

世界と日本における  
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～

Consensus-building for  
Reconstructing Disaster Resilient Societies:  
**Diversity and Gender Perspectives**  
from Japan and the World



Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction (JWNDRR)  
男女共同参画と災害・復興ネットワーク(JWNDRR)

The World Bosai Forum / International Disaster and Risk Conference in Sendai

## 世界防災フォーラム／ダボス会議@仙台

The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030) was adopted as the outcome document of the Third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction held in Sendai in March 2015. As the host country for the Conference, Japan is not only required to promote domestic measures of disaster risk reduction but also is expected to take the lead in implementing the Sendai Framework, deepening international cooperation.

Japan will hold the “World Bosai Forum/ International Disaster and Risk Conference@Sendai” in Sendai City every two years from 2017, in partnership with the International Disaster and Risk Conference (IDRC) in Davos, Switzerland. Officials and experts from domestic and overseas industries, governments, academia and private sectors as well as citizens will gather at the Forum, and findings and lessons from the Great East Japan Earthquake will be shared with the world. The Forum also aims to create practical solutions for disaster risk reduction, instilling the term “Bosai” that encompasses a comprehensive concept from disaster risk reduction to reconstruction and recovery, and share it with the world. Japan hopes that hosting the Forum regularly will make Sendai/Tohoku a place that is leading the world in Bosai and will also contribute to building back better the Tohoku disaster affected areas.

The First World Bosai Forum/ International Disaster Risk Conference@Sendai was held mainly at the Sendai International Center from 25 to 28 November 2017. Japan Women’s Network for Disaster Risk Reduction (JWNDRR) organized a technical session on “Consensus-building for Reconstructing Disaster Resilient Societies; Diversity and Gender Perspectives from Japan and the World” as a part of the Forum and produced this report.

2015 年 3 月に仙台で開催された第 3 回国連防災世界会議において、その成果文書として「仙台防災枠組（2015-2030）」が採択されました。この防災世界会議でホストを務めた日本には、今後、国内の防災対策を進めるのはもちろんのこと、国際連携を深めつつ、仙台防災枠組を強力に牽引していくことが求められています。

その一環として、2017 年度から仙台にて、「世界防災フォーラム／防災ダボス会議@仙台」（World Bosai Forum / International Disaster Risk Conference in Sendai）（以下、「世界防災フォーラム」）を隔年で開催することになり、スイスの防災ダボス会議と連携し、仙台に国内外から産・官・学・民の防災関係者が集まり、東日本大震災に関する知見を世界発信する取り組みが始まりました。世界防災フォーラムの場で防災の具体的な解決策を創出し、BOSAIという言葉は災害リスク軽減から復興・再生までを包括する概念として世界へ浸透させることも目指しています。世界防災フォーラムの定期開催により、東北・仙台が世界の防災の先進地となり、東北被災地の復興が進むことも期待されています。

第 1 回世界防災フォーラムは、2017 年 11 月 25－27 日に仙台で開催されました。男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）も世界防災フォーラムにおいてセッションを主催し、この報告書を作成しました。

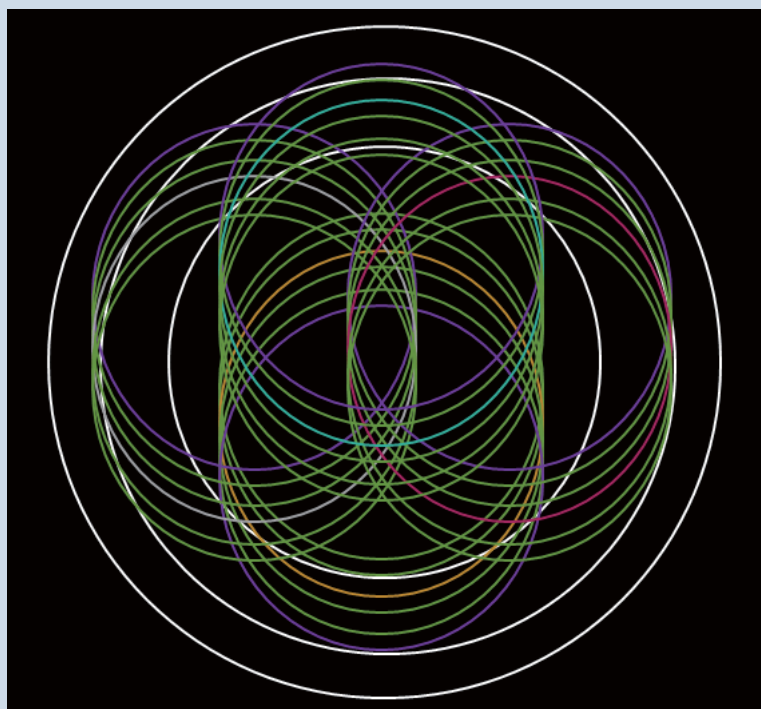
Consensus-building for  
Reconstructing Disaster Resilient Societies:

# Diversity and Gender Perspectives

from Japan and the World

26 November 2017  
Sendai International Center

## REPORT



Organizer: Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction (JWNDRR)  
Co-organizers : Japan CSO Coalition for DRR (JCC-DRR) and UN Women  
Supporters: Japan International Cooperation Agency (JICA)





## Preface

The Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction (JWDRR) has made a series of policy recommendations on disaster risk reduction (DRR) from a gender and diversity perspective since the 2011 Great East Japan Earthquake. During the First World Bosai Forum and International Disaster and Risk Conference@Sendai, we organized a session on "Consensus-building for Reconstructing Disaster Resilient Societies: Diversity and Gender Perspectives from Japan and the World" at Sendai International Center on 26 November 2017.

We discussed and learned about the consensus-building together with the participants from Japan and overseas. The consensus-building is required at all stages of disaster preparedness, response, recovery, reconstruction, and prevention. At the stages of recovery and reconstruction, in particular, the voices of diverse groups should be reflected into urban (town) planning and reconstruction of houses and seawalls. It is important for citizens, local government, and private sectors to make efforts to discuss such issues and reach consensus on them not only post-disaster period, but from ordinary times. As six years have already passed since the Great East Japan Earthquake, the importance of consensus-building has come to be recognized as one of the most critical challenges for gender-responsive DRR. We hope that this report on our session will lead you all to better understanding of this important theme.

Akiko Domoto

President, Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction (JWDRR), Tokyo

### Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction (JWDRR)

- The JWDRR was established in 2011 after the Great East Japan Earthquake to promote the collective power of more than 150 women's organizations in Japan and enhance partnership with those organizations.
- The JWDRR has ever called for the importance of making Disaster Risk Reduction (DRR) policies and actions more gender-responsive to the central and local governments, civil societies and private sectors through awareness-raising and lobbying activities.
- In the process of the development of Sendai Framework for DRR (2015-2030) which was adopted at the 3rd UN World Conference on DRR in Sendai in March 2015, the JWDRR made a recommendation to integrate a gender and diversity perspective in the framework.
- In 2016, the JWDRR, in collaboration with World Bank Disaster Risk Management Hub, Tokyo, organized the international symposium titled 'Towards Resilient Recovery from a Gender and Diversity Perspective'. It was held to commemorate the establishment of 'World Tsunami Awareness Day'.





**Consensus-building for  
Reconstructing Disaster Resilient Societies:  
Diversity and Gender Perspectives  
from Japan and the World**

---

**Table of Contents**

**Preface**

**I Program**

- 1. Agenda . . . . . 3
- 2. Opening Remarks . . . . . 4
- 3. Keynote Speech . . . . . 5
- 4. Panel Discussion . . . . . 5
- 5. Closing Remark . . . . . 10

**II Speakers . . . . . 11**

**III Presentation Materials . . . . . 13**

List of JWNDRR Board Members . . . 32



## I . Program

### 1. Agenda

“Consensus-building for Reconstructing Disaster Resilient Societies:  
Diversity and Gender Perspectives from Japan and the World”  
26 November 2017, 12:50-14:20 hours

**【Overall Moderator】** Mr. Takeshi Komino, Representative, JCC-DRR and CWS Japan

#### 12 : 50 Opening Remarks

Ms. Kuniko Funahashi, Board Member, JWNDRR

Mr. Itsu Adachi, Director General, Infrastructure and Peacebuilding Department, JICA

#### 13 : 00 Keynote Speech

Dr. Mari Osawa, Director/Professor, Institute of Social Science, The University of Tokyo  
“Disaster Recovery, Diversity and Gender”

#### 13 : 20 Panel Discussion

**Theme: Consensus-building Process for Enhancing Disaster Resilience**

##### **【Panelists】**

Mr. Toshihisa Nakamura, Programme Analyst, UN Women Headquarters in NY  
“Tackling the Gender Inequality of Risk”

Dr. Sunhee Lee, Researcher, Center for Northeast Asian Studies, Tohoku University  
“Resilience and Reconstruction Gaps of Migrant Women in the Great East  
Japan Earthquake”

Dr. Jackie Steele, Associate Professor, Institute of Social Science, The University of  
Tokyo  
“Diversifying DRR Decision-making towards Inclusive and Empowering  
Consensus-building”

##### **【Moderator】**

Dr. Yumiko Tanaka, JWNDRR and JICA Senior Gender Advisor

#### 14 : 15 Closing Remark

Mr. Takeshi Komino, Representative, JCC-DRR and CWS Japan



## 2. Opening Remarks

- **Ms. Kuniko Funahashi, Board Member, JWNDRR**



Thank you for joining our session organized by the JWNDRR. Ms. Akiko Domoto, our leader, cannot be with us today, but for the last six years, she has been struggling to transform the world by integrating a gender and diversity perspective into policies and actions for disaster risk reduction (DRR). At the Third World Conference on Disaster Risk Reduction held in Sendai in March 2015, we successfully included several recommendations on gender and diversity concerns into the Sendai Framework for DRR(2015-2030). This new international agreement made a commitment to adopt a more human-centered approach to DRR. However, in the last two years, we have not yet seen this approach being well applied in Japan. We believe that taking a consensus-building process is a key for human-centered approach. Accordingly, we organized an international symposium on this topic in Tokyo

in 2016, commemorating the 'World Tsunami Awareness Day'. Working together with you towards taking a more human-centered approach, I hope that we can bring Ms. Domoto's passion for gender, diversity and inclusive consensus-building into our discussions for today.

- **Mr. Itsu Adachi, Director General, Infrastructure and Peacebuilding Department, JICA**

JICA has provided a seamless assistance based on the disaster management cycle (Emergency Relief, Recovery/Reconstruction, Protection/Mitigation, Preparedness) in disaster-affected countries with human security approach, and in line with the Sendai Framework for DRR (2015-2030) and Sendai Cooperation Initiative for DRR. JICA has been conducting projects for DRR from a gender and diversity perspective around the world. During the emergency and recovery processes of the 2013 Philippines Typhoon Haiyan (Yolanda) and 2015 Nepal Earthquake, for example, JICA provided assistance for improving women's livelihood with skills and vocational training, organizing women's cooperatives and reconstructing public buildings, including women's centers and health clinics. JICA also conducted a research on DRR with a gender perspective in Haiti, the Philippines and Sri Lanka in collaboration with the Georgetown Institute for Women, Peace and Security, in line with the provisions of the UN Security Council Resolution 1325. We will continue promoting gender mainstreaming in DRR through our international cooperation.





### 3. Keynote Speech

- **“Disaster Recovery, Diversity and Gender” by Dr. Mari Osawa, Director/Professor, Institute of Social Science, The University of Tokyo**



How much of social capital a community and an individual have tended to determine the mortality rate of a disaster and the extent of post-disaster population recovery?

In Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030), consequences of poverty and inequality are regarded as “underlying disaster risks drivers”, and demographic change is included in the “compounding factors”. Out of social capital, social trust might be a critical indicator. In the countries where poverty rate is relatively high, including Japan, the score of social trust tends to be lower. Compared with other

OECD member states as well as India and China, the poverty rate among population in single-parent households in Japan is the highest, and the gender gap in rates of wage and employment in Japan is also wider than most other OECD member states. Furthermore, the net transfer of income for the poorest 20% of population is quite thin in Japan. Due to an estimated 50% decline of population of younger women, around half of municipalities are exposed to the risk of extinction by 2040. However, those local “comprehensive strategy for population decline and revitalizing local economy” have not necessarily incorporated measures for disaster risk reduction.

### 4. Panel Discussion

The panel discussion titled “Consensus-building Process for Enhancing Disaster Resilience” was moderated by Dr. Yumiko Tanaka, Board member of JWNDRR and JICA Senior Gender Advisor. Three panelists made presentations and conducted active discussions.

- **“Tackling the Gender Inequality of Risk” by Mr. Toshihisa Nakamura, Programme Analyst, UN Women**



Women are disproportionately affected by disasters and have different and uneven levels of resilience and capacity to recover. At the same time, women have unique roles in resilience building and recovery. They are often the first responders when crisis strikes, tending to the needs of their families and communities and coping with the adverse impact on their livelihood and possessions. For building a resilient society, women’s participation and leadership is critical as gender inequality places women at risk both during disaster and ordinary times. Commitments in the

existing policy frameworks, e.g. the Sendai Framework for DRR, Sustainable Development Goals (SDGs) and the Paris Agreement, together with increased recognition of the importance of integration of gender-equality considerations for effective and sustainable DRR, have not yet been translated into concrete actions. The following gaps continue to impede the realization of gender-responsive DRR as well as resilience building:



- 1) Lack of evidence, such as sex and age disaggregated data and gender analysis;
- 2) Lack of institutional capacity for gender sensitive DRR and recovery;
- 3) Lack of adequate opportunities for women's participation and leadership.

UN Women, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) and the United Nations Secretariat for International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR) joined forces under the Global Programme in Support of a Gender Responsive Sendai Framework Implementation: Addressing the Gender Inequality of Risk and Promoting Community Resilience to Natural Hazards in a Changing Climate (GIR in short) to promote gender-responsive implementation of the Sendai Framework for DRR.

● **“Resilience and Reconstruction Gaps of Migrant Women in the Great East Japan Earthquake”** by Dr. Sunhee Lee, Researcher, Center for Northeast Asian Studies, Tohoku University

In the tsunami-affected areas of Northeastern Japan, since the mid-1980's many women from China, Korea, the Philippines, etc. have migrated to Japan and got married to Japanese men through brokers, aiming to solve the area-specific problem of a lack of daughters-in-law. In the rural community of Northeastern Japan pre-disaster which was patriarchal, those migrant women who have been married to Japanese men used to choose to strategically make themselves invisible and merge with people of the local community rather than claiming for their different national and cultural identities and human rights. Due to their invisibility, they were unable to have the information and assistance necessary for foreigners and got separated from other foreign residents, which made them more dependent on their Japanese family members.

In other sense, the disaster turned out to be a chance for those migrant women to claim that they are also a part of the residents belonging to the society for the first time. In the post-disaster, whether or not they are socially recognized in the society may depend on how much of social capital, including Japanese language skill, they have. Since there is no specific supporting system for migrants in Japan (The Government of Japan does not accept migrants by law), social capital has to be developed on an individual effort basis. In this light, there should be the social security system for those migrants



● **“Diversifying DRR Decision-making towards Inclusive and Empowering Consensus-building”** by Dr. Jackie Steele, Associate Professor, Institute of Social Science, The University of Tokyo



In this presentation, I will introduce what I call “3-Dimensional (3D) Risk Governance”, a new theoretical framework for critical reflection on, and interdisciplinary comparative research on multi-level governance risk reduction processes. As a critical theoretical framework, “3D Risk Governance” is committed to (D1) **Disaster Resilience**: the political *deconstruction* of disaster-related risks, whether ‘natural,’ or ‘manmade,’ whether the effects immediate and short-term or chronic and long-term, so as to minimize their impact and devastation upon the collectivity, and its constituent communities, families and individuals; (D2) **Diversity**: the *diversification* of DRR leaders and implementers, and the development of risk reduction policies and strategies that are inclusive and responsive to diverse groups; (3D) **Democracy**: the *democratization* of risk reduction decision-making processes towards participatory deliberation, transparency and public awareness of collective risks. As the cornerstones of socio-political cooperation and collective wellbeing, “democracy”, “disaster resilience”, and “respect for diversity” are all foundational risk-

reducing measures and institutions at the heart of the human condition.

To advance disaster risk reduction and the field of critical disaster studies, the conceptual framework of “three-dimensional (3D) risk governance” would suggest that the challenge for contemporary democracies is twofold: 1) to reconceive of contemporary political identity and collective resilience in relation to the full social diversity (weaknesses and strengths) of the population, and 2) to find ways of democratically empowering that social diversity to enrich the deliberative policy debates in favour of responsive, effective, and accountable strategies of risk governance aimed at collective disaster resilience. To that end, I will propose three important indicators of deliberative consensus-building about risk distribution and risk resilience: a) descriptive representation of diverse vulnerabilities, b) effective procedural chairing guidelines to ensure relations of non-domination throughout the discussion, and c) substantive representation of diverse perspectives and vulnerabilities in the outcome decisions of the participatory process. These three key indicators of success allow us to ensure, from the perspectives of those in a marginalized position, that consensus-building deliberations are indeed effective in empowering diversity, fostering inclusion, and nurturing a lasting feeling of belonging and solidarity amongst the diverse participants who have joined together to find solutions to their collective challenges.

## Q&A

### <Question to Mr. Toshihisa Nakamura >

**Dr. Mari Osawa:** A question to Mr. Nakamura. The case of Vietnam was introduced as an activity of UN Women, but as you know, Vietnam is a socialist country and the Vietnam Women's Union (VWU) has a character similar to government agencies rather than NGOs. Are truly grassroots women groups in such a country able to participate in decision making platform?



**Mr. Toshihisa Nakamura:** Thank you for your valid question. Since women's groups have not participated in national-level discussions on DRR before, participation of VWU to the DRR platform is still an important first step in Vietnam. Regarding the bottom-up approach on women's decision-making, though it is not about DRR, let me introduce an example on Gender Based Violence (GBV). A couple of years ago, a group of young women in Vietnam conducted a survey on GBVs and submitted the results to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW committee). As a result, the CEDAW committee mentioned the improvement of national legal system on GBV as part of their recommendations.

### <Question to Dr. Sunhee Lee>

**Dr. Mari Osawa:** There are three major social capitals, namely 1) Bonding social capital, 2) Bridging social capital, and 3) Linking social capital. I recommend you to reconsider characters of social capital of marriage migrant women to apply these categories. In the study on the social capital or social trust in disaster situations in the social science field, it is argued that, regarding 1) Bonding social capital, a negative function by bonding similar units to exclude different or foreign object like Koreans slaughter after the 1923 Great Kanto Earthquake. How do you think about this distinction?

**Dr. Sunhee Lee :** I think social capital of rural communities in Tohoku traditionally belong to 1) Bonding type. Before the earthquake, communities requested marriage migrant women to assimilate, and diversity was not seen in the communities. However, after the earthquake, marriage migrant women found new roles such as bridging and linking social capital. I believe it will be a good opportunity for rural communities to transform into diversified communities. There are new immigrant communities where there is not much activity by marriage migrant women and there are no major



changes. I would like to continue creating an educational mechanism that will allow marriage migrant women to support vulnerable people in the communities. It is also necessary to consider social support mechanism for marriage migrant women that enables them to be independent.

#### <Question to Dr. Jackie Steele>

**Dr. Mari Osawa:** I was interested in the “effective procedural chairing guidelines to ensure relations of non-domination throughout the discussion” in your presentation. Regarding the physical environment of the discussion, it is obvious that the lecture form like today is most unsuitable for active and creative discussion. How do you think?

**Dr. Jackie Steele:** The classic participatory democratic literature focuses on the actual deliberation process and the content of verbal speech-acts, over and above considerations of the physical space, but I agree that it is interesting and important to take into account the physical space when you consider how to create power dynamics grounded in equality and reciprocity. Lecture formats and boardroom type layouts, such as those often used in university lectures, or United Nations proceedings, bring an implicit hierarchical element into the proceedings whereby the chair is in control of the agenda, rules of engagement, and discussion process. It is important to create smaller breakout discussion spaces. In a formal deliberation, microphones can also have an impact. Those that require you to push the button on each speaking turn can dissuade participation of those find it hard to speak in public, or who they do not have the right to speak their opinion. Whether or not to use microphones, the seating arrangement, how you empower participants to be in control of when they use a washroom room, and other mundane elements, all impact on the agency of those in the room and how they are able (or not) to exercise their decision-making power with others. Such facets of domination and inter-group power dynamics exist not only amongst the various social groups inside the room, but also in the relationship between the facilitator convening the meetings, and those designated as “participants”. Sometimes the conveners predetermine the agenda, and this is also an act of power and domination that delimits the possible deliberations to be had.

#### <Other questions and comments>

**Dr. Mikio Ishiwatari (JICA):** How can we overcome the challenges on decision making and consensus building from the perspective of gender and diversity? For instance, inclusive and diversity-oriented decisions will require longer time and much resources, and also a competent facilitator. In the case of the disaster affected communities in Tohoku, local governments are required to reconstruct promptly and make a quick decision. How can we solve such a dilemma?



**Mr. Toshihisa Nakamura:** UN Women may take two approaches, i.e., 1) human rights approach and 2) effectiveness approach, to encourage national governments to implement gender-responsive DRR. While the government has an obligation to take steps to implement gender-responsive DRR under various international agreements, it is more effective to involve women in DRR process.

**Mr. David (University of Tokyo):** I have a question to Dr. Steele. What kinds of qualities might be needed for facilitators to effectively facilitate and support deliberations with different stakeholders?



**Dr. Jackie Steele:** It is important to understand the purpose of the discussion. In various times of post-disaster reconstruction in Tohoku, the local or national governments would call “citizen consultations” when in fact, they had already set the agenda and had an expected outcome in mind. For example, asking for a decision between two different heights of the seawall to be built. In this kind of

instance, participants involved in the "consultation" were not truly eligible to make a decision, nor determine the scope of the issues to be discussed and considered. It is difficult to build consensus when the agenda is preset externally. If possible, participants must also have a role to play in setting the very agenda to be discussed in the first place.

**Dr. Yuko Murayama (Vice President of International Federation of Information Processing, Professor of Tsuda University)** : Regarding access to ICT, I would like to ask Mr. Nakamura about the women at the time of disaster, and Dr. Lee from the multicultural aspect.

**Mr. Toshihisa Nakamura:** It depends not only on gender but also age, and people's access to different media and obtain different information. For example, when an excessive heat warning was issued in France, many of elderly women did not know about the warning because the information was delivered through media channels which they do not often access to. We consider ICT is an important tool to deliver information on early warnings and disaster compensation. Currently we are collaborating with private sectors and planning to establish a mechanism to deliver necessary information, such as early warning, leveraging advanced ICT technologies.

**Dr. Sunhee Lee:** There was no smart phone five years ago, but now women can make an access to facebook. Whereas the age of those migrant women who got married to Japanese men recently are rather high and they are from poor families, so they didn't know how to use internet in their home countries and are too poor to buy smart phones.

**Prof. Virginia Marray (Public Health England)** : Recently UNISDR published consultation document on National Disaster Risk Assessment Planning. This includes description of Gender Marginalized Groups. As one of the authors, please let me know if you have any comment on this document.

## Wrap-up

### ● Dr. Yumiko Tanaka, JWNDRR and JICA Senior Gender Advisor



Gender inequality, household poverty, and the exclusion of social diversity from DRR planning and decision-making are 'underlying drivers' of disaster risk. Consensus-building deliberations must take these democratic exclusions seriously, or risk further silencing crucial perspectives. To correct for existing disempowerment, resilience-building and reconstruction processes must a) harness diverse groups' social capital; b) reduce gender inequality and household poverty; c) foster sharing of voice/influence within all community decision-making. These workshop insights re-frame how

citizens/stakeholders can distribute risk more equitably, govern risks in collective solidarity, and ensure inclusion and belonging in support of DRR outcomes for a more resilient society.



## 5. Closing Remark

- **Mr. Takeshi Komino, Representative, JCC-DRR and CWS Japan**

We've been reminded constantly that the world we live in is full of diversity, and optimally, there shouldn't be special focus to be given to such critical elements of our lives. However, the reality is far behind the ideal, and we would need to face each issue one by one, and to solve the unsolved. Such proactive attitude should be our priority in mainstreaming DRR in our society.





## II. Speakers



### Akiko DOMOTO

President of Japan Women's Network for DRR (2011 to present). Former Governor of Chiba Prefecture (2001-2009). As Member of the House of Councilors (1989-2001), she contributed to the development and approval of Basic Act for Gender Equal Society, Act on the Prevention of Spousal Violence and the Protection of Victims, the NPO Law, etc. She also served as Reporter/Director of Tokyo Broadcasting System (1959-1989); President of GLOBE International (1999); and Vice President of IUCN (1997-1999). She received her BA in Social Sciences from Tokyo Woman's Christian College.



### Kuniko FUNAHASHI

Board Member, Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction (JWNDRR); Board Member, Aisa-Japan Women's Resource Centre; President, Japan Accountability Caucus for the Beijing Conference (Pekin JAC); Former Professor, Osaka Women's University and Wako University (Women's Studies).



### Itsu ADACHI

Director General of Infrastructure and Peacebuilding Department, Japan International Cooperation Agency (JICA) since 2017. Prior to the present post, he served as Chief Representative of JICA Cambodia Office. He has had more than 30 years' experience of international development with JICA. He received his BA in Philosophy from Sophia University, Japan.



### Mari OSAWA

Director and Professor for the Institute of Social Science, The University of Tokyo. She received her PhD in Economics from the University of Tokyo. She specializes in comparative gender analysis of social policies. She served as visiting professor at the Berlin Free University, Ruhr-University of Bochum and Gender and Development Studies Program of Asian Institute of Technology, as well as a Mercator Fellow of DFG: Deutsche Forschungsgemeinschaft. Her English publications include: Tsujimura, Miyoko, and Mari Osawa (eds.) *Gender Equality in Multicultural Societies: Gender, Diversity, and Conviviality in the Age of Globalization*, Sendai: Tohoku University Press, 2010; *Social Security in Contemporary Japan, A comparative analysis*, London and New York: Routledge/University of Tokyo Series 2011.





### Toshihisa NAKAMURA

---

Programme Analyst of the Humanitarian Unit of UN Women Headquarters in New York. He is in charge of UN Women's gender-responsive Disaster Risk Reduction (DRR) initiatives at all levels, in line with UN Women's triple mandates in Normative, Coordination and Operational activities. Prior to that he served as the programme advisor for the Cabinet Office of Japan, and the officer in charge of human rights issues for the Ministry of Foreign Affairs of Japan in Tokyo. He has expertise on human rights law, humanitarian law, gender and DRR. He is a national of Japanese and holds a Master's degree in International Law and Human Rights from the University for Peace, in Costa Rica. He is the Asia Leaders Programme Scholar.



### Sunhee LEE

---

Researcher for Northeast Asia Research Center, Tohoku University. Born in the Republic of Korea and came to Japan in 1994. She received her Ph.D. in International Cultural Studies from Tohoku University. She specializes in Cultural Anthropology. She has been conducting research on Asian married immigrant women from the perspective of gender norm and local communities. As her main work, there is "*Transporting the Age of Migration - People, Power and Community-*" (co-edited, Toshin-do, 2012), "*HUTKOUWO TORIMODOSU*" (Iwanami Shoten, 2013).



### Jackie STEELE

---

Associate Professor at the Institute of Social Science, The University of Tokyo, and co-founder of the Research Network on Gender and Diversity in Political Representation in Japan (*GDRRep*). Combining feminist philosophy with electoral systems design, diverse citizenship and electoral systems design, her research on politics/gender and diverse citizenship in Japan (comparative) focusses on formal and informal measures to diversify democratic decision-making and policy-making processes, including in DRR risk governance. Recent publications include, "Japanese political science at a crossroads? Normative and empirical preconditions for the integration of women and diversity into political science"; *Inclusion and Diversity in Political Science European Political Science*, eds J. Moses et al, (2016).



### Yumiko TANAKA

---

Board Member of JWNDRR, Senior Gender Advisor of JICA and Professor of Josai International University. She has been engaged in promoting women's economic empowerment, anti-trafficking in women and children and gender mainstreaming in disaster risk reduction in African and Asian countries. She currently serves as Board Member at UN Women Japan National Committee and CARE International Japan. Her most recent publications include "*Did 'modernization' change women's status?: A case study on transformation of land rights and gender relations in rural Tanzania*" (2016) from Shinhyoron, Tokyo. She holds a PhD in international studies from the University of Tokyo and MA in Social and Economic Studies from the University of Manchester.



### Takeshi KOMINO

---

General Secretary of CWS Japan. Also serves as General Secretary for Asian Disaster Reduction and Response Network (ADRRN), Regional Steering Group member of World Humanitarian Summit (WHS), board member of Core Humanitarian Standard. In addition, he plays joint secretariat function for Japan CSO Coalition for DRR (JCC-DRR), Steering Group member of Humanitarian Innovation Forum Japan. He graduated from Doshisha University, and holds Development Studies M.A. from Brandeis University.





### III. Presentation Materials

- 1) Dr. Mari Osawa, Director/Professor, Institute of Social Science, The University of Tokyo  
“Disaster Recovery, Diversity and Gender”

東京大学社会科学研究所所長/教授 大沢真理  
「災害・復興と多様性・ジェンダー」

- 2) Mr. Toshihisa Nakamura, Programme Analyst,  
UN Women Headquarters in NY  
“Tackling the Gender Inequality of Risk”

UN Womenプログラム分析官 中村敏久  
「災害リスクにおけるジェンダー不平等への対応」

- 3) Dr. Sunhee Lee, Researcher, Center for Northeast Asian Studies, Tohoku University  
“Resilience and Reconstruction Gaps of Migrant Women in the Great East Japan Earthquake”

東北大学東北アジア研究センター教育研究支援者 李善姫  
「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」



1) Dr. Mari Osawa, Director/Professor, Institute of Social Science,  
The University of Tokyo  
“Disaster Recovery, Diversity and Gender”

World Bosai Forum/IDRC@Sendai 2017  
Consensus-building for Reconstructing  
Disaster Resilient Society  
with Diversity and Gender Perspectives,  
in Japan and the World  
**Disaster Recovery, Diversity and  
Gender**

Mari Osawa  
Institute of Social Science  
University of Tokyo

1

**Sendai Framework for Disaster Risk  
Reduction 2015–2030**

- Among lessons learned from Hyogo Framework of Action, in para. 6, calls for tackling;
- “underlying disaster risks drivers”: consequences of poverty and inequality, climate change and variability, unplanned and rapid urbanization, poor land management.
- and “compounding factors”: including demographic change.

2

**Critical role of social capital,  
in disaster/resilience**

- Aldrich (2011): For 4 major disasters in 3 countries, captured social capital of individuals and communities, with indices such as number of voluntary organizations (Kobe), the voting rate (Kanto, Katrina), frequency of political meeting or demonstration (Kanto), and participation to local self-governing organizations, ceremonial occasions (Indian tsunami) → correlation with population recovery
- Aldrich and Sawada (2015): For 133 municipalities hit by 3.11 Tsunami, tsunami height, stocks of social capital (captured by number of crimes per 1000 residents) influenced mortality rates.

3

**Social trust as a key indicator of  
(bridging) social capital, or weak ties**

- Putnam (2000): captured by the score in the GSS (general social survey done by U. of Chicago)

Question:

“Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you can’t be too careful in dealing with people?” (GSS Barrot2)

Same question is in the International Social Survey Program (citizenship, Q.48)

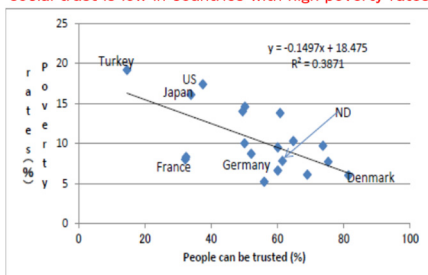
「一般的に、人は信用できると思いますか。それとも、人と付き合うときには、できるだけ用心したほうがよいと思いますか」(JGSS self-administered questionnaire Q. 62)

4

**Figure 1. Social trust and poverty rates in 2013**

Note: “people can be trusted” shows % of respondents who answered “almost always” or “usually” to Q. 48 of ISSP ‘Citizenship’ 2014. Poverty rates are for whole population from OECD.Stat.

social trust is low in countries with high poverty rates.

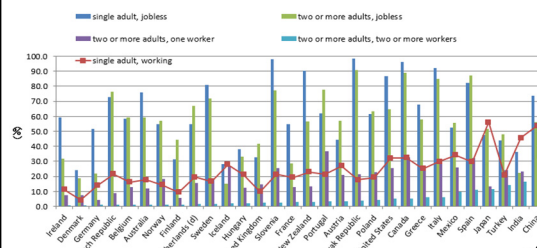


5

**Figure 2. Poverty rates in households with children and a working age-head, by household type, 2014**

Source: created from OECD Family Database: CO2.2

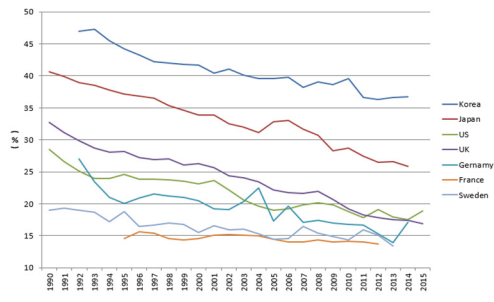
Japanese single parents are poorest, and second earners have smallest effect on evading poverty risk.



6

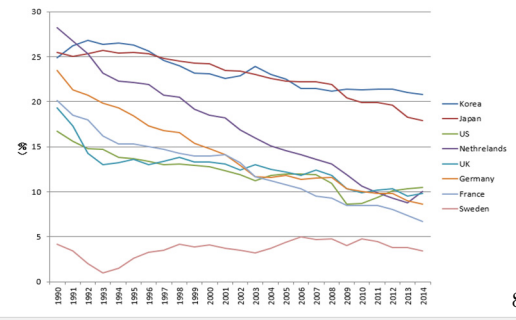


Fig. 3 Gender wage gap for full-time employees  
Note: median earnings of women shown as a % of the median earnings of men  
Source: OECD Family Database



7

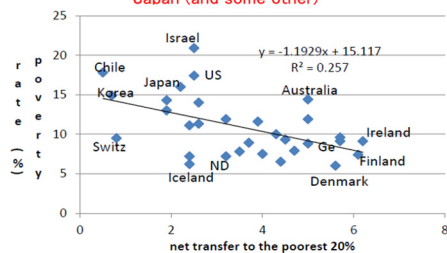
Figure.4 Gender gap (male-less-female) in the employment-to-population rate  
Source: OECD Family Database



8

Figure 5. Net transfer to the poorest 20% and poverty rate of whole population, around 2010

Note: x axis shows values as % of household disposable income of the whole popu.  
Source: Created from Table 2 in Adema et al. 2014; Figure 5 in OECD 2014; OECD.Stat  
Income redistribution of the government is unfriendly to the poor in Japan (and some other)



9

Half of the municipalities “will cease to exist” in 30 years, due to the decrease of ‘young’ women

- Japan Policy Council (President: Hiroya Masuda, former governor of Iwate pref.) released a report on May 9<sup>th</sup>, 2014, pointing out (<http://www.policycouncil.jp/index.html>);
- “the number of women in their 20s and 30s will decrease by half in 30 years from now”, in half of the municipalities, and those municipalities “will cease to exist.”
- Made big headlines not only in national but also in local newspapers across the country

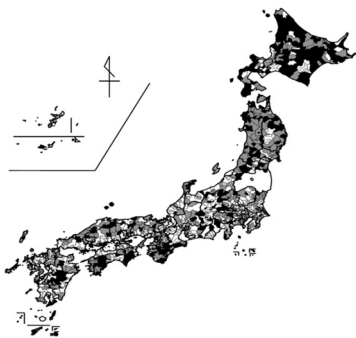
→Headquarter for “Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy in Japan”, in the Cabinet.

Within FY2015, 100% of prefectures and 98.8% of municipalities have decided their “comprehensive strategy for population decline and revitalizing local economy”.

But DRR is not so systematically included.

10

人口移動が収束しない場合において、2040年に若年女性が50%以上減少し、人口が1万人以上の市区町村（373）  
人口移動が収束しない場合において、2040年に若年女性が50%以上減少し、人口が1万人未満の市区町村（523）



11


## References

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaigue (2014) “How much do OECD countries spend on social protection and how redistributive are their tax/benefit systems?” *International Social Security Review*, 67, 1-25.
- Aldrich, D. (2012) *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, University of Chicago Press.
- Aldrich, D. and Y. Sawada (2015) “The Physical and Social Determinants of Mortality in the 3.11 Tsunami”, *Social Science & Medicine* 124, 66-75.
- Japan Policy Council, <http://www.policycouncil.jp/index.html> 人口減少問題検討分科会
- OECD (2014) Social Expenditure Update
- OECD Family Database: CO2.2 (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>)
- Putnam, Robert D., (2000) *Bowling Alone, The collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster.


12




## 2) Mr. Toshihisa Nakamura, Programme Analyst, UN Woomen Headquarters in NY “Tackling the Gender Inequality of Risk”



**The Gender Inequality of Risk and Promoting Community Resilience to Natural Hazards in a Changing Climate**



1



### Impact of natural disasters

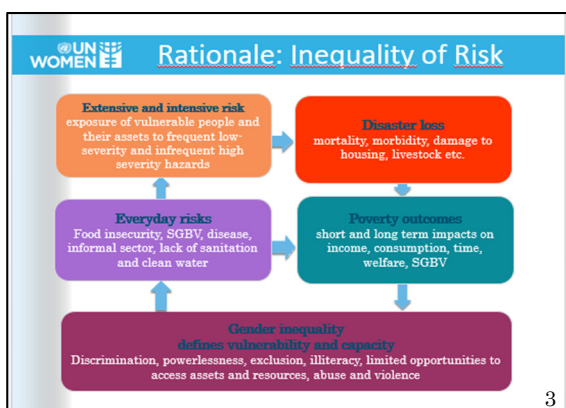
**Year 2016**

- 457 disasters
- 12,752 deaths
- 377+ million affected
- Global economic losses of + US\$250 billion
- 27.8 million displaced- 70% due to disasters in 2015
- Women more likely to die
- Women's contribution and leadership for effective DRR not leveraged

**Box 1**

Year	Disaster/ Country	Female Mortality	Male Mortality
1991	Cyclone OB2- Bangladesh	90%	10%
2004	Tsunami- Aceh- Indonesia	77%	23 %
2004	Tsunami- Tamil Nadu India	73%	27%
2008	Cyclone Nargis - Myanmar	61%	39%
2009	Tsunami - Tonga and Samoa	70%	30%
2014	Solomon Island Floods	96% women & children	4%
2015	Nepal Earthquake	55%	45%

2




### International consensus


#### Normative commitments

States have an obligation under international and regional agreements and treaties to take steps to reduce risks and address the impact of disasters on women.

- CSW resolutions 56/2 and 58/2
- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)
- Paris Agreement
- Sendai Framework for DRR
- Sustainable Development Goals (SDGs)




4

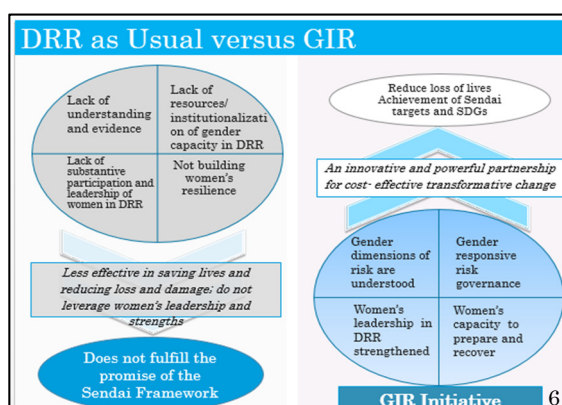


### Lack of implementation

Despite normative frameworks and an increasing recognition of the importance of gender sensitive response and DRR efforts, not much has been translated into concrete national policies and/or actions by States.



5





### Stories from Viet Nam

With the support of UN Women, local women are now leading their communities in preparing for disasters in ways that reduce negative impacts in Viet Nam.



7



Thank you

8





### 3)Dr. Sunhee Lee, Researcher, Center for Northeast Asian Studies, Tohoku University

## “Resilience and Reconstruction Gaps of Migrant Women in the Great East Japan Earthquake”

World Bosai Forum/IDRC @Sendai 2017  
Consensus-building for Reconstructing Disaster Resilient Societies:  
Diversity and Gender Perspectives from Japan and the World

### Resilience and Reconstruction Gaps of Migrant Women in the Great East Japan Earthquake

Sunhee Lee  
Tohoku Uni. (in Sendai)

1

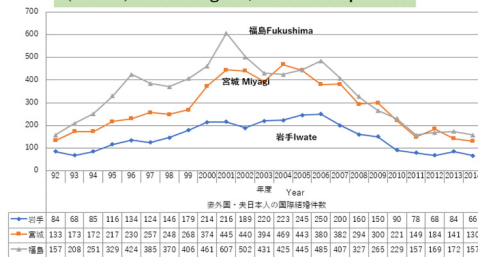
### 1. Marriage migrant women in Tohoku before the disaster

#### Foreign residents in Tohoku

- ① The percentages of foreign nationals in Miyagi, Fukushima, and Iwate, is significantly low compared to the national average
  - ② Foreign residents of Tohoku are concentrated in the city of Sendai and are widely scattered in rural fishing and farming villages.
  - ⇒ Tohoku has a relatively small foreign population, and it has also been dispersed.
  - ③ Many settled foreigners in coastal of the northeastern Japan are trainees and marriage migrant women
- : After 1985, local government conducted international arranged marriage as a solution to low fertility and shortages of wives and reproductive labour.

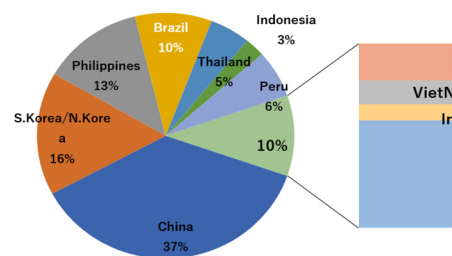
2

### International marriage in Tohoku 3prefectures (annual):Wife foreigner / husband Japanese



3

### Registered Foreign Numbers in the Great East Japan Earthquake Area by nationality(as of 15th March 2011)



4

Many marriage migrant women, especially from China and Korea

- (1) using their Japanese names
- (2) isolating themselves from their ethnic networks

↓  
**“Strategic invisibilization”**  
(Lee 2011)

- WHY?
- To avoid sanctions and prejudice resulting from negative stereotypes existing about marriage migrant women in this Tohoku area

5

### 2. New Movements among migrant Women in Disaster Area

- Due to their invisibility, they simply remained isolated/vulnerable
- The first support for foreigners was began that supporters met a Filipino woman who working to volunteer at a disaster shelter in Minami Sanriku.
- Foreigner support groups and ethnic networks began searching for foreigners, including marriage migrant women, and provided them with specific financial, material, and emotional support.

6



- Began to express their own needs and embraced the disaster as an opportunity to appeal as citizens of their local communities.

① Organization of ethnic communities

- ② Many migrant women obtained licenses for working as home helpers by supporting from NPOs and NGOs

\* The main beneficiaries of this activity were mainly Filipino women.

2017/11/26

7

- This process is similar to the one through which the Vietnamese community became "visible" in Hurricane Katrina as a model resilient community through the media and as such obtained various forms of public empathy and support (Leong et al. 2007).



2017/11/26

8

### Employment support in the areas affected by the disaster

Japanese language class and Computer class in Ishinomaki

(2012.11)



2017/11/26

The graduation ceremony of training courses for level 2 home helpers in Minamisanriku-cho

(2012.5.28)



9

- Significant change occurred for many migrant women in the disaster area following the 3.11 earthquake, resulting in an increase in the number of these women who played an active role in society.

- In some cases, these women became points of contact for external support organizations, church networks, and volunteers providing relief goods, thereby developing their social network(s).

2017/11/26

10

### 3. Gaps of social participation of migrant women and reconstruction

- However, in many cases migrant women still struggle with expressing their needs.

- What is this gap?
- This gap is in large parts the result of their social capital
- Japanese language proficiency and the relationship with other Japanese
- Many married migrant women study Japanese in the course of their daily lives.

2017/11/26

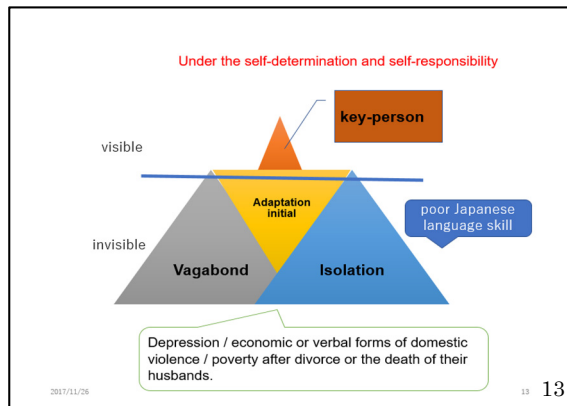
11

- The second resource is the strength of relationships with other Japanese.
- That relationships with Japanese people are the precondition for assimilation into Japanese society.



2017/11/26

12



#### 4. Conclusion

##### --Migrant Women's Perspective and Citizenship of immigrants in Japan

- As Japan lacks an official migration system
- foreign migrants are not granted citizenship.
- Promoting their self-determination and self-responsibility in disaster contexts is often emphasized in the discussion of social agency and resilience-thinking, but this logic often causes the individualization of social issues and responsibilization of the victims.
- For marriage migrant women, it must be considered first to eliminate the current situation of lack of social capital and social prejudice / discrimination.

2017/11/26

14

- There is a clear power imbalance resulting from multiple forms of systematic oppression including classism, racism and sexism, so these marriage migrant women cannot easily claim their rights even just to be visible.
- Need to Multicultural Citizenship
- Right to study Japanese/ to facilitate an equal relationship within the family /to establish a trust relationship with the community

2017/11/26

15

- Rethinking citizenship in Japan may not only contribute to migrants but to excluded or marginalized people in Japan society

- Thank you very much for your attention

2017/11/26

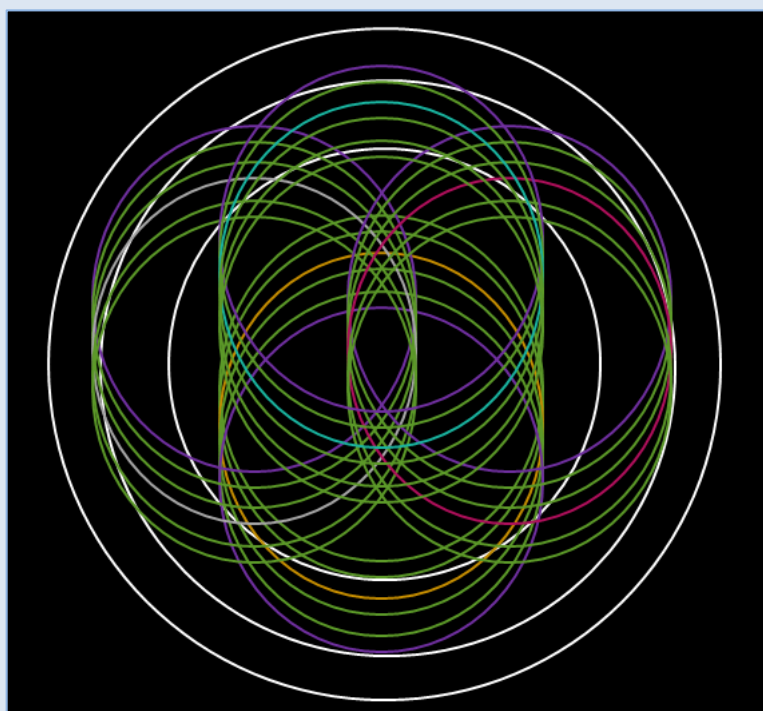
16



世界と日本における  
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

# 報告書



主催：男女共同参画と災害・復興ネットワーク (JWNDRR)  
共催：防災・減災日本CSOネットワーク (JCC-DRR) およびUN Women  
後援：独立行政法人国際協力機構 (JICA)





## はじめに

男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）は、2011年3月11日の東日本大震災をきっかけに、国内的、国際的にジェンダーと多様性の視点から、政策提言をおこなってきた団体です。

このたびは、関係者のご協力により、世界防災フォーラム・防災ダボス会議@仙台2017において「世界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～」をテーマにセッションを開催することができました。2017年11月26日のセッションでは、国内外からご参加の皆様に、防災、災害対応、復興のあらゆる段階で多様性とジェンダーの視点、特に生活者の立場からの合意形成について活発な議論を展開していただき、大きな成果を得ることができました。なかでも、復旧・復興の段階では地域に住む多くの関係者の意見が復興住宅や都市計画のみならず、防波堤などのインフラ整備についても反映されることの重要性が浮き彫りになりました。

住民参加の合意形成を実現するには、災害時だけでなく、常日頃から地方自治体や事業者と一緒に地域の住民も情報を共有し、合意形成のプロセスに参加することが求められます。行政や企業、住民が共に意思決定の場に参画することによって相互の協力関係も構築され、災害に強い、レジリエントな社会をつくることができると確信します。

その意味で、今回のセッションは、時代を先取りした議論であり、インフラの復興に関しても住民を含む合意形成の重要性を示すことができました。それは災害対応への新しい道筋でもあり、本報告書を有効に活用していただければ幸いです。ご参加くださいました皆様、開催にご協力くださいました皆様に厚く御礼申し上げます。

男女共同参画と災害・復興ネットワーク

代表 堂本暁子

### 男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）

東日本大震災を契機に全国の150以上の女性団体が立ち上がり、連携を強化するために設立された。設立以来、各種シンポジウムの開催や広報活動、ロビイング活動などを通じて、政府や地方自治体、企業、市民組織に対し、ジェンダー・多様性の視点に立つことの重要性を訴えてきた。

2015年3月に仙台で開催された第3回国連防災世界会議で採択された仙台行動枠組の策定過程においても、ジェンダーと多様性の視点を取り入れるよう提言した。2016年には、世界津波の日制定を記念して、「ジェンダー・多様性の視点からの復興を目指して」と題する国際シンポジウムを世界銀行東京事務所（防災ハブ）において開催した。





世界と日本における  
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～

## 目 次

はじめに.....	21
-----------	----

### I セッション概要

1. プログラム .....	23
2. 開会挨拶 .....	24
3. 基調講演 .....	25
4. パネルディスカッション .....	25
5. 閉会挨拶 .....	29

### II 登壇者プロフィール .....

30
----

JWNDRR運営委員名簿 .....	32
--------------------	----



## I. セッション概要

### 1. プログラム

「世界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～」

開催日時： 2017年11月26日（12時50分～14時20分）

総合司会: JCC-DRRおよびCWS Japan代表 小美野剛

#### 12:50 開会挨拶

男女共同参画と災害・復興ネットワーク運営委員 船橋邦子  
JICA 社会基盤・平和構築部長 安達一

#### 13:00 基調講演

東京大学社会科学研究所所長/教授 大沢真理  
「災害・復興と多様性・ジェンダー」

#### 13:20 パネルディスカッション

テーマ：「災害レジリエンスを高める合意形成プロセス」

##### 【パネリスト】

UN Womenプログラム分析官 中村敏久  
「災害リスクにおけるジェンダー不平等への対応」

東北大学東北アジア研究センター教育研究支援者 李善姫  
「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」

東京大学社会科学研究所准教授 スティール若希  
「包括的でエンパワメントを目指すDRR意思決定の多様化」

##### 【モデレーター】

JWNDRR運営委員/ JICAシニア・ジェンダー・アドバイザー 田中由美子

#### 14:15 閉会挨拶

JCC-DRRおよびCWS Japan代表 小美野剛



## 2. 開会挨拶

### ● 男女共同参画と災害・復興ネットワーク運営委員 船橋邦子



男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）が主催するセッションへの参加に感謝申し上げます。

本日は大変残念ながら、私たちのパワフルなリーダーである堂本暁子氏がこの場におられない。防災・復興にジェンダーと多様性の視点を導入することで社会を変革しようとする堂本氏の政治的意思は、2011年から現在に至るまで不動のものとして貫かれている。

私たちは、2015年仙台で開催された第3回防災世界会議で採択された仙台防災枠組（2015～2030）に、ジェンダーと多様性の視点に基づいた勧告を入れることに成功した。しかし、「人間中心のアプローチ」を強調したこの新たな国際的な取り決めの内容は、日本においては、まだ実行されているとは言えない。私たちはこのアプローチには復興のあらゆる段階で住民主体の合意形成が不可欠であることを学び、昨年はこのテーマでシンポジウムを開催した。本日、堂本氏のセッションを共有しつつ、世界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を、ジェンダーと多様性の視点から検討することで、この議論がさらに深まることを期待する。

### ● 独立行政法人国際協力機構（JICA）社会基盤・平和構築部長 安達一

JICAは、仙台防災枠組（2015～2030）及び仙台防災協力イニシアティブのもと、人間の安全保障の観点に立ったアプローチを踏まえ、アジアをはじめとする世界各地の被災国に対し、緊急災害支援から復旧・復興、防災・減災、予防までの切れ目のないシームレスな支援を行っており、ジェンダーと多様性の視点に立った事業に取り組んできた。

例えば、フィリピンの台風ハイヤン（ヨランダ）（2013）やネパール地震（2015）の復興支援では、被災地域の女性グループに対する職業訓練や、女性のためのクリニックや研修センターを含む公共施設の復旧、女性組合の形成や生計向上支援等を実施してきた。また、国連安保理1325決議に基づき、ジョージタウン大学女性・平和・安全保障研究所とともに、ジェンダー視点に立った災害リスク削減についての調査研究をハイチ、フィリピン、スリランカにおいて実施した。今後もジェンダー・多様性の視点に立った防災における開発協力を推進していきたい。







### 3. 基調講演

#### ● 「災害・復興と多様性・ジェンダー」 東京大学社会科学研究所長/教授 大沢真理

コミュニティや個人が持つ社会関係資本は、災害による死亡率や災害後の人口回復の度合いに影響を与える。仙台枠組でも、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の所産、また災害リスクを増幅させる要因としての人口変動等に、従来以上の取組を求めている。社会関係資本の中でも「社会的信頼」が重要な指標となる。日本を含む貧困率の高い国は社会的信頼の度合いが低い。OECD加盟国と比べると日本はひとり親世帯の貧困率が高く、所得や就業の面でジェンダー格差が大きい。また貧困層への所得再配分が不十分である。地方自治体のうち、若年女性の人口が半減するために2040年時点での存続が危ぶまれるケースは半数以上とされる。しかし、地方版のまち・ひと・しごと総合戦略では、災害リスク削減が十分に組み込まれていない。



### 4. パネルディスカッション

「災害レジリエンスを高める合意形成プロセス」と題するパネルディスカッションでは、JWNDRR運営委員/ JICAシニア・ジェンダー・アドバイザーである田中由美子氏がモデレーターをつとめた。パネルディスカッションでは、国内外の3名のパネリストによる発表の後、参加者との討議がおこなわれた。

#### ● 「災害リスクにおけるジェンダー不平等への対応」

UN Women プログラム分析官 中村敏久



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が、災害発生時や災害後の対応では、家族やコミュニティのために力を発揮する存在でもある。ジェンダー不平等は、平常時でも災害時でも、リスクとなるため、災害にレジリエントな社会の構築には、女性の参画やリーダーシップが必要である。女性参画・リーダーシップの重要性は、仙台防災枠組、持続可能な開発目標（SDGs）、パリ協定等の国際枠組にも謳われているが、必ずし

も実施が伴っていない。女性の参画を妨げているのは、主に、①エビデンスの不足（性別・年齢別データ、ジェンダー分析等）、②ジェンダー視点に立った復興を実行するための制度の不足、③女性参画・リーダーシップの機会の不足である。UN Womenは、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC、連盟）や国連国際防災戦略事務局（UNISDR）とともに、世界各地域の開発途上国においてジェンダー視点に立った仙台防災枠組の実施を支援するプログラム（Gender Inequality of Risk : GIR）を実施している。



## ● 「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」

東北大学東北アジア研究センター 教育研究支援者 李善姬

東日本大震災の被災地では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目的で、仲介斡旋結婚が行われており、中国、韓国、フィリピン等からの結婚移住女性の居住が増加した。震災前の東北の農村コミュニティには、伝統的なジェンダー規範が残っており、同化圧力も強いいため、結婚移住女性は、アイデンティティや人権を主張するよりも「戦略的不可視化」を選択し、地域社会に同化してきたと言える。



しかし、震災時には、その不可視性から、外国人として必要な情報と支援を受けることができず、他の移住者と分断され、日本人家族への依存が強まった。他方で、震災を契機に、自分たちの状況とニーズを訴え、自分たちも地域に属する市民であることを主張するための良い機会となった事例が見られた。しかし、震災後に市民としての「社会的承認」を受けられるかどうかは、日本語能力などの社会関係資本の多寡による。日本には公的な移民制度がないため、これらの資源を得るためには個々で努力するしかない。よって、市民権の保障など、移住者に対する最低限の社会関係資本を提供できる仕組みの構築が必要である。

## ● 「包括的でエンパワーメントを目指すDRR意思決定の多様化」

東京大学社会科学研究所 准教授 スティール若希



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」(Disaster Resilience)が挙げられる。災害関連のリスクを政治的に脱構築することである。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」(Diversity)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」(Democracy)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。災害レジリエンス、多様性、民主主義の尊重は、社会・政治的な協働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、3D・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、現代の民主制に対する2重の挑戦である。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ファシリテーション・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が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ー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。

## 質疑応答

### <中村敏久氏への質問>

**大沢真理：** UN Womenの活動としてベトナムの事例が紹介されたが、社会主義国におけるベトナム女性連合（Vietnam Women's Union）は、NGOというより政府機関に近い性格を持つ。そのような国で真に草の根の女性グループが意思決定の場に参画できているのか？

**中村敏久：** これまでDRRに関する国レベルの議論に、女性グループは参加してこなかったのが、ベトナム女性連合の防災プラットフォームへの参加は、ベトナムにおいて重要な第一歩であると考えている。草の根レベルでの、女性の意思決定に関するボトムアップ・アプローチに関しては、防災分野ではないものの、ベトナムのジェンダーに基づく暴力（GBV）の事例を紹介したい。数年前、若い女性たちがGBVに関する大規模な調査を行い、その結果を女子差別撤廃条約委員会（CEDAW委員会）に提出したことで、ベトナム政府に対するCEDAW勧告にGBVに関する法整備が含まれた。



### <李善姫氏への質問>

**大沢真理：** 社会関係資本には大きく3つ（①Bonding social capital、②Bridging social capital、③Linking social capital）あるが、結婚移住女性たちのもつ社会関係資本について整理してみてもどうか。社会科学分野における災害と社会関係資本や社会的信頼に関する研究では、①には負の側面があり、関東大震災時の朝鮮人虐殺のように、結束することで異物を排除する機能があると特徴づけられている。この区別についてどう考えるか？

**李善姫：** 東北の農村コミュニティの社会関係資本は、従来的には結束型（Bonding）ではないかと考える。震災前は、多くのコミュニティが、結婚移住女性たちに同化を求め、多様性が見られなかった。しかし震災後、結婚移住女性たちは自らが新しい移民コミュニティを作り、既存のコミュニティとの橋渡し型（Bridging）や連結型（Linking）といった新しい役割を見出した。これは農村コミュニティが、多様性を持つコミュニティに変わるよい契機になると考える。しかし、震災から6年たった今、結婚移住女性による活動があまりできておらず、大きな変化がない移住コミュニティもある。今後、結婚移住女性たちがコミュニティ内の脆弱な人々を支援できるような教育メカニズムを作っていきたい。結婚移住女性たちが自立できる社会的支援の仕組みも必要だと考える。

### <スティー爾若希氏への質問>

**大沢真理：** 発表にあった「支配的な議論にならないファシリテーション方法についてのガイドライン」に興味深く思った。議論する場の物理的な環境について、本日のような講義形式はクリエイティブで活発な議論をするには最も不向きなのは明らかだが、どのように考えるか？



**スティール若希：** 参加型民主主義の文献では、物理的な空間以上に、実際の審議の過程や言語行為の内容に焦点を当てているが、被支配的なダイナミクスを考えるうえで物理的な空間を考慮にいて考えることは興味深い。円卓や顔を合わせる座り方がより被支配的なダイナミクスである。一方で大学や国連は、教えを与える様式であるが、逃げ出せる（Breakout）スペースを作ることも必要。公式の場で、自分でボタンを押してから話すタイプのマイクを使うと、話すのが苦手な人が発言しづらい場合がある。マイクの使い方、席の配置、トイレ休憩をどう取るかなど、自分で意思決定するエクササイズが必要。このような支配的なダイナミクスは、部屋の中の社会集団だけでなく、ファシリテーターの役割（誰が集まりを召集しているか）にも存在する。

#### ＜その他の質問、コメント＞

**石渡幹夫（JICA）：** ジェンダーと多様性の視点からの意思決定や合意形成に関し、それに伴う課題をどう乗り越えるのか。例えば、インクルーシブで多様性に配慮した意思決定をするとすると時間や予算などのリソースが必要になり、有能なファシリテーターが必要になる。東北の場合、地方自治体は早急に地域を復興させることを求められたため、迅速な意思決定が必要だった。このようなジレンマをどう解決するのか。



**中村敏久：** UN Womenは、各国政府にジェンダー視点に立ったDRRの必要性について説く際、人権と有効性という2つのアプローチを取ることを勧奨することができる。政府は国際的な取り決めに従う義務があるという一方、女性を巻き込むことがより効果的な防災を実現する上で有効であることを説明することが有効である。

**デイビッド（東京大学）：** スティール氏に質問したい。異なる利害関係者が参加する場を仕切るファシリテーターには、どのような資質が必要か？

**スティール：** 話し合いの目的を理解していることが重要である。東北では防潮堤の設置の是非など、政府がすでにアジェンダ（議題）を設定していることが多かった。この場合、合意形成（コンサルテーション）の参加者には、何を議論するのかというアジェンダ（議題）を決める資格がない。政府と住民のコンサルテーションの際に、議題が外部で事前に設定されている場合、民主的な合意形成は難しい。可能であれば、参加型で、そもそもの議題設定からおこなうべきである。



**村山優子（津田塾大学教授、情報処理国際連合 副会長／日本代表）：** ICTへのアクセスに関して、中村氏には災害時の女性について、李氏には多文化の側面から事例を教えてほしい。

**中村敏久：** 男女だけでなく年齢の違いによってアクセスするメディアが異なり、情報の取得にも差がある。例えば、フランスで高温注意報が出た際、高齢女性があまり見ないチャンネルを通じて情報発信したため、注意報が十分に伝わらなかった。ICTはさまざまな人に早期警報や災害補償などに関する情報を届ける重要なツールであると考えている。現在、民間企業とも相談の上、ICTを用いて、ジェンダー・年齢等を考慮した効果的な早期警報の仕組み構築を考えている。



李善姫： 5年前はスマートフォンがなかったが、今はフェイスブックにアクセスできる。一方で、最近のブローカーを通じた国際結婚では、女性が年上の場合が多く、自国でインターネットを使ったことがなかったり、お金がなくてスマートフォンを持てないので使えないという人もいる。

バージニア・マーレー (Public Health England)： UNISDRが最近、2020年までに完了予定である各国の災害リスクアセスメント計画の諮問文書を発表した。この中には、ジェンダー視点から周辺化されていると思われるグループ (Gender Marginalized Group) に関する記述もあるので、コメントがあれば是非教えてほしい

## まとめ

### ● JWNDRR(運営委員)/ JICAシニア・ジェンダー・アドバイザー 田中由美子



ジェンダー不平等や貧困、多様性を無視したDRRに関する計画や意思決定は、潜在的な災害リスク要因 (underlying drivers of disaster risk) となる。合意形成のための審議は、民主的排除 (democratic exclusion) を真剣に受け止めなければ、重要な視点をさらに沈黙させる危険がある。既存の無力化された状態を修正するには、レジリエンス構築と復興のプロセスにおいて、a) 多様なグループの社会関係資本を活用し、b) ジェンダー不平等と貧困を削減し、c) すべての地域社会の意思決定における声/影響を共有することが必要である。

本ワークショップで得られた知見は、市民や利害関係者が、より公平にリスクを分配し、集団的な連帯の中でリスクを管理し、DRRへの参画を保証し、支持することでよりレジリエントな社会となる点を改めて見直す機会となった。

## 5. 閉会挨拶

### ● JCC-DRRおよびCWS Japan代表 小美野剛

本セッションで発表・議論された点を振り返ってみると、私たちの生きる社会は多様性によって成り立っているものであり、本来であればジェンダーと多様性に特殊なフォーカス (焦点) を当てなくても良い社会が望ましいのだと思う。もちろん現実とは異なり、一つ一つの課題にしていねいに向き合い、前向きに解決する姿勢が必要であり、今後とも防災の主流化に取り組んでいくことが重要である。







## II. 登壇者プロフィール

### 堂本 暁子

---



男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表（2011年～）。元千葉県知事（2001～2009年）。参議院議員（1989～2001年）として、ジェンダー、多様性の視点から男女共同参画社会基本法、DV防止法、NPO法などの立法に尽力した。TBS記者・ディレクター（1959～1989年）。元GLOBE（地球環境国際議員連盟）世界総裁（1999年）、元IUCN（世界自然保護連合）副会長（1997～1999年）。東京女子大学文学部卒業。

### 船橋 邦子

---



男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）運営委員。  
NPO法人アジア女性資料センター理事。北京JAC（世界女性会議ロビイングネットワーク）代表。大阪女子大学女性学研究センター教授、和光大学教授（女性学）を歴任。

### 安達 一

---



独立行政法人国際協力機構（JICA）社会基盤・平和構築部長。JICAタイ事務所、カンボジア国開発委員会援助調整アドバイザー、JICA地球環境部水資源・防災グループ長、総務部参事役、地球環境部次長、東南アジア・大洋州部審議役兼次長、社会基盤・平和構築部審議役、JICAカンボジア事務所長を歴任し、2017年より現職、現在に至る。上智大学卒。

### 大沢 真理

---



東京大学社会科学研究所所長・教授。経済学博士（東京大学）、専攻は社会政策の比較ジェンダー分析。ベルリン自由大学、ボッフム大学、アジア工科大学院、ハンザ先端研究所などで客員を務める。2015年4月より社会科学研究所長。近著に、Social Security in Contemporary Japan, A comparative analysis, Routledge /University of Tokyo Series 2011. 『生活保障のガバナンス』有斐閣、2013年。



### 中村 敏久

UN Women NY本部人道支援部所属のプログラム分析官（防災担当）。UN Women NY本部にて、防災に係る政策・コーディネーション・事業実施等を担当。前職の外務省人権人道課、内閣府PKO事務局、ワールド・ビジョン・ジャパンアドボカシーユニット等にて、ジェンダー、女性・子どもの権利等を担当。国際基督教大学教養学部国際関係学科卒、国連平和大学国際公法（人権専攻）修士課程修了。アジア・リーダーズプログラム奨学生。新潟県出身。



### 李 善 姫

東北大学東北アジア研究センター教育研究支援者。韓国ソウル生まれ。1994年来日。博士（国際文化学）。文化人類学専攻。ジェンダー規範とコミュニティという視点からアジアの結婚移住女性の研究を遂行中。主な著作として、『移動の時代をいきる一人・権力・コミュニティ』（共編著、東信堂、2012年）、『復興を取り戻すー発信する東北の女たち』（萩原久美子・皆川満寿美・大沢真理編、共著、岩波書店、2013年）。



### スティーラー 若希

東京大学社会科学研究所准教授。「政治代表性におけるジェンダーと多様性研究会」の共催者。フェミニスト政治思想、多様なシティズンシップ、選挙制度デザインを専門に、日本や比較政治におけるジェンダーバランスの意思決定の場、災害リスク(DRR) ガバナンス、政策プロセスの多様化を目指すカニズムを研究。近著に、「第4章 災害と民主主義・多様性ーリスク・ガバナンスの3次元理論に向けて」大沢真理、佐藤岩夫共編『ガバナンスを問い直すII』東京出版会、2016年。



### 田中 由美子

JWNDRR運営委員、JICAシニア・ジェンダー・アドバイザー、城西国際大学招聘教授。アジアやアフリカにおいて、女性の経済的エンパワメント、人身取引対策、災害とジェンダーなどの分野で国際協力を実践。国連職員などを経て現職。現在国連ウィメン日本協会、ケア・インターナショナル・ジャパンの理事。近著に『「近代化」は女性の地位をどう変えたかータンザニア農村におけるジェンダーと土地権をめぐる変遷』（新評論2016年）。マンチェスター大学経済社会学修士、東京大学国際協力学博士。



### 小美野 剛

特定非営利活動法人CWS Japan事務局長。アジア防災緊急対応ネットワーク（ADRRN）理事兼事務局長、世界人道サミット（WHS）アジア運営委員（RSG）、コア人道支援基準（CHS）理事などを兼務。JCC-DRR（防災・減災日本CSOネットワーク）共同事務局、世界人道サミットに向けたHumanitarian Innovation Forum Japanの運営委員も務める。同志社大学卒業、ブランダイス大学大学院開発学修士。



## List of JWNDRR Board Members JWNDRR運営委員名簿

### Executive Board Members

Akiko Domoto : President, Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction

堂本 暁子 : 男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表

Hiroko Hara : Vice President, JWNDRR; Visiting Professor, Josai International University

原 ひろ子 : 男女共同参画と災害・復興ネットワーク副代表、城西国際大学客員教授

Teruko Ohno : Executive Director, JWNDRR

大野 曜 : 男女共同参画と災害・復興ネットワーク事務局長

### Board Members

Reiko Aoki : Executive Director, Japan Women's Watch

青木 玲子 : JAWW(日本女性監視機構)事務局長

Keiko Amano : President, New Approach to Health and Welfare

天野 恵子 : NPO法人性差医療情報ネットワーク理事長

Kuniko Funahashi : President, Japan Accountability Caucus for the Beijing Conference(Pekin JAC)

船橋 邦子 : 北京JAC代表

Yasuko Hanano : Assistant Professor, St. Margaret's Junior College, Department of Contemporary Communication

花野 泰子 : 立教女学院短期大学 現代コミュニケーション学科 専任講師

Mikio Ishiwatari : Senior Advisor on Disaster Management and Water Resource Management, JICA

石渡 幹夫 : JICA国際協力専門員

Sayuri Kato : Board Director, National Consumer Affairs Center of Japan

加藤 さゆり : 独立行政法人国民生活センター理事

Hana Kobayashi : Consultant, IC Net Limited

小林 花 : アイ・シー・ネット株式会社コンサルタント

Shio Kuwabara : Consultant, Kokusai Kogyo Co.Ltd

桑原 詩央 : 国際航業株式会社海外事業部社会開発 G コンサルタント

Kei Matsuo : Executive Director, Chiba Rainbow Association

松尾 圭 : レインボー千葉の会事務局長

Yasuko Muramatsu : President, Japan Association for Women's Education

村松 泰子 : 公益財団法人日本女性学習財団理事長

Asako Niwa : Japan Association for the Advancement of Working Women

丹羽 麻子 : 一般財団法人女性労働協会

Atsuko Nonoguchi : Researcher, International Development Center of Japan

野々口 敦子 : (株)国際開発センター研究員

Masako Tanaka : Advisor, Japan Women's Watch

田中 正子 : JAWW(日本女性監視機構)顧問

Yumiko Tanaka : Senior Gender Advisor, JICA; Professor, Josai International University

田中 由美子 : JICAシニア・ジェンダー・アドバイザー、城西国際大学招聘教授

Atsuko Usui : Deputy-Director General, Saitama Supporting Center for Regional Evacuees

薄井 篤子 : NPO法人埼玉広域避難者支援センター副代表理事

Fumiyo Yamaguchi : President, NPO Partnership Nagareyama

山口 文代 : NPO法人パートナーシップながれやま代表

Shizue Yamazaki : Kamagaya Gender Equality Promotion Center

山崎 静江 : 鎌ヶ谷市男女共同参画推進センター

Ryoko Yanagibori : Councilor, Network for Women and Health

柳堀 朗子 : 女性と健康ネットワーク評議員

Machiko Yanagishita : Vice President, Pan-Pacific and South-East Asia Women's Association of Japan

柳下 真知子 : 日本パシイワ副代表

(順不同)





Japan Women's Network for Disaster Risk Reduction(JWNDRR)  
2-6-8 Shiba-koen, Minato-ku, Tokyo 105-0011 Japan

男女共同参画と災害・復興ネットワーク/ JWNDRR  
〒105-0011 東京都港区芝公園2-6-8 日本女子会館6階OWL内

Tel & Fax: 03-6435-6355/ +81-3-6435-6355  
E-mail: [saigai.gender@gmail.com](mailto:saigai.gender@gmail.com)  
URL: <http://jwndrr.org/>