そして復興に関与するよう求めた。注目すべきことは、2005 年に予定されていた第 2 回国連防災世界会議（神戸市）で、横浜戦略を見直し、新しく採択される行動枠組にジェンダー視点を盛り込むよう求めている点である。

3. 第2回国連防災世界会議と兵庫行動枠組（HFA）

2004 年に起きた新潟県中越地震の翌年の 2005 年、第 2 回国連防災世界会議（神戸市）が開催され「兵庫行動枠組（HFA：Hyogo Framework for Action）2005-2015：災害に強い国・コミュニティの構築」を採択した。HFA は横浜戦略を継承しながらも、大幅な改変が行われた新しい防災指針である。具体的な実施戦略でもあり、フォローアップ体制までを盛り込んだ包括的な行動枠組である。

横浜戦略では「Disaster Reduction（災害削減）」が基本概念だったが、兵庫では、さらに進んで、災害の原因を分析し、組織的・体系的に被害を削減する考え方であり、その実践を目指す「Disaster Risk Reduction（災害リスク削減：DRR）」が HFA の基本概念になった。予防に重点が置かれ、災害に関する考え方が大きく変わった。従来の災害予防は、防波堤・防潮堤等のインフラ整備に重点が置かれ、被災者に対しての支援は事後的に対応してきたが、兵庫会議以降は、人的・社会経済的被害を削減するために、ソフト面でも事前の予防体制の構築を求めた。地域住民に対しても、受け身の姿勢から、常に防災意識を持ち、積極的に参画する能動的な姿勢への転換を呼びかけた。

以下は HFA の骨格をなす 5 つの優先行動である。

- 1) 防災を国、地方の優先事項に位置づける
- 2) 災害リスクを特定、評価、監視、早期警報を強化する
- 3) 防災知識を高める
- 4) 潜在的リスク要因を軽減する
- 5) 効果的な対応のための備え、事前準備を強化する

HFA を国連加盟国・国際機関などが実施することによって「災害によるコミュニティ・国の人命及

び社会的・経済的・環境的資産の損失を大幅に軽減する」ことが期待された。

ジェンダー主流化については、先に述べたように2002年のCSW 46で採択した政策勧告「環境管理と自然災害の軽減：ジェンダーの視点から」が功を奏した。HFAにおいては、「III. 優先行動」の「A. 一般的考慮事項」として「d. 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必要がある」と記載された。

つまり、以下の5分野でジェンダー主流化を考慮するよう要求した。

- 1) 災害管理に関するすべてのイニシアティブに、ジェンダーの視点を主流化すること
- 2) 女性団体や地域密着型組織の能力を育成すること
- 3) コミュニケーション、トレーニング、教育においてジェンダー主流化を保証すること
- 4) 科学や技術の分野で女性の機会を保証すること
- 5) プログラムの実施、監視、評価の際、ジェンダー主流化を保証すること

(出典：「ジェンダーに配慮した災害リスク削減～政策と実務ガイド (UNISDR, UNDP and IUCN, 2009)」)

以上のように、HFAは、基本的骨格としてDRRを提示し、災害予防、応急対応、復興に至るまで、すべての領域の政策や戦略にジェンダー視点を盛り込むことを求めたのである。

そこで、UNISDRはDRRにジェンダーを統合するため、HFAの包括的な目標を実現する上で、

1. ジェンダー平等の重要性と必要性を主張すること
 2. DRRにジェンダー平等を推進するため、男性と女性の両方を教育し結集すること
 3. DRRに関して、ジェンダーに配慮した政策やプログラムのガイダンス、好事例を提供すること
- の3点を提示した。

しかし、DRRにジェンダーを主流化することの必要性をUNISDRが勧告したにもかかわらず、実際には国連機関はもとより、各国政府においてもジェンダーに配慮したDRR政策はほとんど実現していない。具体的には、災害リスク削減に対する女性の貢献が軽視され、女性固有のニーズが無視されがちなのである。その原因は、効果的に災害脆弱性やリスクを削減するには、防災政策を策定するにあたり意思決定者が、ジェンダーの視点を主流化することによって得られる利益が大きく、効率性が向上することを理解していないことによる、と指摘されている (UNISDR, UNDP and IUCN, 2009)。

日本の状況は、まさにこの指摘の通りであると言わざるをえない。我が国の防災政策にジェンダー視点が組み込まれ、女性が多様な領域で参画すれば、平常時における地域社会全体の変革にもつながり、より効率的に、しかも住民が暮らしやすい方向性が担保できるはずである。

宮城県南三陸町 2012 年 6 月



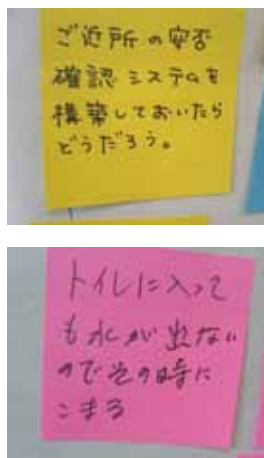
障害者を連れて新潟へ避難した鈴木絹江さん



カレーに人気のあった内海明美さんの共同食堂



「岩切・女性の防災宣言」を作った女性たち



福島県内の仮設住宅を転々とした橘柳子さん

2012 年 6 月 23 日 「男女共同参画と災害・復興 2012」 シンポジウム



城西国際大学 東京紀尾井町キャンパス1号館地下ホール

第3章 男女共同参画と災害・復興ネットワーク (JWNDRR) の結成と活動の継続

1. 期限付きで機嫌よく 解散して再結成 (JWNDRR)

1994年にカイロで開かれた国際人口開発会議以来、女性の運動を展開する時に私たちがモットーにしていることが、「期限付きで機嫌よく」である。言い出したのは樋口恵子さんで、「全力投球で活動を長期間続けることは難しく、節目が来たら、機嫌よく区切りをつけよう」との約束事である。

そこで2011年10月、6.11シンポ実行委員会は、東京大学社会科学研究所から『「災害・復興と男女共同参画」6.11シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を』が刊行され、実行委員会の使命が完了したとして会を解散した。

しかし、実行委員会委員長だった堂本暁子は、6.11シンポジウム実行委員会の活動によって、復興基本法・復興基本方針に盛り込まれた政策が具体的にどのように実現されるのかを監視し、促進を図っていくために、後継組織として「男女共同参画と災害・復興ネットワーク」(JWNDRR)の結成を呼びかけた。

《呼び掛け文》(抜粋)

6.11シンポジウム実行委員会の活動によって復興基本法、復興基本方針に盛り込まれた政策が具体的にどのように実現されるのか監視し、促進を図っていく段階に入りました。今後、このネットワークでは、皆様とご一緒に以下の項目に取り組んでまいりたいと考えております。

1. 各政策の進捗状況の確認と、実質的な促進
2. 各地方自治体における防災政策の確認ならびに改善
3. それぞれの防災会議の委員の中に女性の数を増やすために、災害対策基本法(第二章 防災に関する組織 第一節 中央防災会議、及び 第二節 地方防災会議の部分)の改正
4. 第3次男女共同参画基本計画の第14分野の防災部分について、より充実した内容にするために追記を求める
5. 第4次男女共同参画基本計画に向けての防災分野の充実

このネットワークを通じて、政府と自治体の動きについて情報を共有し、そして、各自治体相互の情報交換が盛り上がることを期待してやみません。

実行委員会の運営から退いたメンバーは数人あったが、ネットワークから抜けるメンバーはなく、新しいネットワーク(JWNDRR)は、11月以後も政策提言活動や勉強会を継続することとなった。

JWNDRRは、2012年1～3月に3回の勉強会を開催した。原ひろ子、田中正子、青木玲子の3人のメンバーは、第56回国連女性の地位委員会(CSW 56)に参加し、日本政府が同委員会で初めて提案した「自然災害とジェンダー平等」の決議の採択に立ち会った。

2. 2012年6月23日「男女共同参画と災害・復興 2012」シンポジウム

2012年6月23日には、城西国際大学と共催で東日本大震災の支援・復興活動の実情と課題を男女共同参画の視点から振り返り、今後の復興・支援及び防災活動の展望を話しあう場として「男女共同参画と災害・復興 2012」シンポジウムを城西国際大学紀尾井町キャンパスで開催した。

第1部「この1年、人をつないで」で堂本暁子代表は、6.11シンポジウムを研究者及び女性団体と共同で開催したこと、そこでまとめた要望書を政府に提出して、防災基本計画の改正、災害対策基本法の改正等に男女共同参画の視点が盛り込まれるよう、活動を進めてきたことを報告した。

第2部「3.11から1年：被災地から伝えたいこと」では、内海明美さんが、宮城県南三陸町で共同

食堂を拠点に、新しいコミュニティづくりをめざす活動。佐々木美代子さんは、岩手県陸前高田市で被災記録集をつくった女性たちの体験とそこから見えてきたこと。橘柳子さんは、福島県で原発事故から逃れて避難所から仮設住宅へ9回も移転した体験を通して「もう原発はいらない」という訴え。鈴木絹江さんからは、福島県田村市から新潟まで避難した障がいのある女性の被災体験から自らの判断・決断そして行動が大事。菅野澄枝さん・緑上浩子さんからは、仙台市宮城野区で大震災の1年前に「岩切・女性たちの防災宣言」を作成した経験が実際に役立ったことなど、被災地の課題と女性たちの活躍が報告された。



菅野澄枝さん 緑上浩子さん

第3部「今後に向けて」では、参加者全員による情報及び意見交換が活発に行われ、今後の防災・復興に向けての活動を展望し、課題を共有した。第4部「命を結ぶ:加藤登紀子さんの歌とトーク」で、参加者の思いは一気に盛り上がった。

シンポジウムで明らかとなった被災地の現状と課題、復興への女性の参画の推進を要望書にまとめ内閣総理大臣、男女共同参画担当大臣、復興大臣に提出した。



鈴木絹江さん



佐々木美代子さん



内海明美さん



橘柳子さん

3. 「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」開設10周年記念国際フォーラム

この年の秋、私たちは、国連国際防災戦略（UNISDR）のマルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表（防災担当）に会う機会を得た。2012年10月11日、兵庫県にある「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」開設10周年記念の国際減災フォーラムが開催された際、マルガレータ特別代表が、日本の女性リーダーとの面談を希望したことから、堂本暁子代表と原ひろ子副代表が招待され出席した。

マルガレータ特別代表は、基調講演を行い、そのなかで「女性と少女は脆弱な存在ではない。女性の知識、経験、能力を認め、災害時における貢献を適切に評価すべきである。さらに、女性の変革を実現する行動主体であり、災害からの回復力の柱である。」と強調した。この話を聞いて、衝撃を受けた。

とにかく女性が要援護者、または脆弱な存在として障がい者や高齢者、子どもなど同



ワルストロム特別代表と右に武川男女共同参画局長、左に堂本代表

様に括られることに疑問を抱いていたので、霧が晴れ、扉が開かれたような感動を覚えたものである。また、女性の貢献が適切に評価されないのは、我が国固有の状況だと考えていたが、世界共通の問題であることを認識した。



マルガレータ・ワルストロム
国連事務総長特別代表(防災担当)

さらに、この国際フォーラムの折に、第3回国連防災世界会議の仙台開催が内定したことを知る。

マルガレータ・ワルストロム特別代表からは、ジュネーブで翌年(2013年)開かれる防災グローバル・プラットフォーム会合に来るようにとの誘いを受け、JWNDRRの活動が国際化することを予感した。

4. 2013年5月 第4回防災グローバル・プラットフォーム会合（ジュネーブ）参加

2005年に神戸市で開かれた「第2回国連防災世界会議」で承認し、採択した「兵庫行動枠組 2005-2015 (HFA)」のフォローアップとして、UNISDR事務局は2年ごとに防災グローバル・プラットフォーム会合を開催してきた。その第4回会合が2013年5月21日から24日までジュネーブの国連本部で開かれ、政府代表や国会議員、地方自治体の首長、研究者、NGO/NPOなど3500人が参加した。



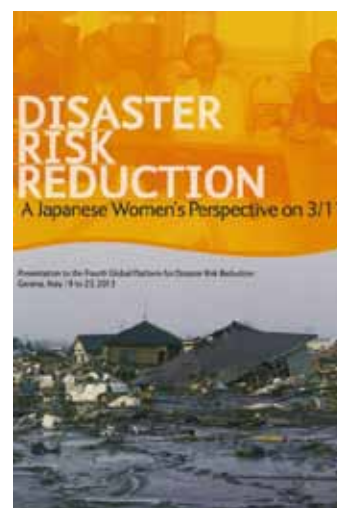
第4回防災グローバル・プラットフォーム会合 本会議場

キーワードは「レジリエント/レジリエンス」であり、スローガンは「Resilient People, Resilient Planet(災害からの回復力をもった人と地球)」で、重要分野は、以下の3つであった。

1. 民間セクターと社会とが共通の利益を得る機会を作るための、DRRへの民間投資
2. レジリエンスを構築するための地域社会やネットワークの役割と関係する政策
3. 地方政府や各国政府による、HFAやその後の行動計画の実施

ジェンダーについてはシンポジウム「兵庫行動枠組2—変化を起こす女性たち」(UN Women, Huairou Commission^{*1}, UNISDRが主催)が開かれ、各国から大勢の女性たちが参加した。パネリストは女性の市長、議員などで、共通した問題意識は「女性は弱者なのではない、その知識、能力、経験を活かすべき」であり、そのためには、ボトムアップの流れを作らなければならない、と訴えた。

JWNDRRの堂本代表は初参加。「日本女性の東日本大震災報告(DRR A Japanese Women's Perspective on 3.11)」と題した報告書(英文)を持参し、会う人ごとに渡して自己紹介した。言ってみればJWNDRR



^{*1} Huairou Commission は、ニューヨークに本部を置き、様々な年代の女性リーダーのネットワークで、世界の草の根団体の声を、国際的な場に伝えるロビー活動をしている団体。

の国際デビューだったが、後に女性主要グループ(WMG) [P46 参照] で一緒に活動するメンバーと出会うことはできず、ジェンダーに関しての確かな手がかりは得られなかった。

唯一GDN (Gender and Disaster Network) のブースを出していた、イギリスのノーザンブリア大学のモリー・フォード博士(Dr. Maureen Fordham) と出会った。GDNは2005年の第2回国連防災世界会議に向けて組織された国際的なネットワークで、フォード博士は「女性が過剰に弱者としてのみ扱われている、環境・健康・ジェンダーなどに関係する組織やネットワーク間の相互連携の不足」が課題という。JWNDRRは、モリー・フォード博士の勧めでGDNに参加することになり、仙台市の第3回国連防災世界会議まで連携を取り、協力を得ることとなった。

5月23日の閉会式で、マルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表(防災担当)は、次のように述べた。「レジリエンスを高めるためには、全てのステークホルダーの参加が必要である。また、2015年以降の戦略は、それらステークホルダーの意見を反映すべきである」と。



奥山 恵美子 仙台市長

この趣旨は、後に仙台防災枠組の「第5章 ステークホルダー」の役割として組み込まれた。そして、この第4回防災グローバル・プラットフォーム会合の閉会式において第3回国連防災世界会議の仙台開催が正式に決定した。

5. 2013年6月8日「災害リスク削減とジェンダー主流化シンポジウム『災害と女性 世界の流れ・日本の流れ』」

「第3回国連防災世界会議」が2015年3月に仙台市で開かれることが決まり、第4回防災グローバル・プラットフォーム会合に参加した堂本暁子代表は、国内的な活動に続いて、国際的にも「災害リスク削減(DRR: Disaster Risk Reduction)にジェンダー主流化を組み込むときが迫ってきた」と報告しネットワークのメンバーをはじめ、日本の女性たち、市民団体など多くの人々に伝えた。

一方、内閣府男女共同参画局は、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」を作成し、地方自治体へのガイドラインとして配布した。この作成プロセスにJWNDRRは積極的に参加し、要援護者としての女性だけでなく、安全なまちづくりに参画する女性の力を生かすことを強く提案した。

6月8日に、JWNDRRは城西国際大学と共催で、「災害リスク削減とジェンダー主流化シンポジウム『災害と女性 世界の流れ・日本の流れ』」を同大学東京紀尾井町キャンパスで開催した。

このシンポジウムは、国際的な課題であるDRRの考えを学び、世界と日本が積極的に協力、連携できる環境をつくるきっかけとなった。仙台市の第3回国連防災世界会議への取組と、岩手県、宮城県、福島県における女性たちの活動と提言が報告された。

シンポジウム実施後、2015年に策定される兵庫行動枠組の後継枠組(HFA2)に向けて、DRRにジェンダー視点が組み込まれることを求める要望書を、内閣総理大臣、防災担当大臣、復興大臣に提出した。

第4章 プレ国際シンポジウム「ラウンドテーブル」と仙台提言

2014年6月14日プレ国際シンポジウムとして「ラウンドテーブル『第3回国連防災世界会議に向けて 政策提言—ジェンダーと多様性の視点に立った政策を考える—』」をハワイ大学と公益財団法人せんだい男女共同参画財団と共催し、仙台市で開催した。JWNDRRは、そのために必要な経費の確保のために助成金の申請を行ったが、政策提言活動に助成するファンドはなかった。HFA 2にジェンダー視点を入れるための国際的な動向に関する情報収集に努める中で、10数年前から活動し



ラウンドテーブル(仙台市)

ている海外の専門家の一人、ハワイ大学のシェリル・アンダーソン博士をお招きし、全国からの参加者が多角的な議論を展開して、HFA 2の取り入れるべき行動としてまとめたのが「仙台提言」である。

登壇した奥山恵美子仙台市長は、震災から3年3か月が過ぎたが、被災者のくらしの再建が、今なお大きな課題である。少しずつではあるが、復興公営住宅の整備や集団移転事業など、目に見える形での復興を実感できる事業も進んできている。防災計画にジェンダーの視点を取り入れるなど、市役所の総力を挙げた復興の取り組みを紹介した。

国連国際防災戦略(UNISDR)本部で、7年間ジェンダーを担当してきたアナ・クリスティーナ・アングロ＝ソーランドさんは、「災害リスク削減におけるジェンダー平等の現状と2015年以降の展望」について、災害リスク削減におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメントにおける進捗と克服すべき課題を概観し、災害リスク削減の新しいより包括的なジェンダーを取り込んだポスト2015の行動枠組に向けて会場の参加者と共有して取り組みたいと述べた。

ハワイ大学のシェリル・アンダーソンさんは、基調提言において、女性は、一般に災害の「被害者」と捉えられ、女性が社会復興や災害後の復旧において変革を起こす知識や能力を持っていることが、認識されていないと述べ、改善点として、第1に国レベルからローカルレベルまでの災害リスク削減計画へのジェンダー統合と実施、第2に災害予防、災害対応、復興の全ての段階でのDRRへのジェンダー統合、第3に評価と説明責任の3点を提案した。

パネルディスカッション「被災地域からの現状報告と政策提言」は、ジョイセフの石井澄江さん、せんだい男女共同参画財団の木須八重子さん、東京大学社会科学研究所のスティール若希さん、もりおか女性センターの田端八重子さん、福島県男女共生センターの千葉悦子さんとコーディネーター堂本暁子代表で行われた。すべての出席者が参加した「提言のためのディスカッション」には、フロアからも活発な発言があった。

まとめられた発言内容は

- 1) 政策に反映するための情報集積の必要性
- 2) 一人ひとりの被災者の経験の発信を促し、政策に結びつけるシステム作りが必要
- 3) 復興計画に評価指針が必要
- 4) 女性の多様性の認識

5) 長期的、継続的支援の必要性

6) 家族の多様性を認識

7) 脆弱性とレジリエンス

構造的に社会の脆弱な部分に追いやられていた被災者が、自ら潜在的能力を発揮できるシステムを構築する

8) 女性のエンパワーのための学習の場の設置

9) 医療、介護、福祉が連携した包括ケアシステムの構築

と多岐にわたり、災害・復興政策へのジェンダー視点の重要性が確認された。

HFA 2に求められる内容として、このラウンドテーブルの内容をまとめたものが「仙台提言 (Sendai Call to Action on Gender and DRR)」(P28 ～ 30 参照)である。提言の特徴は、国や地方自治体が災害関連の政策立案・意思決定機関に少なくとも 30%の女性を参加させること、また女性が主体的にリーダーとして地域社会に寄与すること、女性の健康・保健へのサービスの確保、暴力の予防、原子力や化石燃料への依存を減らし、再生可能エネルギーの活用を進めること、などである。

以後、私たちは「仙台提言」を携えて、国際舞台へ出て行くことになる。

仙台提言

災害リスク削減における男女共同参画及び多様性に関する行動要請 男女共同参画と災害・復興ネットワーク (2014 年 6 月 14 日、於仙台)

男女共同参画と災害・復興ネットワーク (JWNDRR) は、2014 年 6 月 14 日に開催したラウンドテーブル「災害リスク削減における男女共同参画と多様性」の議論を受け、2015 年 3 月に開催される第 3 回国連防災世界会議において、以下の事項が「ポスト兵庫行動枠組 (HFA2)」に盛り込まれることを要請する。

HFA 優先領域 1: ガバナンス／制度

提言 1: 政策立案及び意思決定を多様化する

行動 1: 国、都道府県及び市区町村において災害リスク削減に取り組むすべての政策立案及び意思決定機関に参画する男女の割合がいずれも 3 割を下回らないようにし、多様な経済社会部門、教育訓練及び専門領域からの、かつ多様な年齢及び家族構成の男女から構成されるようにする。

行動 2: 指導的地位にある男性が、災害リスク削減のすべての側面において女性の指導的地位を強化するよう指導助言及び各種資源 (資金、要員、情報など) の利用機会を提供することによって、女性に対する障壁を能動的に緩和し、取り除くよう仕向ける。

HFA 優先領域 2: リスク評価とモニタリング

提言 2: エビデンス (証拠、根拠) に基づいたリスク評価を適用する

行動 1: 多様性及び男女共同参画に関する政策を策定するために、地域社会に基礎を置いた参加型の災害リスク評価及びフォローアップ調査を行う。

行動 2: 男女共同参画及び多様性を組み込んだ政策のモニタリング及び評価を行い、これを受けて、男女共同参画に対応した災害リスク削減及び緊急事態への備えから学んだ教訓を活用するために、国内法改正及び国の政策立案に参加型の場を設ける (必要に応じ、毎年)。

行動 3: 複数の視点及び知識基盤を取り入れた、リスクに配慮した文化を生み出すために、全住民を構成するさまざまな成員が能動的にその専門能力、経験及び知識を提供する機会を確保する。

提言3：人口統計を追跡し、多様性を取り込む

行動1：（世帯でなく）個人単位の調査参加に基づいて、関連する数ある要因の中でも特に性別、年齢、経済状況、障がいの有無、母国語に焦点を当てた、信頼性があり比較可能な人口統計データを収集する。

行動2： 災害の予防、対応、復旧及び復興のすべての段階にわたる情報及びサービスを、社会のすべての成員が利用できるようにする。

行動3： 社会における暴力、具体的には女性及び貧困や社会的な差別・排除などにより孤立している人々たちに対する暴力を防ぐための支援体制を強化する。

行動4： 人生のすべての段階を通じ、医療及び公共福祉事業において性差を考慮した医療保健サービスを保障して、セクシュアル・リプロダクティブ・ヘルス・ライツ（SRHR：性と生殖の健康と権利）を保障する。

行動5： 被災者に対して心のケアを含む効果的なメンタルヘルスサービスが提供されるようにするため、助産師・医師・補助スタッフなどの地域の医療関係者に研修を行い、それら医療関係者との連携関係を構築する。

行動6： 女性や性的少数者に対する暴力、言語の障壁（点字、手話、少数言語）、移動／アクセスの障壁（身体障がいを持つ個人）など、具体的な障壁を克服するための作業を支援する避難及び救護サービスを用意する。

HFA 優先領域3：リスク教育及び文化を通じて災害から回復する力を育てる

提言4：男女をめぐる固定観念及び社会文化的固定観念を超える

行動1： 女性や少女の強さと災害から回復する力（レジリエンス）を認識し、彼女たちを災害リスク削減の全ての段階における主要な「主体」及び「リーダー」として支え、その知識、専門性及び能力が家族や地域社会の立ち直る力を育てることに確実に寄与できるようにする。

行動2： 男性や少年の脆弱さを認識し、男女共同参画が災害前後において女性及び男性の多様な現実と経験に対処するサービス及びプログラムに責任を持つことを要求するものであることを受け入れる。

提言5：あらゆるレベルでリスクについて話し合う

行動1： メンバー国は、災害時に隣人及び地域社会が互いに助け合えるよう、特殊なニーズ及び貧困や社会的な差別・排除などにより孤立しているグループに合わせて、効果的な訓練や基本練習が行われるよう保障する。

行動2： メンバー国は、男女共同参画であり、かつ国の社会的、政治的及び経済的活力に寄与する多様な地域社会の内部に見られる脆弱性及び強みを公に認める。民主的であり、かつ誰をも受け入れる安全文化を追求することの重要性について、メディアを通じた周知、学校教育、及び市民としてのリテラシー（基礎的な知識や能力）の向上のため毎年（補：一時的にではなく恒久的に）公共投資を行う。

HFA 優先領域4：潜在するリスク要因を減らす

提言6：持続可能な開発を促進する

行動1： メンバー国は、人々の命や暮らしを守り、また地域社会の持続可能な開発を長期的に助長するためにも、環境、気候変動及びジェンダーに配慮した視点についての成功事例を災害リスク削減に取り入れる。

行動2： メンバー国は、原子力及び化石燃料への依存を減らし、原子力事故や石油流出などの人災が生じる可能性を意識的に低減させるために、再生可能エネルギーを推進する。

提言7：女性が経済的に力をつけるよう支援する

行動1： メンバー国は、多くの場合女性が担っている無給の介護福祉労働についての生活時間調査及び研究を行い、介護福祉従事者がそのサービスに対して正当な評価と経済的な恩恵を受けられるよう仕向ける。

行動2： メンバー国は、経済及び生活支援を金銭的に利用できる機会の平等を保障し、環境面で存立できること及び土地や資源を利用する平等な権利を保障する。

行動3： メンバー国は、孤立し遠隔地にある集団、障がいのある人々、移動に障壁があったり重症疾患のある人々、及び優勢な言語を有効な流暢さで運用できない人々を含め、貧困や社会的な差別・排除などにより孤立している成員及び被害を受けやすい成員の経済的ニーズを支援するための措置を検討し、明らかにする。

HFA 優先領域 5：すべてのレベルで効果的な対処ができるよう災害への備えを強化する

提言 8：兵庫行動枠組の実施状況から教訓を得る

行動 1： ポスト兵庫行動枠組 (HFA2) を通じて、メンバー国は男女共同参画の取り込みに関する主要な目的及び目標、並びに優先行動のすべてにわたる包括的な災害リスク削減戦略及び政策の達成に責任を負う。

2014年6月 アジア防災閣僚会議（バンコク）



第5章 第3回国連防災世界会議に向けて

1. 2014年6月 アジア防災閣僚会議（バンコク）への参加

6月22日から26日までタイのバンコクで開かれた第6回アジア防災閣僚会議（AMCDRR）に、男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）からは代表の堂本暁子、事務局の大野曜、船橋邦子が参加した。と同時に、仙台のラウンドテーブルに招いたハワイ大学のシェリル・アンダーソン博士も参加し、慣れない私たちがアジアの人たちに紹介し、ともに行動できたのは心強い限りであった。

アジア防災閣僚会議は、アジア・太平洋、中東、アフリカ、欧州、アメリカの世界5地域で、それぞれ開かれる地域会議の一つで、目的は兵庫行動枠組の実施状況を検証し、アジア地域の意見として第1回準備会合（PrepCom1）にインプットすることにあった。アジアでジェンダー分野のリーダーシップを取っていたのは、Duryog Nivaran というNGOで、スリランカ、マレーシア、バングラデシュ、インドなどの女性たちが中心だが、それらの国は津波や洪水など大規模な災害を経験している国々でもあった。

もう一つの発見は、Duryog Nivaran が国連国際防災戦略（UNISDR）から委託されて、アジア地域での女性主要グループ（WMG）^{※2}のまとめ役を担っていたことである。

JWNDRRの「仙台提言」（P28 参照）は全体として歓迎されたが、特に、災害に関する意思決定の場への女性の参加率の指標を30%と明記した点と健康・保健の項目が高く評価された。しかも、閣僚会議の場でもWMGを代表して日本が発言することになり、堂本代表が発言した。また、7月にジュネーブで開かれるPrepCom1も、アジアを代表してJWNDRRに発言して欲しいと言われ、私たちにとしては「青天のへきれき」であった。



ワルストロム特別代表とシェリル・アンダーソン博士を囲んでJWNDRRのメンバー

※1 主要グループとは、1992年にリオデジャネイロで開催された環境開発会議で合意された「アジェンダ21」に規定されている関係団体（ステークホルダー）。国連における持続可能な開発に向けた交渉に、政府代表以外に市民社会の代表としてNGO、女性、若者、多国籍企業、地方自治体など9つの主要グループを位置づけた。ワンガリー・マータイやヴァンダナ・シヴァ、ベラ・アプザックなどの当時の女性リーダーたちが、「政府による合意以外に、実際に役割を担う人たちが国連の意思決定に参画すべきである」と主張し、アジェンダ21に書き込まれた。

※2 第3回国連防災世界会議及び準備委員会会合のオブザーバーとしての参加を希望する※1主要グループ（MG）の代表らは、国連の認定を受け、登録することを義務づけられており、それぞれのMGは任命された代表者と、参加のコーディネートをこなす団体を有していた。女性主要グループ（WMG）はその主要グループの一つであり、現在、女性の環境・開発機構（WEDO）のエレノア・プロムストロムさんが代表を務めている。

アジア防災閣僚会議における堂本暁子ステートメント要旨（バンコク）

2014 年 6 月 25 日 16:40 ～ 17:00

私は本日、ポスト兵庫行動枠組（HFA2）に盛り込む5つの「優先行動」に関する女性たちからの提言をお伝えします。

優先行動1は、「防災（DRR）を、実施のための確固たる制度上の基盤を作った上で、国及び地域の優先項目とする」こと。

私たちは、計画・対応・復興の全ての段階において、多くの女性が参加することの重要性を強調したいと考えています。それは女性の単なる参加ではなく、全てのレベルでリーダーシップを発揮する必要があるということを意味しています。

防災分野ではあまりにも多くの場合、女性は「脆弱な」存在、つまり助けを必要とする弱々しい被害者として扱われています。しかし女性は、あらゆる災害におけるレジリエンスの要であり、助けられるのではなく「助ける存在」なのです。また、皆がストレスにさらされている時期に、家庭やコミュニティをまとめる役割も担っています。

以上のことを明確にした上で、日本の過去 20 年間の主な災害 - 神戸、新潟、東北 - から私たちが学んだことは、意思決定の場に女性が参加しない場合、女性のニーズは簡単に軽視・無視されます。HFA 2 には「全ての意思決定において最低 30%の女性の参加が必要である」と明確に盛り込む必要があると、私たちは提案します。

優先行動2は、「災害リスクの特定・評価・モニタリング」です。

性別によって異なるリスクを特定するには、コミュニティ・レベルにまで達する、よりよい統計データが必要です。グループ毎に、異なるリスク特定に役立てるべきです。

危険にさらされたグループを特定し、そのニーズを優先するためには、地域のさらなる統計データ収集が必須です。

優先行動3は、「全てのレベルにおける安全とレジリエンスの文化を構築するために、知識・イノベーション・教育を活用する」こと

東北では健常者の男性はすぐに雇用され、瓦礫の撤去で収入を得ることができました。一方で女性は、避難所で料理を担当させられていました。男性は有給というのに、女性はボランティアとして社会的機能を果たすことが期待されたのです。3.11 から3年経った現在も、男性よりも女性の方が失業または不完全雇用の割合が多いというのが現実です。

優先行動4は、「根本的リスク要因は、女性のエンパワーメントの欠如」です。

優先行動5は、「全てのレベルで女性が責任を担うこと。防災の全ての側面におけるポジションの 30%を女性が担うこと」です。

確固とした目標を、世界中で政府に義務付ける必要があります。

そうした一人ひとりの違いによるリスクの多様性に意識を高く持ちながら課題に取り組むことによって、初めて、私たちはリスク削減の道を歩み始めることができます。

それこそが、私が本日お伝えした提言の背後にある思想なのです。

バンコクで私たちは、はじめて国際的な議論に参加し、アジアでの女性たちが直面している問題や考え方を知ったが、その中心的な課題の一つが「女性のリーダー育成」であり、具体的なトレーニング方法の開発、確立についてであった。堂本暁子ステートメントでは意思決定の場への女性の参画を強く求めたが、アジアでは女性が男性に比べて防災に関する知識や経験が少ないことを理由に、起用されないケースが少なくない。したがって、女性の防災力の強化が必要というのである。日本においても事情は変わらない。私たちにとっては「大きな気付き」であり、後に、JWNDRRが提唱した『トレーニング・イニシアティブ』につながった。

2. 2014年7月 第3回国連防災世界会議(WCDRR3)第1回準備会合(ジュネーブ)への参加

バンコクでのアジア防災閣僚会議後に、JWNDRR はやっと女性主要グループ(WMG)への仲間入りを果たした。幹事役は「女性の環境・開発機構(WEDO)」代表のエレノア・ブロムストロムさんと、ニューヨークに拠点を置き、国連本部でジェンダー関係のロビー活動を専門に行っているベテランである。



右から二人目 エレノア・ブロムストロムさん

WMGとしての提言を集約するのもエレノアだが、そもそも、ジュネーブの第1回準備会合(PrepCom1)に出席するための登録やコーディネートも彼女が一手に引き受けていた。2014年7月14～15日に開かれたPrepCom1には堂本暁子代表一人が参加、ハワイ大学のシェリル・アンダーソン博士と協力して、本格的にWMGの活動に加わった。

WMGには、アジア・太平洋、中東、アフリカ、欧州、アメリカでそれぞれ開催された地域会議への参加者の多くが、PrepComの直前からメーリングリストを使って政策提言の作成に取り組んでいた。議論では、兵庫行動枠組(HFA)の実施10年を振り返り、防災におけるジェンダー平等の必要性についての理解が十分でなかったことや、政策決定者があらゆるレベルの防災プログラムや活動において、ジェンダー主流化の意識に欠けていることが課題であった。

WMGの提言には、防災組織及び活動における女性のリーダーとしての役割を高める、ジェンダー別のデータを集めて効果的に活用する、国連及び加盟国が防災における男女平等と女性の参加のためのリソースを提供する、ジェンダー平等と防災に関するトレーニングを提供する、などの内容が含まれていた。

被災地への支援などには資金を得やすいが、政策提言活動にはどの国でも支援を得るのが難しく、各国の女性リーダーは、資金獲得に苦労していた。

PrepCom1に参加したのはわずか8人(WEDO代表者、JWNDRRの支援を受けた2人、Huairou Commissionから2人、ジュネーブに拠点を置く2人、NGOの支援を受けたアフリカからの1人)であった。準備会合では、タイとフィンランドの大使が共同議長を務め、指標とモニタリング・防災の資金調達技術移転に焦点を当てた、議長のダイアログ及び技術セッションが行われた。その目的は、次の合意のための草案作りに向けた提言の最終版を作ることだった。

PrepCom1 の開催期間中に、WMGはどの国がジェンダー平等を支持し、どの側面で支援する意向があるかを見極め、WMGの役割と立場を非公式に説明するために、加盟国の政府代表らと話し合った。WMGは本会議において堂本暁子JWNDRR代表により声明文を発表し、防災プロセスにおけるジェンダー平等と女性のリーダーシップの重要性を訴えた。他のメンバーは技術セッション及びハイレベル・ダイアログに参加し、WMGの立場が公式に記録されるよう関わった。この際に強調されたのは、全てのダイバーシティ（多様性）において人間的要素が考慮されることと、人権を基盤とした防災が実施されることであった。

第3回国連防災世界災害会議（WCDRR3）に向けた 第1回準備会合（PrepCom1）における女性主要グループ（WMG）声明

男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）の堂本暁子と申します。本日は、女性主要グループ（WMG）を代表してお話させていただきます。本日私は、5つの点についてお話しさせていただきます。

まず、WMGは2015年以降の防災枠組は、レジリエンス・ダイバーシティ・人権・保護と持続可能性といったビジョンを具体化させ、同時にコミュニティ毎の能力を考慮に入れるものであるべきだということを確認させていただきます。ジェンダー視点を盛り込んだ兵庫行動枠組のビジョンに加え、全てのレベルにおいて、女性が防災の意思決定及び計画プロセスに参加することが必要不可欠です。また、女性は特に、ジェンダーの役割や期待によって最も脆弱な立場に陥るグループの一つともなるため、災害時に必要な資源を入手できるようにするのが大切です。

次に、枠組は、持続可能な開発目標（SDGs）を含むより大きな持続可能な開発課題に沿ったものでなければなりません。男女平等と女性・女児の権利とエンパワーメントは、重要課題です。しかし、男女平等と持続可能な開発の実現には、SDGsを通じてジェンダーを取り入れる必要があり、その他の開発目標全てに関連した性別分野別データを収集しなければなりません。持続可能な開発を支持するWMGでは、構造・制度・社会の包容により、全ての人にとっての正義・平等・人権擁護を実現することを目標としています。これらは全てポスト2015年防災枠組（HFA2）を通じて盛り込まなければなりません。

第3に、防災戦略及び行動では、ジェンダー平等を認識し取り組み、女性の技能・視点・発想を取り込むことが肝要です。また、活発な行動のためには、組織化や団結に関する女性の幅広い経験も重要となります。報告によると兵庫行動枠組（HFA）では、ジェンダー視点を「リスク評価・早期警戒・情報管理・教育・トレーニング関連を含む全てのリスク管理政策・計画・意思決定プロセス」に取り入れることには成功していません。HFA2に関する協議では、女性のリーダーシップへの出発点を求めています。それには、リーダーシップを促進する女性・男性の能力開発、女性が直面する可能性のある問題に関する意識向上、必要な場面での備えや災害後の問題への取り組みが含まれます。

アジア防災閣僚会議（2014年6月22日～26日 バンコク）のステークホルダー・成果文書及び防災におけるジェンダー及びダイバーシティに関する仙台提言は、いずれも全ての国・県・地方自治体の防災関連組織の政策決定・意思決定において、多様な部門・トレーニングと専門性・年齢・家族構成の女性、男性を少なくとも30%ずつ含むことを求めています。

第4点目は、モニタリングと社会的責任のための目標と指標に関するものです。目標と指標が社会経済的かつリスクの多様な側面を取り扱うものにするには、各国政府が性別・年齢・ジェンダーの分野別データを収集することが必須です。こうしたデータは、早期警報システムにおけるトレーニングと対応、インクルーシブかつ多様なリスク評価の準備、適切な備え・対応・回復の手段の構築、環境の変化への適応、持続可能な開発における平等の担保等、災害サイクルを通じて決定的なものとなります。

現在提案されているグローバル目標には、ジェンダー平等と女性の権利といった課題の出発点となる社会的側面と人権の側面が欠けています。私たちは、さらに3つの目標を提言します。

- 1) 適切な教育・水・食料・衛生・医療を得ることができない、女性・子供・高齢者・障がい者・周縁化された人々等をX%減少させる。
- 2) 性と生殖に関する健康と権利（SRHR）を含む、人生の全ての段階におけるジェンダー特有の医療サービス及び福祉サービスを担保する。
- 3) 防災に関する計画・実行・モニタリング・戦略見直しにおいて、女性・若者・先住民・地元コミュニティ・障がい者・セクシュアルマイノリティー・移民・少数派言語話者・周縁化された人など多様な人々の参加を担保する。

第5点目は、2015年以降の防災枠組の実施見直しについてです。ニューヨークで第2回会合が終了したばかりのハイレベル・ポリティカル・フォーラム（HLPF）は、「2015年以降の持続可能な開発コミットメントの進展を見直し、実行の評価・調整を行なう」ために行動計画見直しの組織として提案されました。HLPF及びRio+20アウトカム文書でビジョンとして掲げられた通り、この形態は機能するかもしれませんが、しかし、HLPFはまだ完全に設立されておらず、透明性や社会的責任の重要要素を満たす組織とはなっていません。

行動計画ほどの重要なものを持続可能な開発や気候変動の流れの中で見直すには、全てのステークホルダーによる一致団結した努力の下で行なわれなければなりません。女性・若者・先住民・周縁化されたコミュニティを含む主要グループ及び他のステークホルダーからなる市民社会が、全ての専門家パネル、ワーキンググループ及び枠組の見直しと社会的責任の実行のために作られたその他の組織に関与すべきです。

結論として、今後のいかなる防災戦略及び政策をインクルーシブ・効果的・サステナブルなものとするには、次のことを認識し、取り組む必要があります。女性は農村部において、男性よりも生産の手段が少なく、また、情報へのアクセスの機会も少ない。また、読み書きができない人が多いため、災害後は、さらに家庭内暴力にさらされます。

こうした課題は、現在十分な取り組みがなされておらず、ジェンダー平等の実現のためにはそれを是正する必要があります。そのためには、女性があらゆるレベルにおける計画・意思決定・実施・見直しのプロセスに平等に関与し、性別の分野別データの収集・提供がなされなければなりません。

私たちは、この変容のプロセスに積極的に取り組んで参ります。ありがとうございました。

3. 2014年8月 国連国際防災戦略（UNISDR）事務局が『Pre-Zero Draft』を発表

PrepCom 1の議論を受けて、2014年8月 UNISDR事務局は、2015年以降の防災枠組についての『Pre-Zero Draft』を発表した。この草案では、ジェンダーと女性が言及された箇所は以下の通り。

C. 基本的指針

12. 横浜戦略及びHFA一般考慮事項に含まれた指針は、完全に趣旨が一致したものであり、実施に向けて互いに補完するものであること。

- d) 防災管理には、全社会的取り組みとエンパワーメント、平等、インクルーシブかつ非差別的な参加が必要である。

ジェンダーへの配慮は全ての政策及び実践に含まれるべきであり、女性のリーダーシップが推進されなければならない。子ども、若者、障がい者、先住民は政策の決定・実行に全面的に関与しなければならない。

D. 行動の優先順位

I. 国内及び地方のレベル

(災害リスクの理解)

14. 防災に関する国及び地方の政策と実践は、人・資産の脆弱性とばく露、特に地方レベルのハザードの特徴における、全ての側面のリスクの明確な理解に基づくものでなければならない。そのための行動には、以下が含まれる。

- a) ジェンダー別の、性別／年齢／障害に関する分野別データを考慮に入れ、災害における全ての損失と経済的・社会的影響を体系的に調査・記録・公式に把握する。

III. ステークホルダーの役割

23. 一方で国家は、既存の関連国際的手段を活用の上、国の計画及び優先事項に合わせて、公的・民間の全てのステークホルダーのためのより特定の役割と責任を決定することもできる。それには以下が含まれる。

- 女性は災害リスク管理を行い、ジェンダー・レスポンス（ジェンダーの視点を積極的に取り入れた）な災害リスク管理を考案・提供・実行する能力を増加・追加するに欠かせない存在であることが、認識されなければならない。

『Pre-Zero Draft』の発表に続いてUNISDRは2014年9月9日にスイスのジュネーブにおける非公式協議を招集した。Huairou CommissionのLily Hutjes-Boelaars氏が協議に出席し、WMGの声明文を提供し、以下の7点を強調した。

- 1) 目標と目的は正当なものでなければならず、そこでは性別及び年齢の分野別データといった適切な方法が含まれなければならない。
- 2) ジェンダー平等及び女性の権利はHFAにおいては実現されなかった。「ジェンダー主流化」の提言で終わるのではなく、具体的な対策が含まれなければならない。まず女性の能力とリーダーとしての役割を認識することである。
- 3) ステークホルダーは、パワーダイナミクスにより情報アクセスが制限されないよう配慮される必要があり、よって、女性・女児・若者の経験や提言、そして先住民の適切な知識が聴かれ尊重されるプラットフォームを作る必要がある。
- 4) 人権に基づいたアプローチにより、全てのステークホルダーの声がより届き、人権が守られ責任がとられる。
- 5) インクルーシブな言語はあまり使われていないが、「全ての」という表現を使用することで改善できる。
- 6) 差異、特にリスク・ばく露・脆弱性の差異は人々の間で適切に認識されるべきである。
- 7) 環境上のレジリエンスには、社会・経済・環境という持続可能な開発の3つの側面のさらなるバランスが必要である。文書により環境上のレジリエンス向上努力に取り組む真のコミットメントを担保する必要がある。

4. 2014 年 10 月 人材育成国際専門家会議と本郷提言

HFAの改訂にあたっては、女性を災害の受動的被害者と見るだけでなく、平時においても災害時においても女性は、社会とコミュニティの主要なアクターと位置づけられることを望んでいる。

女性が防災計画、災害対応、復興に大いに貢献するためには、社会制度や法改正によって女性のエンパワーメントを図り、女性が意思決定に参加し、男性とともにリーダーシップを発揮できるようにしなければならない。



人材育成国際専門家会議 2014年10月7日

JWNDRRとJAWEは、ジェンダーの視点に立った人材育成のための具体的なプログラムを世界に提案するため、人材育成のための専門家会議を2014年10月6～7日、東京・本郷で開催した。

この頃、カタールフレンド基金の支援(助成)が決定したことから海外の専門家との連絡が9月から本格化し、ハワイ大学のシェリル・アンダーソン博士、コロラドのエレイン・エナーソン博士らをアメリカから招聘した。会議の参加者は、別記のとおりである。なお、シェリル・アンダーソン博士には本プロジェクトのコンサルタントを要請した。

最初に、日本における災害に関する人材育成の現状が、事例の紹介を含めて報告された。

続いて、国際的な動向についてアンダーソン博士とエナーソン博士、池田教授から報告が行われ、人材育成のための計画(トレーニング・イニシアティブ)の実施のための目標と目的、原則的なアプローチ等について議論され、アンダーソン博士は以下のようにまとめた。

トレーニング・イニシアティブの目標と目的：

1. 男女平等及び防災に関する10年間の国際的トレーニング計画を立て、日本の東日本大震災と津波から国際社会が学んだ知識の交流を図る。
 - ・日本及び他の国々の被災経験を世界が共有しそこから学べるよう、その翻訳のための維持可能な財源を確保する。
2. 政府と非政府組織の間の継続的な協力を通じて、ジェンダーと災害ネットワーク(GDN)等の既存の国際的または地域のネットワークの強化を図る。
 - ・多様なコミュニティと男性/女性リーダーのトレーナーの国際的ネットワークを支援する。
 - ・トレーナーらが、次世代の指導及び助言ができるようになる。
3. 主要な防災活動において、インクルーシブ(包摂的)かつ男女平等で多様なアプローチを主流化することの実践的価値を示す。
4. 必要な場合は、オリジナルな教材で補いながら、質の高いトレーニング及び教育のリソースを識別・評価・整理・合成することにより、男女平等と防災トレーナーのバーチャルかつ多言語の人材育成ネットワークをつくり維持する。
 - ・GDNのウェブサイトを利用して、オンライン・ポータル及びリストをつくる。
 - ・多様な受講者や地域の特徴に合った複数のトレーニングモデルをつくる。

5. 新しい国際的ポスト 2015 防災への取組の実施・モニタリング・評価を支援する。

- ・トレーニングモデルのプロセスと教材を評価することにより、受講者のニーズに応え、基本的原則に適合したものにする。

アプローチの原則：

- 多様な参加者のために、男女平等と女性のエンパワメントにもつながる、倫理的ガイドラインを遵守した参加型アプローチを実践する。
- マルチセクター・アプローチ、インクルージョン、多様性、世代間アプローチを含む維持可能なトレーニング開発を行う。
- マルチハザードを認識し、マルチセクターの影響を含み、連鎖的に発生する災害の更なるリスクを考慮し、特定の状況（都市部／田園部、地域の差、地元及び先住民の知識、ハザードのバリエーション、気候変動を含む）に合わせたホリスティックなアプローチに取り組む。
- 評価とアカウンタビリティを含むアプローチを行う。
- 革新的・先進的技術を用いたマルチメソッド・メディアに精通した方法を利用する。

専門家会議の結果は、人材育成のためには戦略と財源確保が重要であることから、トレーニング・イニシアティブを前面に出した「本郷提言」と名付けた。そして、2014 年 11 月のジュネーブにおける第 2 回準備会合に向けて「Women as a Force for Change : Gender and Disaster Risk Reduction」を作成。さらに、本郷提言に「トレーニング・イニシアティブ」として提起した女性のリーダーシップ、特に人材育成を我が国の災害政策に盛り込むことを求める要望書を外務大臣宛に提出した。

別記「災害とジェンダーに関する人材育成国際専門家会議 参加者名簿」

外部専門家

- Dr. Cheryl Anderson （ハワイ大学社会科学センター）
 Dr. Elaine Enarson （社会学者 USA コロラド在住）
 池田恵子 （静岡大学教育学部教授・同大学総合防災センター兼任教授）
 田中由美子 （国際協力機構・JICA 国際協力専門員（開発とジェンダー））
 スティール若希 （東京大学社会科学研究所准教授）
 Kim Ngo （国連大学 PhD. Student）
 Eleanor Blomstrom （WEDO）WMG 代表 ※スカイプで参加

JWNDRR

- 堂本暁子 （代表）
 原ひろ子 （副代表、城西国際大学大学院客員教授）
 村松泰子 （公益財団法人日本女性学習財団理事長）
 青木玲子 （JAWW（日本女性監視機構）事務局長、国立女性教育会館客員研究員）
 田中正子 （JAWW（日本女性監視機構）代表）
 船橋邦子 （北京 JAC 代表）
 松尾 圭 （DV を考える若者フォーラム in ちば事務局長）
 山口文代 （全国女性会館協議会理事、NPO 法人パートナーシップながれやま代表）
 大野 曜 （事務局長）
 英文記録：Caitlin Stronell

5. 2014年11月 WCDRR 3 第2回準備会合（ジュネーブ）への参加

11月17～18日に第2回準備会合（PrepCom2）がジュネーブで開かれ、JWNDRRから代表の堂本曉子、事務局長の大野曜、事務局のケイト・ストロネル、コンサルタントのシェリル・アンダーソンの4人が参加。WMGの出席者も増え、18人が参加した。



第2回準備会合 WMGメンバー（閉会式が終わって）

ところが開催直前の10月20日に公表されたHFA 2素案（Zero Draft）には、ジェンダーに関する最も基本的記述である「全ての政策と実践にジェンダーへの配慮が必要であり、また、女性のリーダーシップが推進されなければならない」との文言が削除されていたのである。私たちはこの文言の復活を求めると同時に、女性のエンパワーメントとトレーニングの重要性を訴えるための英文冊子「Women as a Force Change : Gender and Disaster Risk Reduction（女性の力で変革を—男女共同参画と災害リスク削減—）」を作成し、PerpCom2に参加している各国政府代表やNGOなどに配布した。

WMGとしては、本会議でケニアのグレース・ムブグア氏（ケニア・Women's Empowerment Link 代表）により声明を発表したほか、機会がある度メンバーが発言し、提言を国連国際防災戦略（UNISDR）に提出した。堂本曉子JWNDRR代表も、「東日本大震災を踏まえ、女性のリーダーシップ、さらにトレーニングが必要不可欠である」と公式に発言。また、WMGとして、日本政府の菅沼大使に、削除されたジェンダー関連の文言を復活するよう要望したところ「日本政府として精一杯努力する」との前向きな回答をいただき、開催国のNGOとしては胸をなでおろした。

国連防災世界会議 第2回準備会合 女性主要グループによるステートメント 2014.11.18 ジュネーブ

次期行動枠組（HFA2）の成否は、健康や治安、ジェンダーに基づく暴力、リソースへのアクセス、リーダーシップと能力などの課題に関して、あらゆるレベルにおけるジェンダー対応型の政策・実行そして資金調達にかかっている。HFA 2が目指す、健全で安全な国およびコミュニティを実現するには、これらの課題に集中して重点的に取り組むことが必要不可欠である。これを受けて、女性主要グループ（WMG）は6つのテーマについてコメントする。ゼロドラフトに関するさらなる具体的な提言はネット上で閲覧可能である。

テーマ1 ジェンダー平等、女性の権利とエンパワーメント

第1に、ドキュメントは、仙台提言でも使われる単独の基本理念を通じて、災害リスク軽減の取り組みに欠かせないジェンダー平等と女性の権利を推進すべきである。我々は、適切な場合においてジェンダーを明示的に含めることを参加国に強く求める。

これにより、持続可能な開発目標（SDGs）および国連気候変動枠組条約（UNFCCC）との適合も促される。SDGsはジェンダー平等に関する単独の目標を掲げているほか、文書の至るところにジェンダー平等が主流化されており、貧困撲滅におけるジェンダー平等の重要な役割を強化している。UNFCCCは現在、ジェンダーと気候変動に関する議題項目を常時設定しており、人口移動から金融、適応まで多くの分野で

ジェンダーに配慮した気候政策の権限をもっている。

提 言

- ・継続的かつ総合的な注意を必要とする主要分野のひとつとして、優先項目3の第27パラグラフに「ジェンダー平等」を含める。
- ・兵庫行動枠組(HFA)で使われる表現が、男女の双方および男女の違いを反映したものであることを確実にする。パラグラフ15にその可能性がある。WMGは以下のとおりf-2およびgへの追加を提案する。
 - f-2) 根本的なリスク要因に取り組むには、ジェンダーや年齢、障がいや民族を超えて、また教育へのアクセス、職業、生計手段、土地や資源によって異なるリスクを生み出す社会経済の構造的な不平等を削減することが必要である。これらのリスクは、ポスト2015枠組や気候課題、SDGsのもとでの相乗便益と、戦略や行動の統合を通じて取り組むべきである。
 - g) リスク要因は、その規模が地域的なものから国レベル、国際レベルまでであるが、災害リスクには地域の社会的、文化的、環境的、そして個人的な性質があることは、災害リスク削減の措置を決定する関係者の異なる能力に照らして理解されなくてはならない。

テーマ2 リーダーシップおよびトレーニング

第2に、女性のリーダーシップを支え、女性がDRR(災害リスク削減)に完全かつ意義ある参加を果たすうえでの障壁を取り除くため、HFA2では、計画からデザイン、モニタリングのプロセスおよび、すべてのレベルにおけるジェンダー対応型のトレーニングと能力強化に、女性が参加できるような仕組みを制度化する必要がある。

女性や少女に特有の視点や能力、知識があるため、彼女たちは災害への備えやリスク教育の戦略を立てるうえで重要な存在である。それゆえ我々は委員長らに対し、プレゼロドラフトのパラグラフ12d(基本理念)における「ジェンダー配慮はあらゆる政策と実践に役立つものであり、女性のリーダーシップが促進されるべきである」との表現を元に戻すことを強く求める。

さらに我々は、女性のリーダーシップを支援する必要があることを明確に認識すべきであると提案したい。例えば、基本理念の15d)災害リスクを軽減するには、地方自治体およびコミュニティにおける男女のリーダーシップと女性および男性を含めることである。リソースの重要性については、25g)「規制や金融措置、地方の対策、そして地方自治体やコミュニティ、特に女性や若者、先住民族らによる災害リスク管理におけるリーダーシップを通じて、エンパワーすること」において強調することができる。

ゼロドラフトで掲げられる優先行動をサポートするため、DRR計画および実施について、ジェンダー対応型のアプローチに関するトレーニングを含めることを提案する。このことは、しばしばDRR機関でリーダーの役割を持ち指導者になる可能性のある男性たちもトレーニングを受け、女性の役割の重要性やジェンダー平等について、また、DRRの全ての段階における多様性について認識する必要があることを意味している。そしてそれは、女性がジェンダー対応型のDRR対策を実施するうえでの障壁を取り除くことにつながるだろう。

テーマ3 論理的かつ参加型の収集・活用

第3に、災害リスクを総合的に理解するため、参加国および関係者は、ジェンダー別データの倫理的かつ参加型での収集・活用を必要とするジェンダー分析に携わらなくてはならない。

- ・WMGは、包括的な表現が必要であることを強調し、人々ではなく「女性および男性」といった表現をより多く使うことを求める。WMGはまた、「世帯」には一般的なジェンダーや年齢に基づく不平等があるため、分析の単位として「世帯」を使うことは問題であると強調したい。したがって、データはジェンダーや世代別であるべきであり、世帯レベルに留まるべきでない。
- ・WMGは、HFAがジェンダー別データの収集を標準的に、またジェンダーや年齢別のデータ分析を日常的に行うよう推進すべきと提案する。このアプローチは、提案されるSDGsとも一致するものである。
- ・災害リスク軽減は、オープンでジェンダー別のデータ、性別・年齢・障がいの有無によって区別されたデー

タ、そして自由に利用でき、最新で理解しやすく、科学的で、機密事項を含まないリスク情報に基づき、必要に応じて地域的・伝統的および土着の知識によって補完される、透明で且つリスク情報にのっとった意思決定を必要とする。

- あらゆるレベルにおいて、参加型の意思決定、データ収集、実施、評価およびモニタリングのプロセスは、多様なセクターや専門性を持った、また多様な年齢や家族構成の女性および男性の、積極的な参加のもとで行われなくてはならない。
- 政府やその他の関係者に対し、ジェンダー平等を改善し女性の権利を保障する責任を負わせ、政策の実施を助け、評価とモニタリングプロセスに必須となるような、しっかりとした指標がHFA 2に含まれることが非常に重要である。
- したがって、国際的な目標は、最低限、「ジェンダーや年齢、障がいの有無や民族によって区別された」を含むべきである。

WMGは、DRR枠組は環境や生態系の回復力に関して弱いと指摘する。環境や生態系はリスクを軽減する重要な手段であり、生計を助けるため、財産やインフラと並んでスペースを割くに値する。

テーマ4 差別的リスクの分解、人権に基づくアプローチの採用

第4に、根本的なリスク要因に取り組むためには、災害リスク軽減および開発、そして強靱さの増進に関する全ての局面において、人権に基づくアプローチをとることが非常に重要である。

- ジェンダー別のデータを用いてベースラインを設定し、脆弱性やジェンダー不平等などの根本的なリスク要因を含む災害リスクを定期的に評価し、ジェンダー対応型のリスク軽減措置を実施する。
- 脆弱性の流動的な根本要因は、特に男性や女性、少年や少女、異なる年齢層などによって異なるリスクを生み出すが、それに対しては異なるリスク軽減戦略が重要である。
- 脆弱性は固定的なものではなく、むしろ社会規範や政策といった既存の力学による産物であり、しばしば周縁化の結果である。人権に基づくアプローチは全ての人々の尊厳を高めるための政策を支え、差別的な慣習を終わらせるだろう。

災害の最中と災害後に女性の権利を守る必要があり、これには女性と少女が暴力を受けずに生きる権利を保障すること、女性の性と生殖に関する健康の権利を保障することが含まれる。これらの権利はHFA 2で明示的に確認されなくてはならない。

テーマ5 多様性

第5に、DRRの意思決定やプログラム実施、評価、モニタリング、そして財務プロセスにおいて多様で積極的な参加を保障しなくてはならない。

- 関係する国内および国際政策、計画、実施および仕組みの策定から見直し、実施は、持続可能な開発目標、気候変動、環境管理と災害リスク軽減といった課題を横断して、一貫性および相互補強効果を目指して行う必要がある。
- 女性は、階級やカースト、障がい、年齢、都市部か農村かの住まい、移民ステータス、先住民族、その他社会経済的特性などが異なる多様なグループを形成する。しかし、この多様性についての情報や認識は限られている。

したがってこうした多様なグループの積極的な認知と参加に向けた仕組みが保障されなくてはならない。

女性や女性組織および彼らのコミュニティが認知され、DRRプロセスにおける積極的な参加を可能にするため、財源や公的サービスを受けられるよう、人的および社会的資源に対しては平等に投資することが重要である。したがって我々は、女性がDRRにおいて重要であると認めた「関係者の役割」(E 34 C ii)の記述を歓迎するが、リソースや能力強化を通じてこの役割に対する支援をしなければ不十分であると強

調する。我々は以下の文章を提案する。

「全ての人々およびコミュニティの利益になるような、ジェンダー対応型の災害リスク管理をデザインし実施する包括的なプロセスを、女性たちがリードし参加する能力をさらに高めるためのリソース手当などを通じて、災害リスクを管理する女性の重要な役割が認められ評価されるべきである。」

テーマ6 ジェンダー包括的な指標： 説明責任と透明性の仕組み

ジェンダーに基づく貢献を促しつつ、ジェンダーに基づく具体的な脆弱性を識別し、モニタリングし、そしてそれを軽減することは、問題に取り組むために至急かつ加速的な注目を確実にするために必要である。これを、新しい枠組みにおけるモニタリングとレビューシステムの中で義務付けることが必要不可欠である。全ての関係者、特に民間セクターの関係者のため、説明責任のメカニズムがなくてはならない。

日本の女性ネットワークは2014年の仙台提言においていくつかの行動を提言したが、それらは目標の設定や何を測定するかの参考になるだろう。

- ・ 災害予防、対応、復旧と復興の全ての段階において、社会の全メンバーに対して、情報とサービスへのアクセスを保障する。
- ・ 特に、女性や周縁化された人々に対する暴力を予防するための支援システムを強化する。
- ・ 医療ケアや公共福祉サービスにおいて、ジェンダーに特化した保健サービスを保障し、人生の全てのステージを通じて性と生殖に関する保健の権利を保障する。
- ・ 心のケアなど、被災者に対する効果的な精神保健サービスの提供を確実にするため、助産師や医師、補助スタッフを含む、地元の医療従事者を教育し連携する。
- ・ 避難所を提供し、女性や性的少数者に対する暴力や言葉の障壁（点字、手話、少数言語）、移動やアクセスの障壁（障がい者）など、具体的な障壁を克服するための取り組みを支援する。

WMGおよび我々が代表する様々な関係者より、心からの謝意を示したい。

2014年11月 WCDRR3 第2会準備会合（ジュネーブ）



前列左:嘉治駐ジュネーブ大使 右:菅沼WCDRR3担当大使



第6章 仙台市で開催された第3回国連防災世界会議

2015年3月14日から18日まで仙台市で第3回国連防災世界会議が開かれ、国内外から予想を上回る15万人が参加した。4年前に東日本大震災の被害を受けた仙台市が、2030年に向けて世界の防災の方向性を議論し、新しい防災枠組を承認、採択する舞台になったのである。

今回の世界会議は、政府間セグメント、マルチステークホルダー・セグメント、パブリック・フォーラムの3つのセグメント（部門）に分けて開催された。

○政府間セグメントは3つの部会に分かれており、187か国から首脳25人、閣僚100人余りを含む6500人以上が参加した。

第1の部会は、各国の首脳級が意見表明を行う全体会議（プレナリー）

第2の部会は、①防災における女性のリーダーシップ ②官民連携 ③多様な主体の参画をテーマに開かれたハイレベルパートナーシップ対話

第3の部会は、今回の主要課題である①よりよい復興 ②国際協力 ③災害リスクへの対処 ④都市災害の削減 ⑤公共投資戦略について議論する閣僚級ラウンドテーブルであり、国連関係の国際会議としては最大級のものであった。

○マルチステークホルダー・セグメントは、主に本体会議参加者を対象とした34のワーキングセッションを始め、エクスカージョンやレセプション、授賞式などが含まれた。

○パブリック・フォーラムでは、国内外のNGOや地元自治体、民間企業、学界などが主催する400を超えるイベントや事業が、仙台市を中心に各被災地などで開催された。後述する女性と防災テーマ館も、パブリック・フォーラムでのイベントのひとつである。

1. 開会式

14日の開会式は、新装なった仙台国際センターで、天皇・皇后両陛下のご臨席のもと、各国首脳、国連事務総長、国連開発計画（UNDP）総裁などが出席して行われた。山谷えり子防災担当大臣が議長を務めた。

冒頭、挨拶に立った潘基文（パン・ギムン）国連事務総長は、「この会議で野心的な成果が生まれれば、私たちは、一連の持続可能な開発目標を備えた新たな持続可能な開発アジェンダ、普遍的で有意義な気候変動協定、そして計画を行動へと変えるための資金調達に至る道を歩むことになるでしょう」と期待を述べた。また、安倍晋三内閣総理大臣は演説で、「仙台防災協力



第3回国連防災世界会議 開会式

イニシアティブ」を発表し、今後4年間で40億ドルの国際支援と、4万人の人材育成を行うことを表明した。

さらに、女性、若者、民間企業など9つある主要グループ（ステークホルダー、関係者のグループ）を代表して、草の根の女性NGOである Huairou Commission のレジーナ・カンキンザ・ブリチェットさんが発言した。ニューヨークに本部のある Huairou Commission は様々な年代の女性リーダーのネットワークで、世界の草の根団体の声を、国際的な場に伝えるロビー活動を



WMGのメンバー

続けている。ブラジル出身で若いレジーナさんは、世界会議に先駆けて東日本大震災の被災地である南三陸町を訪れたときの経験を報告。さらに南三陸町で開催された「国際地域女性アカデミー in Tohoku」に参加し、地元の女性団体「椿会」のメンバーと交流する機会を得たこと、椿会は地域の文化や歴史を推進し活用することで人の交流、親睦を図りながら、災害に強い地域社会の実現を目指しており、地方自治体との連携づくりなども行っていることを紹介した。この演説でレジーナさんは、地球規模の枠組みを作るときでも、草の根のコミュニティのことを常に考えなければならないと、結んだ。各国の首相にならんで、市民を代表してレジーナさんが草の根の立場から発言する機会を得たのは画期的なことであった。

2. ハイレベル・パートナーシップ対話「女性のリーダーシップ」

開会式当日（3月14日）、仙台国際センター展示棟 エキジビジョンホールで、ハイレベル・マルチステークホルダー・パートナーシップ対話「防災における女性のリーダーシップの発揮」(Mobilizing Women's Leadership in Disaster Risk Reduction) が開催された。共同議長は高市早苗総務大臣とローレン・レガルダ フィリピン共和国上院議会議員、基調講演者は安倍晋三内閣総理大臣、パネリストとしてタルヤ・ハロネン フィンランド前大統領、奥山恵美子仙台市長、クリスタリナ・ゲオルギエヴァ欧州委員（財務・人事担当）、アーサリン・カズンWFP（国連世界食糧計画）事務局長、ババトゥンデ・オショ



3月14日 WCDRR ハイレベル・パートナーシップ議長団

ティメインUNFPA（国連人口基金）事務局長、アディ・バズレブ・メレワラシ femLINK Pacific の6人が登壇した。この対話の進行プログラムは、基調講演、多様な分野のパネリストの発言、及びフロアからの各国、団体の発言をあわせて構成され、モデレーターはリズ・カーン氏（英国ジャーナリスト）が務めた。

対話に先駆けた開会のあいさつで、共同議長であるフィリピンのローレン・レガルダ上院議員は、世界各地の自然災害で、女性は男性より多く犠牲

者となったが、女性は脆弱な犠牲者ではなく、過去の災害でも活躍し、災害リスク削減、気候変動に対しての最前線に立っていると力強く宣言をした。

しかし、災害・復興におけるジェンダー視点の認識は、まだまだ世界的な課題であり、北京行動綱領及び女子差別撤廃条約は、災害リスク削減のための「2015年の行動枠組」にジェンダーの基盤を支える重要な価値基準となると述べるとともに、将来にわたって災害リスクに強い地球を守るために、女性が政策決定への行動を起こすことを対話への課題とした。また、同じく議長である高市早苗総務大臣は、東日本大震災における女性消防団員やボランティアの女性消防クラブなど、被災地で活動した日本の女性たちを紹介しつつ、女性の知識・能力・経験を活かした女性リーダーシップが発揮されるためには、どのような行動を起こさなければならないかとの課題を示して政策の対話を促した。

1) 基調講演 安倍晋三内閣総理大臣

「東日本大震災の厳しい経験を経て私たちは、防災にも復興にも女性の力が不可欠であると強く認識するようになった」と前置きしたうえで、発災時の女性のリーダーシップ、避難者へのケアと女性の役割、生業の再生における女性の役割、コミュニティの再生と女性の役割など、その重要性を述べ、平常時からの女性の参画が必要であるとの認識を示した。女性の参画に向けた日本の貢献としては、日本の「防災協力イニシアティブ」の主要プロジェクトのひとつである「防災における女性のリーダーシップ推進研修」の開始、2015年夏に東京で開催予定の「WAW! Tokyo」のテーマのひとつに「女性と防災」を取り上げ、世界に向けて女性のリーダーシップの重要性を訴えると発表した。こうした国際的な舞台での総理の発言が、今後、国内においても政策化され、実践されることを期待してやまない。

2) 対 話

(1) パネリスト発言の要旨

パネリストの発言においては、

- ・第1にレジリエントな社会（災害に強く回復力のある社会）の構築には、ジェンダーの視点、女性が原動力となることが不可欠である。
- ・第2に女性のリーダーシップの発揮のためには、女性のエンパワーメントが必要であり、女性の生涯にわたる学習、情報へのアクセスが必要である。
- ・第3に女性は政策決定の場に参画することが必要である。
- ・第4に政策推進、政策決定、またジェンダー平等のための根拠となる統計と指標 (indicator) が必要である

という4点が共通点であり、強調された今後の課題でもある。

パネリストの一人で、女性の市長として大災害を経験した奥山仙台市長は、被災現場での女性の活動と復興に向う女性の回復力を実感し、女性が政策決定の場面で発言できるシステムと防災会議の女性メンバーを10%とする数値目標を示した。また、アディ・バズレブ・メレワラシ femLINK Pacific 代表は、太平洋諸島における気候変動による災害の被害に対しては、地域コミュニティと国、国際社会の多様な連携が必要であり、国の政策が伝わるためには、地域の伝統的なコミュニケーション方法も取り入れた情報の発信が必要であると発言した。

(2) 各国、NGO のフロアからの発言

パネリストの発言の後、3分間の制限ではあるが、フロアから各国の代表、NGOの発言があった。政府代表が現状を伝えるのみであるのに対し、NGOの発言は、水問題や福祉、食料政策、環境問題などの各分野においても女性のリーダーシップの重要性を伝えるものであった。

エレノア・ブロムストロム 女性主要グループ (WMG) 代表は、ジェンダー政策の実行（兵庫行動枠組 paragraph34）には、個人個人の性別、年代、人種、歴史的な民族性、そして個人個人の地理的状况、特性、経済的な状況などのデータが不可欠であると指摘し、女性の役割は重要であり、評価されるが、女性は災害リスク削減に向けての単なる資源ではない、全ての人々が資源であり、役割を分かちあうことが重要であるとも指摘した。とりわけ重要な指摘は、女性たちへの差別、性役割分担意識がある社会で災害リスク削減を達成するために、女性リーダーたちの仕事が無償労働ではなく、有償労働として発揮されるかとの問いかけであった。この課題は現在の世界的なジェンダー課題でもある。

フィリピンのNGOからは、災害時には、まだまだ女性の人権の尊重の課題が残り、女性に対する暴力、また女性・女児の人身取引が行われる現状が伝えられた。

フロアとのやり取りの後に、女性市長として政策をダイナミックに動かすことについて問われた奥山 仙台市長は、女性が声をあげることが大事である。女性たちの声で地域コミュニティの制度を作り、その声は男性にも届いた。地域の政策が動き、国の政策に繋ぐことができる。国が、地域からの政策と国際社会の規範を受け入れて政策を進めることを期待しているとの発言があった。

ローレン・レガルダ議長は、多様な地域、さまざまな活動分野の人々の発言があったことを評価し、災害リスク削減のためのジェンダーの主流化、女性のエンパワーメントには、教育、情報のアクセスへの配慮、多様な情報資源の活用、経済的な投資が必要であると述べた。とりわけリプロダクティブヘルスケア、セクシュアルバイオレンスについての避難所での配慮、地域の言葉で自然災害を警告する必要性を提言した。そして最後に、女性・女児の参画とリーダーシップの発揮、男性もまた同じようにフロントラインに立つことなくしては、世界的課題である災害リスク削減、気候変動への対応、持続可能な開発目標（SDGs）の達成はあり得ないと会議を締めくくった。

資料）この会議については、国連の webcast に収録されている。

<http://webtv.un.org/meetings-events/conferencessummits/3rd-un-world-conference-on-disaster-risk-reduction-14-18-march-2015-sendai-japan/high-level-partnership-dialogue/>

<http://www.wcdrr.org/uploads/Mobilizing-Women%E2%80%99s-Leadership-in-Disaster-Risk-Reduction.pdf>

3. 「女性主要グループ」(WMG) の活動

アフリカ、アジア、ヨーロッパ、アメリカなどから女性リーダー約 30 人が、仙台に集まった。バンコクやジュネーブの準備会合で顔なじみになった女性たちも多く、再会を喜んだ。WMGはジュネーブにおける2回の準備会合と同様、ここでも重要な役割を果たした。会期中は、毎朝 8 時に国際会議場に集まって情報を交換し、それぞれのメンバーが、どのセッション、あるいはワーキンググループに参加し、何を提言するかを確認し合い、手分けをして活動した。

ハイレベル・パートナーシップ対話ではWMG代表のエレノア、閣僚級ラウンドテーブルでは、Duryog Nivaran 代表のプリヤンティ、イグナイトステージでは Duryog Nivaran 事務局長のラモナなど、それぞれの場でWMGの提言を表明した。



WMG 朝のミーティング

世界会議に先立って、WMGの代表を務めるエレノア・ブロムストロム（女性の環境と開発機構WEDO）が、提言書のたたき台を作成したが、その内容は「新たな防災枠組は、国連女性の地位委員会決議などを遵守し、人権尊重を基本とし、すべての人々の多様性を尊重すべきだ」と主張するものであった。さらにエレノア案は「ジェンダーの課題に気付く」という意味を持つ「gender-sensitive」ではなく、「ジェンダーによる不平等や差別に対して実際の行動を伴う」という意味の

「gender-responsive」といった文言を新枠組で用いるべきだと強調した。

Duryog Nivaran のプリヤンティは、「地方自治の仕組みを強化すべきだ」と主張した。具体的には、地方自治体は地方の知識や確かな根拠に基づいて行動しなければならないのであり、そのためには、性別統計を含む分類データの収集と活用が必要で、これによって国レベルのデータセットの質も向上するはずである。さらに、こうした分類データによって、地域社会の周辺に追いやられた人々、たとえば女性は、自治体ともっと率直に対話できるはずであると主張した。また、同団体のラモナは、ジェンダー視点からのトレーニングの重要性を指摘した。

JWNDRRは、新しい枠組を確実に実施させるための措置も意見書に盛り込むべきだと提案し、さらにジェンダーと防災に関するトレーニングプログラムが重要だと主張した。そうしたプログラムによって女性が力をつければ地域社会で指導的な役割が果たせるからである。兵庫行動枠組 2005-2015（HFA）もジェンダーの視点の重要性に触れていたが、2013年のHFA国別報告書で「ジェンダーの統合」について言及があったのは、報告書を提出した参加国の30%に過ぎない。

メンバーからの意見を踏まえて完成したWMGの提言書を、3月15日、政府間会議の場で、WMGを代表して原ひろ子 JWNDRR 副代表が読み上げた。この提言書を作成する作業には、仙台に集ったメンバーのみならず、遠隔地からもオンラインで女性たちが参加した。



WMGの意見表明する原ひろ子副代表

第3回国連防災世界会議におけるWMGの意見表明 2015年3月15日

議長、各国代表の方々、ご来場の皆様、男女共同参画と災害・復興ネットワーク副代表の原ひろ子でございます。

WMGは、女性と女児の人権とジェンダー平等の推進に尽力するとともに、2015年以降のDRR対応が全ての多様な人々を中心とするものとなることを求めています。

災害をめぐるあらゆる危険要因への対応として、人権尊重を基本とし、女性たちが災害リスク削減（DRR）のあらゆる面において参画することが必要です。

そのために、私たちWMGは、今回の会議で討議される優先されるべき領域に関連して、以下のように提案します。

- 1) 多様なリスクの存在を認識し、把握すること。つまりジェンダー、性、年齢、人種、民族、地理的状況、収入、各自の特性や能力、その他に関して多面的なデータを集め、分析可能にすること。加えてこれらの資料をもとに、DRRの多様な度合に関するアセスメントを行い、ジェンダーの多様性に準じた災害リスク削減の方策を確立し実行する。
- 2) ジェンダー平等と女性の人権の尊重は、災害リスク削減のための基本的原則であり、そのことは国連のCEDAW（女子差別撤廃条約）、SDGs（持続可能な開発目標）、UNFCCC（国連気候変動枠組条約）の各文書に反映されています。
私たちは、各国政府と全ての民間団体に対して、DRRに関する決議、計画、実践活動、評価、経過のモニタリング、財務の配分などに関しての女性の参画を求めます。
- 3) 私たちは、例えば地方自治体の行政機関と女性団体の間で、コミュニティとしての災害対応に関して協力関係が構築されていくことを求めます。
- 4) DRRに力を注ぐ上で、女性や女の子のニーズ、能力、知識が尊重されるべきであり、それらが災害対応の過程に具体的に組み込まれる必要があります。その実現のためには、国連加盟国政府と民間諸機関は、以下の2点を重視する必要があります。
 - ①ジェンダーに関連する多様な段階にまたがる専門性、調査研究、教育、訓練などの全ての段階に対処する予算、人材その他の資源を確保すること
 - ②災害が発生する以前に、社会経済的多様性に即した災害に対する脆弱性を研究・検討し、施策を用意すること
- 5) 災害復興に際して国連加盟国政府と民間諸機関は、以下の2点を重視する必要があります。
 - ①災害発生前、発生直後、発生後の一定期間に、住民の「性と生殖に関する健康」にかかわるあらゆる情報とサービスの提供を保障すること
 - ②災害対応に関しての女性たちの貢献を、それが有償であるか無償であるかに関わらず尊重すること
 これまでの10年間、NGO Working Groupとしての女性グループは、DRRの実践と対応力の構築に関してジェンダーと多様性の包含についての主張を続けて来ました。そして災害リスクの分析の手法を改善するため、ジェンダー関連のデータを用いる際に、あらゆるレベルのリーダーの研修・訓練や多様な人々の参画を推進し、DRRの内容の構築と計画策定を改善するために努力してまいりました。
過去4年間、男女共同参画と災害・復興ネットワークは、日本全国の女性と男性、特に東北の被災地の女性たちと連携してまいりました。今後、多くの世代が、人類の幸福と貴重な地球の存続のために、国連加盟諸国の皆様が、人類史のこの大事な時期に、共通の結論に到達されることを期待しております。
私たちは国連加盟国に対し、政治的意志と決意を示すよう求めます。女性とコミュニティは行動をあと10年も待つわけにはいきません。

4. 「仙台防災枠組 2015-2030」の採択

兵庫行動枠組に代わる新たな枠組の交渉は難航した。そもそも策定作業が始まったのは2014年7月にジュネーブで開かれた第1回準備会合からだが、11月の第2回準備会合で合意が得られなかったため、最終的には第3回国連防災世界会議の始まる前日の3月13日に第3回準備会合を開き決定することになっていた。ところが、第3回準備会合でも決着がつかず、交渉は世界会議の期間中に持ち越しになった。難航した理由は、2015年末までに策定される予定の2つの重要な国際枠組に向けて、先進国、途上国のそれぞれが有利に議論を進めるための前哨戦として、この国連防災世界会議が位置づけられたためである。その一つの重要な枠組は、2015年秋の国連総会で採択される予定の持続可能な開発目標（SDGs）で、貧困、健康、環境などにわたる世界的な目標を明確にするものである。もうひとつの重要な枠組は、12月にパリで開催される国連気候変動枠組条約の第21回締約国会議（C

OP 21) で採択される予定の、ポスト京都議定書である。

新たな防災枠組策定にあたっては、資金援助や技術移転に関する項目などで先進国と途上国が対立し決着がつかない中、ホスト国である日本政府が取りまとめ、3月18日の深夜に「仙台防災枠組」として採択された。

こうして採択された仙台防災枠組は、「人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的、物理的、社会的、文化的、環境的資産に対する災害リスク及び損失を大幅に削減する」という全般的目標の実現に向けて、7つのグローバルターゲットを定めている。7つのターゲットはいずれも全般的目標の各側面に焦点を当てたものであるが、数値目標は示されていない。もっとも、「これらのターゲットはグローバルレベルで評価され、適切な指標を作成する作業によって補完される」という。

HFAと仙台防災枠組の大きな違いのひとつが、その対象となる期間である。HFAは10年間の枠組みであったが、仙台防災枠組の期間は、SDGsなど他の目標に合わせて2030年までの15年となった。仙台防災枠組は、災害は気候変動によって激化し、頻度も被害の大きさも増していると認め、各国に防災政策を主流化するよう求めている。また、事前の投資により災害時の被害を減少させ、復旧復興段階では「より良い復興」戦略をとり、防災分野の国際協力を強化すべきだと強調した。

HFAでは、ジェンダーに関して、主に「一般的考慮事項」の中で言及していたが、仙台防災枠組では、前文、指導原則、優先行動、ステークホルダーの役割の各章にジェンダーへの言及がある。

以下、その概要を紹介する。

仙台防災枠組の概要（ジェンダー関連部分）

「Ⅰ 前文」

- ・パラグラフ4に「女性、子ども、脆弱な状況にある人々」と言及。女性をこのように弱者としてのカテゴリーのみでくくると、女性の防災力や貢献が見落とされかねない。
- ・それに対しパラグラフ7は、「災害リスクに対して、より広範で、より人間を中心にした予防的アプローチがなければならない。（中略）その指導的・規制・調整面での役割を認識する一方、政府は、女性・子どもと青年・障害者・貧困者・移民・先住民・ボランティア・実務担当者・高齢者等、関連するステークホルダーを、政策・計画・基準の企画立案及び実施に関与させるべきである。」とし、女性を含むすべてのステークホルダーとの対話の重要性を強調しており、それらが災害リスク削減に果たす重要な役割を認め、政府は多様な人々と積極的にかかわるべきだとしている。このパラグラフは重要である。

「Ⅲ 指導原則」

- ・パラグラフ19(d)に、「性別、年齢、障害の有無、文化的側面が、すべての政策と実践において取り入れられるべきであり、また女性と若者のリーダーシップが促進されるべきである」と記された。これは、素案段階で一度削除された文言が復活されたもので、画期的な内容である。
- ・パラグラフ19(g)には、「性別／年齢／障害等により分類されたデータのオープンな交換と普及や、伝統的知識により補完されなければならない」と記されている。要素別の分類データはWMGが提言した重点事項の1つであり、歓迎すべきである。

「Ⅳ 優先行動」

- ・パラグラフ30(j)に、基本的な医療サービスへのアクセスという文脈で「母子、新生児、子どもの健康と性と生殖に関する健康（セクシュアル・リプロダクティブ・ヘルス）」への言及がある。
これは仙台提言においてもJWNDRRで要望してきた内容であり、歓迎すべき点である。
ただし、災害時における女性に対する暴力に仙台防災枠組はまったく触れていないことは、残念である。
- ・パラグラフ32には、「女性や障害者がエンパワーされ、ジェンダー平等かつ普遍的にアクセス可能な対

応・復旧・復興・再建アプローチを公的にリードし、推進できるようにすることが重要である」と記されている。女性リーダーのエンパワーメントは、JWNDRRがそのトレーニング・プログラムに関連して強調してきたことである。

・パラグラフ 33 (b) は早期警報システムとの関連でジェンダーに言及している。

「V ステークホルダーの役割」

・最も重要なのは、女性を含む「ステークホルダーの役割」に関する章が盛り込まれたことである。

・パラグラフ 36 (a) (i) には「災害リスクを効果的に管理し、ジェンダーに配慮した災害リスク削減政策・計画・プログラムを策定し、そのための資金を調達し、実施するには、女性とその参加が不可欠である。また、女性が災害に備える力をつけるとともに、災害後の状況下で新たな生計手段を獲得する能力を高めるために、十分な能力開発措置を講じる必要がある」と言及。このパラグラフはきわめて重要であり、HFAにはステークホルダーに関する章はなかったため、大きな前進である。1992年の地球サミットにおける「アジェンダ 21」で9つの主要グループが特定されたが、仙台防災枠組では時代を反映した新しい構成となっている。例えば、ステークホルダーのひとつとして、市民社会やボランティア団体等の役割の重要性が記されているが、特に女性や子ども、若者、障がい者、先住民等のそれぞれの役割に言及がある。その他、学術研究機関や民間企業、メディアについても役割が明記された。

仙台防災枠組が女性のリーダーシップ、要素別分類データ、トレーニングの重要性に言及したことは評価したい。ジェンダーに関する関心や価値観はさまざまであり、国連加盟国が合意を形成するのは難しいが、「女性と若者のリーダーシップ」と「性と生殖に関する健康」を仙台防災枠組に盛り込むよう開催国日本が主張したことは称賛に値する。

一方で、WMGが主張した「gender-responsive」という積極的な表現ではなく「gender-sensitive」という弱い表現が使われたことや、ジェンダー主流化の推進が最終文書に書き込まれなかったことなど、課題も残った。



仙台防災枠組を採択した18日深夜

第7章 15万人以上が参加したパブリック・フォーラム

1. 多様な人びとが創りあげたパブリック・フォーラム～力を発揮した市民・女性・若者

仙台国際センターでの政府間会議（本体会議）と並行して、東北大学や広瀬川をはさんだ仙台市街地では、NGOなどの市民団体、女性団体、政府機関、民間企業、大学、国際機関など多様な主体によって、市民向けイベントであるパブリック・フォーラムが3月14日～18日にかけて開催された。

会場は市内各地に分散し、交通手段は充分ではなく移動は容易ではなかったが400以上のイベントが各所で行われた。2つのテーマ館「女性と防災」・「市民協働と防災」をはじめ、メディアテークでの展示、市民広場の草の根交流のための多目的交流テント「ピープルズ・パビリオン」の参加者は当初の予想の4万人をはるかに超え、延べ15万人以上と報道された。

10年前に神戸市で開催された第2回国連防災世界会議との大きな違いは、女性・若者を含めた地域住民、市民力の大きさである。

なかでも大きな力を発揮したのは、日本市民社会組織ネット（日本CSOネットワーク）の104団体がこの仙台の第3回国連防災世界会議に向けて集まったJCC 2015^{*1}だった。

男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）も発足時から幹事団体として参加し、堂本暎子代表はJCC 2015の共同代表の一人である。この組織は、市民向けの企画



市民防災会議メインイベント・インクルージョン

と同時に、新防災枠組策定に向けて、準備段階から政府や国連に対して世界のNGOとともに提言活動を行っており、世界会議の期間中も本体会議において活発に提言活動を繰り広げた。

また、JCC 2015は仙台の市民活動団体と協働で「防災からまちづくりを考える実行委員会」を立ち上げ、市民のための「市民防災世界会議」を組織し、現場の市民一人ひとりの声を大切にしたパネルディスカッションやシンポジウムを、テーマ館「市民協働と防災」において開催した。内容はテーマ別セッション9本、メインイベント1本で、延べ1500人が参加、46人の登壇者（うち海外ゲスト13人）の多様な体験や提言を共有する機会となった。

多目的交流テント「ピープルズ・パビリオン」は、JCC 2015が設置した目玉会場のひとつで、全体をつなぐハブの役割や総合案内の機能も果たしていた。また政府間会議では取り上げられない問題も取り上げ、地域住民、市民の視点からの意見表明や報告、提言が続いた。例えば、「原発と防災のテーマ」ではインド、トルコ、ブラジル、ロシアからも発言があり、グローバルな視点から論じられた。さらに、JCC 2015は、原子力発電所のリスクと原子力防災に必要な情報をまとめ、福島を世界に伝えるため5言語で『福島の10の教訓』を刊行したほか、福島視察ツアー、「市民が伝える福島世界会議」を開催し、100人が参加した。3月17日には「市民防災世界会議宣言」を発表。参加した市民のメッセージをつないだ「1000年後に夢を込めて」という感動的なものだった。

もう一つのテーマ館「女性と防災」では、仙台市の主催事業と女性団体による事業が仙台市男女共同参画推進センター「エル・パーク仙台」で開催された。

^{*1} 2015 防災世界会議日本CSOネットワーク（JCC 2015は呼称）。共同代表 大橋正明（NPO 法人国際協力NPO センター理事長）、堂本暎子（男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表）。2014年1月に発足し2015年6月に解散。

テーマ館主催シンポジウムは、「女性と防災—仙台発東日本大震災4年後の視座」を共通テーマとして以下の5本である。

1. トーク×トーク 女性たちのリーダーシップ
2. あるってだいじー災害時の男女共同センターの役割とはー
3. 災害に強い社会づくりー男女共同参画の視点を根づかせるー
4. 復興に向けて動く企業の女性たち
5. 災害と女の子たちーガールズ防災会議

他に、特別プログラムが1本、各女性団体主催のシンポジウムが8本あり、被災地の女性たちの今とこれからを発信することで、防災・復興と男女共同参画について多様な側面から議論を深める試みがなされた。また「女性と防災」企画展では、「女性と防災」テーマ館の主催プログラムに関連した企画展示がなされた。

10年前の会議では、女性団体主催のジェンダーに関連したイベントは皆無に近かったことを考えると、女性たちが活動・経験の蓄積によって培った大きな力を示した。そのことにメディアが注目し、取り上げられた成果は大きい。アンケート結果では、いずれも示唆に富む内容あるシンポジウムとの評価だったが、元スウェーデン国際開発協力担当大臣の「女性への差別的状況、差別的ステレオタイプに対する闘いなくして災害に強い社会はつukれない」という指摘、さらに女性にとって大切な3R

- ・エンパワーメント推進のための資源（リソース）
- ・女性の参画（リプレゼンテーション）
- ・女性の権利（ライト）

については、本体会議でもパブリック・フォーラムでも繰り返されたメッセージだったので、記録に残しておきたい。

ただし「女性と防災」のテーマ館でのイベント参加者は、5日間で延べ2564人であり、男女別統計がないため正確な数字はないが、主催者の推定では男性が約1割から2割で大半が女性であった。

一方、市民活動促進センターでのジェンダー関係のイベントは、唯一「多様性と災害対応—障がい者・LGBT・ジェンダー・外国人の視点から」と題するイベントだけだったことは、男女共同参画の視点に対する男性の理解度を深めることが重要とされるなかで、今後大きな課題として残った。このイベントには、東京大学准教授でJWNDRRのメンバーでもあるスティール若希がパネリストとして登壇した。東日本大震災が起きたとき、スティールは仙台市に滞在する東北大学の大学院生で外国人、しかも母親になったばかりだった。その経験からの発言は参加者に貴重な視点を提供した。

その他、世界銀行と欧州委員会が企画した「レジリエンス対話」のフォーラムでは、国連開発計画（UNDP）のヘレン・クラーク総裁やマルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表（防災担当）らの女性を含めハイレベルな参加者が、資金供給を持続させ災害プログラムを実施する方策について討議するなど、パブリック・フォーラムは多種多様であり、総合すると大規模な展開であった。

その最大のメリットは、こうした市民をはじめ、学界、民間企業など各種各層の意見が表明され、政府間交渉に影響を与えずには置かなかったことと、多くの関係者の参加によって災害への問題意識が醸成されたことであろう。

2. パブリック・フォーラム 「女性の力で変革を一男女共同参画と災害リスク削減—」

2015年3月18日、エル・パーク仙台において男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)と公益財団法人日本女性学習財団(JAWE)が共同で開催したシンポジウムには、開始前から多くの人が列をなし、募集人員180人をはるかに超える275人の参加があった。

2時間半のシンポジウムでは、JWNDRR代表堂本暁子から「なぜ女性に変革の主体となることが重要なのか」についての基調提案、地域での活動事例発表、海外ゲストの研修・指標についての基調講演、さらに参加者によるリレートークがあり、JWNDRR事務局長 大野曜の閉会の辞で終わった。当日の参加者の内訳は、海外8か国8人(バンラデシュ・コスタリカ・英国・インド・ニュージーランド・スイス・スリランカ・タイ うち男性1人)、国内217人(うち在住外国人3人(ベトナム・カナダ・韓国) うち男性20人)の計225人(参加11か国、男性21人)と報道9社11人である。登壇者は主催者を含め39人にも上り、活発に議論を深めることができた。

以下、その概要を紹介する。

司会は、原ひろ子(JWNDRR副代表)とケイト・ストロネル(JWNDRR事務局/オーストラリア)によって日本語と英語で行われた。通訳は日・英の同時通訳、手話通訳である。

JAWE理事長 村松泰子は開会のあいさつで、JWNDRRとJAWEは女性がエンパワーするためのリーダーシップ・トレーニングに取り組む政策提言と人材育成プロジェクトを展開している。本フォーラムで情報を共有し、災害に強い回復力のある社会をつくることに寄与したいと述べた。

続いてカタール国外務大臣ハリッド・ビン・モハメド・アルアティーヤ閣下から「不測の災害によりよく備えるためには、女性の能力が十分に発揮されることが非常に重要で、カタールフレンド基金(QFF)では、女性が防災における真の『変革の原動力』となるためのトレーニングを行うJWNDRRとJAWEの活動を支援することを決定した」というお祝いのメッセージが寄せられた。また、来賓の独立行政法人国際協力機構(JICA)副理事長 堂道秀明氏は、堂本代表からジェンダーと多様性の視点に立った災害対応の研修プログラムを、というご提案をいただき、世界の諸団体とも意識の統一を図って、取り組んでいきたいと決意を述べられた。



基調提案 堂本暁子代表



ハリッド・ビン・モハメド・アルアティーヤ
カタール国外務大臣のメッセージ

第1部

◇基調提案『女性の力で変革を～ 3.11 から4年、今 提案したいこと』

男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表 堂本暁子

私たちは、災害リスク削減（DRR）政策におけるジェンダー平等の主流化を求めて、国内的・国際的に活動が続けてきた。そのなかで、差別や貧困、環境悪化がもたらす脆弱性が災害のリスクを高めていると主張してきた。そして、国連の女性主要グループとともに世界各地で安全で災害に強い地域社会を構築するために以下の提案をしている。



- ①ポスト 2015 年に向けて各国、各地方自治体、国際関係機関などが、新しい行動枠組に明記された、ジェンダーと多様性の視点に立脚した制度や防災政策を着実に実行していくこと。
- ②国・都道府県・市町村において、災害リスク削減の数値目標を持つこと。そのためにも評価指標をもつことが重要である。リスク削減に取り組む全ての政策立案及び意思決定機関に参画する男女の割合が、いずれも3割を下回らないようにすること。
- ③女性が変革の主体として、DRRに関する実力をつけ、災害の知識を学び、経験を生かし、発言する、防災のリーダーとして活躍すること。ジェンダー及び多様性の視点に立脚した防災トレーニング研修プログラムを、国際機関や各国政府、地方自治体、地域コミュニティ、NGO、NPOなどが実施すること。男性も、女性の参画、リーダーシップの重要性を一緒に理解していくことが大事である。男性の理解なしでは、女性にリーダーになる機会がまわってこない。
- ④災害に強い社会を構築するために、「社会における経済格差や差別、不平等がなぜ起こるのか」根本的な原因を突き止め、あらゆるレベルで平常時よりその解決に努めること。

女性だけではなく、多様な立場の人びとの意見やニーズを取り入れた社会の重要性を、男性と女性が共に理解し・協力して、安全で災害に強いレジリエントな社会を構築することが必要である。

◇基調講演 「安全でレジリエントな地域社会をめざして」

講演I:「トレーニング・イニシアティブ（計画）～その内容と実践～」

シェリル・アンダーソン ハワイ大学



国際文書（兵庫行動枠組＝HFA）では、ジェンダーを分野横断的な問題として捉えてはいるが、政策やプログラムにジェンダーの視点は組み込まれていない。また過去 10 年間、男女平等とDRRに関する教材は、国連関係機関によって作成されたが、実効性という点では有効に機能しなかった。

重要なのは、将来に向けて、ジェンダーの視点を積極的に取り入れ、多様な方法によって実施していくための、仕組みづくりや担い手育成のためのトレーニングである。

JWNDRRは、これらを念頭に置き、今後 10 年間にわたって、男女共

同参画と災害リスク削減に向けた国際的なトレーニング・イニシアティブの開発を提案している。これは男女共同参画を防災アプローチに組み入れ、防災分野における女性リーダーの役割への認識を深めるものである。

以下、トレーニング・イニシアティブについて要点を示す。

(1) トレーニング・イニシアティブの取り組むべき課題

女性は単に災害の影響を受けやすいというだけでなく、リスク削減を促進する能力がある。

しかし、これまでの防災政策には、ジェンダーの視点が効果的に組み込まれていない。この問題を解決するためには、ジェンダーの視点に立ったDRRについて理解するトレーニングが必要であり、包括的な戦略の策定、DRRにおけるさまざまなレベルでトレーニングを実施する必要がある。

(2) トレーニング・イニシアティブの新しさとは何か

2011年の東日本大震災の教訓から、ジェンダーをいかに組み込めばよいか、数おおくの教訓を私は得た。たとえば、地域コミュニティや実務分野、諸団体の女性リーダーが防災に参画していなかった、避難所の運営に女性リーダーが参画していなかったなど。

これらの教訓を教材に盛り込み、防災政策担当者や防災リーダーを対象に段階的（phased approach）なトレーニングを行い、女性リーダーの役割についての認識を高める。ジェンダーに対応した取り組みによって、災害への備えが充実し、災害リスクが低減することについての教訓を教材に盛り込む。

最後に、大切なのはジェンダー平等の重要性についての理解促進、そのための横断的、総合的トレーニングである。その前提として①ジェンダーの定義、②性別、年齢別によるデータの収集の方法、③災害が男女に与える差異、すなわちジェンダーの分析方法が不可欠であることが強調された。これらに加えて、つねに地域別、地域内の地理的状況、文化差、実務家が活動する際の地理的特性に配慮することが不可欠である。

講演Ⅱ：「ジェンダー視点に立った評価指標の構築」

モリーン・フォーダム ノーザンプリア大学、ジェンダーと災害ネットワーク（GDN）



モリーン・フォーダムさんは、ジェンダーの視点を持つ指標を開発することの重要性と、それを使った、ジェンダーと災害における評価についての提言を行った。

（ア）指標とは何か？ なぜ必要なのか？

基本的に指標とは、システムや対象の状態を測定する手法であり、指標によって、変化の方向性を理解し、目標が達成されるか否かを明示することができる。何を明らかにしたいのかによって用いる指標は異なる。例えば、経済状況の判断には一般的に国内総生産（GDP）が用いられるが、GDP

だけで経済状況のすべてが把握できるわけではない。例えば、収入を得る機会についての男女間の差異や労働市場への参画の違いなども判断の要因となる。

(イ) なぜ、とりわけジェンダー指標なのか？

統計によると、災害の犠牲者は男性より女性の方が多く、死亡時の年齢は女性の方が低い。一方、限られたデータだが、ジェンダーや年齢別分析では、男性や少年には社会的・文化的期待があり、特定の状況では彼らの方が大きな危険にさらされることがある。

これらは災害（ハザード）がもたらす当然の結果ではなく、構造化されたジェンダー不平等の結果である。こうした結果は変えることができる。ジェンダー平等達成への構造的障壁に取り組み、災害リスクの差異を理解するには、最低限、男女別・年齢別のデータの収集が必要である。

(ウ) 2015 年以降の防災枠組（HFA2）で提案されている目標をジェンダー化した指標例

ポスト 2015 枠組では、ジェンダー平等に対するより厳しい説明責任が問われている。ジェンダー指標は、ポスト 2015 枠組で提案されている目標に対し、各国がジェンダー平等をどこまで進めているかを目標ごとに評価する手段になる。

[指標例]

① 災害死亡者数を大きく減らす

理由と目的：生存率を男女等しくする。多すぎる女性と少女の犠牲者を減少させるだけでなく、男らしさをめぐる社会的・文化的期待から、より大きな危険にさらされる男性の犠牲者も減らす

指 標：男女別・年齢別死亡データ

② 被災者の数を大幅に減らす

理由と目的：男女で災害による被災の状況、量は異なる。なぜ差異が起こるかを理解し明確にすることは、被災者の削減に必要なことである。

指 標：健康、住居、経済など、男女別・年齢別災害被害データ

③ 災害による直接的経済的損失を減らす

理由と目的：従来の測定では、小規模またインフォーマル・セクターに占める割合が圧倒的に多い女性や周縁化されたグループの経済的損失は見えてこない。

指 標：フォーマル、インフォーマル分野における経済的損失に関する（最低限でも）男女別統計

④ 重要インフラと保健や教育施設などの基礎的サービスの中断をもたらす災害による損失を大幅に減らす

理由と目的：重要インフラや基本的サービスの単純な定義では、家族やコミュニティ機能を維持する根本的な社会的プロセスや社会的ニーズを曖昧にしてしまう。

指 標：ジェンダーを包括的に取り入れた重要インフラの定義を適用した、適切な細分化データを収集する。

⑤ 災害リスク削減の戦略を備えた国を大幅に増やす

理由と目的：DRR戦略を効果的に機能させるにはジェンダーの視点が重要であり、あらゆるレベルで女性の参画、リーダーシップを含んだものでなければならない。

指 標：災害関連機関、国連、NGOs、政府関連部署、あらゆる市民サービス機関などでの男女別雇用の割合

⑥ 複合災害の早期警報システム、災害リスク情報、評価へのアクセスを大幅に増やす

理由と目的：過去に女性の犠牲者数が多かった原因は、警報が対等に行きとどいていないことにある。つまりジェンダー化されていることに無自覚だったからである。伝達や評価は、すべての市民に届くこと、とくにマイノリティや周縁化されたグループへの特別な配慮や、包摂的・参加型プロセスが不可欠である。

指 標：警報システムのデザインや実行段階での男女の比率、データ収集及び策定における男女の比率

(エ) ジェンダー指標開発のプロセス

モニタリング・システムについて合意を形成するプロセスも指標作成同様に重要である。指標の選択や優先順位づけについては、包摂的・参加型プロセスが不可欠で、あらゆる人々のニーズと利益を考慮し、草の根レベルで行うべきである。どのような指標であれ、透明性があり、市民が利用しやすく、市民の手で変更できるものでなくてはならない。

基調講演I、IIに対するコメント：「安全でレジリエントな地域社会をめざして」

池田恵子 静岡大学教育学部教授・同大学総合防災センター兼任教授

災害リスク削減の分野に限らず、ジェンダー別指標や研修は、現状を大きく変革する力となり得る。しかし、企画段階から、現状に変化をもたらすという明確な意図と戦略をもって導入されていなければ、中立的で差し障りのない情報提供や学びの消費となってしまうだろう。適切な情報や学びは女性たちのエンパワーメントの過程となるが、それ以上に、ジェンダー別指標と研修プログラムが相互に作用しながら、多くの国や地域で災害リスク削減のあり方に変化をもたらすことが求められている。

そのために、以下の4点が重要である。

①政策の変化を促す

ジェンダー指標の研修や集めた指標がどのように政策に影響を与えるか、特に災害リスク削減（DRR）において、指標を使用した統計が、政策過程に反映されるには何が重要か。

②組織・体制と活動をジェンダー主流化する

ジェンダー・多様性の視点が導入される、と同時に人事・予算措置・評価等、組織のあり方自体が変わり、災害リスク削減（DRR）に関わる組織自体が、ジェンダーや多様性が尊重される文化に変わる。

③災害担当部署だけでなく、さまざまなセクターと連携する

多様な人びとの視点を災害リスク削減に反映するためには、多くの立場の人の関わりが重要。



そのためには男女共同参画センターや災害ボランティアセンターだけではなく、子育てや介護などの福祉分野、医療、雇用、エネルギー、教育等、あらゆる分野の連携がなければ、多様性に配慮した効果的な災害リスク削減はできない。しかし、日本の現状を考えると、男女共同参画センターや災害ボランティアセンターの連携というだけでも大変な作業である。より多くの主体の連携を促すダイナミックな研修・指標とはどのようなものかを、私たちは真剣に考えなければならない。

④地域社会の変革を促す

災害に対応し、復興の過程で最も重要で基礎的なのは地域コミュニティの力である。

しかし地域の防災体制を担う人びとの間には強固な性別分担意識があり、女性たちが声を上げにくい現状がある。さらに地域離れや高齢化など問題は山積している。

このような地域社会のジェンダー問題に影響を与えられるような研修のあり方の工夫が必要である。

◇事例発表 「災害に負けない地域の力、私たちの力」

事例発表1：NPO法人パートナーシップながれやま・子育てプロジェクト代表 青木八重子さん

「子どもたちを災害から守る 防災・減災ノート in 流山」制作と地域への参画について

乳幼児がいる世帯の防災について危機感を持った流山子育てプロジェクトのメンバー13人（20～40代の母親たち）は、親子が「我が家の防災」を一緒に考えられるよう工夫した「防災・減災ノート」を制作。

制作メンバー全員が、ミニ講座や近隣自治会への出前講座を行い、地域に男女共同参画と防災の視点を啓発しており、今では、メンバーの7人が流山市の男女共同参画審議会等の委員に就任するなど、地域リーダーに成長した。

女性リーダーとは、特別な資質や才能が求められるのではなく、今自分にできることをし、その姿を他の女性に伝えてゆくことで共にエンパワーする、ささやかで地道なことと考えている。



事例発表2：特定非営利活動法人ウィメンズアイ代表理事 石本めぐみさん

「未来を作る女性を応援」次世代女性リーダー育成

被災地で、女性が集まりやすい場づくりを目的に、次世代育成事業に取り組んでいる。女性の多くが意見を言えない現状をなくし、特に次世代を担う女性たちが意志を持って行動できるようにしたい。国連防災世界会議のプレイベント「国際地域女性アカデミー」を誘致する目的で、国内事前学習会を仙台で開催した。この事業は「被災地女性と海外からの参加者」との国際的なトレーニング・プログラムの実践である。東北での経験と世界の経験をつなげること、ネットワークを作ること、若い女性に実践のスキルを学んでもらうこと等をめざして研修している。



なおウィメンズアイは、国連国際防災戦略（UNSIDR）の「世界が選ぶ12事例、ベスト・プラクティス」に選ばれた。

事例発表3：NPO法人参画プランニング・いわて (もりおか女性センター指定管理者) 理事長 平賀圭子さん
「災害に負けない地域の力、私たちの力」

東日本大震災以前の3年間、毎年「女性と防災」をテーマに講座をやってきたことが、すぐに活きることとなった。現在、沿岸5地区でデリバリー・ケア・プロジェクトを行っている。これは、住民一人ひとりのニーズに応えることのできるサービスの提供をめざして、一人ひとりの欲しい物の買い物を代行し、3日以内に配達するシステムである。こうした活動を通して自分たちも多様性への理解が増した。内閣府の援助を得て、電話相談も開設した。様々な問題解決のためには、女性の防災リーダーの人材が重要であることを痛感している。



事例発表4：東京家政大学女性未来研究所 齊藤正子さん

「避難所や仮設住宅で生活する女性たち」



地域防災・減災は男女共同参画で行う必要がある。内閣府や復興庁からの男女共同参画の指針が伝わっているにもかかわらず、現場では女性の参画が進まない。「女性の役割が家事育児、女性は守るもの」といった旧態依然とした意識が根強い。

今年は、東日本大震災から4年目になるが、女性の役割は過小評価されている。避難所では、仮設住宅における運営会議の必要性、避難所の女性リーダーの必要性が求められる。

事例発表5：福島県立医科大学付属病院性差医療センター部長 小宮ひろみさん

「放射能汚染に不安をもつ住民に保健サービスを提供する保健師の活動支援モデル」

福島県では、医師、看護師不足を補うために、2012年から市町村保健師を対象にした、原子力災害とメンタルヘルス、ヘルスリテラシー、放射線関連最新情報などをテーマにした内容で、研修を行った。単に保健師の知識向上のためばかりでなく、原子力災害や生活習慣病などの、住民が知りたい情報を住民に分かり易く説明する方法などを習得することをめざし、研修は参加型で行われ、受講した保健師から好評であった。保健師と医師、保健師同士の情報交換に役立つことが期待される。



第2部 リレートーク『今 私たちにできること』

『今 私たちにできること』では、フロアから計13人が次々と壇上に上り、災害とジェンダーについての活発な意見が交換された。日本からの発言者では、実際に地域で被災者支援の活動をしている方が多く、それぞれの活動を通じた経験や課題、問題提起が続いた。また発言者の半数以上が国内外に住む外国人で、バングラデシュ、スリランカ、インド、コスタリカ、タイ、カナダ、ニュージーランドからと、在日コリアンも含め8か国に及んだ。防災に関連した国際研究機関/NGO (ADPC/

Bangkok, Duryog Nivaran 等) や大学 (Univ. of Dhaka, 東京大学, Massey Univ. Brooks Univ.) の防災の専門家も多かった。

[主な発言から]

- バングラデシュのダッカ大学で災害管理と災害弱者を研究する Mahbuba Nasreen さんからは、トレーニングの実践計画の紹介があった。
防災を教える学校カリキュラムを作ったところ、ジェンダーの視点が抜けていた。そこで、防災の枠組みの中でジェンダーを教えるマニュアルを作り、それを教えることのできる教員を 300 人輩出、それをさらに 1 万人の教員へ教えていくという計画を立てているということだった。
- スリランカで研究、研修、アドボカシー、ネットワーキングを行う Duryog Nivaran(DN) で活動する Ramona Miranda さんは、兵庫行動枠組 2005-2015 (HFA) 後、世界の WMG と共に災害、女性、ジェンダーの問題に取り組み、災害における女性を「目に見える」存在とするよう働きかけ、実際女性たちが力をつけてきた。今後メディアが、今よりさらにジェンダーに配慮した報道を行い、自分たちが報道を利用する方法を考える必要があると、DN の実績と抱負を語った。
- ウィメンズネット・こうべの 正井禮子さんからは、被災地における女性の人権や運営への女性の参画を呼びかけたにもかかわらず、そうした情報を認知していたのは、4 分の 1 の地方自治体、それを現場におろしたのは 4.5% に過ぎなかった (内閣府発表)。阪神・淡路大震災から 16 年、女性相談の窓口やポスターはできたが、シェルターでの問題、性暴力や性被害の悲劇は繰り返されたことに大変悔しい思いをしていると、「防災復興に女性の参画を !!」と、強いメッセージを訴えた。
- また、東北大学東北アジア研究センター専門研究員で在日コリアンの李善姫さんからは、フォーラムでは多様性について語っているが、移民・移住者、結婚移住者の視点も是非入れて欲しいという訴えがあった。一人ひとりが、市民としての権利を保障されることで、役割を担える条件が整う。
- 視覚障がいを持つ、神戸の視覚障害ピアカウンセラー藤原久美子さんは、障がい者は日本ではあたり前に普通の生活ができない。常に保護や哀れみの対象で弱者という立場に置かれている。しかし自分たちも当たり前の人間として、女性リーダー・女性障がい者リーダーとして、活動できるという自負があるという力強い発言があった。

[その他の発言から]

海外から

- ◇この 20 年で多くの変化や改善点があったが、まだやらなければならないことが沢山ある
- ◇中でも、トレーニングが極めて重要
- ◇防災におけるジェンダーの視点の主流化が重要
- ◇連携しよう

国内から

- ◇シェルター運営への女性の参画はまだまだ不十分

- ◇あらゆる防災・復興過程に女性の参画を
- ◇防災組織へ女性の参画を
- ◇男女共同参画の推進のために、女性の人材育成と男性の理解を得るための活動が重要
- ◇防災はジェンダー、男性・女性の双方の問題であるべき
- ◇女性リーダーのトレーニングが必要
- ◇意思決定者・政策決定者・市議員に向けたトレーニングも必要
- ◇地域で防災を考える重要性
- ◇さまざまな地域の団体とのネットワークが大事

リレートーク参加者名 (発言順)

- | | | |
|-----------------------|------------|---|
| • Dr. Mahbuba Nasreen | (バングラデシュ) | Institute of Disaster Management and Vulnerability Studies, University of Dhaka |
| • 田中由美子 | | JICA |
| • 長沢涼子 | | 福島県男女共生センター |
| • Ramona Miranda | (スリランカ) | Duryog Nivaran |
| • 正井禮子 | | ウィメンズネット・こうべ |
| • Dr. Supriya Akerkar | (インド) | Brooks Univ. DRR 担当 (Oxford Univ) |
| • 藤原久美子 | | 自立生活センター神戸 Be すけっと
視覚障害ピアカウンセラー |
| • 小山内世喜子 | | 青森県男女共同参画センター |
| • 李善姫 | (在日コリアン) | 東北大学東北アジア研究センター |
| • Daniel | (コスタリカ) | |
| • Leila Puutio | (タイ) | Asian Disaster Preparedness Center (ADPC) |
| • スティール若希 | (カナダ) | 東京大学社会科学研究所 |
| • クリスティーン・ケネイ | (ニュージーランド) | Massey University |

まとめ

JWNDRR 代表 堂本 暁子

会場から、「防災は男性・女性の双方の問題であるべき」との意見を頂いた。同感である。しかし、残念ながら日本の現実、ジェンダー・ギャップ指数が世界 104 位（世界経済フォーラム『グローバル・ジェンダー・ギャップ報告書 2014』）である。

私たちが敢えて「女性」の参画を主張し、「ジェンダー」を強調するのは、この極端な男女のアンバランス、男女間の就労や賃金の差別が、日本の社会に様々な歪みを生んでいるからだ。この構造的につくられた差別や格差は、いったん災害や事故が起きると噴き出すように顕在化し、被災地では不条理な扱い、不都合な事態が起きた。こうした事態を二度と起こさないためには、政治や行政、地域や

経済界、研究者など、あらゆる分野で男性の意識を変えること。そうしたトップにいる男性との対話が大事である。

石本さんは「東北では女性が声を出せない、意見が言えない状況があった」と言われた。それを変えるのは私たち一人ひとりが草の根から声を上げること。視覚障がい者の藤原さんは「保護の対象、哀れみの相手とばかり扱われたくない。私も障がい女性としてリーダーでありたい」と発言された。差別のない、誰もが自分らしく生きられる環境をつくるために、草の根から声を上げ、渦を、うねりを起こしていこう。2030年の第4回国連防災世界会議に向けて、ジェンダーの視点に立ったネットワークを全国に、世界に広げていこう。



パブリック・フォーラム終了後

防災のための人材育成プログラム 実践状況

宮古市でのプログラム



二本松市でのプログラム



仙台市でのプログラム



第8章 防災のための「トレーニング・イニシアティブ(計画)」国内プログラムの検討

1. 人材育成国内プログラム検討会

あらゆるレベルの防災・災害復興政策とその具体的実施に、ジェンダーの視点を的確に入れていくためには、女性自身がリーダーシップ力を高め、防災の分野でリーダーになるためのトレーニング・プログラムがきわめて重要であるという認識が国際的に共有されてきた。国際的に活用できる基本的なトレーニング・システムをつくるためにも、さまざまなレベル、さまざまな災害や地域に応じたプログラムの集積が必要である。そのためのトレーニング・イニシアティブ(計画)の目標などが、国際専門家会議でまとめられたことは前述のとおりである。

これを受け、国内で有効であるとともに世界に発信していけるプログラム作りをめざし、男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)のもとに「災害とジェンダーに関する人材育成国内プログラム検討会」を設置し、東日本大震災の被災地となった東北3県の男女共同参画センターに、これまでの実績を踏まえたプログラムの開発と実施、その検証を依頼することとした。

JWNDRRは、メンバーと専門家で構成する検討会^{*1}を、2014年10月27日、11月3日に開催した。また12月5日に第3回と合わせ、東北3県の男女共同参画センター^{*2}から、委託事業の責任者及び事業担当者の参加を得て事業の説明会を東京で開催した。

この検討会では、

- (1) 日本で“レジリエンス”という場合、参考にしているのは国際的に主流のものでなくハード中心のものであるが、国際的には、それがソフト面に向かっているという認識を広めることが重要であること
- (2) そのためにもトレーニング・プログラムの対象は女性だけでなく、災害担当部署・職能団体・市民団体・地域の男性も対象にし、それらとの連携体制を作ることが必要
- (3) 東日本大震災以降の各地の男女共同参画センターの災害に関する経験と実績を活用することなどが確認された。

東北3県の各センターには、JWNDRRからも参加する事業検討会の設置、これまでの人材育成実践例の成果と課題整理、人材育成実践例の対象及びプログラム内容・方法の検討を委託した。

当初は、国際専門家会議でまとめられたトレーニング・イニシアティブのさらなる具体化を待って、プログラムを実施してもらう予定であったが、委託期間が仙台での国連防災世界会議をはさむ8か月であったこともあり、すでに各センターで開発していたプログラムに、トレーニング・イニシアティブの趣旨を多少とも生かした形のプログラムとすることとした。

各センターのプログラムは、一部は2015年2月に実施されたが、主として2015年4～5月に1～2回実施された(次頁以降参照)。

盛岡と仙台のセンターは、東日本大震災による避難生活を経験した地域として、すでに各センターで作成していたテキストを用い、特に避難所運営にジェンダーの視点が欠けていたことをワークショップなどで気づくためのプログラムを、福島センターは、地域の抱える課題や地域資源の確認などのプログラムを開発した。また、講師の属する減災と男女共同参画研修推進センター作成のテキストも利用した。

※1 専門家として浅野幸子(減災と男女共同参画研修推進センター)、池田恵子(同、静岡大学)、スティール若希(東京大学)、田中由美子(JICA)、JWNDRRの堂本暁子、原ひろ子、村松泰子、青木玲子、船橋邦子、田中正子、柳下真知子で構成。

※2 もりおか女性センター(特定非営利活動法人 男女共同参画プランニング・いわて)、仙台市男女共同参画推進センター(公益財団法人せんたい男女共同参画財団)、福島県男女共生センター(公益財団法人 福島県青少年育成・男女共生推進機構)の3か所

2. もりおか女性センター（NPO法人男女共同参画プランニング・いわて）

（1）施設の概要

2006年の開館以来、女性の自立と社会参画の支援・男女共同参画の推進の拠点として、特定非営利活動法人男女共同参画プランニング・いわてが運営にあたっている。2007年度から3年間、「女性と防災」をテーマとする講座を実施し、災害時の支援に男女共同参画の視点が重要であることを学んでいた。災害時に発生する暴力についても学習しており、大震災後は、被害の大きかった沿岸部に支援に入るボランティアの女子学生が被害を受けないための情報を提供し、また、女性に対する暴力の電話相談事業を常設化するなどした。

（2）防災・災害対応・復興に関する人材育成プログラム検討の取り組み

地域のNGOメンバーである教職員組合員と大学研究員、及びセンター関係者で構成する「災害とジェンダーに関する人材育成プログラム事業検討会」を2月に開催した。この日に第1回プログラムとして一般公開で行われた堂本暁子の講演「災害と男女共同参画～第3回国連防災世界会議に向けての国際的な流れ」を委員全員で聴き、本事業の背景・内容についての共通理解を得た上で意見交換した。センターで市民参加により作成済みの避難所運営ガイドラインを用い、現状を分析しつつ、各地域独自のマニュアルを作成することとし、それをプログラム化することを確認した。また、立場の違う人への想像力をもつためのワークを入れたい、とくに偏見の強い精神障がい者・外国人・セクシュアルマイノリティなど女性の中の多様性に配慮したいという意見があった。

（3）災害とジェンダーに関する人材育成プログラムの実践

第2回は盛岡市内、第3回は宮古市で出前講座として実施した。

1) プログラム内容

（日時・場所）

2015年5月8日（金）13:00～16:00 盛岡市みたけ地区活動センター

2015年5月15日（金）14:00～16:00 宮古市男女共生センター フラットピアみやこ

（参加者）

盛岡市みたけ地区の講座には町内会長・副会長・役員、民生児童委員など、女性18人・男性11人参加。宮古市の講座には地域女性リーダー、民生児童委員、市の防災関係職員など女性15人・男性8人参加。

（講師・協力者）

減災と男女共同参画研修推進センター 浅野幸子氏

平成26年度「多様な人々の視点を生かすー女性防災リーダー養成講座」修了生4名

（内 容）

「命とくらしを守る避難所運営～地域に暮らす多様な人々にとって、安全・安心な避難所づくり」のテーマで、

盛岡市みたけ地区では

①防災グッズ見学

- ②避難所シミュレーション
- ③避難所運営ガイドラインの説明
- ④今後の避難所運営についての話し合い

宮古市では

- ①基本的な論点
- ②グループに分かれての話し合い
- ③連携による事例紹介
- ④避難所運営ガイドラインの説明
- ⑤今後の取組み、質疑



5月15日 宮古市 出前講座

2) プログラム内容・実施の評価

地区により参加者の構成が異なるので、講師と丁寧な打合せの上、それぞれに対応したプログラムとしている。たとえば町内会関係者の多かった盛岡市みたけ地区では、避難所運営全般から入って、時間をかけ女性の問題に導くなどの工夫があった。

東日本大震災の被害の大きかった沿岸部の宮古市では、防災士の資格取得者が多い民生児童委員、市職員、男女共同参画サポーターなどが参加し、大震災から4年目でこれまで溜めていた思いが話し合いで披露され今後の災害への教訓が得られた。

ともに、2014年度の「多様な視点を活かす、女性防災リーダー養成講座」を修了した女性防災リーダーが参加し、ファシリテーターを務めた。地域のリーダーへの研修であるとともに、ファシリテーターにとっても実践的研修の機会となった。参加者アンケートでも、女性防災リーダーたちは受講者の学びを支援するとともに、自らの理解を深めることも目標とし、内容は大変参考になったとしている。

受講者たちはアンケートに、新たな課題の発見やプログラムで学んだことを今後の活動に活かしていきたいとの抱負を記していた。

3. 仙台市男女共同参画推進センター（公益財団法人せんだい男女共同参画財団）

（1）施設の概要

仙台市男女共同参画推進センターは、2001年より、「男女平等のまち・仙台」の早期実現に寄与することを目的とする（公財）せんだい男女共同参画財団が運営している。センター自体も大震災の被害を受けたが、地域防災に女性の視点を反映させる「仙台版防災ワークショップ」を構想し、それを地域で実践するファシリテーターを養成する実践型の「地域防災ワークショップ」を2013年6月に実施した。この修了生6人と財団職員5人で「せんだい防災プロジェクトチーム」をつくり、ワークショップの内容や実施方法を検討し、テキスト「仙台版防災ワークショップみんなのための避難所作り」を作成、2013年10月より2015年4月までに、市内各地及びいわき市他で計22回にわたりワークショップを実施、地域住民・市民・職員など計575人が参加した。

（2）防災・災害対応・復興に関する人材育成プログラム検討の取り組み

センター・財団の職員にJWNDRRから堂本暁子代表ほか2人が参加して、2月に事業検討会をセンターで開催した。堂本代表から、大震災を経験した強みを生かしたプログラムの作成の必要性和、女性市長・女性区長によってこそ可能だった防災訓練・防災宣言を事例として活かすことの重要性な

どが話された。センターからは、仙台モデルとして町内会の組織率 80 数%という特色を活かし、草の根レベルへのジェンダー視点の浸透、コミュニティのレジリエンスのための実践を進めたいとの意向が示された。

(3) 災害とジェンダーに関する人材育成プログラムの実践

その後の検討を経て、プログラムを「仙台版防災ワークショップ みんなのための避難所作りファシリテーター養成講座」として実施した。

1) プログラム内容

(日時・場所)

2015 年 5 月 30 日(土) 10:00 ~ 16:00 エル・ソーラ仙台
大研修室

(参加者)

市民センター関係者、町内会・自治会、民生委員、婦人防火クラブ、女性防災リーダーネットワーク、NPO関係者その他、女性 28 人、男性 2 人

(講師)

減災と男女共同参画研修推進センター 池田恵子(静岡大学)

(内容)

①自己紹介、②講義(災害に強い地域づくりに必要な視点とは、女性の視点・多様性に配慮することの重要性など)、③防災ワークショップの手法紹介、④みんなのための避難所作りワークショップ体験、⑤地域でのリソース分析、⑥1日の振り返り

2) プログラム内容・実施の評価

ファシリテーター養成講座として、受講者が今後、地域でワークショップなどを運営することを前提に丁寧に組まれたプログラムであった。④は「せんだい防災プロジェクトチーム」のメンバーが全体およびグループでの話し合いのファシリテーターを務め、プロジェクトの成果を示した。受講者が地域のリーダー層で、自ら講座を運営したり、避難所運営にあたる立場から、プログラムで理解が深まり、学んだことを実行に移していきたいという姿勢がアンケートでも多く聞かれた。



5月30日 仙台 ファシリテーター養成講座

4. 福島県男女共生センター(公益財団法人 福島県青少年育成・男女共生推進機構)

(1) 施設の概要

福島県男女共生センターは、男女共同参画社会形成の推進の実践的活動拠点として、2001年に二本松市に開館した。2011年の東日本大震災発生時から、福島県原発事故からの避難所における女性支援、また全国各地に避難した県民への支援を継続して行っている。

センターの「復興・防災と男女共同参画事業」として「復興・防災と男女共同参画に関する基礎知識の習得プログラム」(連続講座、2013年度~)、また女性リーダーの育成・支援プログラムとして「女子“防災”力UPセミナー」(2013年度)を開催している。

(2) 防災・災害対応・復興に関する人材育成プログラム検討の取り組み

自治体、大学、医療・福祉関係機関の委員による「災害とジェンダーに関する人材育成プログラム

事業検討委員会」を3回開催した。福島原発事故により未だ多くの県民が全国各地に避難している現状を確認した。これまでセンターが実践していた事業の成果と課題を整理し、センターが福島県内の市町村の人材育成を担っている独自性を取り入れた継続的な研修プログラムとするために、対象者、連携先、開催地域等について検討がなされた。

(3) 災害とジェンダーに関する人材育成プログラムの実践

1) プログラム内容

(日時・場所)

2015年4月24日(金) 10:00～15:30 福島県男女共生センター(二本松市)

(参加者)

福島県・市町村行政職員(男女共同参画、防災担当)、男女共同参画センター職員(郡山市)、消防団、婦人防火クラブなど県内全域から27人参加

(講師)

減災と男女共同参画研修推進センター 浅野幸子氏、池田恵子氏

(内容)

①防災基礎知識・立場別の困難について論点整理、②グループ内で被災経験の共有、③国連防災世界会議の結果を踏まえた国際的な動向・課題の整理、④震災・原発事故による福島県が抱える課題の整理と解決のための方法の確認、⑤地域資源のリストの作成と学習方法の確認

2) プログラム内容・実施の評価

①県内の広域から、多様な機関、活動体からの参加があり、今後の連携の基盤となった。

また事前アンケートにより、県内各地域の実態が把握できた。

②福島県が抱える課題の整理と解決のための方法が試行された。

③県の施設である福島県男女共生センターの役割として、参加者が地域に帰ったあとそれぞれの立場で、防災と男女共同参画の研修等を実践するために必要な情報や手法を提供することにより、県内全域での人材育成プログラムの発展・継続を図った。

④センター独自の事業も継続して実施する予定であり、本プログラムの検証を踏まえた内容とすることで受講者のフォローを兼ねつつ、人材育成を行う計画がある。



4月24日 福島 女性のための防災入門講座

5. 今後の課題

各センターのプログラム実施後に、参加者にほぼ共通のアンケートを行った。プログラムごとに異なった参加者の属性により参加目的は異なるが、その目的は「ほぼ達成した」、プログラム内容は「大変参考になった」と回答する人が多数であった。

また、3センターはそれぞれプログラム実施後に事業検討会の最終回を開催し、プログラムの評価や今後の課題を検討した。JWNDRRの「災害とジェンダーに関する人材育成国内プログラム検討会」は、各センターの実施報告などをもとにした、「防災に関する人材育成プログラム事業についてのアンケート」をメンバーに対し行い、実施プログラムへのコメントと、残された課題、今後展開してい

くべき方向などについて記述してもらった。

これらを通じて得られた今後の主な課題は、次のとおりである。

1) プログラム内容について

- ・3センターのプログラムを通じ、今後のプログラム開発・実施にあたっては、地域特性、参加者の属性などを十分考慮した内容・方法をとることが重要である。
- ・盛岡、仙台のプログラムでは、避難所運営という切り口から男女共同参画や多様な視点の必要性を理解することに焦点があてられてきた。講師からも、防災サイクルとしては、予防、発災時、避難生活／避難所運営、仮設／みなし仮設住居、復旧・復興の諸段階全体に男女共同参画と多様なニーズへの対応が求められるとされた。今後、復旧・復興の段階までも視野に入れたプログラムの開発が課題であろう。
- ・防災関係者が主催する研修教材やカリキュラムの提供
- ・国際的に活用できる教材の開発
- ・ジェンダーに配慮したデータ収集のプログラム化
- ・必要な教材を検討していく体制づくり

2) 対象の拡大と継続

- ・リーダーへの研修継続とそのためのプログラム開発など、長期的な育成プロセスの構築
- ・対象の拡大（地域、世代など）と持続、そのためのサポート

3) 浸透のためのシステムづくり

- ・男女共同参画センター以外のアクターの考慮
- ・研修の地域的拡大、浸透、行政内の連携、行政と市民の関連組織の連携・ネットワークづくり
- ・災害とジェンダーの国際的な専門家会合の定期的開催

2015年3月18日に発表された「トレーニング・イニシアティブ（計画）」の改訂版には、対象分野や種類が補完された。

対象分野としては、

- ①「ジェンダー」の定義と防災との関連
- ②ジェンダー指標とデータ収集
- ③ジェンダー分析
- ④防災における男女共同参画への入口
- ⑤ジェンダーの視点を積極的に取入れたベストプラクティス
があげられている。

種類としては、

- ①リーダーシップ・トレーニング（2時間程度）
- ②トレーナーのトレーニングコース（5～15日）
- ③実践者トレーニング（1～5日）
- ④遠隔教育とトレーニング（2時間～数日）

がある。また、2015年から10年間のプロジェクトの展開計画も加えられている。

仙台防災枠組の実現を目指して



1. 2015年6月18日 第3回国連防災世界会議を終えての報告会

第3回国連防災世界会議を終えたJWNDRRとJAWEは、6月18日に東京ウィメンズプラザ・ホールにおいて「第3回国連防災世界会議を経て『女性の力で変革を～男女共同参画と災害リスク削減～』報告会」を開催した。この報告会は、「仙台防災枠組 2015－2030」に男女共同参画の視点がどのように盛り込まれたかを検証し、今後、どのように実現させていくかを話し合おうというものである。

報告会には、政府や地方自治体、研究者、市民社会組織（CSO）など、性別、分野、世代、組織を超えて参加者が集まった。

そこで確認されたことは、

- 第1 この10年間に兵庫行動枠組を実行した国が30%にすぎなかったことから、政府に仙台防災枠組の実効性を持たせるためのフォローアップが必要であること
 - 第2 市民とりわけ女性が、防災の主体として政府と対等なパートナーシップを築くための力量をつけること
 - 第3 被災地の支援活動に当たっては、「声なき声」に配慮し、継続性、持続性が重要であること
 - 第4 自助や共助を担う市民同士・市民団体のネットワークを強化すること
- であった。

さらに、市民防災世界会議に結集した力で、2015年秋の国連総会で採択される「ポスト2015年の開発アジェンダ」、12月パリで開催予定の「第21回気候変動枠組条約の締約国会議（COP 21）」に、



報告する村松泰子JAWE理事長

災害リスク削減の視点、ジェンダーの視点を明記することを働きかけていくこととしており、今後の方向性としては、女性のエンパワーメントを進めつつも、境界を超えた多様なグループのつながりの強化と同時に、市民一人ひとりが主体的に力量をつけていくよう求められていることを確認した。

2. 「災害の時代」における今後の課題

気候変動の影響もあり、自然災害は大規模化し経済的損失も拡大する傾向にある。そうした「災害の時代」にあって、各国政府、地方自治体、各ステークホルダー、国際機関が、連携・協力して国連防災世界会議で承認、採択した仙台防災枠組を確実に実施していくことが今後の課題である。

仙台防災枠組は、2030年までに期待される成果のゴールとして「人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的・物理的・社会的・文化的・環境的資産に対する災害リスク及び損失を大幅に削減する」とし、兵庫行動枠組を基本的には踏襲しているが、「より人間を中心にした予防的アプローチ」に照準を合わせている。最も大きな違いは、5つ目の章として「ステークホルダーの役割」を設け、政府以外の関係者の参画と責任の共有を提唱している点である。これまで防災政策の立案、実施にあたって発言し、参加することができなかった一般市民をはじめ多様な関係団体や集団を参加させようというのである。前文に、政府は「指導・規制・調整面での役割を認識」し、一方で「女性、子供と青年、障害者、貧困者、移民、先住民、ボランティア、実務担当者、高齢者等、関連するステークホルダーを、政策・計画・基準の企画立案及び実施に関与させるべきである」としている。各国政府に対し、「市民社会、個人ボランティア、ボランティア団体とコミュニティ団体は、公的機関と連携し、特に災害リスク削減のための規範的枠組み、基準、計画の立案と実施において、具体的知識と実用的助言の提供を行うために参加する」(5章 36(a))としている。

つまり、安全でレジリエントな地域社会を構築するためには官民が連携・協力し、包摂的で全社会型の災害リスク管理を提唱した。

私たちにとっての課題は、こうした新しい枠組の中で、ジェンダー視点の主流化、リーダーとしての女性の参画をどう実現させるかである。まだ克服しなければならない課題は多く、それらの状況を分析し、一つひとつの課題に的確に対応し解決していくため、以下、課題を整理した。

克服すべき課題

- ・ジェンダーは女性と男性双方の問題であり、両性の関係性の問題であるにも関わらず男性の政治家、行政の実務者等のDRRにおけるジェンダーへの理解が乏しい。
- ・ジェンダー問題は多様な組織、各レベルの組織の中では制度的に十分な権限を与えられないために、中枢での意思決定に参加できず、周縁化されることが多い。その結果、ジェンダーは優先度の低い課題として別扱いされ、孤立することが少なくないのである。
- ・兵庫行動枠組においては、ジェンダーの視点が明確に書き込まれていたが、具体的に政策、予算、プログラムとして実現していないと報告されている。我が国においても、災害基本計画に男性・女

性双方の視点の重要性は明記されたが、文書止まりであった。

以上、列記したように「仙台防災枠組」にジェンダーが書き込まれたからといって、楽観はできない。これらの多種多様な障壁を克服しなければならないからである。

今後の取組みとして以下を提案する。

今後の取組み

- ・仙台防災枠組の実施状況の確認。国内法にどのように反映されたか、政策化・予算化されたかを監視すること
- ・国内外のネットワークの強化・充実により情報を共有し、相互に連携すること
(国際的NGOである「ジェンダーと災害ネットワーク(GDN)」のウェブサイトでの情報共有も有効な手段である)
- ・トレーニングによる女性の防災力の強化。リーダーとしての意思決定の場へ積極的に参画すること
- ・男性の理解者を増やす努力。男女合同のトレーニングを実施すること

東日本大震災は、日本中に大きな衝撃を与え、だれもが「生命とは」「生きることとは」について自らに問うた瞬間でもあった。仙台防災枠組は、災害リスクを削減する対象のトップに「人命」「暮らし」をあげており、「より人間を中心にした予防的アプローチ」を提起した。

仙台防災枠組の行動指針を踏まえて、防災制度を構築するのであれば、ハード面と平行してソフト面を重視することであり、その際、必要不可欠なのが「男女共同参画の視点の主流化」であり「多様性の視点の主流化」である。

「主流化」とは、女性に対応した政策を部分的に導入することではない。主流化とは、法制・政策・事業計画・実践・監視・評価など、あらゆる分野、すべての段階で、男性と女性それぞれに本質的に不可欠な事柄やニーズが組み込まれることである。

東日本大震災の被災地では、男女間の不平等や歪みが露呈した。例えば、今回の大災害でも保障などにおける受益の不平等や雇用や労働条件の男女間の差別が発生した。これを解消するためには、「男女共同参画の視点の主流化」を促進することが求められる。多様性の主流化についても同様である。

この主流化を推し進めていくためには、すべての段階で、その進捗状況を監視・評価するための体制や指標が重要である。さらに、主流化を実現するためには、平常時から差別や格差、排除を解消し、だれもが自分らしく尊厳をもって暮らせる地域社会の構築があわせて必要である。

今回私たちが学んだのは、災害に強い安全でレジリエントな地域社会とは、男女共同参画が実現している社会にほかならず、常日頃の地道な努力によって実現するものだということである。

資料 1

男女共同参画と災害・復興ネットワークの活動の経緯

日 付	主 な 活 動
2011 年 3 月 11 日	東日本大震災発災
3 月 20 日	第3次男女共同参画基本計画を検証する会開催 東日本大震災において男女共同参画の視点を検証する活動の展開を決定
4 月 1 日	福島県、宮城県を「女性の健康」の視点から視察（堂本暁子、原ひろ子、天野恵子、大原美保他）
4 月 11 日	「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウム実行委員会発足（最終的に 47 都道府県から女性団体や個人が参画）、「災害とジェンダー」勉強会開催、復興構想会議発足（委員 15 人中女性は 1 人）
5 月 9 日	岡崎トミ子議員をはじめ、女性国会議員を訪問し、要望書を提出
5 月 10 日	復興構想会議が「復興7原則」公表：「女性」関連の記述ゼロ
5 月 13 日	与謝野馨男女共同参画担当大臣と面談：復興構想会議への女性委員増員を要請
5 月 19 日	院内集会「男女共同参画の視点から問う災害の現状と今後の課題～女性議員とともに考える」を開催し、国会議員も参加して首相あての要望書を採択：末松義規副大臣、林久美子文部科学大臣政務官が出席し、要望書を受け取った
5 月 29 日	復興構想会議「5つの論点」に初めて「男女共同参画の重要性」が記述される
6 月 11 日	「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウム開催、現地からの報告や討論を経て要望書を採択
6 月 14 日	岡崎トミ子議員が、参議院東日本大震災復興特別委員会で質問
6 月 21 日	片山善博総務大臣と面談
6 月 24 日	「東日本大震災復興基本法」成立
6 月 25 日	復興構想会議「復興への提言」取りまとめを受け、反論の要望書を作成
6 月 28 日	松本龍復興担当大臣に要望書を提出
7 月 11 日	「復興への提言」の「減災」概念に反論し、新たな要望書を平野達男防災大臣に提出
7 月 14 日	民主党「子ども・男女共同参画調査会」（泉健太会長、西村智奈美副会長）でヒアリング、要望書を提出 子ども・男女共同参画調査会で、復興基本方針確定が 20 日であるとの情報を得る
7 月 15 日	「復興基本方針への要望書」を作成し、岡崎トミ子議員経由で平野達男防災大臣に提出（於復興基本方針検討小委員会）
7 月 21 日	東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針骨子」公表：男女共同参画に関する記述は2か所のみ
7 月 25 日	復興基本方針骨子に対する要望書を平野達男防災大臣に提出
7 月 29 日	復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」決定
8 月 2 日	復興対策本部事務局に男女共同参画担当参事官が置かれる 首相官邸にて菅直人内閣総理大臣と面談し、要望書を提出
10 月 1 日	復興対策本部事務局に男女共同参画担当職員が就任
12 月 1 日	男女共同参画と災害・復興ネットワーク発足（代表堂本暁子、副代表原ひろ子）

日 付	主 な 活 動
2012 年 1 月 26 日	勉強会開催：政府担当部局より進捗状況について説明（内閣府男女共同参画局、内閣府防災部局、復興対策本部男女共同参画班）
2 月 10 日	復興庁、復興推進委員会設置：委員 15 人中女性は 4 人へ増員 勉強会開催
3 月 9 日	国連女性の地位委員会（CSW 56）において、日本政府提出の決議「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」がコンセンサスで採択
3 月 21 日	中川正春男女共同参画担当大臣に面談し要望書を提出
6 月 23 日	「男女共同参画と災害・復興 2012- 災害から 1 年 加藤登紀子さんと共に」開催（城西国際大学共催）
2013 年 5 月 19 日～ 23 日	「防災グローバル・プラットフォーム」に堂本代表参加、第 3 回国連防災世界会議日本開催決定
6 月 8 日	災害リスク削減とジェンダー主流化シンポジウム「災害と女性 世界の流れ・日本の流れ」開催（城西国際大学共催）
2014 年 3 月 21 日	国連女性の地位委員会（CSW 58）において、日本政府提出の決議「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」がコンセンサスで採択
6 月 14 日	プレ国際シンポ『ラウンドテーブル第 3 回国連防災世界会議に向けて 政策提言—ジェンダーと多様性の視点に立った政策を考える—』開催（ハワイ大学、せんだい男女共同参画財団共催）、仙台提言作成
6 月 22 日～ 26 日	第 6 回アジア防災閣僚会議開催、堂本代表他参加
7 月 14 日～ 15 日	ジュネーブにおいて第 1 回準備会合開催、堂本代表他参加
9 月～	カタールフレンド基金助成事業「災害に強い世界の構築に向けた政策提言とリーダー育成」開始（公益財団法人日本女性学習財団共催）
10 月～	国内におけるトレーニングプログラム検討事業開始（～ 2015 年 6 月）
10 月 6 日～ 7 日	東京で人材育成国際専門家会議開催、本郷提言 トレーニング・イニシアティブを提案
10 月 8 日	菅沼 WCDRR 3 担当特命全権大使宛 本郷提言に基づく要望書を提出
11 月 17 日～ 18 日	ジュネーブにおいて第 2 回準備会合開催、堂本代表他参加
2015 年 2 月 26 日	第 3 回国連防災世界会議に参加するための勉強会の開催
3 月 13 日	仙台において第 3 回準備会合開催、堂本代表他参加
3 月 14 日～ 18 日	第 3 回国連防災世界会議開催、WMG として参加
3 月 18 日	第 3 回国連防災世界会議パブリック・フォーラム「女性の力で変革を～男女共同参画と災害リスク削減～」開催
4 月 22 日	安倍晋三内閣総理大臣に要望書を提出
5 月 19 日	有村治子男女共同参画担当大臣に面談し、要望書提出
6 月 18 日	「第 3 回国連防災世界会議を経て『女性の力で変革を～男女共同参画と災害リスク削減～』 報告会」開催

資料 2

略 語 集

ADPC	アジア防災センター (Asian Disaster Preparedness Center)
AMCDRR	アジア防災閣僚会議 (Asian Ministerial Conference on Disaster Risk Reduction)
APWW	アジア太平洋女性監視機構 (Asia Pacific Women's Watch)
CBDR	共通だが差異ある責任という原則論 (Common, but Differentiated Responsibility)
CEDAW	女性差別撤廃委員会 (Committee on the Elimination of Discrimination against Women) 女性差別撤廃条約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) *2008 年 1 月より業務は国連人権高等弁務官事務所へ移る。
COP	締結国会議 (Conference of the Parties)
CSO	市民社会組織 (Civil Society Organization)
CSW	国連女性の地位委員会 (Commission on the Status of Women)
DN	デュリョグ・ニヴァラン (Duryog Nivaran)
DRR	災害リスクの削減／防災 (Disaster Risk Reduction)
GDN	ジェンダーと災害ネットワーク (Gender and Disaster Network)
GDP	国内総生産 (Gross Domestic Product)
HFA	兵庫行動枠組 2005-2015 (Hyogo Framework for Action 2005-2015)
HLPF	ハイレベル・ポリティカル・フォーラム (Highlevel Political Forum)
IDNDR	国際防災の十年（1990 年代） (International Decade for Natural Disaster Reduction)
IPCC	気候変動に関する政府間パネル (Intergovernmental Panel on Climate Change)
IUCN	国際自然保護連合 (International Union for Conservation of Nature)
JAWE	公益財団法人日本女性学習財団 (Japan Association for Women's Education)
JAWW	日本女性監視機構 (Japan Women's Watch)

JCC	日本 CSO ネットワーク (Japan CSO Coalition)
JICA	独立行政法人国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency)
JWNDRR	男女共同参画と災害・復興ネットワーク (Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction)
LGBT	エル・ジー・ビー・ティー/セクシュアル・マイノリティ (Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender)
PrepCom	準備会合 (Preparatory Committee)
SDGs	持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals)
SFDRR	仙台防災枠組 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)
SRHR	性と生殖に関する健康と権利 (Sexual and Reproductive Health and Rights)
UNDP	国連開発計画 (UN Development Programme)
UNEP	国連環境計画 (UN Environmental Programme)
UNFCCC	国連気候変動枠組条約 (UN Framework Convention on Climate Change)
UNFPA	国連人口基金 (UN Population Fund)
UNISDR	国連国際防災戦略 (事務局) (=ISDR) (United Nations International Strategy for Disaster Reduction)
UN Women	ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関 (United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women)
WCDRR	国連防災世界会議 (World Conference on Disaster Risk Reduction)
WEDO	女性の環境と開発機構 (Women's Environment & Development Organization)
WFP	国連世界食糧計画 (World Food Programme)
WMG	女性主要グループ (Women's Major Group)
WMO	世界気象機関 (World Meteorological Organization)

報告書制作協力者

堂本 暁子	(JWNDRR 代表)
原 ひろ子	(JWNDRR 副代表、城西国際大学客員教授)
村松 泰子	(公益財団法人日本女性学習財団理事長)
青木 玲子	(JAWW (日本女性監視機構) 事務局長)
天野 恵子	(NPO 法人性差医療情報ネットワーク理事長)
大野 曜	(JWNDRR 事務局長)
Caitlin Stronell	(JWNDRR 事務局)
田中 正子	(JAWW (日本女性監視機構) 顧問)
船橋 邦子	(北京 JAC 代表理事)
松尾 圭	(JWNDRR 事務局)
柳下真知子	(日本汎太平洋東南アジア婦人協会副代表)
柳堀 朗子	(女性と健康ネットワーク評議員)
山口 文代	(NPO 法人パートナーシップながれやま代表)
山崎 静江	(JWNDRR 事務局)



6月18日 報告会を終えて