

# 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（於仙台）

ポスト兵庫行動枠組（HFA2）に向けて



第3回国連防災世界会議  
2015年3月(於仙台)

2014年6月14日

男女共同参画と災害・復興ネットワーク（JWNDRR）  
及び  
シェリル・L・アンダーソン（Cheryl L Anderson）  
（ハワイ大学社会科学研究所）

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「災害リスク削減における男女共同参画と多様性」円卓会議の議論を受け、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、取り除くように仕向ける。

#### **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:** (世帯ではなく) 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証して、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) を確保する。

**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に、助産師、医師、補助スタッフなど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すべ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の文脈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証する。

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さ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証し、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証する。

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。

**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。

(了)

**背景となる文脈**

2011 年 3 月 11 日に東日本大震災が発生して以来、男女共同参画と災害・復興ネットワークは、男女共同参画の視点から、災害に関する制度の改革や、政策の充実を、日本政府に求める提言活動を進めてきた。その結果、以前よりも女性の視点をすくい上げた政策が増え、一定の前進はあったものの<sup>1</sup>、過去 3 年間の経験が示しているのは、災害リスク削減 (DRR) 政策への包括的なジェンダー主流化は実現しておらず、未だ多くの課題と政策的な乖離が残されている。

「第 2 回国連防災世界会議」において採択された「兵庫行動枠組」(HFA) には、防災、復旧・復興に関わる、あらゆる政策、計画及び意思決定にジェンダー視点に基づいた考え方を取り入れることが必要である、と明記された。しかしながら、災害リスク削減政策にジェンダーに基づいた考え方を取り込んでいる国及び国際機関は 20%にすぎないと 2013 年の報告書は指摘している。この文脈で、「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」に関し、第 56 回 (2012 年) 及び第 58 回 (2014 年) の国連女性の地位委員会 (UNCSW) で 2 回にわたり決議が採択されている。これらの決議では、ジェンダー平等を国、地方 (州、県など) 及び地域 (市、郡など) の災害リスク削減政策に組み込み、女性の参加を保証する政策を策定する義務が明記されている。これら 2 件の国連決議を提案したメンバー国として、日本政府は「災害リスク管理とジェンダー」の分野でリーダーシップを示した。第 3 回国連防災世界会議 (2015 年) の主催国として、日本には国連 CSW 決議の内容をポスト兵庫行動枠組 (HFA2) の合意に積極的に反映させる責務があり、これらの課題について日本がリーダーシップを発揮することが諸外国から期待されている。

日本の女性は、阪神淡路大震災 (1995 年) 及び中越地震 (2004 年) の体験から、貴重な経験と社会的ノウハウを引き出して蓄えるため努力してきた。東日本大震災に先立って制度改革を実現できなかったことは、女性たちがさらにもう一度多重の苦難を耐え忍んだことを意味している。ここから、すべての地域社会において災害後の救援活動において女性が重要な主体であるという教訓を得た。女性が得た貴重な洞察を公共政策立案過程及びリスク削減プログラムに投資すべきであることは、男女共同参画の原則とも一貫している。これらの洞察の上に積み重ね、まだ解決されずに残っている課題を前進させるために、「災害リスク削減における男女共同参画と多様性」円卓会議が 2014 年 6 月 14 日に開催された。これは、第 3 回国連防災世界会議に向けた準備であり、日本の女性だけでなく世界中の女性に共通の経験を引き出そうとする試みであった。

ジェンダー平等と女性のエンパワーメントは、災害による影響の軽減、災害時の対応、復旧・

---

<sup>1</sup> 『災害リスク削減 - 東日本大震災に関する日本の女性の視点』(2013 年、JWNDRR、於東京)

復興を含む、災害リスク削減のすべての過程における基本的原則である。各国政府は、持続可能な開発の責任及び災害の影響からその市民を守るためにジェンダー平等の考え方に基づいて対策を講じる責任を共有している。災害に関するあらゆる段階の政策に、ジェンダー主流化への深い関与及び成功事例を取り入れる必要がある。東日本大震災で改めて確認されたのは、女性たちがその地域社会の中で、被災者のための支援活動において重要な役割を果たしているということであった。こうした営為が地域再生の鍵となってきた。ジェンダー平等により、これらの重要な役割から得られた教訓を、女性が公共政策立案過程及び災害リスク削減戦略にもたらすことが可能になる。

以下の提言は、当ネットワークの3年間にわたる法改正活動、被災地さらに全国の女性団体との連携から生まれた経験の集積に基づくものである。私たちは、東日本大震災から学んだ教訓の成果として、以下の行動をここに提言するものである。これらの洞察及び教訓が、第3回国連防災世界会議で採択されるポスト兵庫行動枠組 (HFA2) 合意に盛り込まれることを願っている。

## HFA 優先事項及び行動

### 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

女性は、災害リスク削減 (DRR) 並びに災害後の復旧及び復興のすべてのレベルにおける意思決定機関の科学技術面の助言者として、またリーダーとして参画する必要がある。

#### メンバー国は、

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、取り除くように仕向ける。

### HFA 優先領域 2: リスク評価

#### 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

土着の性差を考慮した知識体系及び現地知識を活用することにより、災害リスク削減に係る技術、訓練、教育及び公共政策上の効果的な意思決定が強固なものとなる。

#### メンバー国は、

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

災害リスク削減政策及び早期警戒システムは、全住民に存在する多様性のすべての範囲を反映し、生涯過程/年齢、障がいの有無、性的指向、言語の障壁、階級/経済状況、移民、少数民族など、さまざまな背景を持つ人たちのニーズ、視点及び現実を考慮する必要がある。災害時には、統制不能に陥ることにより、力と統制に関連する暴力が、平常時に比べてより頻繁に発生する場合がある。こうした暴力は、レイプ、家庭内暴力、望まない妊娠、及び人身売買の形で発生する。

メンバー国は、

**行動1:** (世帯ではなく) 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証して、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) を確保する。

**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: 教育/文化**

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

災害時及び復旧/復興時の救援活動のリーダーとして女性は重要な役割を全うしてきたにもかかわらず、女性はおしなべて政策立案者からは「脆弱」として、また法的、政策的及び社会的サービスの受動的な「対象」として取り扱われてきた。同様に、男性の役割と現実も、災害後の状況における社会心理的支援のニーズを含め、男性の脆弱さを覆い隠す男女をめぐる固定観念 (ヒーロー、救助隊員など) を超えて評価しなければならない。

メンバー国は、

**行動1:** 女性や少女の強さと災害から回復する力を認識し、彼女たちを災害リスク削減のすべ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の文脈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

政府、メディア及び市民社会は、社会を構成するすべての成員にリスクを伝える上でのパートナーである。脅威への対応は、その能力及び専門知識が基礎となっている。

メンバー国は、

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証する。

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**

提言6: 持続可能な開発を促進する

バランスの取れた生態系は、洪水、干ばつ、ハリケーン、台風、地震、津波などの自然現象からの、災害リスク防止、軽減、対応及び復旧能力を支えている。

メンバー国は、

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

災害の前後において女性が経済的に力をつけるようにすることは、災害から回復する力及び迅速な経済復興の基盤であり、これは同一価値労働同一賃金、男女をめぐる固定観念に囚われない職業訓練、(保育や高齢者介護など) 介護福祉従事者に対する正当な賃金の評価、及び公平な分配を要求する。

メンバー国は、

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証し、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証する。

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: 災害への備えのレビュー/強化**

##### 提言 8: 兵庫行動枠組の実施状況から教訓を得る

兵庫行動枠組 (HFA) には、その一般的考慮事項として「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ことが必要である」と明記されている。しかしながら実際には、日本を始め多くの国でまだ実現するに至っていない。

メンバー国は、

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

(丁)