

災害リスク削減と 女性の参画・エンパワメント —フィリピン及びスリランカの 災害復興支援を事例として—

田中由美子¹
野々口敦子²

要約

ジェンダー視点に立った災害リスク削減（Disaster Risk Reduction: DRR）を進めるためには、災害リスク削減を不平等なジェンダー関係を変革させる機会と捉えることが不可欠である。なぜならば、不平等なジェンダー関係は、女性やその他の不利な立場に置かれた人々の脆弱性の原因となっておりと同時に、そのような人々を災害リスク削減のための意思決定から排除する根本的な要因だからである。女性や社会・経済的に不利な立場に置かれている人々は、災害を予防したり復興するために必要な資源へのアクセスが限られているため、災害リスクに対してより脆弱だとされている。しかし、このような人々は、差別がなく正当に評価され、適切な機会が与えられさえすれば、無力な被災者、あるいは受動的な災害支援の受益者ではなく、自身の経験や知識に基づいて災害リスク削減に向けて重要な役割を果たすことができる。したがって、災害支援にかかわる援助機関は、女性や脆弱な人々のリスクを削減するだけでなく、災害リスク削減で主要な役割を果たせるよう、このような人々の主体性及び選択したことの実現性、意思決定の場への参画を高めることが不可欠である。しかし、実際には不平等なジェンダー関係性の変革まで視野に入れた取組は少なく、被災女性の日常的なニーズを満たす支援に限られているのが現状である。

本研究ではこのような認識に基づき、2015年にフィリピンとスリランカで現地調査を実施した。JICA及び他の援助機関が、両国で過去に実施した、あるいは現在実施中の災害リスク削減に関連する事業について、援助機関による取り組みが、調査対象社会のジェンダー関係に対しどのようなインパクトを与えたのかについて分析した。現地調査の結果からは、ほとんどの事業では女性の主体性を高め参画を促進することは、事業目標としては設定されていなかったことがわかった。むしろ、固定的性別役割概念に基づき、女性は「良き母親」や「良き世話人（ケアをする人）」という前提で事業が計画・実施されていた。ただし例外的にジェンダー役割変革を目指し女性のリーダーシップの向上を目指す国際

¹ 所属：独立行政法人国際協力機構 国際協力専門員（ジェンダーと開発）

² 所属：日本開発サービス 研究員

NGO による取組も見られ、それは女性のコミュニティ防災への参加だけでなく、その他の災害予防・復興活動や意思決定の場への積極的な参画にもつながっていたことが判明した。

キーワード： ジェンダー、脆弱性、災害対応・復興能力、DRR、変革、エージェンシー、実践的ジェンダーニーズ、戦略的ジェンダーニーズ、フィリピン、スリランカ

はじめに

災害に関する社会科学的研究領域においては、過去20年以上にわたり、災害リスク削減（Disaster Risk Reduction: DRR）に関連する調査研究、国家政策、国際的なイニシアティブ等にジェンダー視点を組み込むことの是非が議論されてきた。1989年には、アンダーソン（M.Anderson）とウッドロウ（M.Woodrow）が災害に対する脆弱性（vulnerability）及び災害対応・復興能力（coping capacity）とジェンダーの関連性を踏まえた分析枠組を考案し、更にブレイキー（P. Blaikie）らがリスク理論を基に脆弱性の分析枠組のなかでジェンダーを含む社会・経済・政治的な要因による不平等な力関係を脆弱性の根本的要因として明示した。その後、これらの脆弱性の分析枠組にもとづき、災害に関する脆弱性の議論がおこなわれるようになったが、2000年代に入ると、ターナー（B. Turner）らが提示した新たな分析枠組により、レジリエンス（復元力）が注目されるようになった。また個人だけではなくコミュニティ全体を対象としたプロアクティブな（災害が起こる前に先を見越して行動を起こす）アプローチがDRRに関する議論の中心に代わるようになった。

脆弱性の分析枠組は、脆弱性の原因及び脆弱な社会集団の特定に焦点が当てられてきた（Fordham 2008; Bradshaw 2013）。さらにこの焦点は、ジェンダー、年齢、階級、人種、民族等によって類型化される社会集団に属する人々が、ほかの社会集団に属する人々、また同一社会集団内の人々の間でも、災害から受けるインパクトが異なる点、また脆弱だと考えられる人々でも単に災害の被害者というだけではなく、自律的に災害の予防や復興の役割を担うことができるエージェント³である点に変化してきた（Fordham 2008）。このような視座の変化が、国連安保理決議1325号（女性、平和、安全保障）と関連の6決議⁴、及び仙台防災枠組（2015-2030）に影響を与え、DRRにおける女性の多様性及び女性の主要なアクターやリーダーとしての役割といったジェンダー視点が組み込まれることとなった。

個人及びコミュニティの脆弱性に関する分析枠組は、災害対策を図る上でもジェンダー平等を進める上でも、一定の有効性がある。従来、開発事業から排除されることの多い女性や周縁化（マージナライズ）されている人々は、男性優位社会において権力者の下位に位置付けられており、その従属的な立場が変わらない限り、DRRにおいても主要なアクターやリーダーの役割を果たす機会はない。ブレイキーらは、ジェンダー、年齢、階級、民族、障害の有無等によって構造化された力関係が、人々の脆弱性の根本的要因であることから、あらゆる場に存在するこうした不平等な力関係をより平等なものに変革する必要があるとしている（Blaikie et al. 1994; Hewitt 1997; Phillips and Morrow 2008）。脆弱性の根本的要因は、人々の日常的な生活に根付いた権力構造であり、それによって災害が生まれるともいえる（Blaikie et al. 1994）。従って、社会のあらゆる場に存在する不平等な力関係を変革しなけ

³ エージェントとは、社会的行為をおこなう主体（存在）であるが、セン（Sen 1985）によると、自らの意思で行動し、変革をもたらすことができる人、と定義できる。一方、社会学者のギデنزの構造化理論では、人は必ずしもその人の自由意思のみで行動するのではなく、習慣・慣習、規則等の社会構造にも行動を決められ、それらを変革することもあるが再生産もしている、とされる（Giddens 1984）。

⁴ そのほかの女性・平和・安全保障に関連する国連安保理決議は、1820号（2008年）、1888号（2009年）、1889号（2009年）、1960号（2010年）、2106号（2013年）、2122号（2013年）。

れば、災害リスク削減を目指した活動に女性が積極的に参加し、主体的な役割を果たすことはできないことが、ブレーキーらの脆弱性に関する分析枠組みから読み取ることができる。

災害は、他方で女性や周縁化された人々にとっての機会（チャンス）を提供すると捉えられている（Bradshaw 2013）。政府や援助機関が適切な支援をおこなえば、女性や周縁化された人々は、コミュニティの権力者が従来独占してきた様々な資源について、より公正な再分配に向けて団結して行動を起こすことができると考えられている（IRP 2009; Lipman-Blumen 1984; Morrow and Enarson 1994, 1996; Phillips and Morrow 2008）。一方、災害後の支援活動において、コミュニティに根付いた権力構造に対して適切な対策が取られなければ、災害以前から社会に存在する差別や不平等が再構築、あるいは一層強化される可能性もある。ブラッドショー（S. Bradshaw）とアレナス（A. Arenes）は、政府も市民団体も、災害復興支援において、ジェンダーに基づく役割やジェンダー関係を変革するための取組をおこなっていないと批判している（Bradshaw & Arenes 2004）。つまり、政府も市民団体も、災害を変革のための機会として活用できていないのである。

以上の考察から、災害とジェンダーに関する調査研究では、災害復興あるいはDRRにおいて、女性の日常的なニーズ（実践的ジェンダーニーズ⁵）だけではなく、いかに戦略的ジェンダーニーズ⁶の達成に向けた支援ができるか、またそうした取り組みを通して、女性の主体性やリーダーシップはどのように促進できるかといったテーマを取り上げる必要がある。多くの援助機関は、これまで女性を主要なアクターではなく、被害者や受け身の受益者としてしか認識せず、その認識に基づく支援しか実施してこなかったことから、これらのテーマで調査研究をおこなう意義は大きい。また、その調査結果を通して、女性や周縁化された人々の脆弱性の要因を明らかにすることに加え、女性が災害復興支援事業やDRR関連事業に積極的に参加してリーダーの役割を果たすことからいかに阻まれているかについてもより深く理解できることになる。

こうした考えに基づき、2015年7月（第1次調査）と9月（第2次調査）にフィリピンで、また2015年7月～8月（第1次調査）、及び10月（第2次調査）にスリランカで現地調査を実施した。フィリピンでは、2013年に発生した台風ハイヤン（台風30号）、及びスリランカでは2004年に発生したインド洋大津波等を事例として、各国の政府及び援助機関（JICA含む）がどのように女性や脆弱な人々を支援したかについて、ジェンダー視点からの分析をおこなった。

⁵ 実践的ジェンダーニーズとは、**Practical Gender Needs** のことで、日常生活のなかで男性・女性が対象社会で担っているジェンダーに基づいた役割を果たす上で必要なニーズを指す。例えば、世帯の食料供給者として食料確保、水汲みを主におこなう者として飲料水や生活用水の確保、子育てや生計向上に必要なニーズ等が女性の実践的ジェンダーニーズといえる。

⁶ 戦略的ジェンダーニーズとは、**Strategic Gender Needs** のことで、ジェンダーによって構築化された女性の従属的な立場・地位に基づく役割やジェンダー関係を変革するためのニーズを指す。

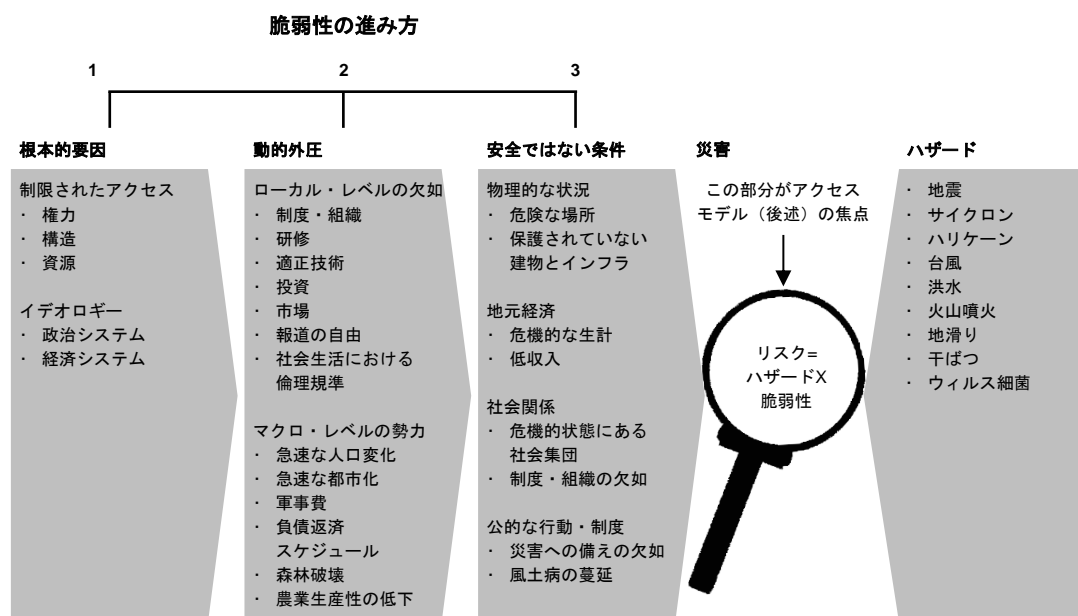
本報告書の構成は、以下のとおりである。第1章では、女性や周縁化されている人々の脆弱性の要因を分析することを目的に、関連する理論・分析枠組として、ブレイキーらによるPAR (Pressure and Release) (ピー・エー・アール) モデルとアクセスモデル、カビール (N. Kabeer) によるエンパワメントの概念、ロシュロウ (D. Rocheleau) らによるフェミニスト・ポリティカル・エコロジーの理論を考察する。第2章では、ジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力に関する実際の調査結果を含む既往研究をレビューする。第3章では、リサーチクエスチョン、調査手法等を含め、調査の方法論について概要を説明する。第4章は、フィリピン及びスリランカで実施した調査結果についてであるが、政府の災害リスクに対する法律や制度の整備状況のほか、調査サイトの住民男女の災害発生前の備え、災害への対応、災害からの復興段階でのそれぞれの体験についてまとめる。また、JICAや他の援助機関による取り組みが、住民男女のジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力にどのような影響を与えたか、震災前の固定的なジェンダー役割やジェンダー関係にどのような影響を与えたかについても考察する。最後に、今後の災害復興・DRR支援事業において、女性の主体性及びリーダーシップを促進するために、どのようなジェンダー視点を組み込むべきかについて提言をおこなう。

第1章 研究の理論・分析枠組

1.1 自然災害のリスク理論

自然災害とは、ハザード (hazard) と人々の脆弱性 (vulnerability) が交差することで生まれる現象である。そのため、全てのハザードが必ずしも災害 (disaster) になるとは限らない (Bradshaw 2013; Flint and Luloff 2005; Oliver-Smith 1998)。脆弱性とは、「損害や損傷を受けやすいこと」と定義され (Blaikie et al. 1994, 9)、人がハザードを予測し、ハザードに対処し、ハザードの影響から元の状態に戻る能力を指す。脆弱性には、社会・経済・政治的な要因が含まれるが、それらにはジェンダー、階級、民族、年齢等が関係し、これらの社会要因によって、人は、自然や社会で発生した出来事で生命や生計が危機に晒される (Adger et al. 2007; Blaikie et al. 1994; Enarson and Morrow 1998)。脆弱性は、ハザードに対する備えと対処に必要な資源と権力が、こうした社会要因により異なる人々の間で不平等に分配されていることに起因する (Blaikie et al. 1994)。

PARモデルは、社会・経済・政治的な要因やプロセスが、いかに個人や世帯の脆弱性を形成し、その災害対応・復興能力を制限しているかを示している。このモデルは、リスクを形成する2つの相反する勢力から構成されるが、1つはハザード現象、もう1つは脆弱性を形成するプロセスである (図1.1.1参照)。PARモデルによると、人々が脆弱であり、ハザードが発生した時のみ、人々は危険な状態に陥る。ブレイキーらは、ハザード現象を発生させる自然要因より、脆弱性の根本的な要因である社会・経済・政治的な要因とプロセスに分析の焦点を当てている。

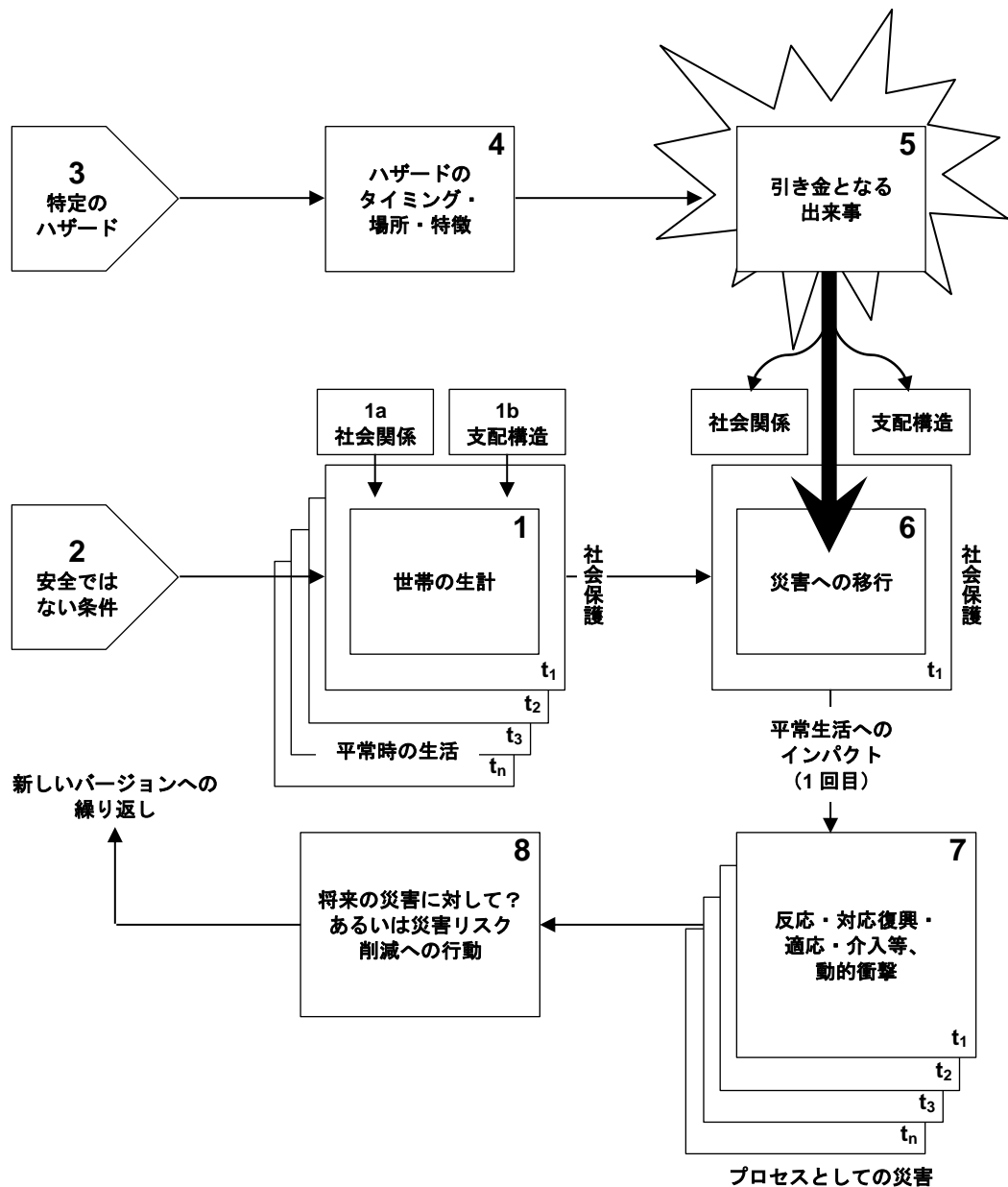


出典： Blaikie et al. (1994) and Wisner et al. (2004, 51)

図1.1.1 PARモデル

PARモデルにおいて、脆弱性の進行を決める要因として、「根本的要因 (Root Causes)」「動的な外圧 (Dynamic Pressures)」「安全ではない条件 (Unsafe Conditions)」が挙げられている。まず、「根本的要因」として、人々の権力、構造、資源へのアクセスの欠如、イデオロギーとしての政治システムと経済システム (の問題) が挙げられている。次に、「動的な外圧」は、当該地域の地域レベルとマクロ・レベルに分けられ、地域レベルで脆弱性に影響を与える要因には、制度・組織、研修、適正技術、投資、市場等の欠如、またマクロ・レベルでは、急速な人口増加、急速な都市化、軍事費、負債への返済、風土病等による影響が含まれている。最後に、「安全ではない条件」には、地形やインフラの状態、当該地域の経済状況 (世帯・個人の危機的な生計・低収入)、社会関係 (リスクにさらされている特定の社会集団等)、公的な制度・アクション (災害への備えの欠如等) が挙げられている。

PARモデルを補足するため、ブレーキーらは、アクセスモデルも構築したが、それは、ワイズナー (B. Wisner) らによりさらに改良が加えられた。ワイズナーらの改良アクセスモデルは、時間の経過とともに、世帯におけるリスクがどのように変化するかを示している (図 1.1.2参照)。この改良アクセスモデルは、社会・経済・政治的なプロセスを通して、世帯の生計・資産が社会の権力構造によって不平等に分配され、結果として世帯の脆弱性が異なることを示している。この考えは、セン (A. Sen) がバングラデシュの事例研究 (1981) のなかで、飢饉は干ばつや食料不足により引き起こされるのではなく、ある社会集団に属する人々に市場や慣習等を通して食料を手に入れる能力がないこと (という脆弱性) が原因となって発生するとした調査結果に基づく (Blaikie et al. 1994; Turner et al. 2003)。つまり、脆弱性の基準は、食料があるかどうかではなく、個人が食料を手に入れられるかどうかなのである。周縁化された人々は、社会・経済・政治的なプロセスによって、食料を全く入手できないか、限られた量の食料しか入手できないのである (Blaikie et al. 1994)。



出典： Blaikie et al. (1994) and Wisner et al. (2004, 89)

図1.1.2 ワイズナーによる改良アクセスモデル

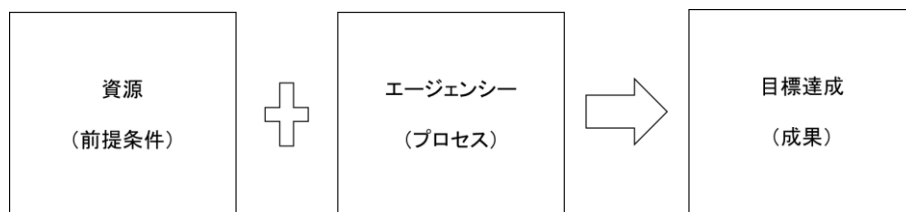
PARモデル及び改良アクセスモデルは、ある人々がリスク状態に置かれる一方で他の人々は置かれないというメカニズムを説明する上で非常に有効的であるが、ジェンダー視点から見ると問題がある。まず、脆弱性の分析は人々の弱点、限界を強調する傾向にあるため (Turner et al. 2003; Wisner et al. 2004)、これにより、人々が決して受け身ではなく、変化をもたらすことができるという事実が忘れられてしまう (Wisner et al. 2004)。一般的には、貧困層や周縁化された人々は、資源へのアクセスが限られており、ハザードに対してより脆弱だと判断されてしまいがちである。しかし、途上国の社会経済的に不利な状況に置かれた階層の女性たちであっても、ハザードから自分たちの生命や生計を守る手立てや戦略は持ち

合わせている (Chowdhury 2001; Mitchell et al. 2007)。ほぼ全ての人々がそうした自己防衛や団結して行動を起こす能力を持っているのである (Wisner et al. 2004)。

次に、改良アクセスモデルは、個人というよりは世帯単位の資源や生計 (収入) へのアクセスに焦点が当てられている。これは、世帯の中で資源が平等に分配されるとする考えに基づいている。センは、家族や世帯を平等な単位として捉えることは適切ではないと強調する (Sen 1990)。それは、同じ世帯内であっても、その権力構造が、誰が何を所有し、誰が何を消費し、誰が何を決めるかを決定しているからである。センの「協力をしながらも対立を含む関係」 (cooperative conflicts) という概念によると、女性・女子は世帯の繁栄や福祉にあまり貢献できていないと、ほかの世帯構成員だけでなく自らも感じ、世帯内において弱い立場に置かれる傾向にある (Sen 1990)。世帯内での交渉力も乏しく、女性・女子は、食料や資源の差別的な分配を受け入れざるを得ない。特に、危機的な状況下でその傾向は強まり、彼女たちはほかの世帯構成員のために自己犠牲を強いられる (Sen 1980, 1990)。

最後に、改良アクセスモデルは、世帯単位の資産蓄積や収入へのアクセスのみを見て、それらに対する権限 (コントロール) を重視していない。センは、自己実現可能能力アプローチ (capability approach) に基づき、人々の自己実現可能能力とは、各個人が自身の福祉、あるいは人生の目標 (何かになりたい、何かをやりたいと自ら考えたもの) を達成するための、複数ある手段や機能の中から選択できる自由や機会の幅によるとしている (Sen 1991)。すなわち、ある人に資源へのアクセスがあっても、その人がその資源をいつ、どのように使うかについて自分で決定できる自由や機会を持っているとは限らず、センは、個人の資源へのアクセスではなく、資源に対する権限の重要性を強調している。さらにいうと、人が主観的な価値観を基にその人の「価値があると思うこと」や目標を設定し、その目標を達成するために種々の選択をおこない意思決定できるかどうかを決めるカギが自己実現可能能力 (capability) あるいはエージェンシー (agency) なのである。

センの考え方と同様に、カビールは、図1.1.3に示すように、資源、エージェンシー、成果の3つを用いてエンパワメントを概念化している。この概念化は、PARモデル及び改良アクセスモデルの弱点を部分的に補っている。カビールは、パワー (power) を「選択することができる能力」、エンパワメントを「変革のプロセス」「以前に比べ、戦略的に人生の選択ができるようになること」と定義している (Kabeer 1999, 437)。カビールは、相関する3つの「資源、エージェンシー、成果」のなかでも、エージェンシーが、人が生活や人生をより良いものとするためにどのような戦略と資源を選択するかを左右するとしている。カビールは、エージェンシーを「自分で目標を決め、それに基づいて行動できる能力」と定義づけている (Kabeer 1999, 438)。彼女は、更に、エージェンシーは意思決定をおこなう権限とも解釈できるが、交渉能力でもあるとしている (Kabeer 1999)。カビールのエンパワメントの概念化に基づくと、個人のリスクに対する脆弱性や災害対応・復興能力は、個人が持つ資源へのアクセスではなく、むしろエージェンシーの度合いによって左右されるといえる。



出典： Kabeer, N. (1999, 437)

図1.1.3 エンパワメントの概念化

1.2 フェミニスト・ポリティカル・エコロジー理論

ロシュロウらによるフェミニスト・ポリティカル・エコロジーは、女性たちの間にも相違点が存在すること、また女性にも災害対応・復興能力があり、環境破壊や自然災害に対して団結して行動を起こす力があることを理解する上で重要な理論である (Rocheleau et al. 1996)。まず、ロシュロウらは、環境破壊や自然災害は、男女それぞれに対してだけでなく、同じ「女性」という集団のなかでも異なる影響を与えるとしている。ロシュロウらは、そのような異なる影響は、不平等な社会、経済、政治的な構造だけによるものではなく、どのように人々が自然、環境と関わっているかにもよると強調する。ロシュロウらは、女性を抑圧される立場の単一の集団 (カテゴリー) としてみなさず、女性が自然や環境に対して持っている経験、責任、関心の差異から女性の多様性を認識するべきだとしている。この考え方は、ジェンダー及び階級 (及びカースト・民族) に基づく役割分業と資源に対する権限の分配が、人が自然とどのように関わるかを決定するとするアガーワルの考えに基づいている (Agarwal 1992)。

フェミニスト・ポリティカル・エコロジーにおいて、ロシュロウらは、3つの要素から構成される分析枠組を構築している。その3要素とは、1) ジェンダーに基づく知識、2) ジェンダーに基づく権利と責任、3) 政治と草の根運動、である。各要素において、ジェンダーに基づく権力構造の分析が強調されている。女性は、女性を従属的な地位に置く権力構造により、ジェンダーに基づく役割を果たすなかで日常的に培った知識 (situated knowledge) が軽視され、資源へのアクセスや権限が限定され、リスクに対してより脆弱な立場に置かれている。一方、この分析枠組は、開発途上国の農村部の貧しい女性たちは不平等なジェンダー関係によって脆弱ではあるが、無力ではなく、彼女たちの自主性を基にほかの女性たちと団結して自分たちの権利と便益のために行動を起こすことができることをよく示している。

第1に、フェミニスト・ポリティカル・エコロジーは、知識やサイエンス (Science) が、いかに力のある社会集団の都合の良いように作られ、正当化されてしまうかということに焦点を置いている。ジェンダー関係は、何が知識として見なされるかに影響を与える (Cope 2002)。実際、生きるための知恵や方策 (サイエンス) の大部分は、途上国の女性たちが掌握している (Rocheleau et al. 1996)。途上国の農村部には、農民たちが実行している複数の環境保護のためのサイエンスが存在する (Rocheleau et al. 1996)。将来的に起こりうる環境破壊や自然災害のリスクに適応するため、農村部の女性たちは土着の知識を活用している

(Agarwal 1992)。しかし、最もよく知られている環境にかかるサイエンスは、「男性」、特に先進国の男性たちに支配されがちである (Braidotti et al. 1994)。こうした男性たちは、女性の日常生活のなかで培われた知識を軽視する (Agarwal 1992, Harding 1987, Rocheleau et al. 1996, Shiva 1998)。

シバ (V. Shiva) は、「第三世界」の女性たちが持っていた自然に関する知識が、近代科学のインパクトの強さで過小評価されてきたと批判する (Agarwal 1992; Shiva 1998)。また、「近代の還元的なサイエンスは、緑の革命を含む開発と同様に、専門家としての女性を排除してきた。そして、同時に自然のプロセスや自然との相関性をサイエンスとして理解し、総合的に知ろうとする方法をも取り除いてしまっている」としている (Shiva 1998, 14)。これは、知ることとおこなうことの区別、そして理想と現実的なサイエンスの区別を示している (Braidotti et al. 1994; Rocheleau et al. 1996)。ハーディング (S. Harding) は、知り学ぶための別の方法は、日々の生活や女性の経験に基づくもので、その方法を通して新たな (異なる) 価値観が生まれるのだということを明確に示さなければならないと訴える (Harding 1987; Rocheleau et al. 1996)。

第2に、ジェンダーだけでなく、階級、人種、文化の差によっても、人々の資源へのアクセスや権限、また世帯やコミュニティでの資源管理に関する責任は異なる (Agarwal 1992; Rocheleau et al. 1996)。ジェンダーに基づく環境への責任や権利は、土地、水、樹木、動物 (家畜) 等の生産資源やその質にも関連する (Rocheleau et al. 1996)。社会的に形成されたジェンダーに基づく役割分業により、男女がアクセス・権限を持てる資源も異なる傾向にある (Agarwal 1992; Reed and Mitchell 2003)。ジェンダーによる資源の分配は、単に男女間にアクセスでき権限のある資源の種類や量に差があるだけでなく、資源、そのために必要な生産資材、結果としての生産品、資産の質や価値にも差が出ることを示唆している (Rocheleau et al. 1996)。従って、ジェンダー関係により男女間で役割や資源が異なるメカニズムは、一方向だけでなく、性別で分けられた役割や資源によって不平等なジェンダー関係が更に強化されるともいえる。

最後に、フェミニスト・ポリティカル・エコロジーは、途上国の農村部の貧しい女性たちが、外部の支援を待つだけの環境悪化や災害の被害者ではなく、問題解決や変革のために自ら考え、行動を起こす主要なアクターであることを強調している。これは、アガーワルの「女性、特にインド農村部の貧困世帯の女性たちは、ジェンダー視点から見て、環境悪化の被害者であるが、他方、環境保護の運動に積極的に参加するアクターでもある。彼女たちの積極的な参加により、そうした運動のなかにジェンダー視点、つまり別の見方を組み込む必要性、重要性が示されている」とする考えに基づいている (Agarwal 1992, 119)。

開発途上国の女性たちが、実際、環境運動 (activism) に参加していることは、多くの貧しい女性たちが、環境や経済危機によって生計に更なる制約を受けているという事実を反映している (Rocheleau et al. 1996)。これは、政府や国際機関がこうした周縁化された人々の生計や生態系を維持するというニーズをあまり優先していないことが大きく影響している。もし、途上国の農村部の貧しい女性や周縁化された人々が自ら声をあげなければ、誰も彼

女・彼らのために代弁はしてくれない。そうすると、女性や周縁化された人々は、経済問題あるいは環境問題に直面する度に更なる危機に陥る。女性や周縁化された人々が環境やその他の運動に参加することは、女性や周縁化された人々のエージェンシーの向上やエンパワメントに繋がり、女性や周縁化された人々が主要なアクターであるという新たな認識を社会にもたらすのである（Reed and Mitchell 2003; Rocheleau et al. 1996）。

第2章 ジェンダーと災害に関する既往研究

2.1 ジェンダー視点から見た災害に対する脆弱性に関する新しい概念

ジェンダーと災害分野の議論の焦点は、女性の脆弱性から女性の災害対応・復興能力へ、さらに女性間の多様性へと移行してきた (Philipps and Morrow 2008)。一方、脆弱性に関する枠組や理論は、ジェンダーに基づく脆弱性により、男女がいかに異なる形で災害を経験するかについて深く理解するために有効的である (Philipps and Morrow 2008; Hewitt 1997)。しかし、脆弱性の枠組や理論は、女性が脆弱であることを強調するが故に、女性が外部の救援支援を受け身で待つだけの災害被害者であるかのような、また女性は皆同一であるかのようなイメージに導く傾向にある (Bradshaw 2013; Hewitt 1997)。しかし、女性は、ジェンダーだけでなく、階級、カースト、人種、民族、年齢、障害の有無等によっても抑圧されているため、全ての女性が同じように脆弱なわけではない (Bradshaw 2013; Philipps and Morrow 2008)。従って、ジェンダーと他の要因が交差しながら、資源や権限の分配を含め脆弱性及び災害対応・復興能力がどのように形成されているかを理解することが重要である (Philipps and Morrow 2008)。

近年の災害分野の既往研究では、「人々に足りないもの、人々にできないこと」ではなく、むしろ「レジリエンス」、「災害にレジリエントなコミュニティ」の分析が注目されるようになってきた (Bradshaw 2013, 12)。ブラッドショーが強調するように、コミュニティは必ずしも住民間に団結をもたらす平等な場ではなく、構造化された権力階層により、むしろ不平等な場である (Bradshaw 2013)。類似の社会経済的な背景を持つ人々から構成される社会集団のネットワークとは違い、異なる関心やニーズを有する人々から構成される社会やコミュニティでは、包括よりも排除が生まれる傾向にある (Massey 1994; Philipp and Morrow 2008; Young 1986)。すなわち、コミュニティがすべての人にとって平等であると捉えたり、コミュニティ内の権力構造を深く考慮することなく、コミュニティが容易にレジリアントになれると見なすことは問題である。エナソンとモロー (E. Enarson & B.H. Morrow) が示唆したように、国家レベルから末端まで全てのレベルに存在する力の不平等、またジェンダー関係を含め身近な関係性のなかでの力の不平等は、災害、脆弱性、災害対応・復興能力を理解する上でカギとなる (Enarson and Morrow 1998)。

災害復興に関して、新たに提唱されるようになった概念である「ビルド・バック・ベター (build back better)」は、ジェンダー視点から見ると、変革のための機会とも捉えられる (Bradshaw 2013)。バーン (B. Byrne) とバーデン (S. Baden) は、災害は被災した人々の生活を根底から変えるが、反対に変革の機会にもなり得るとしている (Byrne and Baden 1995)。一方、災害によって、災害前から存在する権力構造や不平等が露呈し、その権力構造や不平等が再構築、あるいはより強化されることもある (Blaikie et al. 1994; Enarson and Morrow 1998)。しかし、ブラッドショーによると、災害の復興段階には機会があり、その機会にはインフラ等で物質的な状況を変えるだけでなく、社会・経済・政治的な状況を変えるための機会も含まれる。つまり、人々の生活条件を変えるだけでなく、そうした生活条

件を形成し、再構築している背景そのものも変革する機会であるとしている (Bradshaw 2013)。

上記のブラッドショーの考えに基づくと、「ビルド・バック・ベター」には固定的な性別役割分業や不平等なジェンダー関係を変革するための機会も含まれるといえる (IRP 2009)。しかし、政府、外部機関、マスコミ等による災害復興段階の不適切な介入により、固定的な性別役割分業や不平等なジェンダー関係は再構築、あるいは悪化することもある (Anderson 2011; Bradshaw 2013; Phillips and Morrow 2008)。ブラッドショーは、女性は災害直後から復興に向けて積極的に貢献しているが、救済者としてではなく補助者としてしか捉えられていない。また女性が母親であることから、受益者、あるいは介護者としてしか見なされないと訴える (Bradshaw 2013)。さらに、多くの災害復興支援事業では、女性のための新しい役割が作られるが、ジェンダー関係はほとんど注目されず、女性たちの日常的なニーズ、つまり実践的ジェンダーニーズのみに焦点が置かれていると批判している。また、事業を通して、家族のニーズが充足されたかどうかについては重視されるものの、女性だけがなぜ家族のニーズを満たす責任を担うのかについては疑問視されないままであるとしている (Bradshaw 2013)。

女性が災害後の貧困削減事業に参加しても、女性の社会経済状況が必ずしも改善されるわけではない (Bradshaw 2013)。これは、そうした事業では、固定的な性別役割分業やジェンダー関係に対策を講じることなく、貧困対策にかかる新しい役割を女性に担わせるだけだからである (Bradshaw 2013)。不平等な力関係を変革しなければ、女性が新しい役割を担い、新しいジェンダー関係を築く機会はない。

災害後の介入で新しい枠組として、生計アプローチがある。これは、脆弱性が貧困と同等に見られることが多く、経済的な生計向上が多くの国際開発機関の開発概念のキーであることにも要因がある。(Bradshaw 2013)。もし個人や特定の社会集団が経済的に貧しい場合には、社会・経済・政治的な出来事に対してもより脆弱になる傾向がある (Bradshaw 2013)。マイクロファイナンスによる融資は、しばしばこうした人々の生計を「ビルド・バック・ベター」するための約束された解決策として考えられる。しかし、ラブキャンプ (W. Lovekamp) は、「理論的には、マイクロクレジットの融資は、女性の世帯内での自主性や意思決定権を伸ばし、社会的な関係を促進し、余剰の収入を稼ぎ経済的立場を高めることで、女性がエンパワーする。しかし。。。こうした融資は、貧困と借金のサイクルを強化し、将来の災害に対する脆弱性をより強めることにもなり得る」と反論する (Lovekamp 2008, 103)。

同様に、バングラデシュでは1998年に発生した大洪水以降、多くの女性たちがなおマイクロファイナンスの借金の返済に苦勞しており、借金返済の方法は別の人から更に借金するか他に方法がない状況である (Bradshaw 2013)。これは、単に金融資源にアクセスがあることだけでは、脆弱な女性たちが貧困と借金の悪循環から抜け出す最終かつ有効的な手段になり得ないことを露呈している。

社会保障の一環として、条件付き現金トランスファー (Conditional Cash Transfer: CCT) というサービスが中南米をはじめとする中所得国に導入されている。CCTの事業では、現金

が女性を通して支給される。世界銀行によると、女性を通じた資源分配はより効率的な方法とのことである。女性は、研修に参加し、母親や介護者として子どもの健康、教育、栄養面で役割を担うことを条件に現金を受け取ることができる（Bradshaw 2013）。従って、CCTは、世帯内の不平等な力関係を破壊することも女性のエンパワメントを促進することもなく、女性に対して、従来の固定的なジェンダー役割に加えて、貧困削減や社会保障のために新たな役割の負担を負わせているに過ぎないという批判もある（Bradshaw 2013）。

2.2 脆弱性及び災害の分類

ブレイキーらが提唱したPARモデルでは、人々の脆弱性を強める「動的外圧（Dynamic Pressures）」として政府の法・制度の不備をあげている（Blaikie et al. 1994）。しかし、ブラッドショーも同様に政府の制度面の問題等に注目している（Bradshaw 2013）。ブラッドショーが着目する点は、1) 地形、場所、2) 避難誘導等の災害対応に関する制度の欠如、3) 避難を強制する法律の欠如、4) 住民の避難に必要な輸送費用の不足、5) 住民が避難中、自宅での盗難被害を心配しなくても良い警察の防犯体制の欠如、6) 政府への不信感、自分は自分で守るという文化的な考え方、の6点である（Bradshaw 2013）。

災害は、表2.2.1及び表2.2.2で示す通り、災害が発生するタイミング（スピード）、及び段階によって分類されることが多い。まず、地震や地滑り等の急に発生する災害では、避難のために早期警報はほぼ出せない。同様に、ハリケーンや洪水も、人々が備え、避難するための猶予は限られている。一方、干ばつ等の災害は、相対的に時間をかけて発生する。次に、災害は、表2.2.1で示す通り、複数の段階に分類されることが多い。この分類方法に基づき、第4章ではジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力に関する調査結果を考察する。フォザーギル（A. Fothergill）は、表2.2.1で示す通り、備えの段階について、1) リスクに晒されている状態、2) リスク感覚、3) 備えの行動様式、4) 警報の呼びかけ及び対応、と更に細分化している（Fothergill 1998）。

表2.2.1 発生タイミング別の災害

即時発生		時間をかけて発生
相対的に予測可能	予測困難	
台風	地震	干ばつ
サイクロン	地滑り	飢饉
ハリケーン	洪水	

出典：筆者作成

表2.2.2 災害の分類

研究者	ドレーベック Drabek (1986)	フォザーギル Fothergill (1996)
災害の分類	<ol style="list-style-type: none"> 1. 備え 2. 対応 3. 復興 4. 防災 	<ol style="list-style-type: none"> 1. リスクに晒されている状態 2. リスク感覚 3. 備えの行動様式 4. 警報などの呼びかけ及び対応 5. 身体的な被害 6. 精神的な被害 7. 緊急対応 8. 復旧 9. 復興

出典： Drabek (1986) and Fothergill (1996, 12)

2.3 災害が持つジェンダーに関する意味合い

2.3.1 備え及び対応段階におけるジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力

災害に対する備え (preparedness) の段階を考察すると、貧しい人々は選択の余地なく、災害が頻発する危険な地域に居住している場合が多い (Blaikie et al. 1994)。ジェンダーに基づく固定的性別役割分業のため、貧困女性は貧困男性に比べ環境ハザードのリスクに晒されている。チョードリー (M. Chowdhury) は、バングラデシュの洪水発生地域、通称チャール (Char) と呼ばれる川の中州地帯で実施した事例研究で、男性住民は日中チャールの外で日雇労働に従事しているが、女性住民はいつも自宅にいるためリスクがより高いとしている (Chowdhury 2001)。1991年にバングラデシュで発生したサイクロンについて、キャノン (T. Cannon) 及び池田は、女性が、非識字、移動の自由の制限、パルダ (男女隔離の慣習) 等により、サイクロンの事前情報、特に避難に関する情報へのアクセスが限られていたことを強調している (Cannon 2002; Ikeda 1995)。同様に、厳しい文化的な規範により、女性は男性家族が避難の決定をし、自分たちを避難所に連れて行ってくれるのを待たなくてはならなかった。

自然災害が発生すると、女性は、死者数、負傷者数等でも示される通り圧倒的に被害を受ける傾向にある (Demetriades and Esplen 2008; Fothergill 1998; MacGregor 2010)。これは、概して女性が体力的に弱いほか、ジェンダーによる固定的性別役割分業や文化的な規範・制度によるところが大きい。1991年に発生したバングラデシュのサイクロンでは、犠牲者の90%が女性と子どもだったと推定されている (Cannon 2002; Ikeda 1995; Khondker 1996)。バングラデシュでは、サイクロンや洪水の早期警報の情報は、公的な場所で男性から男性に伝えられ、女性には直接届かないことがほとんどで、これが男性に比べ女性の方が多く死亡している要因のひとつといえる (Skutsch 2004)。同様に、2004年にインドネシア、インド、スリランカ等を襲ったインド洋大津波では、多くの女性が亡くなった (Oxfam 2005)。キャノンは、バングラデシュの犠牲者数に女性がより多く占められているのは、女性が災害前から健康状態や栄養状態が悪く、その結果として相対的に体力が弱いことが関連しているとしている (Cannon 2002)。2004年の津波で、スリランカでは、男性の多くは既に漁に出ていて難を逃れたが、その妻たちは自宅で朝食の準備をしていて流された (Oxfam 2005)。

スリランカのムスリムの女性は、スカーフをかぶらずに家を出て移動することが恥ずかしく避難が遅れた (Rosa 2005)。同じくスリランカの津波の際、普段着用しているサリーや泳げないことが、女性の避難の妨げとなった (Rosa 2005)。これは、バングラデシュの洪水でも同様である (Cannon 2002; Demetriades and Esplen 2008)。

2.3.2 復興段階のジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力

災害対応及び復興段階 (recovery and reconstruction) では、女性はその貢献が無視されがちであるが、実際は家族への食料の供給者や介護者として重要な役割を果たしている (Fothergill 1998)。ボリン (R. Bolin) らは、マスコミが、繰り返し女性が赤ん坊を抱えて絶望で泣き崩れている姿を映し出すことで、女性の被害者としてのイメージを固定化していると批判する (Bolin et al. 1998)。救援活動に携わったバリ (S. Bari) は、バングラデシュの貧しい女性たちがいかにサイクロンに対応し、その災害から復興する能力があるかについて次のように語っている。

貧困に立ち向かうことは、通常、女性にはより大変なことなので、サイクロンや高潮は女性に更なる負担を強いた。彼女たちの夫や男性家族は、収入源である漁に必要な機材を失い、子どもたちは亡くなり、自宅や持ち物は流された。しかし、それでも一日の終わり、家族のために料理をしたのは女性であり、母親であった。救出活動を通して私は見た、女性が最初に立ち上がるのを。家を建てるため木片や竹を集めたのも女性たちだった。女性たちは、子どもの世話も食料不足にも慣れている (Bari 1992, 58)。

これは、女性が単に災害被害者ではなく、災害に対応し災害から復興する能力を持ち合わせたアクターであることを明示している。

バリが示すように、女性は食料や資源の供給者、また介護者として圧倒的に労働を提供しているが、それは目立たず無報酬の傾向が強い (Demetriades and Esplen 2008; Fothergill 1998)。洪水後は、飲料水が不足し水汲み労働がより困難になるが、その責任を主に担っている女性はそれで更に負担を負うことになる (Cannon 2002, Faisal and Kabir 2005)。こうして女性の仕事が増えることで、女性は男性以上にストレスを抱え、それは生計向上活動をおこなう妨げにもなる (Demetriades and Esplen 2008; Kumar-Range 2001)。しかし、女性の食料供給者や介護者としての役割は、災害前の役割の延長線上にあり、またそれらの役割は家庭というプライベートな場所で果たされることもあり、女性のこうした自己犠牲は当然と捉えられるか無視される傾向にある (Bradshaw 2001, 2003; Fothergill 1998)。

女性の被災者は、無報酬の仕事が増え収入を得る機会が限られることで、彼女たちの経済的に不安定な状況は悪化し、夫に依存する傾向が強まる (Bradshaw 2001, 2013; Demetriades and Esplen 2008)。バングラデシュの洪水による収穫物や家畜の損失は、多くの女性が加工食品の生産、牛の飼育、養鶏などに生計を依存していたため、こうした女性に圧倒的に大きな影響を与えた (Baden et al. 1994)。家を失うことで、元々自宅で小さな家内ビジネスをし

ていた貧しい女性たちは、収入、仕事場、そして生産に必要な道具を失った (Enarson 2008; UNDAW 2004)。男性とは異なり、こうした女性たちは家事をしなくてはいけなかったり移動の自由が限られていたりして、家の外での仕事を見つけづらい (Kumar-Range 2001)。ニカラグアで発生したハリケーン・ミッチの後に実施された調査結果によると、多くの被災女性たちは介護者としての役割を優先させたため、男性のように早く災害前の生産活動に戻っていくことができなかった (Bradshaw 2001)。その結果、生産活動や生計向上活動に従事する女性の数も男性と比べ減少した (Bradshaw 2001)。

災害後に女性が直面する最も深刻な問題のひとつは、あらゆる形態の暴力である。災害時、女性はよりトラウマや不安を経験する傾向にあるが、男性はアルコールに依存する傾向にある (Fothergill 1996; Philipps and Morrow 2008)。男女間の力の不平等とこのアルコール依存が合わさり、男性は平常時より一層妻に暴力を振るうようになる。ゲレス (R. Gelles) は、ハリケーン・アンドリューの後、妻に対する家庭内暴力の件数が増えたと報告している (Gelles 1995)。ブラッドショーも、ハリケーン・ミッチの女性被災者たちは、社会的な汚名 (stigma)、夫への経済的依存、夫に捨てられることへの不安等の理由から、夫の暴力に対抗することができなかったとしている (Bradshaw 2001)。さらに問題なのは、避難所で障害のある女性のために特別な安全スペースが確保されていない場合、障害のある女性は性的ハラスメントや暴力の被害を受けやすい (Philipps and Morrow 2008)。

女性の婚姻形態は、女性が災害から経済的に復興する上で影響を与える要因となる (Bradshaw 2013)。津波後、スリランカの家父長制社会では、多くの寡婦は、亡くなった夫が元々法的に所有していた財産を取り戻すことができなかった (Oxfam 2005; Rosa 2005)。それは、夫の男兄弟、あるいは親戚が財産相続の権利を主張し、寡婦たちは排除されたからである (Oxfam 2005; Rosa 2005)。津波後、寡婦たちは、家族の登録等が戸主である夫の名前のみでおこなわれていたため、自分たちの名前を確認する手段が提示できず、支援金や食料支援を受け取ることも困難であった (Oxfam 2005)。同様に、アフリカの飢饉の後の緊急支援では、男性世帯主世帯が食料支援のモデルと想定されていた (Bolin et al. 1998)。こうした緊急支援は、女性世帯主や寡婦、及び夫と別居した女性たちに特別な配慮をすることを怠りがちである (Bolin et al. 1998)。

2.3.3 防災及び備え⁷の段階におけるジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力

防災段階、あるいは今後起こりうる災害リスクに対する備えの段階において、女性は公的な場所で執りおこなわれる災害リスク削減 (DRR) 事業の計画段階から排除される傾向にある (Khondker 1996)。しかし、女性は日々の生活での実践やグループ活動を通して、災害に対応、復興する力を培っている。バングラデシュでの事例研究で、チョードリーは、女性が持つ伝統的あるいは固有の知識やテクノロジーが、環境管理や生計を維持する上で極めて重要な役割を果たしていることを示している (Chowdhury 2001)。例えば、こうした女性

⁷ ここでの「備え」は、大きな災害を経験した後、次に発生するかもしれない災害リスクに対してどのように備えているかを意味する。

たちは生ごみでコンポストを作り、豊かな土壌を作ることで食料不足を改善したり、洪水前は家畜のために飼料を確保し、強風から家を守るために植樹したり土壌をより安定させるために早生種の苗木を植えたりして備えている (Chowdhury 2001)。

気候変動により、特に女性農民は金銭的な問題や伝統的なジェンダー規範が障害となって、効果的に適応することに困難を感じている。ミッチェル (T. Mitchell) らは、予測不能な降雨パターンと減少する降雨量に苦勞しているネパールのバルディア県の女性農民の話を引用している。

私は、オフシーズンの野菜やバナナを栽培している。こういった作物は、コメに比べ、洪水や干ばつに影響を受けにくい。私は、キッチンガーデンで野菜を栽培し販売を始めた。作柄の不良のリスクを減らすためには、作付け様式を変える以外に方法はない (Mitchell et al. 2007,12)。

ミッチェルらは、さらに豪雨や干ばつ等の異常気象がすでに見受けられるネパールで、女性農民たちが直面している困難を紹介している。調査に参加した女性農民のなかには、苗床の準備の方法を変え、地元の状況に合わせた作柄(地元の種子とハイブリッドの種子の混合)を選ぶことが、気候変動への適応に役立っていると回答した者もいた。しかし、ハイブリッドの種子は高価であり、作柄によってはさらに手作業の労力を要するため、女性農民にはより負担がかかっている。ハイブリッドの種子は知識と技術を要するため、非識字あるいは教育をあまり受けておらず、新しい技術を習得するために必要な情報へのアクセスや研修に参加する機会が限定される女性には制約となる。

調査に参加したネパールの女性農民のなかには、何をするにも資金の調達に障壁として残ると回答した者がおり、例として手作業の労力を要するテクノロジー、多様な作物の栽培や混作、販売しやすい作物や洪水や干ばつに強い作物への変更、灌漑施設への投資をあげている (Mitchell et al. 2007)。ほかの女性農民は、生計手段の多角化を図るために農業普及員、獣医師、技術訓練が必要だと認識している (Mitchell et al. 2007)。一方、アガーワルは、自身のインド北部の住民林業事業の調査で、女性の隔離 (パルダ) や移動の制限といった文化的な規範が、女性農民が農業普及員 (ほぼ全員が男性) と接することや、村外での泊りがけの訓練プログラムに参加することの妨げとなっているとしている (Agarwal 2001)。

女性には、災害対応・復興能力や気候変動への適応能力があり、実際貢献もしているが、DRRにおける女性の潜在的な役割やリーダーシップは無視されがちである。ブヴィニック (M. Buvinic) は、ハリケーン・ミッチの後、ホンジュラスのラ・マシカでは死者が出なかった理由として、女性が訓練を受けて早期警報を担当したからではないかと示唆している (Buvinic 1999)。更に、セラットヴィナス (C. Serrat Vinas) によると、1985年のメキシコ市地震の後、女性たちは非常に積極的にコミュニティの組織化を図り、強制移住には抵抗し、住宅問題に対して運動も起こした (Momsen 1991; Enarson 2008; Serrat Vinas 1998)。以上のことから、女性を受け身の受益者とする固定的なイメージを壊し、災害復興の取組を通して女性の役割を変えていくことが重要であるといえる。

第3章 調査方法

3.1 調査の目的及び調査サイトの選定

本報告書の冒頭で述べたように、女性・平和・安全保障に関する国連安保理決議1325号（200年）⁸、同1820号（2008年）⁹、及び他の関連決議に基づき、日本の政府開発援助（ODA）を実施する国際協力機構（JICA）では、アジア、アフリカ、中南米地域などを対象として、災害復興支援や平和構築支援において、ジェンダーの視点に立った国際協力を実施してきた。

その一環として、2015年3月から2016年12月まで、米国ワシントンDCに拠点を置くジョージタウン大学女性・平和・安全保障研究所（GIWPS）とともに、ジェンダーと災害リスク削減（DRR）及びジェンダーと平和構築に関する2分野の共同研究を実施した。そのなかで、JICAのジェンダーとDRRの調査チーム¹⁰は、フィリピンとスリランカで現地調査を実施した。フィリピンでは、2015年7月（第1次調査）と10月（第2次調査）に、またスリランカでは2015年7月～8月（第1次調査）と10月（第2次調査）に実施した。

現地調査の主な目的は、ジェンダーに基づく脆弱性や災害対応・復興能力を含め、災害とジェンダーの関連性を考察することであった。また、JICAや他の援助機関が実施した災害復興支援事業やDRR支援事業を参考に、女性の積極的な参加やリーダーシップの制約要因、あるいは促進要因を特定することも目指した。調査サイト特有のジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力に着目しながら、将来のDRR事業の計画に反映させるべく、JICA及び他の援助機関の事業からキーとなる教訓を抽出することも目的とした。

上記の調査目的に対し、JICAのほとんどの災害復興支援事業及びDRR関連事業は、損壊したインフラの再建事業や防災を目的とした新たなインフラ建設事業に限られていた。コミュニティでのDRR活動に焦点を当てた事業は、フィリピンとスリランカで実施された事業も含め数件しかなかった。まず、JICAは、フィリピンのレイテ島及びサマル島の一部で2014年から「台風ヨランダ（ハイヤン）災害緊急復旧復興支援プロジェクト」を実施している。このプロジェクトで、JICAは台風ハイヤン（2013年発生 of 台風30号）によって損壊した道路や学校の補修をすること、市・町レベルで専門的なハザード・マップを作成すること等を目的としている。JICAが作成したハザード・マップを基に、対象の市・町は土地利用計画を作成し、コミュニティ・レベルのハザード・マップを将来的に作成することが期待されている。加えて、JICAはこのプロジェクトのなかで、「クイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）」として合計22件の小規模ではあるが短期間で開始できる支援事業を実施

⁸ [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/1325%20\(2000\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/1325%20(2000))
（最終アクセス 2015 年 12 月 22 日）

⁹ [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/1820\(2008\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=s/res/1820(2008))
（最終アクセス 2015 年 12 月 22 日）

¹⁰ フィリピン及びスリランカの現地調査を実施した JICA の調査団は、田中由美子（JICA 国際協力専門員）及び野々口敦子（（株）日本開発サービス主任研究員）から構成される。小林秀弥 JICA 企画部参事役は、スリランカの第 1 次現地調査の一部に参加した。また、フィリピンの現地調査では Ms. Kasheana Alexa Yillarama が通訳として参加した。スリランカの現地調査では Mr. Mohideen Nowzath が第 1 次、第 2 次調査の通訳として、また Mr. Christine Croos 及び Mr. Sasanka Mendis が第 1 次現地調査の通訳として参加した。

した。そのなかで被災者、とりわけ女性の生計向上を目指すQIPsにおいては、全体で15の女性組織に属する約240人の女性メンバーたちを対象に生計向上支援をおこなった。それらは、災害前のビジネスを再建し、さらにビジネスの規模を拡大することを目指したものであった。このようなQIPsを通して、JICAは、女性組織に対して、女性組織が従事する生産・加工に必要な資材、道具、建物等を供与した。

次に、2004年に発生したインド洋大津波以降、JICAはスリランカの津波被災地域に対し様々な支援をおこなった。損壊したインフラの再建に加え、日本政府及びJICAは、津波で家を失くした東海岸（アンパラー県とトリンコモラー県の一部）の住民を対象に支援をおこなった。無償資金協力事業を通し、日本政府は、スリランカ政府と協力の下、トリンコモラー県クッチャベリ郡イクバルナガル村に新たに建設した日本スリランカ友好村（JSFV）に復興住宅を建設し供与した¹¹。

JICAは、トリンコモラー県とアンパラー県の日本スリランカ友好村（JSFV）及びその周辺において、2006年から2009年、技術協力プロジェクト「北東部津波および紛争被災地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト」（通称T-CUP: Tsunami and Conflict-affected Community's Upliftment Project）を実施し、女性組合のアプローチを導入し、女性を対象に生計向上事業の支援をおこなった。女性組合の主な活動は、貯金・マイクロファイナンス活動であり、ローンを借りた女性及び女性の家族が日々のニーズを満たし、生活レベルを改善できるようになることが目指された。

JICAのコミュニティでの災害復興支援事業やDRR支援事業は、フィリピン及びスリランカで実施されたこれらの事業に限られることから、本共同研究の現地調査では、ほぼ自動的にこれらの2事業を選定することとなった。

3.2 リサーチクエスチョン

フィリピン及びスリランカでの現地調査は、脆弱性及び災害対応・復興能力という点で、災害とジェンダーの関連性を特定しまとめることを目的におこなわれた。この目的の達成のため、主要なリサーチクエスチョンとして、「JICAは、将来の復興支援事業やコミュニティのDRR支援事業を計画する上で、女性が将来の災害から大きな被害を受けるのを防ぎ、主要なアクターやリーダーとしての役割を促進するために、どのようなジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力に重点を置く必要があるか」が設定された。このリサーチクエスチョンの答えを見出すため、更に具体的なクエスチョンも以下の通り設定された。

- 1) 事業が実施されたサイトにおける災害の備え、対応、復興、防災段階におけるジェンダーに基づく脆弱性の特徴は何か
- 2) 事業が実施されたサイトにおける災害の備え、対応、復興、防災段階におけるジェンダーに基づく災害対応・復興能力の特徴は何か

¹¹ 日本スリランカ友好村は、他にトリンコモラー県コネサプリー村、アンパラー県ヒジラナガル村にも建設された。

- 3) 脆弱性及び災害対応・復興能力は、異なる社会集団に属する女性の間でどのような違いがあるか。またその違いを生む要因は何か。
- 4) JICA事業では、そうした女性の脆弱性をどのように認識し対応したか、あるいは認識をせず対応をしなかったか。その主な理由は何か。
- 5) JICA事業では、コミュニティでのDRR活動のために、女性の災害対応・復興能力がどのように認識され活用（促進）されたか、あるいは認識をされず活用されなかったか。その主な理由は何か。
- 6) 女性の脆弱性を改善しつつ、女性のエージェンシー、リーダーシップ、エンパワメントを促進するために効果的、あるいは非効果的な取り組みは何か。
- 7) JICA事業は、女性が過去の災害から復興し、コミュニティでのDRR活動に積極的に参加し、エージェンシー、リーダーシップ、エンパワメントを醸成する上でどのように貢献したか、あるいは貢献できなかったか。

3.3 調査アプローチ

上記の通り、現地調査の主要な目的は、他の要因との関係性において、ジェンダーが災害リスクに対する人々の脆弱性及び災害対応・復興能力をどのように形成するかについて理解することであった。この調査は、調査サイトの状況に沿った固有のものであるが、他の地域や国に当てはめることが可能な調査結果も含まれていると考える。この調査では、地域に固有の状況や文脈などを考察することに優位性がある事例研究のアプローチを採用することとした。

この調査で焦点を当てた事例は、主に2つの調査サイトである。第1に、2013年の台風ハイヤンによって大きな被害を受けたレイテ島及びサマル島の一部地域、第2に、2004年のインド洋大津波で自宅を失い日本政府が復興住宅を提供し、スリランカのNGO（女性組合）を通じて女性を支援した日本スリランカ友好村（トリンコマリー県イクバルナガル村）、である。これらの調査サイト固有のジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力に注目しつつ、JICAや他の援助機関の取り組みが、女性の災害復興及びコミュニティのDRR活動への積極的な参加やリーダーシップにどのような影響を与えたかについて考察した。

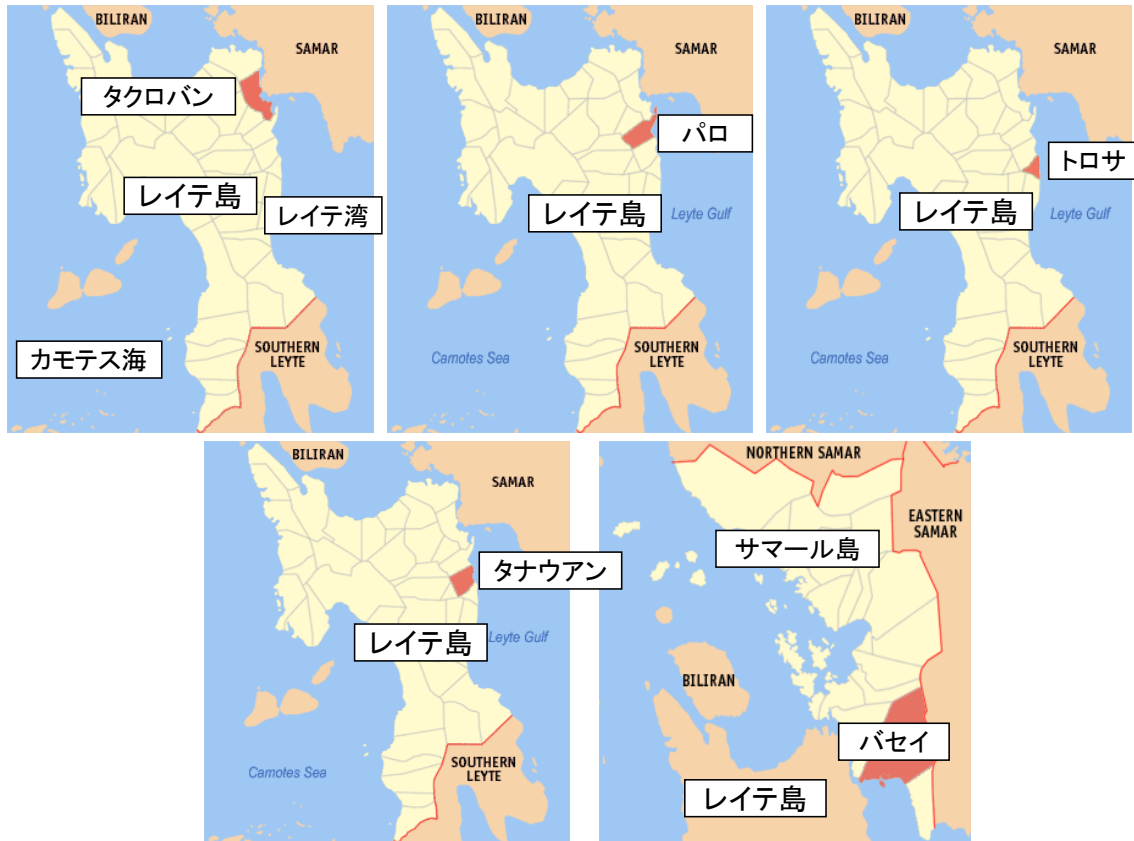
3.4 調査サイト及び調査の参加者

3.4.1 フィリピン



出典： <http://www2m.biglobe.ne.jp/ZenTech/world/map/philippine/Philippines-Islands-Map.htm> (最終アクセス 2017 年 1 月 27 日)

図3.4.1 フィリピンの地図



出典：各都市のウィキペディア（最終アクセス 2017 年 1 月 27 日）

図3.4.2 フィリピンの調査サイトの地図

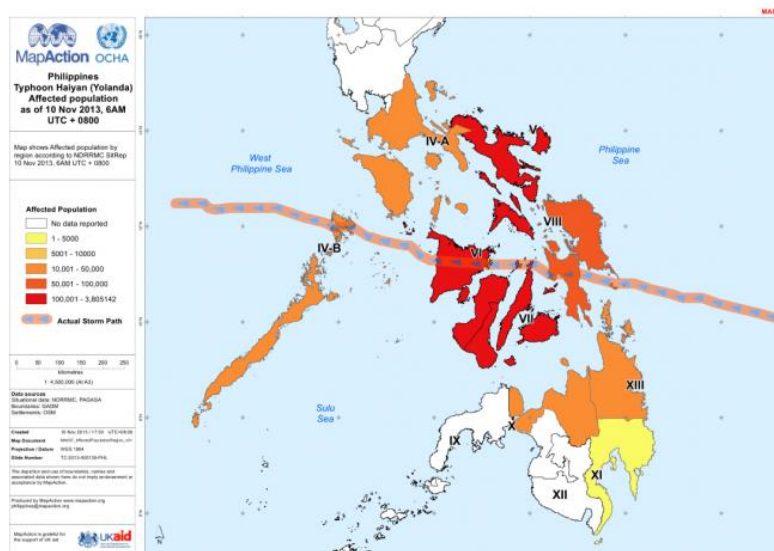
(1) 台風ハイヤン（ヨランダ）

台風ハイヤン（フィリピンでは台風ヨランダとして知られている）は、2013年11月初旬東南アジアのなかでも特にフィリピンを襲った。台風ハイヤンは、これまでのサイクロンのなかで最高風速を記録し、フィリピンだけでも6,300人が犠牲になった。台風ハイヤンは、特にビサヤ地方で大きな被害を出したが、なかでもサマル島、レイテ島、セブ島、ネグロス島等の被害が大きかった。国連の報告によると、1,100万人が被災し、その多くが自宅を失った。台風ハイヤンに関する被害概要は、表3.4.1に示す通りで、被災地域の地図は、図3.4.3に示す通りである。

表3.4.1 2013年に発生した台風ハイヤンの概要

	詳細
名称	台風ハイヤン (ヨランダ)
発生日	2013年11月8日
最高風速	230km/h (145mhp)
主な被災地	東サマール州、サマール州、レイト州
犠牲者数	
1. 被災者数	1,600万人
2. 死者	6,300人
3. 負傷者数 (2014年4月17日現在)	28,689人
4. 行方不明者数 (2014年4月17日現在)	1,061人
5. 移転者	410万人
住宅被害件数	110万世帯
総被害額 (2014年4月時点、NDRRMC)	USD20億
経済的損失	USD140億

出典：USAID¹²



出典：UNOCHA¹³。中央の東西の線は台風ハイヤンの通過経路を示す。

図3.4.3 2013年の台風ハイヤンのフィリピンの被災地域の地図

(2) JICAの台風ヨランダ緊急災害復旧復興支援プロジェクトの概要

JICAは2014年から、「台風ヨランダ緊急災害復旧復興プロジェクト」を実施している。主な目的と活動内容は、表3.4.2に示す通りである。

¹² https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/philippines_ty_fs22_04-21-2014.pdf (Accessed November 20, 2015)

¹³ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/MA007_AffectedPopulationRegion_v01-300dpi.pdf (Accessed December 18, 2015)

表3.4.2 JICAの台風ヨランダ緊急災害復旧復興プロジェクトの概要

プロジェクト概要	
名称	台風ヨランダ緊急災害復旧復興プロジェクト
期間	2014年2月1日～2016年10月31日
相手政府機関	NEDA 及び DPWH
目標	災害に強い社会を実現する
成果	1) 被災住民及び地方政府を支援する 2) 台風ヨランダから復興し、災害に強い社会・コミュニティを作る 3) 成果目的を達成するために開発調査を実施する
主要活動	1) 復旧復興のためのマスター計画を作成する 2) 市・町レベルの専門的なハザード・マップを作成する 3) 損壊したインフラの再建をおこなう 4) 生計向上のための事業（QIPs）を実施する

出典： 筆者が作成

(3) フィリピンの調査サイトとフォーカスグループス・ディスカッションへの参加者

フィリピンでの現地調査は、レイテ島のタクロバン市、トロサ町、タナウアン町、パロ町、サマル島のバセイ町で実施した。これらは、台風ハイヤンで大きな被害を受けた地域である。これらのサイトの基礎情報は、表3.4.3に示す通りである。

表3.4.3 フィリピンの調査サイトの概要

市・町名	人口 (2010) 人	バランガイ (村) 数	死者数	発生リスクのある災害
タクロバン	221,174	138	2,496	台風、高潮等
トロサ	17,921	15	n.a.	台風、高潮、洪水、土壌侵食等
タナウアン	50,119	54	1,252	台風、高潮、火山噴火等
パロ	62,727	33	1,089	n.a.
バセイ	50,423	51	n.a.	台風、洪水、地滑り等

出典： NSO¹⁴、及び一部はキーインフォーマント・インタビューを基に筆者作成。

フィリピンでの第1次（主要）調査及び第2次（補足）調査で、12のフォーカスグループス・ディスカッション（FGD）を実施したが、これらのFGDには、トロサ、タナウアン、パロ、バセイの79人以上の女性と7人の男性が参加した。9つのFGDは、2015年7月8日から25日の間に実施された第1次調査で、残り3つのFGDは、2015年9月25日から9月27日の間に実施された第2次調査で実施された。参加した女性たちの多くは、JICAのプロジェクトで実施されたQIPsに参加し、自分たちのビジネスの利益を増やし、規模の拡大を図っていた。時間の制限やその他の理由から、FGDに参加したすべての参加者の人数確認ができておらず、確認できたのは79人の女性と7人の男性だけであった。また、参加者の社会経済的な背景について記録が取れたのは、更にこの中の一部

¹⁴ <https://psa.gov.ph/sites/default/files/attachments/hsd/pressrelease/Eastern%20Visayas.pdf>（最終アクセス 2015年11月20日）

であった。記録の取れた参加者の情報に限られるが、参加者の年齢層は24才から65才、教育レベルは小学校卒から大学卒と多様であった。参加女性の多くは、自身を主婦としていたが、一部の女性たちは洗濯業、魚の行商、養殖、小売店の経営等に従事していた。記録が取れた参加者の情報は、表3.4.4及び表3.4.5に示す通りである。

表3.4.4 フィリピンで実施したフォーカスグループス・ディスカッションの参加者の概要

バランガイ (村) 名	FGD 実施日	参加者数 (人)	女性組織の活動内容	JICA 支援の有無
タングハス	2015.7.8	女性 6	地元魚 (<i>Bangus</i>) の加工	有
ブラク	2015.7.8	女性 6	野菜魚ヌードル	有
テレグラフォ	2015.7.8	女性 5	豚肉のミートローフ	有
オロット	2015.7.9	女性 9	ソーセージ (<i>longanisa</i>)	有
-	2015.7.10	女性 4	WFS のファシリテーター	無 (UNFPA/DSWD)
-	2015.7.10	女性 7	WFS のファシリテーター	無 (UNFP/DSWD)
-	2015.7.11	女性 3 男性 2	タクロバン市内の仮設住宅のキャンプ・マネージメント委員会のメンバー	無
セント・クルーズ	2015.7.13	女性 9	地元魚 (<i>Bangus</i>) の加工	有
カンバヤン	2015.7.14	女性 6	地元魚 (<i>Bangus</i>) の加工	有
ブラク	2015.9.25	男性 5	-	JICA の支援を受けている女性たちの夫
サンロケ	2015.9.25	女性 16	国家事業 4Ps の受益者	無
-	2015.9.25	女性 8	BANIG のメンバー	無

注： 合計 79 人女性と 7 人の男性

出典： FGD の記録を基に筆者作成

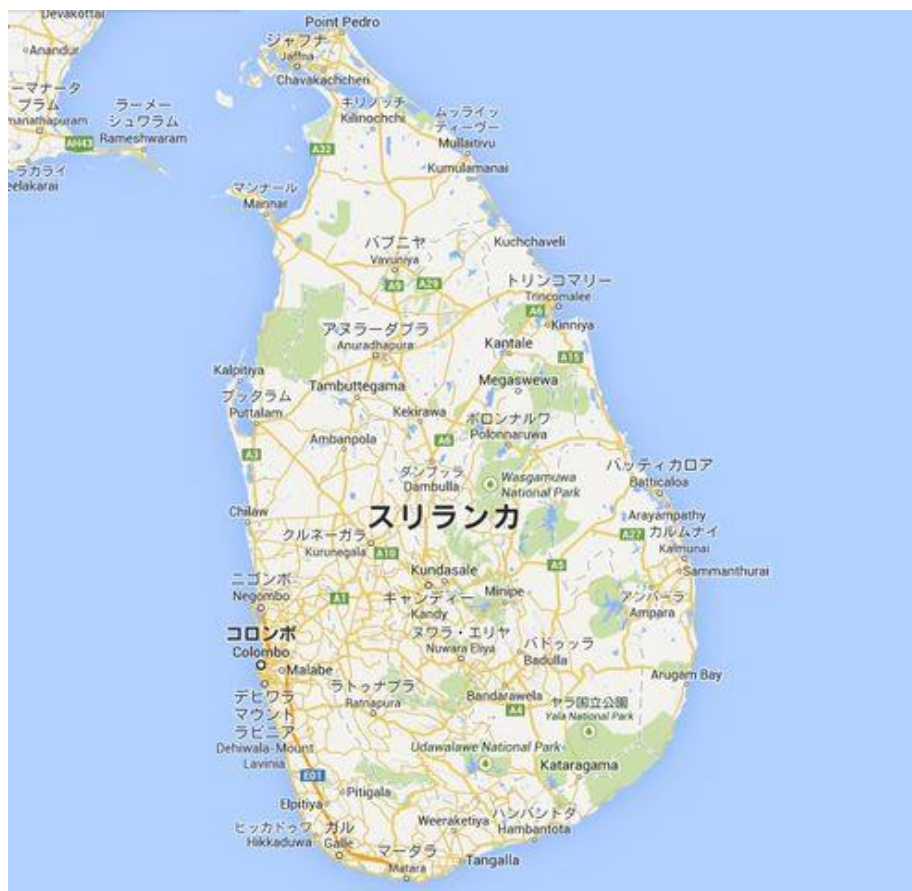
表3.4.5 フィリピンのフォーカスグループス・ディスカッション参加者の概要

市・町	グループ名 (参加者数)	年齢層 (才)	教育 レベル	主な職業	子ども の数 (人)
トロサ	タングハス (女性 6)	35 - 49	小学校卒から 大卒	主婦 夫はペディキャブの 運転手、労働者	2 - 6
トロサ	ブラク (女性 8)	24 - 74	n.a.	ほとんどが主婦 夫はペディキャブの 運転手、農民	1 - 4
トロサ	テレグラフォ (女性 5)	51 - 57	n.a.	n.a.	3 - 6
トロサ	オロット (女性 9)	35 - 65	n.a.	主婦、洗濯業、労働者、 小売店経営	0 - 8
トロサ	WFS の ファシリテーター (女性 4)	na	na	na	na
パロ	WFS ファシリ テーター (女性 7)	na	na	na	na
タクロバン	仮設住宅の委員会 メンバー (女性人男性 2)	na	na	na	na
タナウアン	セント・クルーズ (女性 9)	39 - 59	小学校卒から 大卒	魚の行商、養殖補助、 ネイリスト、主婦 夫は漁師、魚の行商等	2 - 5
バセイ	カンバヤン (女性 6)	26 - 57	小学校卒から 大卒	農民、主婦 夫はペディキャブの 運転手、労働者	0 - 5
トロサ	ブラク (男性 5)	27 - 62	無就学レベル から小学校 4 年生レベル	以前はココナッツ栽培 (現在は労働者) 以前 はココナッツ農園の所 有者、電気技師、ペデ ィキャブの運転手	0 - 7
トロサ	サンロケ (女性 18)	na	na	na	na
バセイ	(女性 8)	na	na	na	

出典： FGD の記録を基に筆者作成

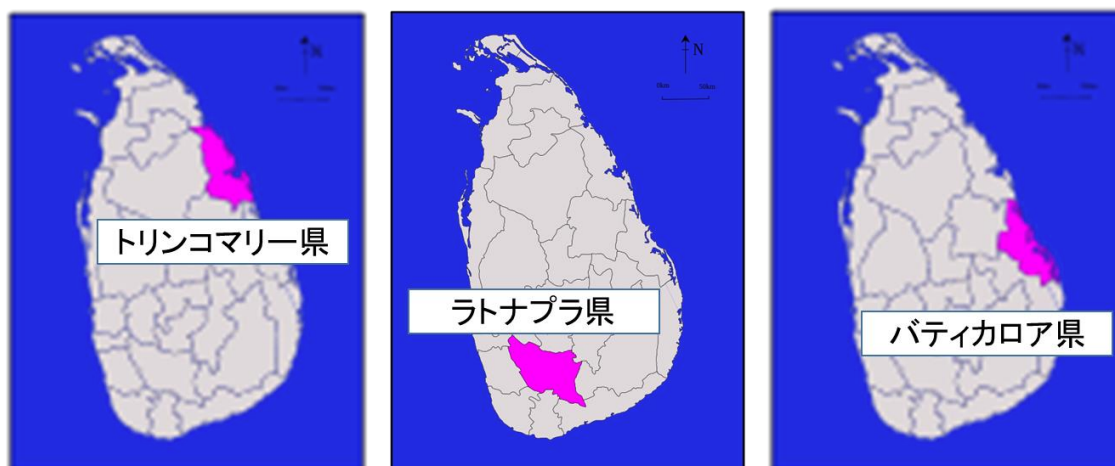
注： 79 人の女性と 7 人の男性のうち、記録がある参加者についてのみ記載

3.4.2 スリランカ



出典： <http://livedoor.blogimg.jp/lapsang1239/imgs/d/e/dec3b87c.jpg>
 (最終アクセス 2017 年 1 月 27 日)

図3.4.4 スリランカの地図



出典： スリランカの県 (wikipedia)

図3.4.5 スリランカの調査サイトの地図

(1) インド洋大津波

2004年12月26日発生したインド洋大地震に伴い発生したインド洋大津波は、インドネシア、スリランカ、インド、タイ、モルジブに大きな被害を与えた。インド洋大津波は、記録が残る過去の災害で最も甚大な犠牲者を出している。スリランカでは、35,322人が亡くなり、21,411人が負傷した¹⁵。オックスファム（Oxfam）によると、死者の多くは女性と高齢者であった（Oxfam 2005）。また、50万人以上が家を失い、移転を余儀なくされた¹⁶。津波は、地震発生後約2時間半が経過した頃、スリランカの海岸線の全域を襲ったが、なかでも南部と東部の沿岸地域を激しく襲った。南部のゴールに津波が到達したのは、午前9時25分頃とされている。東部のアンパーラ、バティカロア、ムラティブ、トリンコマリー県に大きな被害が出た。津波被害の概要は、表3.4.6に、また津波の被災地域の地図は、図3.4.6に示す通りである。

表3.4.6 インド洋大津波（スリランカ）の概要

詳細	
名称	インド洋大津波
発生日	2004年12月26日
マグニチュード（地震規模）	9.0M
主な被災地域	ムラティブ、アンパーラ、バティカロア、ジャフナ、ハンバントタ、トリンコマリー、キリノッチ県
犠牲者数	
1. 被災者数	1,019,306人
2. 死者数	35,399人
3. 負傷者数	23,176人
4. 行方不明者数	未特定
5. 移転者数	480,000人
損壊世帯数	114,069世帯
総被害額	13億1,650万USドル

出典： International Recovery Platform¹⁷

¹⁵ <http://www.wsws.org/en/articles/2005/12/sri2-d29.html> (Accessed November 20, 2015)

¹⁶ *ibid.*

¹⁷ http://www.recoveryplatform.org/countries_and_disasters/disaster/15/indian_ocean_tsunami_2004 (最終アクセス 2015年12月20日)

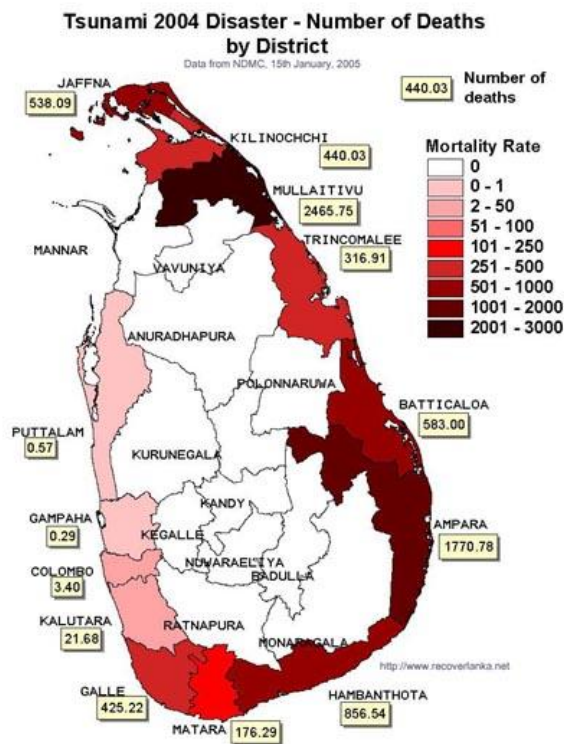


図3.4.6 津波（スリランカ）の県別被災者数の地図

(2) JICAのT-CUP及びGiMCEP

スリランカの現地調査は、1) 東海岸のトリンコマリー県の津波被災地域、2) 中南部のラトナプラ県の地滑り危険地域、3) 東海岸のバティカロア県の洪水頻発地域、の3ヶ所で実施された。最初のサイトでは、日本政府が無償資金協力を通じて日本スリランカ友好村として恒久住宅やインフラ設備を提供した後、JICAが、その恒久住宅の住民や周辺住民を対象に2006年から2009年まで「東北部津波および紛争被災地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト」（通称T-CUP）を実施した。2つ目のサイトでは、JICAが2010年から2013年まで「気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト」（通称DiMCEP: Disaster Management Capacity Enhancement Project Adaptable to Climate Change）を実施した。このプロジェクトで、JICAは、地滑りの危険がある対象地域でコミュニティのDRR活動に焦点を当てたパイロットプロジェクトを実施した。これらのJICA事業の基礎情報は、表3.4.7及び表3.4.8に示す通りである。3つ目のサイトは、国際・国内NGOがコミュニティ防災事業を実施している地域である。

¹⁸ <https://www.google.co.jp/search?q=map+of+tsunami+number+of+death+by+district+in+sri+lanka&biw=1242&bih=585&tbm=isch&tbo=u&source=univ&sa=X&ved=0ahUKEWjN0fC8nuLJAhWBLqYKHfajDX0QsAQIGg#imgrc=bUneYuaPDRVZsM%3A>（最終アクセス 2015 年 12 月 20 日）

表3.4.7 JICAのT-CUPの概要

プロジェクト概要	
名称	北東部津波および紛争被災地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト
期間	2006年9月～2009年9月
相手政府機関	建設省、Estate Infrastructure Development、トリンコマリー県、アンパーラ県
目標	住民間に平和と和解を築く
成果	津波で家を失った住民のために復興住宅が新設された村にモデルのコミュニティを構築する
主要活動	1) 研修を実施するとともに、女性組合と連携して生計向上活動を実施する 2) 住民間の社会的な結びつき（絆）を強める 3) 住民参加型のコミュニティ開発のために、地方政府職員の研修を実施する

出典： JICA 報告書から筆者作成

表3.4.8 JICAのDiMCEPの概要

プロジェクト概要	
名称	気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト
期間	2010年10月～2013年3月
相手政府機関	灌漑水資源管理省
目標	災害管理のモデルとなるシステムがパイロット事業の対象地域や他の地域で応用される
成果	パイロット事業の対象地域で、コミュニティにおける DRR 活動を中心とした災害管理モデルのシステムが構築される
主要活動	1) リーダーシップや調整能力強化のため、DMC 職員の研修をおこなう 2) 地滑り災害のより良い管理のため、関係機関の能力強化をおこなう 3) パイロット事業の対象地域で、備えや早期警報に関連する活動を実施する

出典： JICA 報告書から筆者作成

(3) スリランカの調査サイトとフォーカスグループス・ディスカッションの参加者

スリランカの現地調査のサイトは、JICAがT-CUPやDiMCEPを実施した地域が主である。補足を目的におこなった第2次現地調査では、洪水が頻発するバティカロア県でも調査をおこなったが、このサイトは、スリランカのNGOであるスーリヤ女性開発センター (*Suriya Women Development Center: SWDC*) や国際NGOのオックスファム (*Oxfam*) が、それぞれコミュニティ防災（コミュニティベースのDRR）事業を実施している地域の一部であった。3つの現地調査のサイトに関する基礎情報は、表3.4.9に示す通りである。

表3.4.9 スリランカの調査サイトの概要

県	郡	村	民族宗教	人口 (女性) (人)	世帯数	主な職業	最も甚大な災害	洪水の 時期	干ばつ の時期	地滑り の時期
トリンコ マリー	クッチャ ベリ	イクバル ナガル	ムスリム タミール	na	246 (タミール 136; ムスリム 110)	漁業、農業、 労働	インド洋大 津波	10月 ～12月	8月 ～10月	-
ラトナ プラ	コロナ カンダ	ランホティ シンハラ	シンハラ	2,560 (1,294)	645	農業、 労働	-	-	8月と 9月	10月 ～12月
バティカ ロア	ママナイ・ ウエスト	ヴィラ ヴァツ	タミール	1,701 (839)	498	薪の販売、 労働	洪水 (2010/11)	10月 ～3月	4月 ～10月	-
バティカ ロア	ママナイ・ ウエスト	カラヴェ ティ	タミール	2,010 (1,025)	630	労働、 ラグーンで の漁業	洪水 (2010/11)	11月 ～6月	8月・9月 まで	-

出典：キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者作成

スリランカの第1次（主要）現地調査及び第2次（補足）現地調査では、13のFGDを実施した。これらのFGDには、JICAのT-CUP及びDiMCEP、またスーリヤ女性開発センター及びオックスファムの事業に参加していた住民男女（記録が取れたのは88名の女性と7名の男性）が参加した。トリンコマリー県及びバティカロア県のサイトで実施したFGDに参加した住民は、タミール人及びムスリムで、ラトナプラ県のサイトの参加住民は全員がシンハラ人であった。13のFGDのうち、10のFGDは2015年7月31日から8月5日の間に実施された第1次現地調査で、残りの3つは2015年10月14日と15日に実施された第2次現地調査で実施された。時間の制限とその他の理由から、FGDに参加したすべての参加者の人数及び社会経済的背景の確認はできなかった。FGDに関する基礎情報は、表4.4.10に示す通りである。

表3.4.10 スリランカのフォーカスグループス・ディスカッション参加者の概要

県	郡	村	グループ名	参加者数	民族・宗教	FGD 実施日	JICA 等の 支援の有無
トリンコ マリー	クッチャ ベリ	イクバル ナガル	① Alsafa Group 5	女性 10 人	ムスリム	2015.7.31	T-CUP by JICA
			② Zahira Group 2	女性 5 人	ムスリム	2015.7.31	
			③ Malarom Moddukai	女性 8 人	タミール	2015.7.31	
			④ Sevanthi Women's Group	女性 7 人	タミール	2015.7.31	
			⑤ RDS	男性 3 人	タミール	2015.8.1	
			⑥ Arna Group 4	女性 5 人	ムスリム	2015.8.1	
			⑦ Minha Women's Group	女性 4 人	ムスリム	2015.8.2	
ラトナ プラ	コロナ カンダ	ランホティ シンハラ	⑧ 村の DMC (EC)	na	シンハラ	2015.8.4	DiMCEP by JICA
			⑨ 女性組織のメンバー	女性 20 人	シンハラ	2015.8.4	
			⑩ 女性組織のメンバー	女性 6 人	シンハラ	2015.8.5	
バティカ ロア	ママナイ ・ウエスト	ブツマンダ パタディ村	⑪ 女性組織のメンバー	na	タミール	2015.10.14	by SWDC
		ヴィラ	⑫ 村の DMC	女性 13 人 男性 4 人	タミール	2015.10.14	by Oxfam
		カラヴェ ティ	⑬ 女性組織のメンバー	女性 12 人	タミール	2015.10.15	

出典：FGD の記録を基に筆者が作成

3.5 調査手法

上述のリサーチクエスションの答えを見出すため、1) 既存のデータ・情報等のレビュー、2) 現地調査でのキーインフォーマント・インタビュー及びFGDの実施、3) 分析、をおこなった。最初に、JICAや他の国際援助機関が作成した報告書等をレビューし、事例である災害と調査サイトの社会経済状況の概要を把握した。2つ目のキーインフォーマント・インタビューとFGDでは、質問票の通りおこなうインタビューではなく、参加者の反応、回答にあわせて柔軟に質問を変えていく半構造的 (Semi-structured) 手法を採用した。キーインフォーマント・インタビューは、各国とも首都及び調査サイトで、FGDは調査サイトのみで実施した。首都のキーインフォーマント・インタビューは、災害復興やコミュニティのDRR事業に携わる中央政府の関係者や援助機関の代表者を対象におこない、調査サイトでは、地元政府及び関連事業を実施している援助機関の関係者を対象に実施した。FGDは、調査サイトで過去の災害で大きな被害を受けた、あるいは今後また災害を受けるリスクに晒されている住民の男女が対象であった。

最後のステップである分析は、クレスウェル (J.W. Creswell) の分析戦略を基におこなった (Creswell 1997)。まず現地調査の詳細な調査結果の基礎となるものとして、各インタビューで面談記録を取った。そして、収集した情報の全体像を掴むため、その面談記録の読み込み作業をおこなった。次に、収集した全情報のなかで、頻繁に出てくるキーワードを確認した。キーワードを中心に収集した情報を整理し、キーワードに付随する内容についてその意味の分析に努めた。最後に、それらを文章に起こし、報告書としてまとめた。

3.6 調査の制約

フィリピンとスリランカの現地調査は、各国で3週間しか調査期間がなく、時間の制約が否めなかった。従って、実施できたFGDの数は限られ、収集したデータの質にも問題がなかったとは言えない。時間の制約により、個人インタビューは実施できず、キーインフォーマント・インタビューとFGDのみとなった。これは、調査を通して、リサーチクエスションの答えを導くべく、より深く包括的に状況を理解する上では適切な手法とはいえない。また、限られた時間の中で、調査参加者との信頼関係 (ラポール) を築くことは難しく、聞き出すことができる情報にも限りがあった。加えて、特に住民男女とのFGDは通訳を介しておこなったことから、誤解が生じていた可能性がある。ただし、参加者の回答のなかに筋が通らない、あるいは事前情報等と異なる回答が出た際は確認を複数回おこなった。

3.7 収集した情報の有効性と信ぴょう性

現地調査で得られた調査結果の精度を実証するために、複数の手法を採用した。まず、信ぴょう性を高めるために、複数の調査手法を用いるトライアングレーション (triangulation)、関係者からフィードバックを受けるピア・ディブリーフィング (peer debriefing)、また関係者に確認を取るピア・エグザミネーション (peer examination) をお

こなつた。複数の調査手法として、既存の情報・データのレビュー、キーインフォーマント・インタビュー、FGDを採用し、各手法から得られた情報についてほかの手法でも確認した。FGDで得られた情報のなかで、不明な内容等については、キーインフォーマント等を確認し、複数回のチェックを図つた。時間の制約から、再度調査サイトに戻りピア・エグザミネーションをおこなうことはできなかつたが、FGDに参加したJICA事業やオックスファム等の援助機関の関係者及び通訳から確認を取つた。また、ピア・ディブリーフィングのためには、現地調査サイトに精通している専門家に調査結果のフィードバックを依頼した。

第4章 調査結果

本章では、先にレビューした関連する理論・分析枠組や既往研究を基に、フィリピン及びスリランカの現地調査の結果を示す。まず、両国の中央政府及び地方政府による関連する法律や制度の整備状況を考察する。これらは、ブレイキーらが、PARモデルのなかで脆弱性を強める要因としてあげている「動的外圧 (Dynamic Pressures)」の一部として考えられる。また、ブラッドショーも、法制度整備は脆弱性を決定づける要因としている (Bradshaw 2013)。次に、ジェンダー、場所、民族、宗教等が影響している人々の脆弱性及び災害対応・復興能力について考察する。これらは、PARモデルのなかで脆弱性の「根本的要因 (Root Causes)」と考えられている。

中央および地方レベルの制度について、次の2点から分析をおこなう。1点目は、DRR関連の国家法、国家政策、国家レベルから村落レベルまでの関連の組織体制についてで、2点目は、こうした災害リスク削減 (DRR) の関連法、政策、組織体制にジェンダー視点がどのように組み込まれているか、である。一方、各調査サイト特有の人々の脆弱性及び災害対応・復興能力については、ドレーベックによる災害段階の分類法、つまり備えの段階 (災害前)、対応の段階、復興の段階、防災の段階 (災害後の備え) に分けて分析をおこなう。また、JICAや他の援助機関の取り組みが、調査サイトのジェンダーによる固定的性別役割分業や意思決定の力関係の変革という観点から、災害復興支援事業やDRR支援事業へのジェンダー主流化にどのように貢献したかを考察する。これには、ロシュロウらのフェミニスト・ポリティカル・エコロジー及びカビールのエンパワメントの概念化を参考にする。

4.1 フィリピン

4.1.1 法・制度

(1) DRR関連の国家法、政策、組織体制

国家法であるフィリピン災害リスク削減管理法 (共和国法10121号) は2010年に成立した。同国家法に基づき、国家災害リスク削減管理計画 (NDRRMP) (2011-28) が策定された。続いて、同計画の実施を目的に、政府及び市民社会の主要なステークホルダーから構成される国家災害リスク削減管理委員会 (NDRRMC) が組織された。同委員会では、国防軍の次官が議長を務め、副議長は内務・地方政府省 (DILG)、社会福祉開発省 (DSWD)、国家経済開発庁 (NEDA)、科学技術省 (DST) の次官・長官が務めている。4つの副議長ポストの省庁のなかで、内務・地方政府省が災害の備えの段階、社会福祉開発省が対応段階、国家経済開発庁が復興段階、科学技術省が防災段階を担当している。国家災害リスク削減管理委員会のメンバーとして、ジェンダー平等を推進するナショナルマシナリであるフィリピン女性委員会 (Philippin Commission on Women: PCW) も参加しているほか、市民社会の代表として、災害予防センター (Center for Disaster Preparedness: CDP)、ワールド・ビジョン (World Vision)、プラン・インターナショナル (Plan International) が参加している。国防軍下の民間防衛事務所 (Office of Civil Defense:

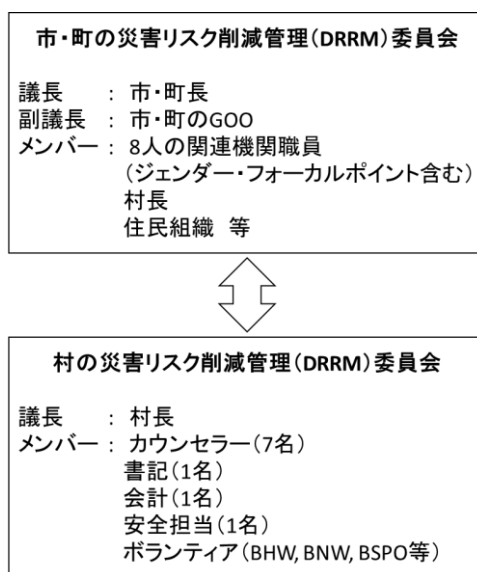
OCD) は、同委員会の事務局を務めている。フィリピンの災害リスク削減 (DRR) 関連の法・制度整備状況の概要は、表4.1.1に示す通りである。

表4.1.1 フィリピンにおけるDRR関連法・制度整備の状況

政策・計画・組織	詳細
法律	フィリピン災害リスク削減管理法 (2010年) (共和国法 10121号)
政策・計画	国家災害リスク削減管理計画 (NDRMP) (2011-2028)
組織体制： 中央	国家災害リスク削減管理委員会 (NDRRMC) (国防省次官が議長)
地方	市・町 DRRMC (市長・町長が議長)
村	村 DRRMC (村長が議長)
主管省庁：	
備え	内務・地方政府省 (DILG)
対応	社会福祉開発省 (DSWD)
復興	国家経済開発庁 (NEDA)
防災	科学技術省 (DST)
予算：中央/地方	災害基金 (各政府機関・自治体に割り当てられた予算総額の5%)

出典：キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者が作成

国家法に基づき、災害リスク削減管理委員会 (DRRMC) は、市 (city) ・町 (municipality) ・村 (barangay) レベルでそれぞれ組織化されており、市・町レベルの各委員会は、災害リスク削減管理計画を作成することとなっている。例えば、タクロバン市内のサン・ホゼ村及び他の村のように、村長を議長として、カウンセラー7人、書記1人、会計1人、安全担当1人、ボランティア (村のヘルスワーカー (BHWs) 、村の栄養担当 (BNSs) 、村のサービス業務担当 (BSPOs) を含む) から構成される委員会を積極的に組織しているところもある。このような村レベルの委員会に参加する人々の多くは、女性である。地方レベルのDRRにかかる組織体制は、図4.1.1に示す通りである。



出典：キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者作成

図4.1.1 フィリピンの地方レベルのDRRの組織体制

(2) 国家法、政策、組織体制へのジェンダー主流化

国家法であるフィリピン災害リスク削減管理法（共和国法10121号）には、ジェンダー視点が組み込まれている。同法のセクション2には、「災害リスク削減と管理にかかる対策は、女性の保護の重要性を認識し、ジェンダー視点に立って対応するものであり、土着の知識を認め人権を尊ぶものでなければならない」とする記述がある。また、セクション11では、地方政府（LGU）でジェンダーと開発の責任者（ジェンダー・フォーカルポイント）に任命されている職員は、市あるいは町の災害リスク削減管理委員会のメンバーとして参加することが定められている。

さらに、同国家法は、地方の各市町に割り当てられた全予算の5%を災害への備えや対応のための災害基金とすることも定めている。更に同災害基金のうち、5%がジェンダーと開発、女性のエンパワメント等に資する活動のために活用されるよう割り当てられており、同様に子ども、障害者、高齢者にもそれぞれ5%が割り当てられている。DRR関連政策へのジェンダー視点の組み込み状況とジェンダー政策へのDRR視点の組み込み状況の概要は、表4.1.2に示す通りである。

**表4.1.2 フィリピンのDRR政策へのジェンダー視点の組み込み状況
及びジェンダー政策へのDRR視点の組み込み状況**

	名称	ジェンダー/DRRの組み込み状況
DRR 関連法	災害リスク削減管理法 (2010年) (共和国法 10121号)	セクション 2 に女性の固有の知識の活用、女性の人権の保護、女性の安全等が記載されている。 セクション 11 で市・町の DRRMC にジェンダー・フォーカルポイントを任命している。
ジェンダー政策	女性のマグナカルタ (共和国法 9710号) WEDGE 2013-2016	ジェンダーと災害及び気候変動への適応のセクションが含まれている。
ジェンダー予算	中央・地方レベルの災害基金	災害基金の 5%が女性及びジェンダーと開発(GAD) 関連の活動に割り当てられている。

出典： キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者作成

災害の犠牲者数等に関する統計について、フィリピン政府は、系統的にデータを収集し、データベースとして蓄積しておくシステムを構築していない。また、村レベルや地方政府の職員等によって収集されるデータは、必ずしも性別、年齢別、障害の種類別等に分類されていない。

フィリピン政府は、女性のエンパワメントやジェンダー平等を推進するために、2009年に「女性のマグナカルタ（女性憲章）」を、2013年には「女性のエンパワメント開発とジェンダー平等計画（WEDGE）（2013-2016）」を策定した。どちらの政策にも災害とジェンダーに関する記述、あるいはセクションがあり、特にジェンダーに基づく暴力（GBV）から女性を保護する重要性や女性の災害対応・復興能力及びアクターやリーダーとしての役割を認識することの重要性についても記載されている。また、

政府は、国連安保理決議1325号及び1820号に基づき国家行動計画（2010-2016）も策定しているが、同計画は平和構築に関してのみであり、災害に関する行動計画は含まれていない。

上述の通り、フィリピン女性委員会は、女性のエンパワメントやジェンダー平等を促進するナショナルマシナリであり、国連女性差別撤廃条約（CEDAW）に基づき、2009年に「女性のマグナカルタ（女性憲章）」を、さらに2013年には「女性のエンパワメント開発とジェンダー平等計画（WEDGE）」を策定している。これらのジェンダー政策の内容と一貫性を持たせるため、フィリピン女性委員会は、関連する省庁に対して、それぞれの省庁の事業計画・実施・モニタリング評価の全ての段階にジェンダー視点を組み込むよう働きかけ、アドボカシーの役割を果たすことが期待されている。また、フィリピン女性委員会は、ジェンダー主流化のプロセスと進捗状況を監督及びモニターする義務を担っている。しかし、フィリピン女性委員会は、限られた人員と地方レベルに実施を担う下部組織を持たないため、必ずしもこれらの役割を十分に果たしていない。同様に、フィリピン女性委員会は、国家災害リスク削減管理委員会の会合に参加しているものの、国家災害リスク削減管理委員会や備え・対応・復興・防災段階を担当する分科委員会において、それぞれの計画、実施、モニタリング評価段階にジェンダー主流化を図るためのリーダー的な役割は果たしていない。

フィリピン女性委員会には、中央政府及び地方政府の各部局が災害基金のなかで女性のために割り当てる予算計画についてチェックする責務も有している。しかし、フィリピン女性委員会は、上述の通り、地方レベルに事業実施を担当する下部組織がなく、中央レベルの職員数は限られていることから、全予算計画をチェックすることが困難である。フィリピン女性委員会は、各部局が提出した予算計画書について、その計画がジェンダーに対応していない内容であっても安易に承認したり、あるいは女性のエンパワメントの促進に資するような内容に変更するよう十分に指示することが困難な状況である。

他方で、政府の災害対策の実施機関である社会福祉開発省、労働雇用省、通商産業省は、ジェンダー視点に立ったDRRの実現に、具体的かつ重要な役割を果たしている。

なかでも社会福祉開発省は、国家災害リスク削減管理委員会の対応段階の責任官庁として、住民の避難所への避難、住民が被災してから通常生活に戻るまでの緊急支援（食料の支給含む）等の責任を負い、実施している。また、同省は、市・町レベルでジェンダーと開発担当の職員（ジェンダー・フォーカルポイント）を任命・配置している。ジェンダーと開発担当の職員は、市・町レベルの災害リスク管理委員会（DRRMC）にも参加し、平常時及び災害後の女性と子どもに対する性的及びジェンダーに基づく暴力（GBV）関連の課題に責任を負っている。また、同省の出先として、避難所や仮設住宅のなかに事務所を設置し職員を派遣している。また、各避難所・仮設住宅に設置された避難所運営委員会にも参加し、GBVを担当する地元の委員たちと緊密に連携し活動している。ちなみに、女性や子どもたちの安全を担保するため、州政府は長期間にわたり

避難所や仮設住宅に交代で女性警官を派遣し、警護、特に夜中のパトロールの業務に当たらせている。

一方、労働雇用省、通商産業省、農業省（DA）は、被災した女性たちの生計の再建を支援する責務を負う。これらの政府機関は、平常時から、女性の生計向上や起業に関する支援をおこなっている。労働雇用省と農業省は、女性組織に研修や機材・道具を提供している。通商産業省は、主に零細・小規模企業を運営する女性を対象としており、災害でビジネスに大きな被害を受けた女性起業家に融資も提供する¹⁹。

4.1.2 ジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力

(1) 備えと対応段階

フィリピンの調査サイトであるレイテ島のタクロバン市、トロサ町、タナウアン町、パロ町、サマール島にあるバセイ町は、台風や高潮が頻発し、災害に脆弱な地域である。それは、これらの地域が海岸沿いに位置し、地形が比較的平らであることにも起因している。通常の台風とは異なり、台風ハイヤンの高潮は沿岸部だけでなく、低地で平らな内陸部にも到達した。トロサのDRR担当の職員によると、トロサの全15カ村のなかで8カ村が沿岸部に位置している。同様に、タナウアンの計画担当職員は、タナウアンは海拔30mで相対的に平らなためリスクが高いと説明した。トロサのテレグラフオ村の女性たちは、FGDのなかで「台風ヨランダの際、私たちは隣の村に逃げた。その村は沿岸部ではなく内陸部にあったからだ。私たちのところよりは安全だろうと思った。でも現実には水がそこまでやってきた」と語った。トロサのタングハス村のFGDに参加した女性全員が、「私たちのところに山はない。どこも平らだ。山は12kmほど行かなくては近くにはない」と説明した。

調査サイトでは、台風ハイヤンに関する情報へのアクセスについて、男女間の差は特になかった。バングラデシュのように女性が隔離（パルダ）の慣習によって避難情報へのアクセスが限られている地域とは異なり、フィリピンの調査サイトでFGDに参加した女性たちは、全員テレビやラジオの天気予報ニュースにより台風ハイヤンのことを事前に知っていた。トロサのオロット村のFGDに参加した女性のなかには、村長が台風の2～3日前に各家を1軒ずつ訪ねて事前避難を住民に呼びかけていた、と証言する女性もいた。彼女たちは、「スーパー台風」の到来は知っていたが、テレビのニュースで繰り返し語られていた「高潮（storm surge）」という言葉の意味を理解していなかった。トロサのブラク村のFGDに参加した女性の何人かは「テレビのニュースで『高潮』という言葉が繰り返されていた。でも、私たちは（男性も女性も）それを以前に経験したことがなく、何を意味するかわからなかった」と説明した。台風ハイヤンに

¹⁹ 通商産業省（DTI）は、マイクロ・小・中企業開発計画（2011-2016）を策定し、女性ビジネスの促進のため、フィリピン女性委員会（PCW）や関連機関とともに実施した「ジェンダーに対応したバリュー・チェーン分析（Gender Responsive Value Chain Analysis）」に基づく「偉大なる女性のプロジェクト（Great Women Project）」を実施している。

関する情報へのアクセスや専門用語に関する理解においては、男女間の差はあまりなかったと思われる。

台風の到達予測時間に関する正確な情報がなかったという点では、調査サイトの女性も男性も、十分な備えができていたわけではなく、脆弱な立場に置かれていたともいえる。タクロバンのDRRの担当者は、フィリピンの天気予報は、日本の天気予報と比べると正確さに欠けており、台風ハイヤンは予報より7時間も早く到達したと説明した。このDRR担当者によると、台風ハイヤンは、当初正午頃に到達予想がされていたが、実際は朝に到達したとのことだった。正確な予測に基づいた早期警報が欠けていたことは、PARモデルで示されているように、脆弱性を強める制度不備とも考えられ、調査サイトの住民男女の脆弱性に少なからず影響を与えていた。

沿岸部の住民は、居住していた場所の特徴から、台風脆弱であった。しかし、より粗末で弱い作りの家屋に暮らしていた住民は、ほかの住民に比べより脆弱であった。FGDの参加者はほとんどが貧しいこともあり簡素な平屋に居住していた。調査サイトは、主要産業が漁業と農業に限られ、ほとんどの住民が生計を立てることに困難を感じている。FGDの参加女性のほとんどは、フィリピン政府が18才以下の子どもを持つ貧困世帯を対象に支援するCCTの国家プログラム、通称「4Ps」の受益者であった。ブラク村のFGDに参加した女性は「私の家は弱くて簡素だから、家にずっといたら私たちは助からないと思った」と語っていた。一方、同じFGDに参加した別の女性によると、彼女の自宅はコンクリート製だったため被害は限定的だったとのことであった。

このように、人々の脆弱性は、住んでいる住宅の作りにも影響を受け、住宅の立地（場所）や貧困とも密接に関係している。PARモデルを基にFGDに参加した女性たちの脆弱性を考えると、彼女たちの地域は産業が低所得しかもたらさない漁業と農業に限られ、そうした不公平な経済システムが、脆弱性の「根本的要因（Root Causes）」となっている。また、彼女たちが暮らす沿岸部、あるいは土地の標高が低い内陸部は「危険な立地・場所(Dangerous Location)」であり、「低い所得レベル(Low Income Level)」もPARモデルのなかの脆弱性を強める「安全ではない条件(Unsafe Conditions)」として考えられる。

興味深いことに、リスク感覚及び備えや避難時の役割は、男女間で異なることがわかった。しかし、これは調査サイトのなかでも、地域による相違がみられた。ブラク村のFGDに参加した女性は、「台風の前日、私は近所の人に私と子どもをその家に避難させてくれるように頼んだ。その家の方が私の家よりも頑丈だったからだ。夫は、避難の必要はないと言い張っていた。でも、私は怖かったので、私一人で避難を決めた。夫は台風で家が壊れ始めるまで家に留まって、しばらくしてから私たちが避難している家にやっと避難してきた」と語った。また、別の女性によると、彼女は子どもたちと一緒に別の場所に避難したが、夫は最後の瞬間まで避難しなかったという。これらの女性たちは、「多くの男性たちはこれまでたくさんの台風を経験し、また男らしさへのこだわりから、台風ハイヤンの威力を軽視したか、過信したからだろう」と分析している。しかし、よ

り共通した理解としては、妻や子どもは先に避難しても、男性は家に残り、家の周囲を紐や縄で縛り、建材が台風で飛ばされないようにするのが伝統的に男性の役割とされているからとのことだった。

これらの調査結果から、災害とジェンダーの関連性に関して、以下のような2つの重要な点が判明した。まず第1は、バングラデシュを事例にした既往研究では、女性が避難するためには男性の意思決定を待たなければいけなかったが、フィリピンの調査サイトの女性たちには、避難の決断を自らおこなう自由があったということとである。第2は、女性たちの災害対応・復興能力である。ジェンダーによる固定的性別役割分業の意識により、男性は、台風ハイヤン以前から稼ぎ手としての責任を果たそうとしていた。しかし、女性も、単に男性に依存するだけでなく台風による経済的な損失を減らす工夫をしていた。ブラク村のFGDに参加した女性は、「私は飼っていた豚を台風の前日に売った。ニュースで台風のことを知ってから、台風で死んでしまうのではないかと心配になったからだ。だから前もって売った」と語った。一方、同じブラクの男性たちは、「台風に備えて食料を前もって買っておくために、男性はできるだけたくさん現金を稼ごうとした。飼っていた豚も売ろうと試みたが売れなかった。みんなが売ろうとしていたから、競争が激しく買ってくれる人を見つけられなかった。私たちは、結局すべての豚を台風で失ってしまった」と語った。従って、女性も男性も、それぞれの役割を果たしつつ、災害対応・復興能力を駆使して、懸命に台風に備えようとし、その試みには男女間の差はあまりなかったといえる。

避難時の性別役割分担は、沿岸部と内陸部で相違が見られた。上述の通り、内陸部でおこなったFGDでは、女性たちが、男性は伝統的に家に留まり家を縄等で縛ると説明した。ただし、例外としてトロサのオロット村のFGDに参加した女性の1人は、彼女も男性と一緒に家とココナツの木々を縄で縛ったと語った。一方、トロサの沿岸部に位置するサンロケ村の女性たちによると、沿岸部では、台風ハイヤンが発生する以前から、住民男女は大きな子どもの助けも借りて一緒に家を縛り一緒に避難していたとのことである。その理由は、沿岸部では逃げるまでの猶予があまりないからとのことであった。

調査サイトの多くで、地方政府の認識不足、予算の問題、制度の不整備等から、避難訓練の実施や避難所の特定といった災害への備えが十分ではなかったことがわかった。FGDの参加者は皆、台風ハイヤン以前に訓練を受けたことはなかったと証言した。ほとんどの調査サイトでは、コンクリート製の学校や村の集会所 (*Barangay Hall*) が避難所として特定されていたとすることで、人々は自宅から一番近い避難所の場所も知っていた。しかし、トロサのタングハス村のFGDに参加した女性たちによると、彼女たちの地区では高校が避難所として特定されていたが、その場所は高台ではなく平地であった。サンロケ村の女性たちは、同様の経験談として「私たちは、避難所に指定されている学校に一度避難したが、高潮がすぐに学校まで来た。私たちは、さらに500m離れた高台まで逃げるしかなかった」と語った。避難所の別の問題は、その収容

人数の少なさである。オロット村で、女性参加者たちは、指定された避難所に避難したが、スペースに余裕がなく、避難したすべての人がそこに滞在できなかったと証言した。

以上のことから調査サイトの人々の備えや対応段階の脆弱性は、地方政府による制度の不整備、階級（貧困）、ジェンダーが強く関連していたと考えられる。PARモデルを基に考えると、階級（貧困）及びジェンダーは、脆弱性の「根本的要因」であり、地方政府の制度の不整備は脆弱性を強める「動的外圧」である。

(2) 復興段階

調査サイトの女性たちは、台風ハイヤンの発生直後から家族の食料供給者として、災害対応・復興能力を駆使した。FGDの参加者のほとんどは、台風発生直後から食料や衣服の不足で苦勞したが、台風発生5日後に緊急支援を受けるまで、彼女たちの災害対応・復興能力と相互扶助により何とか生き延びることができたという。

タナウアのセント・クルーズ村では、女性たちは「社会福祉開発省の職員がお米を運んでくれるまで、私たちの飢えは5日間くらい続いた。服もなかった。だから、道路に落ちている服は何でも拾ってきて洗って、まず子どもに着せた」と証言した。同様に、バセイのコンバヤン村のFGDに参加した女性たちは「飢えが本当につらかった。だから、あるものは何でも食べた。海水に浸かったお米は黄色に変色し、とても臭ったが、それでもそのお米を炊いて食べた」と語った。また、トロサのサンロケ村の女性参加者たちは、あまり大きな被害を受けず、食料や衣服が流されなかった世帯の女性たちが彼女たちの食料と衣服を分けてくれたと大変感謝していた。以上のことから、バリがバングラデシュの被災女性について報告したように、フィリピンの調査サイトの女性たちにも、マスコミが作り上げた災害に絶望する無力な被災者というイメージは全くなかった。

同様に、調査サイトの被災女性の多くは、流出した住宅の再建でも大きな役割を果たした。女性たちは、台風で家を流出してしましたが、災害対応・復興能力を駆使して必死に生き延びた。女性たちは、台風が通過した後自宅が元あった場所に戻り、周辺にあった建材を拾い集め、夫とともに簡素な小屋を建てて当座をしのいだとのことであった。ブラク村のFGDに参加した女性は、豚小屋で1ヶ月暮らして急場をしのいだと語り、別の女性はしばらくの間屋根のないまま何とか暮らしたと語った。

緊急支援に遅延はあったものの、ジェンダー、居住場所、その他の理由による支援内容や支援時期等に差別はなかったようである。この点で、調査サイトの男性、女性、また異なる社会集団の人々は、PARモデルのなかで脆弱性の「根本的要因」である「資源への限られたアクセス」を行政から強いられることはなかった。FGDに参加したほぼ全ての参加者たちは、各地方政府や外部の援助機関からの支援にほぼ同じタイミングで等しくアクセスすることができたことと証言した。まず、上述の通り、被災住民は、台風発生後数日かかったものの地方政府からの緊急食料支援を受けることができた。

地方政府の関係者によると、緊急食料支援の遅延の要因は、フィリピンでは災害発生前から各村で食料を備蓄しておくための予算が割り当てられておらず、災害認定後に予算執行が決まってから食料調達するために、どうしても時間がかかるということであった。また、別の遅延の要因として、台風により幹線道路が寸断され、食料の運搬が困難だったという事情もあったという。このように、緊急食料支援の予算割り当てを含め、制度整備は地方政府が地元の人々のリスク軽減を図る上で大きな課題である。

緊急支援の段階が過ぎたあとも、地方政府は、継続して被災者に対して無料の食料支援を6ヶ月～1年間おこなった。この支援は、被災者の生計や住宅の再建に大きく貢献した。FGDで、女性参加者の多くは、食料が無料で支給されていた期間中にできるだけ多くの現金を貯蓄し、住宅再建を目指したと語った。オロット村のFGDでの女性は「私たちは何とかやってこられた。それは、無料の食料支援があったからだ」と証言した。災害発生後の食料支援という点では、地方政府は適切な支援をおこない、住民の脆弱性を強めるようなことはなかったといえる。

台風で住宅を失った世帯は、一時的に避難所に居住せざるを得なかった。タナウアンで自宅を失った世帯は、2～3週間の間、タナウアン高校の校舎で暮らしたとのことであった。タナウアンのセント・クルーズ村の女性たちによると、約800人がタナウアン高校に身を寄せ、各教室に5～8家族が入り共同生活を送ったとのことである。女性が着替えるためのスペースは作られていたが、家族間のプライバシーを守るための仕切りは作られなかったとのことである。同様に、タクロバンの沿岸部で家を失った世帯は、タクロバンのサグハン村に新しく建設された仮設住宅に移るまで、市の公舎（アストロドーム）に約4カ月間暮らしたとのことである。



タクロバン市の公舎（アストロドーム）
（2015年7月撮影）



タクロバン市の仮設住宅
（2015年7月撮影）

調査サイトの女性たちは、台風ハイヤンの後、ジェンダーに基づくハラスメントや性的暴力（GBV）のリスクに直面したが、地方政府や外部援助機関による保護活動も実施された。国連人口基金（UNFPA）は、トロサヤパロを含む対象地域に、女性に優しいスペース（ウィメン・フレンドリー・スペース：WFS）を設置し、GBVや女性や子どもに対する暴力（VAWC）の被害者、特に夫による妻への家庭内暴力（DV）の被

害者がカウンセリングを受けたり、法的な情報を得るための支援をおこなった。また、UNFPAは、社会福祉開発省と協力して、WFSに常駐し被害者へのカウンセリングやサービスを提供する女性ファシリテーターを養成するため、トロサやパロでは各地7名ずつの女性に研修を実施した。この養成研修は、ジェンダー・センシティブティ、GBVを含む10のモジュールから構成されている。トロサのWFSに常駐する女性ファシリテーターたちは、台風ハイヤンの後、多くの男性が生計手段を失いストレスが増したことで、VAWCの件数が増えたと証言している。パロの女性ファシリテーターによると、自分たちの存在やGBVやVAWCに関する情報普及の成果として、被害を受けている女性たちが声をあげるようになったとのことである。UNFPAや社会福祉開発省によるWFSでの支援活動は、PARモデルが脆弱性を強める要因として示す「安全ではない条件（Unsafe Conditions）」を取り除くものだといえる。

一方、男性は、台風ハイヤンの後、経済的な危機により脆弱になる傾向があった。フィリピンのNGOである災害予防センター（CDP）の代表者によると、フィリピンでは、ジェンダー役割に関する固定的概念があるために、男性は一家の稼ぎ手として考えられているが、男性は災害でその役割が果たせなくなったことに非常に苦悩する傾向にあったということである。しかし、男性は、こうした感情を特に人前で発散することができない傾向にあり、感情のはけ口としてアルコールに依存したり、女性やパートナーに暴力をふるうようになる。従って、女性を災害後のGBVやVAWCのリスクから守るためには、そのような男性に対しても、精神的なカウンセリングやセラピー等を提供する必要がある。



トロサの女性に優しいスペース（WFS）
（2015年7月撮影）

調査サイトのWFSでは、女性を対象にしたリーダーシップ、ジェンダー啓発及び生計向上のための技術訓練プログラムが実施されたが、そのなかで、戦略的ジェンダーニーズの一環として、女性の権利に関して意識を向上することが目指されていた。パロの女性ファシリテーターたちによると、研修プログラムに参加する女性たちは、技術訓練を受ける前に、3~4カ月かけて10モジュールの1つであるジェンダー啓発（センシタイゼーション）の研修を受けることになっていた。時間の制約や夫からの反対で、参加者のほとんどがプログラムの途中で止めてしまうとのことだったが、ジェンダー

啓発と技術訓練の両方を修了すると、技術訓練を提供したTESDA (Technical Education and Skill Development Authority: 専門教育・技術開発機関)²⁰から修了証書を受け取れることになっていた。

ただし、この研修プログラムの問題点は、ジェンダー啓発研修だったにもかかわらず、男性が参加せず、女性のみが参加したことだったといえる。また、女性ファシリテーターたちも、社会に深く根付いている「女性は良き妻、良き母であるべき」とするジェンダー規範から、必ずしも解放されていないことである。ある女性ファシリテーターが、「私は、いつも女性に良い妻、良い母親になるように言っている。そうすれば、夫に捨てられないと言っている」と語ったことにも、それが表れている。。これは、女性が世帯内で脆弱な立場に置かれていることを示唆している。センが、協力をしながらも対立を含む関係のモデルで説明しているように、世帯内での従来の力関係と女性自身が家計に貢献できていないと自身を過小評価することで、女性の世帯内での弱い立場が再構築、あるいは強化されているといえる。

調査サイトの仮設住宅の管理・運営に関しては、社会福祉開発省や他の地方政府機関の支援により、女性も男性とともにキャンプ・マネージメント（運営管理）に参加していた。タクロバン市サグハン村の仮設住宅は、Box4.1.1が示すように、ジェンダー視点に立った仮設住宅の運営管理がおこなわれていた。

Box 4.1.1 タクロバン市サグハン村の仮設住宅における管理・運営

タクロバン市サグハン村の仮設住宅には、1,447人（うち女性は681人）が2014年3月から暮らしている。これらの人々は、沿岸部に暮らしていて、台風ハイヤンで家を失った人々である。この仮設住宅に移り住むまでは、市の公舎（アストロドーム）に一時的に身を寄せていた。住人たちのキャンプ・マネージメント委員会は、リーダー、副リーダー、書記、書記のアシスタント、VAWC担当、安全担当等から構成され、全員ボランティアとして住民のために活動をおこなっている。委員会のメンバーのなかで、女性が、副リーダー、書記のアシスタント、VAWC担当を務めていた。

この仮設住宅の中には、1部屋がGBV/VAWCの問題を扱う事務所として割り当てられ、社会福祉開発省の職員と委員会のVAWC担当者が常駐し、被害相談者に対してカウンセリングや法的情報を提供していた。また、委員会の安全担当者は、警察官（女性警官含む）とともに仮設住宅周辺のパトロール、特に女性や女子をGBV/VAWCのリスクから保護する責任を負っていた。女性警察官が実際パトロールをおこなうことで住民にその姿が可視化され、住民による女性警察官の存在・役割の認識と一定のGBV/VAWCに対する抑止にもつながり、女性警察官が果たした役割は非常に大きかった。

²⁰ 共和国法令（第 7796 号）によって設立された国立の職業訓練機関。労働者の雇用促進を目的に技術向上プログラムの計画と実施を地方政府との連携の下おこなっている。

FGDの参加者で家を失った女性たちは、ほぼ全員が社会福祉開発省から緊急住宅支援を受けていた。少数の女性は、社会福祉開発省ではなく赤十字社から同様の支援を受けた。しかし、社会福祉開発省からの住宅支援は、家を失った住民が、台風ヨランダ以前に住んでいた住宅より強い住宅を再建するためには、金額的に全く不十分だった。ただし、補助金としては、多少貢献したといえる。FGDの参加者によると、大工等への労賃として現金10,000ペソ、建材等の購入用に20,000ペソのクーポンが供給されたとのことだった。自治体によっては、30,000ペソ全てを現金で支給したところもあった。支援を受けた被災者のほとんどは、住宅再建に利用したということである。しかし、バセイのコンバヤン村の女性たちによると、住民の一部、特に30,000ペソ全てを現金で支給された住民は、その金額だけでは家の再建に不十分だったため、代わりに家畜を買い、家屋ではなく生計の再建に利用したとのことだった。

FGDの女性参加者たちの多くは、住宅再建にかかる費用を賄うために緊急住宅支援は不十分だったと述べている。トロサのタングハス村の女性参加者は「支援は全く足りなかった。だから、私たちは飼育していた6匹の豚を売って、売れて得たお金も足して自宅の再建費用に充てた」と語った。別の女性は、「強い家を作りたかった。でも、政府からの限られた支援金では建材も十分には買えず、強い家を建てるには全く足りなかった」と語った。トロサのテレグラフォ村の女性は、自身の復興戦略として「台風の後、人を雇うと労賃が1日500ペソに急騰していたので、人は雇わず家族だけで家を建てようと頑張った」と語った。

調査サイトでは、キャッシュ・フォー・ワーク（Cash for Work）という、災害後のがれき処理等で労働を提供し現金を受け取ることができる制度の運用がおこなわれた。この制度により、社会開発福祉省、労働雇用省等の政府機関に加え、オックスファム（Oxfam）、国連開発計画（UNDP）、CRS（Christian Relief Service）等の援助機関から被災した男女に、現金が支給された。タングハス村のFGDに参加した女性たちは、15日間がれき処理に従事し1日260ペソが支給されたが、この金額は男女同額であったと証言した。しかし、給料はすぐには支給されず、支給されたのは、業務が完了して3カ月後であったとのことである。トロサのオロット村の女性たちも、同様に男女同額の賃金を遅れて受け取ったが、無料の食料支援を受けていたのでキャッシュ・フォー・ワークの給料支払いの遅延はあまり問題ではなかったと語った。

他の援助機関とは異なり、オックスファムは、固定的なジェンダーによる性別役割分業をキャッシュ・フォー・ワークを通して変革させようと試みた。オックスファムは、TESDAと連携を取り、被災した女性を対象に3カ月間の大工仕事の基礎研修を実施し、研修を受けた女性たちは、キャッシュ・フォー・ワークを通じて、その習得した技術を活かし、仮設住宅の建設業務等に一定期間従事した。しかし、この試みだけでは大工仕事が彼女たちの職業として定着せず、女性たちは大工仕事を辞め、従来からおこなっていた家事や子育ての役割をするべく家庭に戻ってしまったとのことである。マニラを拠点に置く国際援助機関のジェンダー専門家は、この主な理由として、男性も女性

も固定的なジェンダーによる性別役割分業から解放されていないからだと分析した。また、他の理由として、女性たちが習得した技術が非常に基礎的な技術だったこともあり、建設業者が、女性たちの技術を過小評価し、採用を躊躇したということである。結果として、技術訓練を受けた女性たちは、政府に更に500戸の恒久住宅を建設する計画があったにもかかわらず、その機会を利用することができなかった。

FGDの参加者が、被災後に経済的な被害から立ち直り、従来の生計を立て直すのに時間がかかったか、かからなかったかは、ジェンダーというよりは、主にどのような仕事に就いていたか、収入を得るために必要な道具や資源にアクセスがあったかどうか、災害対応・復興能力があったかどうかによる。被災以前から、近隣世帯から衣服などの洗濯を請け負い生計を立てていた女性たちは、台風で影響を受けやすい土地等の生産資源や機械・道具を必要とせず、主に手作業で洗濯をするため、石鹼の入手が多少困難であったにもかかわらず、被災直後から仕事を再開することができた。同様に、タナウアンのセント・クルーズ村の女性たちは、夫が漁業に従事しているが、幸いにも台風で漁船が壊れなかったため、被災直後から漁業を再開し、魚の価格の高騰もあり、通常以上の利益をあげたということである。

一方、トロサのブラク村のFGDに参加した男性とその息子は、台風以前は小作のココナツの栽培で生計を立てていたが、台風でココナツの木は全て流出し、生計手段を失った。この親子は、ココナツの苗木を新しく植えたり、野菜栽培を試みたりしたが失敗に終わり、日雇労働以外の生計手段を見つけられなかった。他方で、オロット村の女性の1人は、営んでいた小さな売店を台風で失ったが、それまでの経験に基づいて、10,000ペソのローンを民間の金貸しから借り、小売業の商売を再開した。台風直後は近隣に同業者がいなかったため、大きな利益を出すことができ、ローンは20%の利子も含め58日で返済できた。これは、蓄積されてきた経験に基づき、彼女の災害対応・復興能力が高かったために実現できたことだと解釈できる。

以上のことから、調査サイトの人々の生計を立て直す能力は、被災前の職業の種類（どのような仕事に就いていたか）、生計を立て直すために必要な道具や資源（資源には経済力のみならず、経験知などが含まれる）があるか、災害対応・復興能力があるかに大きく関係しているといえる。

調査サイトでは、生計手段を失った世帯のほとんどが、国内外のNGO等による支援にアクセスすることができた。これらのNGOは、例外なく女性に対してもアプローチしたが、特に女性を対象にしていたわけでも、女性のエージェンシーやエンパワメントの促進を目指していたわけでもなかった。NGOによる支援は、むしろ女性を通して、女性たちの夫や子どもなど、家族に支援が届くことが想定されていた。オロット村の女性は、「赤十字社のCCTのプログラムに応募した。それは台風で壊れた夫のペディキャブ（三輪自転車タクシー）の修理のためだった」と述べた。同様に、他の女性は台風で夫の漁船が壊れ、ACFというNGOから漁船の修理に必要な材料費として15,000ペソの支援を受けたという。

援助資金を提供する外部援助機関（ドナー）の意向として、女性被災者を対象にした支援をするようにという指示があるため、多くのNGOは女性を一義的な受益者として利用する傾向にあったとも言える。センが、協力をしながらも対立を含む関係のモデルで説明するように、通常家計への貢献が低いと自らも考えている女性たちは、こうした支援の便益が女性を通じて家族に届くという点で、家族からその貢献が評価されたかもしれない。しかし、そのような方法は、女性が自らのエージェンシーを高めるために有効だったかどうかという点には疑問が残る。

外部援助機関による生計向上支援は、別の問題も含んでいた。バセイのカンバヤン村の女性は、NGOが村のほぼ全ての被災農民に同じ種類の野菜の種子を配ったことに対して不満を漏らした。彼女によると、全ての農民が同じ野菜を栽培し、その結果、価格が暴落したために野菜栽培に依存する彼女の生計に大きな打撃を与えたとのことだった。同様に、ほかの女性たちも、NGOが多くの女性に小売店（サリサリストア）の開店を支援したせいで競争が激しくなり、その多くは閉店を余儀なくされたということである。このようなマーケティング戦略のない支援では、女性たちを災害前の経済レベルに戻すことは難しく、かえって経済状態を悪化させてしまうこともある。

調査サイトの女性と男性は、従来の固定的性別役割概念により、男女で異なる困難に直面したことも判明した。FGDに参加した女性の多くは、災害直後には、特に食料と衣服の充足が困難だったと語った。それは、従来「女性の役割」として、家族のために調達するものだと考えられていた。また、サンロケ村の女性たちは、井戸が壊れたことで飲料水が確保できず、生活が大変だったと語った。国際NGOが井戸の修繕をしてくれるまで、災害後4カ月も経過していた。その間女性たちは、水汲みのため500m離れた水源まで1日3往復もしなければならなかったという。水汲みは従来から「女性の役割」だった。一方、ブラク村の男性たちは、前述の通り、台風ハイヤンで生計手段であるココナツの樹木を喪失した。彼らは、災害後に彼らが直面した経済的、精神的な困難について、FGDで何度も繰り返し語った。彼らのココナツの苗木の植林や野菜栽培の試みは失敗に終わり、日雇労働に従事せざるを得なくなったということである。日雇労働で得られる低収入では、台風前のようには一家の稼ぎ手としての「男性の役割」が果たせず、それが彼らを経済的だけでなく、精神的にも追い込んでいる様子だった。

JICAは、トロサ、タナウアン、バセイの15の女性組織に対してそれぞれの生計向上やビジネスの再建と拡大を目的に、2014年以降、クイック・インパクト・プロジェクト（QIPs）の支援をおこなった。JICAが支援したトロサとタナウアンの女性組織は、本来労働雇用省の支援を受けて組織化し、正式に組合（Association）として政府に登録し、ビジネスを始めていた組織であった。一方、バセイの女性組織は、2014年にJICAがQIPsを開始した後、組織化し政府に登録した組織であった。労働雇用省が本来女性たちに支援していたのと同様に、JICAも女性たちに各組織の要望に合わせた形で研修を実施し、生産に必要な道具・機材、建物等を供与した。そのような支援を通して、

JICAは、災害で生計手段を失った女性たちが、更に脆弱になり、将来の経済危機や災害リスクに遭遇することを軽減するという点で、大きく貢献した。PARモデルで考えると、脆弱性を緩和する要因である「研修(Training)」及び「地元の資材(Local Material)」を提供したといえる。



JICA がトロサの女性組織の活動拠点として供与した建物 (2015年7月撮影)



JICA がトロサの女性組織に供与した生産機材 (2015年7月撮影)



JICA がトロサの女性組織に供与した生産機材 (2015年7月撮影)



タナウアの女性組織が加工した地元魚 (bangus) の製品 (2015年7月撮影)



トロサの女性組織が生産する野菜魚ヌードル (2015年2月撮影)

災害の復興段階において、QIPsを通じた女性に対する支援がおこなわれ、生計回復が見られたにもかかわらず、一定期間を過ぎると女性組織のほとんどは、マーケティング(販売)の問題に直面した。トロサのタングハス村の女性組織は、サバヒー、あるいは現地語でバングースと呼ばれる魚の骨抜き加工食品の生産をおこない、販路も確保して十分な利益を上げることができた。しかし、他の女性組織は、年に1~2回各メンバーに1,000ペソ程度を分配することができるようになったものの、生活するのに十分な金額を毎月分配できるほどの利益を上げることはできなかった。

JICAもマーケティングの重要性は理解していた。トロサの政府職員は、効果的な販売戦略としてトロサの複数の女性組織に対して、市場の競争を避けるために、必ず異なる製品の生産に携わるよう指導した。QIPsを実施しているトロサの3つの女性組織は、先述の魚の骨抜き加工食品のほか、ソーセージ、野菜と魚を原料としたヌードルなど、組織により異なる製品を作っていた。ただし、そのうち2つの女性組織は販売に

苦勞をしていた。同様に、タナウアのセント・クルーズ村の女性組織もJICA専門家の支援でデパートやスーパーに販路を拡大したものの、販売では困難に直面していた。この女性組織は、タクロンバン市にあるデパート内のスーパーに魚の加工品を卸していた。そのスーパーの営業部長からも、客層が核家族か、大家族か、共働き夫婦か等を分析し、最も売れやすい価格帯を設定することや、1つの真空パッケージにいくつの切り身を入れると売れやすくなるのか、といった観点から販売戦略を立てるべきだという、マーケティングに対するアドバイスを受けていた。

JICAは、緊急支援事業の計画当初はインフラの再建事業を中心に計画していたが、地方政府や地域の女性の要望を受けてQIPsの支援を開始したという経緯があった。そのため、JICAは、計画段階からQIPsのために十分な人的資源や予算を割り当てていたわけではなかった。PARモデルで、脆弱性を軽減する要素とされる「研修」はJICA事業でも提供され、一定の貢献をしているが、マーケティング（販売）戦略に関する「研修」や生産から販売までを含めた支援の計画・実施をおこなうことがJICA事業の課題だったともいえる。



JICA が支援するタナウアの女性組織が加工する地元魚の製品の販売促進のためのバナー（2015年9月撮影）



JICA が支援するタナウアの女性組織が加工した地元魚の製品（2015年9月撮影）

一方、バセイのコンバヤン村の女性組織は、食品加工に使っている魚の価格や近隣村の女性組織との競争に問題を抱えていた。コンバヤン村のFGDに参加した女性たちは、JICAから加工食品の生産に必要な機材や道具を支給されたが、それ以降1回しかその機材や道具を使っていないとのことだった。その理由として、彼女たちは、魚（バングース）の価格が収穫量の減少で高騰してしまい、同様の加工品を製造する別の村の女性組織と価格面で競うことが難しくなったためだと説明した。こうした状況のもとで、女性たちは、農業事務所の職員に別の加工品の製造に変えることを相談したが、その職員は、バングースの収穫量が上がるのに従い価格も下がるだろうと、バングースの加工品の製造を継続することに固執したアドバイスをしたとのことだった。しかし、政府が魚の過剰収穫を制限しようとしている状況下で、収穫量が一転して増加する可能性は低いように見受けられた。この調査サイトにおける、漁業のみに依存した

経済システムの問題や行政による適切な技術支援の欠如は、PARモデルのなかで脆弱性の「根本的要因」、あるいは脆弱性を強める「動的外圧」として考えられる。

JICAによるQIPs支援を受ける女性組織のなかで相対的に成功を収めているのは、上述の通り、トロサのタングハス村の女性組織で、バングースの骨抜き加工品の製造をおこなっている。トロサの社会福祉開発事務所で女性組織を担当する職員が、この女性組織が良い結果を出している要因やほかの女性組織と異なる点について分析した内容は、Box 4.1.2に示す通りである。

Box 4.1.2 タングハス女性組織の成功の要因

トロサの社会福祉開発事務所の担当職員は、タングハス女性組織がビジネスを成功させている優位性として、以下のような点を指摘している。

1. 組織には6人しかメンバーがおらず、話合がしやすくまとまりやすい。
2. 全てのメンバーが自分たちのビジネスを成功させるために積極果敢に攻め熱心である。
3. バングースという魚の骨抜き加工品を製造販売しているが、価格が高すぎず、ありふれた商品でもないことから、市場競争が激しくなく、固定客もあり、さらにいくつかのレストランも持っている。
4. 女性組織のリーダーには、リーダーシップがあり、子どもが成人しているため、組織の活動に時間を十分使うことができる。

このトロサの担当職員は、ほかの女性組織の問題点として、他の組織のリーダーやメンバーは、組織の活動以外にすることが多くあり、組織の活動に集中できていないことを指摘した。この職員は「リーダーだけではなく、ほかのメンバーも製品の製造販売にかかる知識を身につけなくてははいけない。ほかのメンバーはリーダーに依存してはいけない」と指摘した。

成功の要因として、メンバーのビジネスに対する姿勢やリーダーシップの重要性を改めて強調した。女性は、ほかの女性に依存するのではなく、自ら成功への強い意志を持ち、地方行政はそのような女性がエンパワーするように支援しなくてははいけないと語った。

カビールが提唱しているエンパワメントの概念化を基に考察してみると、QIPsは、女性組織が「成果 (Outcomes)」を出すために「前提条件 (Pre-conditions)」として必要な「資源 (Resources)」を女性組織に提供することで大いに貢献した。しかし、QIPsに参加した女性たちは、彼女たちが自ら要望した成果を達成できるだけのエージェンシーを醸成できたわけではなかった。女性たちは、QIPsの活動を通して利益を上げ、生計を向上させることを成果として要望していた。その達成には、QIPsを通じた経済的な生産活動に以前より集中する必要があったが、女性たちは再生産労働 (家事や子育て) の

作業分担について必ずしも家族（夫や他のメンバー）と話し合ったり、交渉をしていなかった。そのため、女性たちはQIPsに十分な時間と労力を割くことができなかつた傾向がある。また、JICAは、女性たちに対して、交渉したりジェンダー意識を高めるための研修は実施しなかつた。したがって、女性たちの限られた交渉能力は、エージェンシー、エンパワメントを促進する上での直接的な制約となり、彼女たちが十分な利益を上げられないことにも少なからず影響したといえる。女性たちが利益をあまり上げられないことは、センが、協力をしながらも対立を含む関係のモデルで指摘するように、女性の家計への貢献度が低いとする評価を再構築、強化したともいえる。

前述のように、QIPsは計画当初から、必ずしもジェンダー視点に立った計画にはなっておらず、ジェンダー平等や固定的性別役割の変革、女性のエージェンシーやエンパワメントを目標としていたわけではない。どちらかという、カビールのエンパワメントの概念化で説明されている、エンパワメントの前提条件である研修や機材・道具の提供に焦点が当てられていた傾向がある。そのため、ジェンダー課題に十分な対策が取られてこなかつたといえる。例えば、QIPs活動のなかで、男女双方を対象としたジェンダー理解や啓発（センシタイゼーション）の研修等は実施されていない。JICAの専門家もQIPsに参加した女性たちも、ジェンダーに基づく固定的性別役割分業やジェンダー課題について十分に議論する機会はなかつた。むしろ、QIPsは被災後の喫緊の課題として、女性たちの生計向上の回復のみを考慮していたと考えられる。女性たちは、従来の家事や子育ての役割とQIPs活動での新たな役割の間で時間の調整に苦勞し、結局はQIPsの活動にあまり時間が割けなかつた。また、小さな子どもがおらず時間に余裕のある特定のメンバーだけにQIPs活動の多くを任せる結果となった。女性は家族（特に夫）との交渉ができないだけでなく、マーケティング先との交渉などについても、リーダーや時間的余裕があり交渉能力のある特定のメンバーのみが、その役割を果たす傾向にあったといえる。

同様の傾向が、CCTの国家プログラム「4Ps」の受益世帯の女性たちにも見受けられた。この国家プログラムでは、支援金を受け取るための条件として、受益対象世帯は、世帯の代表者、通常は女性（母親）が、4Psが実施する家族の福祉を向上させるための研修に定期的に参加しなければならなかつた。これは、女性の母親としての役割を更に強調・強化することになる。カビールのエンパワメント概念化を基に考えると、4Psにより、女性は、前提条件である資源としての現金へのアクセスが得られたが、このプログラムは女性はその現金をどのように使うのか、選択の自由、つまりエージェンシーを与えているわけではない。むしろ、4Psは女性にその現金は子どもの教育と福祉のためだけに使うよう条件付けをしているのである。

QIPsの活動は、女性たちが組織のほかのメンバーとともに団結して集合的に動く力をつけることにある程度貢献している。FGDに参加した女性のほとんどが、女性組合の組織化やほかのメンバーとの協働は、あるメンバーの弱点をほかのメンバーの強みで補うことができ、またメンバー間で知識や技術を共有できるので非常に有益だと評

働いている。しかし、組織そのもののマネージメントは、例外なくリーダー、あるいは知識や技術のある特定のメンバー、さらには時間的余裕のあるメンバーのみに委ねられている。女性組織は、固定的性別役割分業や不平等なジェンダー関係の変革を求めて組織化されたわけではなかったため、リーダー自身もジェンダー平等や変革を意識して活動しているわけではない。FGDに参加した女性たちにとって、リーダーシップが意味するものは、「メンバーが時間的に関われないような面倒なことを引き受けること」であり、ケアしてくれるのがリーダーシップであった。また、女性たちによって、女性組織のリーダーになる条件として最も重要なことは、責任感、忍耐力、正直であることもさることながら、何より自由な時間があることであった。

(3) 防災と次の災害に対する備えの段階

タクロバン市、トロサ町、タナウアン町、バセイ町の各自治体は、国家法に基づいて市・町レベルの災害リスク削減管理委員会（DRRMC）を組織化している。タクロバン市は、特に台風ハイヤン以前から災害リスク削減管理計画（DRRMP）も策定していた。タクロバン市の関係職員によると、策定されていた災害リスク削減管理計画は2013年～2016年の計画であったが、台風ハイヤンの教訓を反映させた改訂版（2015年～2020年）が2015年7月中旬に成立した。また、トロサでは、政府職員のみならず、市民社会の代表も災害リスク削減管理委員会のメンバーとして参加し、毎月会合を開催している。

台風ハイヤン前の災害に対する備えと比べ、JICAを含む外部援助機関の支援もあって、台風ハイヤン後の災害リスクに対する備えが改善された。JICAは「台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクト」を通じて、タクロバン市、トロサ町、タナウアン町等を含む対象の市・町に対して、専門的なハザード・マップの作成を支援した。この市・町レベルのハザード・マップを基に、各自治体は土地利用計画を作成し、村レベルのハザード・マップも作成することが想定されている。タナウアン市長は「JICAの支援でタナウアンのハザード・マップができたので、今後はその地図を基に、村レベルでの備え、対応、復興に関する訓練を実施していきたい」と語っている。タナウアンの政府職員は、村レベルのハザード・マップには、各世帯で避難時に支援が必要な人の情報を組み込んでいく必要があると認識している。トロサ政府の計画課の職員は、自分たちがハザード・マップの読み方に関するJICAの研修に参加した後、それを住民に教えることが想定されていることを理解している。このように、村レベルのDRR活動をいかにフォローアップしていくかが、調査サイトの防災及び次の災害リスクへの備えの重要な課題のひとつであるといえる。

調査サイトのなかには、問題を抱えるサイトもあった。例えば、タナウアン市長は、タナウアンには高台がなく、どこに避難するかが大きな課題であると言及している。。市長によると、台風が発生すると、タナウアンの全町民、約53,000人が避難しなくてはならないとのことであった。

タナウアンでは、8カ所の新しい避難所の建設を計画し、そのうち4カ所は既にNGOsの資金援助を受けて建設されたが、残りの4カ所については資金不足で建設されていないとのことだった。トロサでは、コンクリート製の2階建て以上の建物がほとんどなく、適切な避難所が不足している状態とのことだった。将来起こりうる災害リスクに対して十分な備えができるかどうかは、PARモデルのなかで脆弱性を強める「動的外圧」として示されている、予算を含む行政による制度整備がいかになされているかによるところが大きいといえる。

困難はあるものの、調査サイトの各地方政府は、災害に備える努力をしている。タクロバン市は、各世帯の構成員全員の特徴、なかでも避難時に支援が必要かどうかに関する情報を記載したIDカードの作成と配布を含む、総合的な避難システムの構築を進めている。しかし、このシステムでは、IDカードは個人には支給せず、世帯主（通常男性である場合が多い）のみに支給するとのこと、ジェンダー視点に立って対応しているとはいえない。なぜならば、家族全員が同時に一緒に避難できるとは限らず、世帯主と散れてしまった場合、他の世帯構成員にとっては非常に不便になる。他方で、タナウアンでは、同様のIDカードの作成を考えているが、それぞれの顔写真を付け、作成、支給するという、個人毎のIDカードの発行を計画しているとのことであった。

災害リスクへの備えの度合いは、村によって、特に外部の援助機関からの支援があるかどうかによっても異なる。トロサのタングハス村、ブラク村、オロット村でのFGDに参加した女性たちは全員、村レベルのDRR活動について何も知らなかった。一方、バセイのコンバヤン村の女性村長は、NGOの支援を得て、避難訓練やコミュニティのDRR活動に関する研修を実施したと語った。彼女は、また村の災害リスク削減管理委員会を組織し、国家法に基づいて災害が発生した場合の避難計画を31人の村人の参加を得て作成したとのことだった。同様に、パロのWFSでファシリテーターを務める女性たちは、地元のNGOの資金及び技術支援を得て、参加型で村レベルのハザード・マップを作成した。彼女たちによると、女性はだれがどこに居住しており、どのような状況（避難に支援が必要かどうか等）をよく把握しているため、村のハザード・マップの作成に非常に積極的に取り組んだとのことであった。

以上のことから、女性が、コミュニティのDRR活動の一環としてハザード・マップの作成に参加することは、女性のエージェンシーやリーダーシップを促進することに繋がると考えられる。しかし、それは、外部の援助機関が固定的性別役割分業や不平等なジェンダー関係の変革をどの程度意識しているか、女性のエージェンシーやエンパワーメントをどのように促進しようとしているかによる。



JICA の技術協力プロジェクトの支援で作成されたタナウアンの高潮のハザード・マップ (2015年7月撮影)



NGO の支援を得てパロの女性グループが作成したコミュニティのハザード・マップ (2015年7月撮影)

4.2 スリランカ

4.2.1 災害リスク削減に関わる法律及び制度

(1) DRRの国家法、政策、組織体制

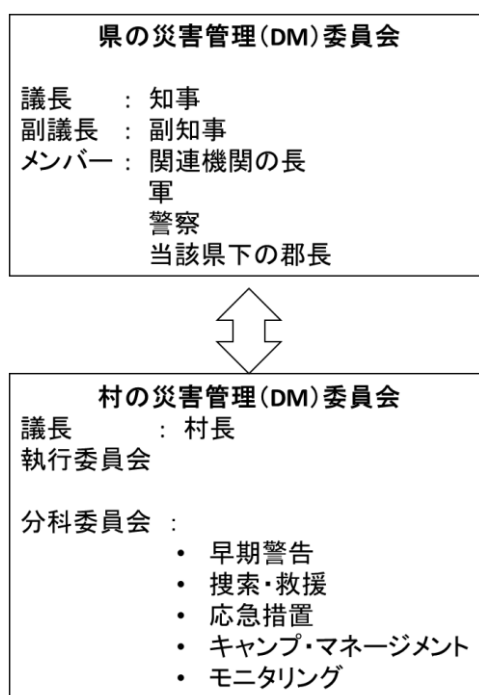
2004年にインド洋大津波が発生した後、スリランカ災害管理法 (No.13 of 2005) が2005年5月に成立した。この国家法は、大統領を議長とする国家災害管理委員会 (NCDM) の設置を義務付けている。同委員会の主要な役割は、国家災害管理政策 (NPDM) の策定であり、同政策は2014年に承認された。国家災害管理計画 (NDMP、2013-2017) については、2013年に国会で承認された。スリランカにおけるDRRにかかる法整備、制度整備の概要は、表4.2.1に示す通りである。

表4.2.1 スリランカのDRR関連の法・制度

政策・計画・組織	名称
法律	スリランカ災害管理法 (No.13 of 2005)
政策・計画	国家災害管理政策 (2014年承認) 国家災害管理計画 (2013-2017)
組織体制	
1) 中央	国家災害管理委員会 (NCDM) (大統領が議長) 災害管理調整委員会 (DMCC) (災害管理省の次官が議長)
2) 地方 (県・郡)	県災害管理委員会 (DMC) (知事が議長) 郡DMC (郡政府次官が議長)
3) 村 (<i>Grama Niladari</i> : GN)	村DMC (村長が議長)
責任省庁	
1) 政策	災害管理省 (MDM)
2) 実施	国家災害管理センター (NDMC) 及び国家災害緊急救援センター (NDERC)
3) 研究・テクノロジー	国家建設研究所 (NBRO)
予算: 国家/地方	災害基金等の特別な予算はなし

出典: キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者が作成

スリランカ災害管理法（2005）に基づき、災害管理省（MDM）の下部組織として国家災害管理センター（NDMC）が設立された。国家災害管理センターは、国家災害管理委員会（NCDM）と連携を取り、国家災害管理政策（NPDM）及び国家災害管理計画（NDMP）の実施とモニタリングをおこなうこととなっている。また、国家災害管理センターの地方レベルの実施機関として、各県（スリランカ全土に25県）に災害管理調整ユニット（DMCU）が設置された。県災害管理調整ユニットは、県、郡、村レベルでそれぞれ災害管理委員会（DMCs）の組織化を促進し、また災害管理計画、特に郡レベルの年間緊急運営計画の作成を促進している。国家災害管理センターは、年間災害管理マスター計画に則り、県レベルの災害管理調整ユニットへの予算の割り当てと実際の分配を決定する権限を持っている。予算は、主に今後起こりうる災害に対して備えることの重要性を住民に広く啓発する活動や防災を目的に小規模な構造物を建設する事業に充てられる。スリランカの地方（県・村）レベルの災害管理にかかる組織体制は、図4.2.1に示す通りである。



出典：キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者が作成

図4.2.1 スリランカの地方レベルの災害管理の組織体制

トリンコマリー県及びラトナプラ県で実施した現地調査から、どちらも県レベル及び郡レベル（トリンコマリー県はクッチャベリ郡、ラトナプラ県はコロナ郡）に災害管理委員会が組織化されていることが判明した。地方政府職員によると、これらの委員会のメンバーは、災害管理計画及び緊急運営計画の更新のために少なくとも年に1回は会合を開いているとのことであった。ラトナプラ県コロナ郡ランホティカンダ村では、JICAの「気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト」（通称DiMCEP）の専門家の働きかけもあり、住民のイニシアティブで村レベルの災害管理委員会が組織

され、継続して活動がおこなわれていた。この委員会には、執行委員会と分科委員会として、1) 早期警報、2) 捜索救援、3) 応急措置、4) 避難所運営（キャンプ・マネージメント）、5) モニタリング、が設置されていた。

(2) 国家法、政策、組織体制へのジェンダー主流化

2005年に制定されたスリランカ災害管理法には、ジェンダー視点が組み込まれていなかった。同国家法は、国家災害管理委員会のメンバーとして、社会福祉省、環境省、保健省、財務省、都市計画省、住宅省、教育省、警察を含む20省庁を任命しているが、女性子ども課題省は排除されていた。これにより、女性子ども課題省は、DRR関連政策、計画、事業等にジェンダー主流化を推進するナショナルマシナリの役割を果たすことを妨げられてきた。ただし、女性子ども課題省は、新しく設立された災害管理調整委員会（DMCC）の定期会合には出席している。しかし、この委員会で同省がどのような役割を果たしているかは不明である。DRR政策へのジェンダーの組み込み状況、及びジェンダー政策へのDRR視点の組み込み状況の概要は、表4.2.2に示す通りである。

表4.2.2 スリランカのDRR政策へのジェンダー視点の組み込み状況
及びジェンダー政策へのDRR視点の組み込み状況

	名称	ジェンダー/DRRの組み込み状況
DRR関連法	スリランカ災害管理法 (No.13 of 2005)	国家災害管理委員会のメンバーから女性子ども課題省が排除されている
DRR政策	国家災害管理政策（2014）	セクション13：「平等、多様性、包摂」にジェンダー平等やエンパワーメントへの言及がある。
DRR計画	国家総合災害管理計画・プログラム（2014-2018）	ジェンダーに関する独立した章がある。あ各対象省庁の開発計画にジェンダー視点を組込む必要があるとしている。
ジェンダー政策	女性憲章（1993）	DRRの記載なし
ジェンダー予算	災害基金なし	-

出典：キーインフォーマント・インタビューの記録を基に筆者作成

2014年に漸く承認された国家災害管理政策（NPDM）には、ジェンダー視点に立った取り組みが明記されており、大きな進展が見受けられる。セクション13「平等、多様性、包括」のなかに、「被災したすべての人々は、民族、性別、宗教、障害の有無やそのほかの個人の特徴に関わらず、支援や情報を受ける権利を有する」と記載されている。また、同セクションには、対象となる人々は災害に脆弱な人々として、具体的には障害を持つ人々、病人、高齢者、妊婦、幼児、難民をあげ、これらの脆弱な人々には特別な配慮が必要だとしている。更に、セクション13には、「災害管理において、ジェンダー平等、特に女性及び女子のエンパワメントを確保しなくてはならない」とする記載がある。しかし、災害管理を通して女性や女子のエンパワメントをどのよう

に図るのかに関する詳細な記述はない。同様に、ジェンダーに基づく脆弱性、災害対応・復興能力、ジェンダーニーズ等についても言及されていない。

国連開発計画は（UNDP）は、災害管理省及び女性子ども課題省等のイニシアティブの下、開発計画への災害管理及びジェンダーの主流化を促進するための国家総合災害管理計画（2014-2018）（National Comprehensive Disaster Management Plan）の策定、及び同計画を基にした国家総合災害管理プログラム（National Comprehensive Disaster Management Program）の実施を支援している。このプログラムに参加している約20の省庁は、それぞれの年間開発計画にDRR及びジェンダー視点を組み込むことが想定されている。女性子ども課題省のイニシアティブの下、これらの省庁から財務省国家計画局に提出される予算提案書は、ジェンダーに敏感に対応したフォーマットに改訂される予定である。例えば、このフォーマットは、性別に分かれたデータやジェンダーに関連した記載をしないといけない項目が設けられる。これに伴い、女性子ども課題省は、関連のガイドライン、マニュアル等を作成し、その啓発・普及活動のほか、関連職員への研修もおこなうことになっている。

スリランカでは、女性子ども課題省の下部組織である国家女性委員会（NCW: National Committee on Women）が1993年に女性憲章を策定した。しかし、女性憲章には、災害とジェンダーにかかる章は含まれていない。女性憲章は、主に女性の政治参加、教育、経済活動、保健、GBV等のみに焦点が当てられている。女性子ども課題省は、GBV対策として、1995年に刑法を改定するとともに、同年「DV暴力防止法支援行動計画」及び「国家GBV行動計画（2010-2013）」を策定した。こうしたGBV対策の行動計画の策定は、CEDAW委員会から一定の評価を受けている。しかし、女性子ども課題省は、国連安保理決議1325号の国家行動計画を策定する計画はなく、改定される予定の国家GBV行動計画のなかに統合することとしている。

女性子ども課題省の下部組織である女性局は実施機関であり、県や郡レベルで女性のエンパワメントやGBVから女性を保護する役割を担う女性開発担当官（WDOs: Women Development Officers）やカウンセリング担当官を採用・配置している。そのような専門職員は、特に郡レベルの災害管理委員会に参加している。しかし、国家災害管理政策には、災害発生後、女性・女子をGBV/VAWCから保護するための具体的な対策についての記載がない。一方、女性子ども課題省も、災害時におけるジェンダー視点に立った対策を有してはいないが、平常時には全国12カ所にある女性カウンセリング・センターにおいて、女性に対してカウンセリングや法律に関する情報提供をおこなっている。また、人身取引やGBV/VAWCの被害者に対しては、一時的なシェルターも提供している。シェルターは、現在コロンボのみに存在するが、近い将来ジャフナ、ムラティブ、バティカロア、ラトナプラ、キャンディにも建設される計画がある。

4.2.2 ジェンダーに基づく脆弱性と災害対応・復興能力

ここでは、スリランカの調査サイトで実施したFGDに参加した女性が、特にどのように過去の災害を経験したのかについて述べる。先にレビューした理論・分析枠組、既往研究を基に、調査サイト特有のジェンダー、場所、民族、宗教等によって異なる脆弱性及び災害対応・復興能力について、災害に対する備え、対応、復興、防災の段階毎に考察する。更に、この分析は、3つの調査サイトであるイクバルナガル村（津波被災地）、ランホティカダ村（地滑り危険地域）、マンムナイ・ウェスト郡（洪水多発地域）のそれぞれについておこなう。イクバルナガル村ではJICAの「北東部津波および紛争被災地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト」（通称T-CUP）、ランホティカダ村ではJICAの「気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト」（通称DiMCEP）が実施され、マンムナイ・ウェスト郡では、オックスファム（Oxfam）とスーリヤ女性開発センター（SWDC）のそれぞれのコミュニティベースのDRR事業を分析調査対象とした。

(1) 備えの段階

a. トリンコマリール県の津波被災地：JICA事業の対象地域

2004年に発生したインド洋大津波で甚大な被害を出した要因には、津波に関する基礎的及び専門的な情報や住民に避難を呼びかける早期警報システムが欠如していたことがある。中央・地方政府は、災害リスク、特に津波のリスクを軽減するための事前対策をほぼ何もおこなっていなかった。PARモデルを基に考えると、こうした行政の制度的及び知識やテクノロジーの不備は、「動的外圧」として人々の脆弱性を強め、津波被害を拡大させた。適切な情報と行政の対策を欠き、住民男女は津波が何かも知らず、備えることもできなかった。トリンコマリール県クッチャベリ郡イクバルナガルの日本スリランカ友好村で実施したFGDに参加した女性たちは、民族・宗教の別に関係なく、全ての人々が津波という言葉すら知らなかったと証言した。また、FGDに参加したムスリム女性とタミール女性は「津波の前は、津波について何も知らなかった。今は自分で経験したから、津波がどんなものかわかっている」と同様の体験を語った。既往研究でレビューしたバングラデシュの事例とは異なり、スリランカの調査サイトでは、災害情報へのアクセスに男女間、また女性の間でも差異はなかった。

次に、2004年の津波で大きな被害を受けた人々は、住んでいた地域の立地により、脆弱だったといえる。また、FGDに参加した女性たちも含め、こうした被災女性も男性も災害に強い住宅には暮らしていなかった。つまり、イクバルナガル村の日本スリランカ友好村の住人は、本来は津波が襲った海岸から約50mしか離れていないニラベリ村に住んでいた。FGDに参加した女性たちの夫の多くは漁業に従事していたので、海岸近くに住んでいた。彼女たちが津波について何も知らなかったことに加え、経済的な事情もあり、簡素な作りの住宅に暮らしていた。タミール人女性は「私たちは、バナナの葉っぱを屋根にした粗末な家に暮らしていた」と述べた。PARモデルを基にこ

の状況を考えると、「危険な場所」及び「限られた収入」に代表される「安全ではない条件」の下、津波以前沿岸部のニラベラ村に暮らしていた住民男女は、津波のリスクに対して非常に脆弱であったといえる。



トリンコムアリー県のニラベリ村の
津波被災地域
(2015年8月撮影)



トリンコムアリー県のニラベリ村の
津波被災地域
(2015年8月撮影)

b. ラトナプラ県の地滑り危険地域：JICA事業の対象地域

津波被災地域と同様に、地滑り危険地域においても、脆弱性に繋がる女性及び男性のリスクに関する情報や知識の欠如が確認された。ラトナプラ県コロナ郡ランホティカンダ村で実施したFGDでは、参加したシンハラ人の住民男女が、2010年にJICAの専門家から説明を受けるまで、自分たちが地滑りのリスクに晒されていることを知らなかった。彼・彼女らは、JICAの研修やワークショップを通して、地滑りが起こるメカニズムや想定される被害について認識するようになった。FGDに参加した女性数人が、JICAから得た知識と便益について「たとえ悪魔の存在であっても、知らないよりは知っていた方が良い」という慣用句を使って自分たちの気持ちを語ってくれた。



ラトナプラ県コロナ郡
ランホティカンダ村の地滑り危険地域
(2015年8月撮影)

ランホティカンダ村のFGDに参加した住民男女は、災害リスクに関する知識やリスク感覚が増したことで、脆弱性をある程度軽減したといえる。しかし、彼・彼女らが暮らす場所は、災害管理省の下部組織である国家建設研究所（NBRO）が危険度の高い場所として特定しており、その場所に住み続ける限り、彼・彼女らのリスクを完全に排除することはできない。FGDの参加者によると、リスクの根本的要因は地形的な問

題であるため、単純に土壌保全のための植林やチェックダムの建設等で解決できる問題ではないとのことであった。中央・地方政府は、ともに住民に安全な場所への移転を勧めている。しかし、住民男女が移転するかどうかは、政府が提供できる移転候補地の条件によるところが大きい。住民男女は、他の選択肢がないことから同じ場所に暮らし続けている。FGDの参加者のなかで、村の中の危険な場所に暮らす女性は、地方政府が提案している代替的な移転先は、現在の村から遠く離れた場所で、現在住民が所有している土地面積よりも小さいので移転したくないと説明した。

以上のことから、これらの住民男女が共有している脆弱性は、安全な場所への移転を妨げる住民自身の社会経済的な理由、及び不十分な行政支援によるものであるといえる。PARモデルを基に考えると、前者は「根本的要因」、後者は「安全ではない条件」にあたる。

c. バティカロア県の洪水・干ばつ頻発地域：NGOの事業の対象地域

スリランカの東海岸に位置するバティカロア県は、2004年のインド洋大津波でも大きな被害を受けた。同県は、土地の標高が近隣県よりも低く、場所によっては接する海やラグーンの水位よりも低いため、地形的に水災害のリスクに脆弱である。同県の知事及びDRRの担当職員によると、河川の上流域に位置する近隣県は、豪雨で水が貯水池から溢れ制御が不可能な状態になると、貯水池の水を放出するとのことであった。その結果、放出された水が下流域であるバティカロア県に数時後に流れ込み、深刻な洪水を引き起こすという。さらに、バティカロア県の貯水池の容量は、バティカロアに降る雨量だけであれば問題ないが、上流域から流れ込む余剰の雨量までカバーできないということである。

ここで問題なのは、上流域及び下流域に位置する県政府の間で、洪水制御に関する調整が何も図られていないことである。バティカロア県知事によると、上流域の県政府は、バティカロア県政府に対して、連絡をせずに上流域の貯水池の水を放出するとのことであった。バティカロア県は、上流で水が放出されても、その情報が得られないため、バティカロアの貯水池・水路は閉められたままで、上流で放出された水がその貯水池・水路から溢れ出て洪水が発生するという。このように重大な問題であるにもかかわらず、バティカロア県知事は、この件について、関係する近隣県の知事たちとの間で、調整のための会合を一度も持っていなかった。彼女は、近隣県に対して貯水池の水を放出することについて、彼女に連絡することを規定した法律がなく、彼女にもそうさせる強制力がないという理由を説明し、本件に関する新しい法律の制定が必要だと訴えた。バティカロア県が、このように必要な法律や制度の整備にむけてイニシアティブが取れない理由のひとつは、歴史的な民族紛争に絡み、主流であるシンハラ人が多く住みシンハラ人が県知事を務める上流域の県と、少数派のタミール人が多く住みタミール人が知事を務める下流域の県の間には存在する政治的な力関係にある

と推定される。バティカロア県政府は、PARモデルで脆弱性の「根本的要因」の1つとされる権力へのアクセスを欠いているといえる。

バティカロア県政府による法・制度面の不整備や組織力の欠如により、バティカロアの住民は、2010年12月から2011年1月まで、断続的に続いた洪水で大きな被害を受けた。地元住民によると、この洪水に関する情報がなく早期警報も出されなかったとのことで、大きな被害に繋がった。オックスファムが事業を実施しているバティカロア県マンムナイ・ウェスト郡ヴィラヴェドゥワニ村及びカラヴェティ村で実施したFGDには、タミール人の住民男女が参加し、当時は事前に大きな洪水が発生するといった天気予報や避難を呼びかける早期警報はなかったと証言した。降り続く豪雨に不安を感じ、住民にできたことは、近くの川の水位を注意深く監視し、水位が上がるとサイレンがある近くのヒンドゥー寺院に伝えることであった。女性参加者は、「水が家の中に入って来て洪水の発生に気付いた。慌ててテーブルの上に飛び上った」と語った。このFGDに参加した女性たちによると、飼っていた家畜を安全な場所に移動させたり、重要な書類、現金、食料等を家の中から持ち出す時間はなく、命を守ることで精一杯だったとのことである。

(2) 対応段階

a. トリンコマリー県の津波被災地域：JICA事業の対象地域

トリンコマリー県の住民が、2004年発生インド洋大津波に対応し生還した方法には、異なる社会集団の間で共通した方法もあれば異なる方法もあった。イクバルナガル村に新設された日本スリランカ友好村で実施したFGDの参加者たちによると、津波は早朝に発生し、女性は朝食の準備をしていたという。男性は、漁に出かけた者もいれば、次の日の漁の準備を海岸でしていた者もいたという。子どもはまだ寝ていて、母親が起こして、海岸から逃げるよう急かせたという。参加者のほぼ全員が、自分たちに向かってくる第一波を見て、急いで海岸から反対方向の高台に向かって走ったと証言した。

ムスリムの女性たちは、社会規範により女性だけで早く逃げることは困難だったという。ムスリム女性は、「女性は泳げない。自分の肌を他人に見せるのは恥だからだ」と述べた。他の女性参加者も、泳げないが大きな波から身を守るため、舟でも何でも浮いているものを必死でつかんだと証言した。また、別の女性は、夫が泳げたので自分と子どもは夫に助けられたと説明した。他のムスリム女性は、ムスリム女性のなかには、自信がなく自分で避難の決断ができない女性もいたと証言した。また、この女性によると、津波発生時、多くの女性はまだ起きたばかりで髪をとかし洋装に着替えておらず、その状態で外に出ることを躊躇し逃げ遅れた女性もいたとのことであった。こうした女性たちの経験は、先にレビューしたバングラデシュの女性たちの経験と類似している。

一方、タミール人の女性参加者たちは、異なる方法で津波に対応し生還した者もいた。同じ貯金・マイクロファイナンス活動の女性グループに属する8人のタミール女性のなかで2人は、子どもの時に泳ぐことを学習したので、水泳ができたおかげで命が助かったと証言した。別の女性は、津波から避難するときの状況について、「私と夫は畑で玉ねぎを植えていた。その時ものすごい音がした。それから10mかもっと高い波が私たちめがけてやってきた。私たちは必死で高台に向かって逃げた。運良くそのとき子どもはコロンボにいたので、私たちは自分たちの命を守ることに専念できた」と説明した。

FGDに参加したムスリム及びタミール人女性の多くは、それぞれ自身や家族が負傷し、家族や財産を失った悲しみや苦勞を語った。彼女たちは、海岸から逃げる際、フェンスの針金等で腕や足を負傷したという。あるムスリム女性の夫は、同様に足をケガし切断することになったという。また、タミール人女性は、乳児を含めすべての家族を失ったと語った。別の女性は、兄弟の遺体がフェンスの針金に絡まって2週間見つからなかったと語った。別のムスリム女性は、「すべての人が身を守るために頑張った。子どもを抱きかかえて助けられた人もいたが、流されていく子どもに何もできなかった人もいた」と証言した。

FGDに参加した人々は皆、津波で価値のある資産を失った。津波以前に暮らしていた海岸沿いのニラベリ村にあった女性たちの住宅は全て流された。そのため、彼女たちは、一時的に仮設住宅に身を寄せ、その後日本政府が支援した日本スリランカ友好村（JSFV）の復興住宅に移転することになった。また、住民の多くは、自宅に置いていた現金も失った。また、津波発生時、既に長期化していた民族紛争で住民の多くは緊張とストレスを抱えていた。ムスリム女性が、その時の状況について「津波の時、何も持ち出せなかった。家に現金は全て置いていた。津波でその現金をすべて失った。お金を銀行に預ける習慣はなかった。それにその当時、まだ紛争下で、誰も銀行を信用していなかった。紛争で、明日何が起こるかわからなかった。だから、漁船のガソリン代とか農業資材がすぐ買えるように、現金がいつも必要だった。そのため、現金をすべて家に置いていた」と説明した。

津波だけでなく、それ以前から継続していた紛争の影響により、住民男女は財産や生計に重大な被害を受けたのである。この状況についてPARモデルを基に考えると、住民の脆弱性は、紛争といった「動的な外圧」によって悪化し、災害と重複して脆弱性が増幅されたといえる。

b. ラトナプラ県の地滑り危険地域：JICA事業の対象地域

（この地域で実施したFGDの参加者たちは、過去に甚大な被害の伴った地滑りを含む災害を経験していないので、記載しない）

c. バティカロア県の洪水・干ばつ頻発地域：NGOの事業の対象地域

オックスファムのコミュニティ防災（コミュニティベースのDRR）事業の対象地域であるバティカロア県のヴィラヴェドゥワニ村及びカラヴェティ村でFGDを実施した。FGDに参加した女性たちは、すべてタミール人であった。彼女たちがそれまでに経験した最も甚大な被害を受けた災害は、2010年12月から2011年1月まで断続的に続いた洪水であった。カラヴェティ村から参加した女性たちによると、近隣のほかの村に比べると、カラヴェティ村は本来洪水の心配はなかったが、この洪水では大きな被害を受けたという。ヴィラヴェドゥワニ村の参加者たちは、水位は大人の胸のあたりにまで達したと証言した。同じFGDに参加した1人の女性は、寝ずに近くの川の水位を夜11時までずっと観察していたと語った。

2010年12月から2011年1月にかけて発生した洪水は、その強さと継続性で住民男女に深刻な被害をもたらした。ヴィラヴェドゥワニ村のFGDの参加者によると、水がなかなか引かず、引くまでに1～2週間を要したという。これは、2010年12月から2011年1月までの間、洪水が繰り返し発生したためだと参加者は説明した。そのため、住民男女は、その間自宅と避難所だった学校を往復し、延べ20日間程度を避難所で暮らしたという。地方政府から緊急食料支援を受けたとのことである。

(3) 復興段階

a. トリンコマリ一県の津波被災地域：JICA事業の対象地域

ニラベリ村に住んでいたタミール人およびムスリムの住民は、津波発生後暫くの間別々に復興段階を過ごし、仮設住宅では一緒だったという。それまでの2～3カ月の間、ムスリムの女性たちは、モスクに隣接して設置されたテント村に、またタミール人女性たちはケア・インターナショナル（Care International）等のNGOが支援した避難所に身を寄せた。ムスリムの女性参加者たちによると、モスクやサウジアラビア政府等からの支援だけでなく、民族や宗教の違いに関係なく、ヒンドゥー寺院、民間のホテル、様々なNGO、被害を受けなかった他の住民等からも支援を受けたという。タミール人の女性参加者たちも、食料、衣服、キッチン用具等の支援をNGOから受けたと証言した。

一部の食料支援は政府によっても実施されたが、多くの緊急援助や復興支援は、主に国際機関やNGO等によっておこなわれた。FGDに参加したムスリム女性は、「政府の役人は、緊急援助で私たちを一度も訪ねては来なかった。彼らは、JICAが復興住宅を支援してくれることになった時に初めて会いに来ただけだ」と述べた。しかし、タミール人の女性によると、郡政府の役人から、1人1,200ルピー分の食料配給のクーポン（フード・スタンプ）を6カ月間支給されたとのことである。この女性は、「このスタンプがあったから、私たちはお米、小麦、砂糖、ミルク、缶詰類、灯油等を買うことができた。スタンプだけでは十分ではなかったが、NGOからも食料支援を受けていた

のでその補足になった」と説明した。ムスリムの女性とタミール人女性のこうした支援へのアクセスの違いは、センが権利付与アプローチ（エンタイトルメント・アプローチ：entitlement approach）で説明しているように、脆弱性を変える可能性を持っている。

復興段階において、ムスリムとタミール人の女性たちは、それぞれテント村や避難所での運営（キャンプ・マネージメント）や意思決定から排除され、住民男性及び支援する宗教団体やNGOのみが、その運営管理に携わったとのことである。ムスリムの女性たちによると、元々宗教目的のために男性のみで組織化されていた委員会が、テント村の運営管理の役割を担ったという。女性たちがテント村で水やトイレの問題に直面するたびに、彼女たちは最初に夫に相談しなくてはならず、その後夫が委員会に話をあげ、委員会が関係するNGO等に支援を求めているという。

PARモデルが示すように、女性の意思決定の場からの排除は、既存の不平等なジェンダー関係によるものであり、この「根本的要因」が女性たちの脆弱性に大きく影響しているといえる。また、カビールのエンパワメントの概念化によれば、こうしたムスリムの女性たちは、自らが抱える問題の解決を図るに際し、自ら選択したり決定したりする自由、意思決定権が与えられなかったことになる。

同様に、スリランカのNGOであるセワランカ（Sevalanka）の支援を受けて仮設住宅に滞在している期間も、男性グループがキャンプ・マネージメントをおこなった。ムスリム女性は「その時、女性たちで委員会を作ることは考えなかった。自分たちにそんな能力があるとは考えたことがなかった」と述べた。

女性が自分に能力がないと感じるのは、センの協力をしながらも対立を含む関係のモデルやカビールのエンパワメントの概念化で説明されていることと大いに関連がある。外部の援助機関からジェンダー視点に立った支援が受けられず、ムスリムやタミール人女性たちは、固定的なジェンダーに基づく役割ではなく避難所運営（キャンプ・マネージメント）という新たな役割を果たす機会を逃してしまった。

ニラベリ村出身の住民男女は、仮設住宅に2年ほど暮らした後、2006年以降にイクバルナガル村に新設された日本スリランカ友好村（JSFV）に移転した。しかし、タミール人の住民のなかには、津波の後、紛争による危機感もありインドに移住してしまっていた住民もいた。スリランカ政府が所有する土地に、日本政府の資金援助で復興住宅が建てられ、タミール人の136世帯、ムスリムの110世帯、合計246世帯が入居した。JICAの専門家は、この新設された住宅に移り住む住民が、自分たちが住むことになる住宅の設計・デザインの決定段階に参加することで、住宅や友好村に対する愛着やオーナーシップが増すと考え、住民が意思決定の場に参加することを重要視した。つまり、女性は、この意思決定の場から排除されたわけではなかったが、JICAは積極的に女性の参加を促進したわけでもなかった。しかし、あるムスリム女性は、「JICAの人たちが私たちをキャンディに連れて行ってくれ、そこで住宅のモデルをいくつか見た。その後、JICAはここにもモデル住宅を持ってきて、キャンディに行けなかった人が見

られるようにしてくれた」と証言した。これで、女性たちも男性たち同様に新しく建てられる住宅に関する情報にアクセスすることができ、女性たちが自ら考え選ぶことのできるエージェンシーの醸成に多少貢献したといえる。

JICAは、イクバルナガルの友好村に新設された住宅の土地と住宅の所有権が、スリランカ政府からどのように住民に移譲されるかに関する説明会にも、女性の参加を排除することはしなかった。あるムスリムの女性は、「10年ここに住むと、土地は私たちのものになる。JICAの人がそう説明したのをよく覚えている」と語った。また別のムスリムの女性は、「ここに移り住んできて8年になる。あと2年でここは私たちのものになる」と述べた。同様にタミール人の女性たちは、10年間居住したら、コロンボにある土地委員会（Land Commission）という役所が、各世帯に土地の恒久的な所有権を発行してくれる仕組みであると説明した。またタミール人の女性たちは、「土地の所有権は自分たちの名前で登録するか、少なくとも夫婦の共同名義（所有権）にする」と述べていた。これは、JICAの専門家が、タミール人女性たちに彼女たちの名前で登録することを勧めたわけではなく、本来津波で流失した自宅と土地が、タミールの伝統的な文化・慣習に基づいて、彼女たちの所有だったからである。

津波で被災した人々は、身体的、経済的だけでなく精神的にも被害を受けた。災害後の復興支援は、ある意味、被災者が自身のエージェンシーを駆使して、前に一步踏み出し、本来の生活に戻れるようにする重要な支援である。JICAは、「北東部津波および紛争被災地域におけるコミュニティアップリフトメントプロジェクト」（通称T-CUP）を通して、イクバルナガルに新設された日本スリランカ友好村（JSFV）の住民の精神的な復興にもある程度貢献した。FGDに参加したタミール人女性は、「津波で愛する人を失くした後、しばらくの間、自分が生きているのか死んでいるのかわからなかった。でも、新しい家を支援してもらえると知ってとても嬉しかった」と語った。同様に、ムスリムの女性は、「ここに初めて移ってきたときは、天国にいるのかと思えるほどだった。この住宅は、ほかの場所の復興住宅よりも広い」と語った。一方、別のムスリム女性は、「津波のあと、私はとても落ち込んでいた。そんな時、JICAの専門家が私にT-CUPのなかで女性組合がやっているマイクロファイナンスの活動に参加するよう勧めてくれた。子どものために一步前に踏み出すようにとってくれた」と述べた。ただし、前に踏み出すよう勇気づけられたが、それは復興段階の主要なアクターとしてではなく、子どものために「母親としての役割」を果たすことが期待されていたことだった。

FGDの参加者のなかには、津波よりも紛争の方がトラウマであったと答える男女もいた。タミール人の男性は、「ここに移ってきてからも、紛争はずっと続いていた。ここに住んでいる住民は、男性も女性も軍人に暴力を受けた。私は、それが本当に怖かった。2009年に終戦したあと、私の心の傷は少しずつ癒えてきた。しかし、精神的なカウンセリングを受ける機会はほとんどなく、心の傷は時間の経過で少しずつ癒えただけだ」と語った。ムスリムの女性も同様に、「津波はたった一日の出来事に過ぎ

ない。でも紛争は長い間続いた。紛争の期間中ずっと誘拐や拉致のリスクに晒されていた」と述べた。別のムスリムの女性は、紛争で将来が見えないことが不安だったと語った。この状況について、PARモデルを基に考えると、津波から少し復興できたあとにおいても、紛争という「動的外圧」によって人々の脆弱性は悪化したといえる。

JICAは、T-CUPを通して、日本スリランカ友好村や近隣村の住民男女に生計向上のための研修機会を提供したり、女性を対象にコロamboを拠点とするNGOの女性組合による貯金・マイクロファイナンス活動を支援した。T-CUPは、女性のマイクロファイナンス（金融サービス）へのアクセスを提供した点で大きく貢献したといえる。これは、カビールのエンパワメントの概念化から考えると、目的を達成するための「前提条件」となる資源の提供にあたる。しかし、T-CUP、特に女性組合は、女性のエンパワメントは目指しておらず、女性のエンパワメントやエージェンシーを促進するための活動はおこなわなかった。マイクロファイナンスの活動では、女性たちは、従来のジェンダー役割に基づき、母親として家族の福祉の向上を果たすことのみが期待されていた。結果として、T-CUPで、女性のエンパワメントやジェンダーに基づく役割及び不平等なジェンダー関係の変革は達成されていない。

コロambo在住の女性組合の設立者は、マイクロファイナンス活動の主要な目的は、女性たちのための福祉ではなく、家族の福祉の向上であることを何度も強調した。彼は、男性ではなく女性を対象とする理由として、女性は男性に比べて一般的に辛抱強く、子どもや家族のことを考えて行動することが調査結果で判明しているからであると述べている。これは、先に既往研究のレビューで示した通り、世銀がCCT事業で女性の辛抱強さと効率性から、女性をエントリーポイントして活用する理由と共通する。このように、T-CUPでも、女性たちは、女性組合の独自の目的達成の手段として活用された。女性の家計への貢献度が低いという家族からの評価と自己認識から、家計を助けるため、マイクロファイナンスを自身のために活用するのではなく、家族（男性）に提供することで自己犠牲を図りながら役割を果たそうとする姿勢は、センの協力をしながらも対立を含む関係のモデルに示されたとおりである。

T-CUPで、JICAも女性組合も、固定的性別役割概念の変革や女性の限られた権限に関する住民男女の考え方を変えるような啓発研修は実施してこなかった。JICAは、男性には大工仕事、塗装、機械等に関する短期研修、女性には裁縫、加工食品等に関する短期研修を提供した。こうした技術訓練は、最終的に女性たちが職業としてビジネスを起こすことを想定していたわけではなかったため、女性が起業するための動機付けや技術支援には十分ではなかった。ビジネスに必要な知識やスキル習得のための支援も十分ではなかったため、研修を受けた女性たち、とりわけムスリムの女性たちは習得した技術を生計向上には活用できなかった。あるムスリム女性は、7日間の果物ジャムの研修を受講したが、ジャムは自家消費のためのみで、販売目的では作っていないと答えている。また、別のムスリム女性は、「縫製の研修を受講した。受講者のなかから、私は優秀な受講生として選ばれた。私を含め12人の優秀な受講生には、JICA

からミシンが贈られた。そのミシンで服を作ることはあるが、家族のためにしか作っていない」と語っている

女性が家族のためだけに働き、自身ではビジネスを行わない姿勢は、マイクロファイナンス活動でも見受けられた。女性組合のマイクロファイナンス活動を通して資金を借りる女性の多くは、自身のためではなく家族のために借りていた。FGDに参加したムスリム女性のほとんどが、息子や夫のために資金を借りていた。タミール人女性の参加者のなかには、自身のビジネスのために借りている女性もいたが、ほとんどのムスリムの女性たちは、息子がバイクを買うため、息子や夫が新しいビジネスを始めるため、また夫の漁船のエンジンやガソリンを買うために資金を借りていた。このような状況下では、ムスリムの女性たちがエージェンシーを醸成したりエンパワーすることはほとんどなく、単に資金を借りるために家族に利用されているにすぎない。カビールのエンパワメントの概念化を基に考えると、こうしたムスリム女性たちは、JICAから「前提条件」である資源（マイクロファイナンス）へのアクセスは提供されたが、自身の目標を達成するためにその資源をどのように活用するかを自ら考え選ぶ自由、意思決定権（エージェンシー）を醸成するための機会は与えられていなかったといえる。

ムスリムの女性たちが特に自ら借り受けた資金を元手にビジネスを起こせなかった主要な理由は、彼女たちにエージェンシーあるいは意思決定権が欠如していたこと、移動の自由が限られていたこと、夫の反対によるところが大きかった。女性の限られた権限、限られた行動範囲、固定的性別役割分業等を踏襲させる社会・文化的な規範は、PARモデルの脆弱性を決める「根本的要因」及び「動的外圧」であるといえる。あるムスリム女性が、資金を借りる決断は自分ではできず、夫や息子の許可が必要であると語っていた。また、別のムスリム女性は、夫が家の外に出ないで済む自宅での内職仕事に固執しているため、賃金が低く仲買人を通さなければならないような玉ねぎの皮むき・カット作業に従事していた。その作業では、仲買人が玉ねぎを彼女の自宅まで運搬してくれ、皮をむいてカットした玉ねぎも自宅まで取りに来てくれるため、彼女は家の中だけで仕事ができるという。別のムスリムの女性が、「男性は一家の稼ぎ手として、普通、女性が外で働いて収入を得ることに反対する。これは、自分たちの威厳を女性に見せたいからだと思う」と分析した。こうした伝統的な家父長制の文化や慣習によって形成された男女の力関係によって、女性は、自らが価値をおく目標の達成のために自ら考えて選択する機会を奪われている。換言すれば、これらのムスリム女性たちは、ジェンダー、文化、宗教等によってエージェンシーを発揮できずにいたが、T-CUPはその状況を改善するような機会は十分に提供できなかったといえる。

他方で、世帯の経済状況が非常に過酷な場合は、他の選択肢がないため、夫による管理（コントロール）が減少し、ムスリムの女性であっても、社会文化的な規範に関係なく社会でビジネスに従事できるようである。FGDに参加したムスリム女性たちのなかで、飛びぬけて積極的にビジネスをおこなっている女性の話をBox 4.2.1で紹介する。

Box 4.2.1 日本スリランカ友好村の突出したムスリム・ビジネスウーマンのストーリー

ムスリム女性の Aさんは、T-CUPで女性組合が実施していた貯金・マイクロファイナンス活動のために近隣のムスリム女性たちと組織したアラン・グループ No.4 (Aran Group 4) でリーダーの役割を務めていた。彼女は、自宅でスナックを作り自宅でそれを販売するほか、友好村の外の売店等に広く卸すビジネスを展開していた。彼女は、結婚前からこのビジネスをおこなっていた。彼女の夫は中東に出稼ぎに出ているが、夫の収入はとても少ないという。世帯収入が少ないことに加え、妻に対する信頼が強いこともあり、夫は彼女がビジネスを続け、自宅の外に出て仕事をすることに賛成している。Aさんは、ビジネス規模を拡大させることに熱心で、生産量上げるために政府の補助金を得てスライサーを購入した。また、友好村の外の店々に商品を運搬するため、女性組合のマイクロファイナンスから資金を借りて三輪車を購入した。Aさんは、更なるビジネス拡大のために、再度、政府の補助金を得て、生産量上げるための投資をしたいと熱く語った。

一方、別のムスリム女性は、夫が津波で障害を負い、自らビジネスを始めたものの、利益を上げることができず苦勞していた。彼女の話はBox 4.2.2で紹介する。

Box 4.2.2 苦勞しているムスリム女性のストーリー

女性組合の貯金・マイクロファイナンス活動のために組織化されたミンハ女性グループ (Minha Women's Group) に所属するのムスリム女性の Bさんは、夫が津波で足を負傷し切断した。夫は、三輪車の運転手をして生計を立てようとしたが、村人による彼の障害に対する偏見が強いために、多くの親は彼が運転する三輪車で子どもを学校に通学させることに抵抗感を持っていた。。しかし、彼女たち夫婦は、三輪車を買うために夫の兄弟の名義で銀行から資金を借りたほか、それだけでは足りず、更に彼女が女性組合から 50,000 ルピーを借りた。女性組合のローンは完済しているものの、銀行からのローンの返済はまだ少し残っている。

Bさんは不安で一杯だと語った。彼女は、家計を助けるため、ヨーグルトを自宅で作って、夫が三輪車で販売に出るビジネスを始めた。しかし、彼女は牛を飼っていないため、牛乳を購入しなくてはならず、ヨーグルトの生産から得られる利益は非常に限られているという。元手が少なく、購入できる牛乳の量が限られる。その結果、生産できるヨーグルトの量も限られ、利益が非常に少ないと、涙ながらに自身の苦勞を語った。

ムスリム女性たちと比較すると、タミール人女性たちには、移動の自由や自らビジネスを始める自由はあるようである。ただし、ローンを借りるタミール人女性たちのなかにも、生活のためや夫・息子のために借りる女性も多い。しかし、タミール人女性のなかには、玉ねぎ栽培、工芸品作り、養鶏、洋裁等でビジネスを展開し、相対的に成功しているタミール人女性も数人いた。あるタミール人女性は、「私の夫は、私

がお金を稼いでいることを喜んでいると思う。私の収入がなかったら、夫ひとりの収入だけで私たち家族全員の生活費を賄うことはできないからだ」と述べた。

しかし、タミール人女性たちのこうした経済的なエンパワメントは、必ずしもイクバルナガル村の日本スリランカ友好村のタミール人コミュニティの男女間の力関係に影響を及ぼしていない。T-CUPの実施期間中に、友好村のタミール人女性たちは、女性農村開発社会（WRDS）という住民組織を作ることを要望したが、男性たちに阻まれたという。FGDに参加したタミール人の男性たちは、WRDSの目的が女性の権利を守ることや女性の権利に関する意識向上にあるとは理解しておらず、単にマイクロファイナンスのための組織としてしか認識していない様子であった。タミール人男性の農村開発社会（RDS）は組織化されており、女性も数人がメンバーとして会合に参加していたが、委員会は男性のみで運営されていた。女性のニーズや声は、委員会のメンバーに深刻には受け止められていなかったとみられる。FGDに参加したタミール人女性の1人は「RDSのメンバーの女性たちは、委員会のメンバーではない。村の中の塀（フェンス）に関する問題があったので、このメンバーの女性に会いに行っても話をしたが、何の解決もなされなかった」と不満を漏らした。別の女性も「RDSの会合に以前参加して、フェンスのためのレンガ（ブロック）の支給を要請したが、委員会のメンバーからは何の回答もない。だから、私は無駄だと思って会合に参加するのをやめた」と語った。したがって、女性たちの貯金・マイクロファイナンス活動への参加や生計向上は、必ずしも女性の意思決定権を変えたり、女性の役割や選択をコミュニティ内で拡大することにはつながっていない。

T-CUP内で、女性組合が支援した貯金・マイクロファイナンスのサービスは、それまで住民が高い利子で資金を借りていた高利貸しに取って代わる存在となった。JICAは、この活動を通して、女性たちに「前提条件」となる金融サービスへのアクセスを提供する点で大きく貢献した。しかし、この資金をどのように活用するかについて自ら決断し選択する主体性（エージェンシー）を向上するための支援は十分ではなかった。また、女性たちの多くは、自らビジネスを起すためのアイデアやスキルを持ち合わせていなかったため、女性組合から借り入れた資金をビジネスに使うのではなく、生活費に充ててしまうケースも多かった。あるタミール人女性は、「女性組合がなかった頃は、近所の人からお金を借りていた。それも借りられなかったら、神様に祈るだけだった」と語った。別の女性は、「家族が病気になったとき、以前はまず薬草を使った。それで治らなければ、薬を買うために仲買人からお金を借りていた。でも仲買人からお金を借りると1週間で10%の利子がついた。今は、女性組合があるので、仲買人からお金を借りずに済むようになった」と述べた。これは、マイクロファイナンス事業が、女性の日常生活を送る上で必要な実践的ジェンダーニーズは満たすものの、必ずしも女性のエンパワメントにはつながらないことを示している。特に、スキルやビジネスに特化した研修しか実施せず、ジェンダー啓発を目的とする取り組みをしない場合は、女性のエージェンシーの醸成にはつながらない。

b. ラトナプラ県の地滑り危険地域：JICA事業の対象地域

(この地域のFGDに参加した住民男女は、過去に甚大な被害の出る災害を経験していないので、記載しない)

c. バティカロア県の洪水・干ばつ頻発地域：NGOの事業の対象地域

2010年の12月から2011年の1月まで断続的に続いた洪水で被災したFGDの参加者たちは、洪水の被害から復興し、通常の生活に戻るまでの苦労の経験を語った。ヴィラヴェドゥワニ村で実施したFGDの参加者の間では、男女間で異なる意見が出た。女性参加者たちは、洪水直後に直面した最大の問題として、避難所でのプライバシーの欠如と子どもの健康問題をあげた。一方、男性参加者たちは自宅に溜まった泥の除去掃除を最大の問題としてあげたが、女性たちがあげた避難所でのプライバシーの問題や子どもの健康問題にも理解を示した。参加者たちによると、避難所には約90世帯が身を寄せていたが、避難所となった学校には12の教室しかなかったとのことであった。

避難所では、避難所運営（キャンプ・マネージメント）委員会は作られなかったという。FGDの参加者たちによると、その当時はオックスファム等の外部援助機関からの支援はなかったとのことである。洪水前から組織されていたRDS（農村開発社会）は、男性のみで運営されており、その委員会の男性メンバーが主に避難所運営の役割を果たしたという。FGDに参加した男性たちは、洪水で道が寸断されていたが、男性が郡政府事務所に食料支援を受け取りに行き、避難住民の間で分配したとのことである。一方、避難所で女性たちはジェンダーに基づく性別役割分担により料理係を担当したという。

(4) 防災及び次の災害への備えの段階

a. トリンコマリ一県の津波被災地域：JICA事業の対象地域

2004年に発生した津波の経験から、郡及び村レベルでは、将来の災害リスクに備えた取り組みがいくつかおこなわれた。まず村レベルに災害管理委員会が組織化された。しかし、同委員会の存在を知る者もいれば全く知らない者もあり、特にタミール人との認知度が低かった。次に、早期警報のシステムが整備され、避難所も特定された。イクバルナガル村には、津波やほかの災害を事前に知らせ、避難を呼びかけるためのサイレン・タワーも設置されていた。FGDに参加したムスリム女性によると、クッチャベリ郡の災害管理担当の職員が定期的に訪れ、サイレンの機能をチェックしているとのことであった。

ムスリムの女性参加者たちは、津波のあと、NGOがDRRに関する研修を村レベルで実施したと証言した。また、彼女たちは、日本スリランカ友好村に移住後2回の避難訓練に参加したとも語った。ほかのムスリム女性たちは、コミュニティのハザード・マップを作成したという。あるタミール人女性は、彼女自身は避難訓練に参加したこと

はないが、夫が参加し、重要な書類を入れた避難用のバッグを常に準備しているとのことであった。一方、FGDに参加したタミール人男性3人は村の災害管理委員会の存在や避難訓練のことについて何も知らなかった。DRRに関する情報は、日中自宅にいる人々や幹線道路に近いところに自宅があるムスリムの人々に限られているように見受けられた。

b. ラトナプラ県の地滑り危険地域：JICA事業の対象地域

ラトナプラ県コロナ郡ランホティカンダ村の住民男女は、JICA専門家による助言に従い村レベルの災害管理委員会（DMC）を組織化した。JICAが実施した「気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト」（通称DiMCEP）では、女性のエンパワメントが目指されていたわけではなかったため、女性が同委員会に参加してリーダー的役割を果たすように女性に対して働きかけがなされることはなかった。

村の災害管理委員会は約50世帯から構成され、定期会合には各世帯から1人以上が参加することとされた。同委員会には、執行委員会（EC）が設置され7人のメンバーが選ばれている。7人のうち、副委員長のみが女性であった。彼女が副委員長に選ばれたのは、彼女の強いコミットやリーダーシップによるものではなく、彼女の相対的に高い学歴が主要な要因と見受けられた。執行委員会のほか、早期警報、捜索救援、応急処置、避難所運営（キャンプ・マネジメント）、モニタリング等の分科委員会も設置されていた。力仕事が多く男の仕事とされる捜索救援の分科委員会には女性は参加していないが、ほかの分科委員会には女性も参加している。FGDに参加した女性のなかには、捜索救援の仕事をおこない、村に貢献したいと話す女性も数人いたことから、女性たちの意見を聞くことなくジェンダーに基づく性別役割分業の固定観念で分科委員会のメンバーが決定されていたといえる。

ランホティカンダの村レベルの災害管理委員会の問題として、2013年にDiMCEPが終了して以来、避難訓練が一度も実施されていないことがあげられる。ランホティカンダ村のなかでもより危険な場所には、高齢者や障害者等の自力では歩けず、避難に介助が必要な住民も居住しているとのことであった。そのため、実際に災害が発生した際、要介助者をどのように避難させるかは大きな課題である。地方政府、あるいは住民自らが避難訓練をおこなう等の備えに向けたイニシアティブを欠いた状態は、危険地域に暮らす住民の脆弱性をさらに悪化させているといえる。

DiMCEPは、住民のリスクに関する意識や早期警報という点での備えを大きく改善したといえる。DiMCEPでは、村のハザード・マップが作成され、村の集会所前にそれが展示してあった。DiMCEPの主要目的でもあった早期警報システムは、対象郡及び対象村の間で構築された。災害の発生が予測される場合は、このシステムを通して県から郡へ、郡から村へと情報が伝えられ、またランホティカンダ村には降雨量の測定器が危険な場所数カ所に設置され、規定量以上の降雨があった場合は、危険を知らせるアラームが作動する仕組みとなっている。早期警報の分科委員会のメンバーはこれをチ

チェックし、危険値に達した場合は住民に速やかに避難を呼びかけることになっているとのことだった。村長も、豪雨が続きと危険地域を視察し、住民に避難を呼びかけるという。村長は、避難している間に家に強盗が入り家財などの盗難を恐れるあまり、避難しないような住民に対しては、警察に依頼してでも避難させると強い姿勢を見せていた。



JICAの支援で作成されたコミュニティベースのハザード・マップ（2015年8月撮影）



JICAが提供した情報センターの建物（2015年8月撮影）

ランホティカンダ村のFGDに参加したシンハラ人の女性参加者たちは、生計を維持するために、複数のマイクロファイナンス事業に参加していた。しかし、彼女たちは、借りた資金を必ずしもビジネスをするためには使っておらず、生活費に充てているように見受けられた。これらの事業は、マイクロファイナンスのサービスを供給することしかおこなっておらず、これは、カビールが提唱したエンパワメントの概念化の「前提条件」である資源の供給にあたるが、女性が目的を達成するため自ら考え選択する力、つまりエージェンシーを醸成するための取り組みは実施されていなかった。

ランホティカンダ村では、経済的な貧困が、男性のアルコール依存症と女性に対するDVに強く関連しているとのことであった。FGDに参加した女性たちによると、男性のなかには収入の大半を飲酒に使い、妻に生活費を渡さないどころか、更に酒を買うために妻から金を取ろうとする男性もいるとのことであった。この女性参加者たちによると、大抵の場合、金がないことが夫婦げんかの引き金で、夫婦げんかが更に女性への暴力に発展するとのことであった。FGDに参加した女性たちは、「村にも支援やサービスはあるが、被害女性の2割程度は警察や村長に届け出ていない」と説明した。女性たちは、その理由として、警察や村長に届け出ること、夫をより怒らせ暴力がエスカレートすることを恐れていることだろうと分析している。この状況は、世帯内の男女間の不平等な力関係を如実に示し、災害後の緊張状況では、さらに女性が暴力を受けるリスクが増すことが伺える。

ランホティカンダ村で実施されている生計向上事業（マイクロファイナンス事業）では、女性の権利や女性のアクターとしての役割に関する意識を高める働きかけはなされていなかった。これらの事業では、女性グループの組織化がなされていたが、そ

これは女性の間で信頼関係や協力関係を築くことが目的ではなく、貯金やマイクロファイナンス活動をより効率的に運営されることが目的であった。そのため、ジェンダーに関する啓発（センシタイゼーション）を目的とするワークショップやリーダーを養成する研修は実施されていなかった。結果として、フィリピンの調査サイトで見られたような女性グループのメンバー間に相互扶助や信頼の関係はあまり構築されておらず、ほかの女性のエンパワメントやGBVに対するコミットもあまり醸成されていなかった。

c. バティカロア県の洪水・干ばつ頻発地域：NGOの事業の対象地域

バティカロア県マンムナイ・ウェスト郡プツマンダパタディ村及びヴェラヴェツワン村においてFGDを実施した。FGDに参加したタミール人女性たちには、災害対応・復興能力あるいは気候変動への適応能力があることがわかった。そうした能力は、彼女たちの伝統的あるいは土着の知識に基づくもので、ロシュロウらのフェミニスト・ポリティカル・エコロジーの理論で説明される、経験やジェンダーに基づく役割を通して培われた知識でもある。また、スーリヤ女性開発センター（SWDC）やオックスファム（Oxfam）等の外部組織から得た情報や知識も含まれている。FGDの女性参加者たちは、伝統的な戦略として乾期の間にも雨期に備えてできるだけ多くの薪を収集しておき、また干ばつに備えて保存食を作っておくという。カラヴェティ村のFGDに参加した女性たちは、雨期が始まると収穫物や種子を家の高い場所に上げて洪水からそれらを守ると述べた。



バティカロアのSWDC事務所
(2015年10月撮影)



バティカロアのOxfam事務所
(2015年10月撮影)

オックスファムは、コミュニティ防災（コミュニティベースのDRR事業）で、対象地域の住民、特に女性に対してコミュニティベース防災の活動や気候変動・異常気象への適応においてイニシアティブを取るよう働きかけているとのことだった。結果、ヴィラヴェドゥワニ村の女性たちは、自分たちのジェンダーに基づく役割や経験で得られた知識を基に、溜池建設の支援をオックスファムに要請したという。オックスファムはこの女性たちの要請を無視したり軽視したりすることなく、コミュニティベー

ス防災のカギとなる彼女たちの自主性を重んじた。ヴィラヴェデュワニ村の女性たちは、2010年12月から2011年1月にかけて発生した洪水の際には溜池がなく大きな被害を受けたが、2014年に発生した洪水では、建設された溜池で被害をある程度抑えられたと説明した。また、彼女たちによると、溜池は洪水制御だけでなく、溜池の水は農業用水としても使われ干ばつのリスク削減にも役立っているとのことであった。



オックスファム (Oxfam) の支援で
ヴィラヴェデュワニ村に
建設された溜池 (Oxfam による撮影)



オックスファム (Oxfam) の支援で
ヴィラヴェデュワニ村に
建設された溜池 (Oxfam による撮影)

オックスファムは、事業の対象地域であるヴィラヴェデュワニ村及びカラヴェティ村で災害管理委員会を組織する際、女性、障害者、周縁化された人々もメンバーに入れるよう働きかけたとのことである。カラヴェティ村では、災害管理委員会や分科委員会には多くの女性が参加しており、固定的なジェンダー役割にとらわれず、女性が早期警報、捜索救援等にも参加しているとのことであった。また、オックスファムは、コミュニティのハザード・マップやDRR戦略を作成する際に、全てのステークホルダーに参加を呼びかけたという。高齢者、障害者、若者など、全てのステークホルダーが意思決定段階に参加することは、女性やそのほかの周縁化された人々がエンパワメントに向けて自主性を醸成するための第一歩である。



ヴィラヴェデュワニ村のコミュニティベース
のハザード・マップ (2015年10月撮影)



ヴィラヴェデュワニ村の給水を待つ
タンクの列 (2015年10月撮影)

プツマンダパタディ村のFGDに参加した女性たちは、生計を森林から採取してくる薪（たきぎ）の販売のみに依存するのを止めて収入源の多角化を図るため、かつては農業の日雇労働にも従事していたとのことである。しかし、農業の機械化に伴い、彼女たちは農業における雇用機会を失ったという。ジェンダー差別による賃金格差があったものの、女性はそれでもそうした農業労働から現金収入を得ることができた。女性参加者たちによると、最近でも農作業の仕事があるのは、ポロンナルワ県のみで、仕事があるのは農繁期の15日間程度とのことだった。男性は、農業労働の仕事から都市部の建設業等の労働の仕事に移行したが、女性は社会規範や性別役割分業により男性のように自宅を離れて都市部で働くことはできず、その結果仕事の機会を得ることができない。こうした社会変化は、PARモデルによると、脆弱性を強化する「動的外圧」であり、男性以上に女性をより脆弱な立場に置くといえる。

オックスファムは、オックスファムのジェンダー主流化政策に基づき、女性や周縁化された人々がDRR活動の意思決定段階に主体的に参加し、固定的なジェンダーに基づく役割ではない新たな役割を果たせるような働きかけをしているとのことであった。オックスファムの事業サイトであるヴィラドゥワニ村及びカラヴェティ村の女性たちは、各村の災害管理委員会に書記や会計として、また早期警報、捜索救援、安全担当の分科委員会メンバーとしても女性が積極的に参加しているということである。洪水や干ばつのリスク制御を目的とする溜池の建設時には、女性世帯主や障害者にキャッシュ・フォー・ワーク（cash for work）の機会が優先的に与えられたとのことである。このように、オックスファムが実施したコミュニティベースのDRR事業は、ジェンダー視点に立った事業で、日々の女性のニーズ（実践的ジェンダーニーズ）を満たすだけでなく、ジェンダーに基づく性別役割分業や不平等なジェンダー関係を変革するという戦略的ジェンダーニーズにも挑戦していた。

オックスファムは、同じサイトで女性、男性を対象にGBVの対処や通報の仕方に関する研修や女性の権利、役割、リーダーシップに関する研修も実施したとのことである。カラヴェティ村で組織化された住民組織は、20人の男性と5人の女性から構成され、GBVや子どもの虐待のケースがないか、特に酒類が販売され暴力事件が頻発する場所での監視をおこなっているとのことだった。FGDに参加した女性の1人は、この住民組織のメンバーとのことだったが、守秘義務からカラヴェティ村で発生しているGBVのケースについては何も話さないという強い姿勢を見せた。オックスファムのこうした取り組みは、女性を暴力のリスクから保護し、女性の自主性を高め、社会変革を起こす上で、女性だけでなく、男性にもアプローチすることの重要性を証明している。

4.3 調査結果の要約及び今後の取り組みへの提言

フィリピン及びスリランカでのジェンダーに基づく脆弱性及び災害対応・復興能力に関する調査結果について、その要約を表4.3.1に示す。また、今後計画されるDRR支援事業で留意すべき点及び効果的な取り組み内容について表4.3.2に示す。

表4.3.1 調査結果の概要

調査結果	フィリピン	スリランカ		
地域／県 主要災害	Region VIII 2013年発生 台風ハイヤン	トリンコマリイ県 2004年発生 インド洋大津波	ラトナプラ県 (地滑り危険 地域)	バティカロア県 洪水(2010/11)
(1) 備えの段階	沿岸部の簡素な住宅 に居住していた。 高台がなく、低い地形 「スーパー台風」の情報 はテレビのニュー ースで1週間前から認識 していた。 「高潮」という言葉の 意味を知らなかった 早期警報・避難の呼び かけが2、3日前から あった。 リスク缶かの違いか ら全ての人が事前避 難をしたわけではな かった。 内陸部では、伝統的に 男性が家に残り、家を 縄等で縛り建材の流 出を防ぐ役割を果た し、女性は子供を連れ て先に避難する。 台風に備え、男女とも に現金を得ようとした 避難所は特定されてい たが、収容人数が限ら れていた。	津波に関する情報 も早期警報もなか った。 避難所は特定され ていなかった。 現金や重要な書類 を持ち出せなかつ た。 DRR 関連の法律、 制度、組織体制も整 備されていなかった。 「津波」という言葉 を知らなかった。	JICA の専門家から 説明を受けるまで 地滑りのリスクを 錦していなかった。 住民のなかには土 壌保全を目的に住 宅の周辺に苗木を 植える者もいた。	隣接する県や海・ラ グーンの水位より も低い場所があり、 地形的に脆弱だつ た。 洪水に関する情報 や早期警報がなく、 川の水位を目視で 監視した。 サイレンのある寺 院に川の水位の情報 を伝え警報を凶 つた。 事前に大切な書類 等を入れておく避 難バッグの準備は していなかった。 家畜を高台に移動 させたり、食料を家 の高い場所に上げ る時間的な余裕は なかった。
(2) 対応段階	避難所、近隣の頑丈な 住宅、高台等のより 安全な場所に避難し ようとした。 食料、衣服あるものす べてを利用し、建材も あるものすべてを拾 い、当座の掘立小屋を 建て生き延びた。	ムスリムもタミー ール人女性もほとん ど泳げなかった。 第一波の高波を見 て海岸とは反対方 向に逃げた。 舟や木片を掴み生 還した。 ムスリム女性は身 支度を整えない状 態で外に出ること を躊躇し逃げ遅れ た女性も多くいた。		家のテーブルの上 に飛び上がり、 避難所に指定され た学校に避難した。 断続的な洪水だつ たため、自宅と避難 所を往復する生活 を強いられた。

調査結果	フィリピン	スリランカ	
<p>地域／県 主要災害</p> <p>(3) 復興段階</p>	<p>Region VIII 2013 年発生 台風ハイヤン</p> <p>UNFPA と DSWD の支援に依り WFS が設置され、訓練されたファシリテーターが GBV/VAWC の被害相談者にカウンセリングや法的情報を提供した。</p> <p>仮設住宅では、男女がキャンプ・マネージメントに参加した。</p> <p>仮設住宅でも GBV/VAWC 対策の取り組みがおこなわれた。</p> <p>食料支援や住宅支援が政府や NGO によってなされた。</p> <p>オックスファム (Oxfam) は、固定的な性別役割分業を変革させるため女性を対象に大工の職業訓練をおこなったが、ジェンダー役割に関する社会規範の根強さと習得した技術が基礎レベルだったことから定着しなかった。</p> <p>JICA が女性組織を対象に QIPs を実施し必要な研修、機材、建物等を支援した。</p> <p>JICA が支援した女性組織の多くは販売面で問題に直面していた。</p> <p>QIPs では、センシタイゼーションを目的とするワークショップ等をおこない、固定的なジェンダー役割やジェンダー関係の変革には取り組んでいなかった。</p>	<p>トリンコマリール 2004 年発生 インド洋大津波</p> <p>日本政府の支援で家を失った住民に復興住宅が供与された。</p> <p>JICA 専門家は、復興住宅の建設前住民男女にデザインや所有権の情報を共有した。</p> <p>男女を対象に生計向上を目的とする職業訓練を実施したが、固定的なジェンダー役割に基づく内容であった。</p> <p>ムスリム女性は特に習得した技術をビジネスに生かす試みはしておらず自家消費のみに活用されていた。</p> <p>マイクロファイナンス活動では、ムスリム女性は自身のビジネスのためではなく、夫や息子のためにローンを借りていた。</p>	<p>ラトナプラ県 (地滑り危険地域)</p> <p>バティカロア県 洪水 (2010/11)</p> <p>避難所ではキャンプ・マネージメントの委員会は作られず、RDS の委員会の男性メンバーが運営管理の責任を負った。</p> <p>女性は固定的なジェンダー役割に基づき避難住民の料理係の役割を果たした。</p> <p>男性は洪水の後の自宅の泥の除去掃除に困難を感じ、女性は避難所のプライバシーの欠如、子供の健康問題に問題を感じた。</p>

調査結果	フィリピン	スリランカ		
<p>地域／県 主要災害</p> <p>(4) 防災／次の 災害への備 えの段階</p>	<p>Region VIII 2013年発生 台風ハイヤン</p> <p>市・町レベルでは DRRMCが設置され、 DRRMPも作成されて いた。</p> <p>なかには避難時に介 助が必要な情報等を 盛り込んだIDカード の作成に取り組む自 治体もあったが、世帯 単位の作成・支給を考 えている等課題はあ った。</p> <p>村レベルの備えは村 長の意識・リーダーシ ップや外部援助機関 からの計画やハザード ・マップ作成支援の 有無によっていた。</p>	<p>トリンコマリー県 2004年発生 インド洋大津波</p> <p>県と郡レベルの DMCが設置され DMPも作成されて いた。</p> <p>村レベルのDMCや 避難訓練等につい ては全ての人々に 情報が共有されて いなかった。</p>	<p>ラトナプラ県 (地滑り危険 地域)</p> <p>JICAの助言により 村レベルのDMCが 組織化された。</p> <p>降雨測量器が設置 され、リスクアセス メントをおこない、 早期警報のシステ ムが整っていた。</p> <p>JICA事業終了後避 難訓練をおこなっ ていなかった高齢 者や障害者をどの ように避難させる かが課題として残 っていた。</p> <p>生計向上事業はビ ジネススキル研修 やジェンダーのセ ンタイゼーションが 図られておらず、 ジェンダー役割 やジェンダー関係 を変えるためには 機能していなかつ た。</p>	<p>バティカロア県 洪水(2010/11)</p> <p>伝統的な災害対 応・復興能力によ り、乾期の間に薪を できるだけたくさん 集め乾期に備え、 保存食を作り干ば つに備えていた。</p> <p>女性たちの経験と 知識に基づき貯水 池の建設を提案し、 女性世帯主や障害 者がcash for workに 参加して建設した。</p> <p>2014年に発生した 洪水はある程度制 御できた。</p> <p>乾期は農業用水と して干ばつのせぎ よにも利用されて いた。</p>

出典： 筆者作成

表4.3.2 将来のDRR事業の留意点と可能な取組みの例

プロジェクト・サイクル	重視する点	実際の取り組み/行動
(1) 計画	1) ジェンダーに基づく脆弱性を形成する不平等のメカニズム 2) ジェンダーに基づく役割やジェンダー関係の変革の可能性	<ul style="list-style-type: none"> ■ ジェンダー分析を実施し、対象地域の住民間の力関係の構造を把握する。 ■ 女性やそのほかの周縁化された人々が DRR 活動に積極的に参加するのを阻む制約条件とその解決策の特定をおこなう。 ■ 固定化されたジェンダーに基づく性別役割分業や不平等なジェンダー関係を変革するための取り組みを事業の中で実施する。 ■ 活動内容に、住民男女のジェンダー・ジェンダーにをかけるためのセンタイゼーションを目的とするワークショップやビジネススキルの研修の実施を入れる。 ■ 女性に参加を促すことで女性の仕事・負担を増やさないために、女性が担っている家事や子育てを男性にも負担してもらえるように働きかける。 ■ DRR にかかる委員会には女性も参加し、その決定から女性も便益が受けられるようにする。 ■ ハザード・マップの作成、住宅の再建、捜索救援、早期警報等、本来女性の役割とは考えられていないような分野でも、女性が能力を発揮し、重要な役割が担えるよう機会を与える。 ■ 技術訓練だけでなく、ビジネススキル（マーケティング、製品開発等）も習得できるよう研修計画を立てる。 ■ 生計向上活動だけに制限せず、DRR やコミュニティ開発においても女性のリーダーシップを促進する取り組みをおこなう。 ■ リーダーだけが責任を担うのではなく、メンバー間で責任、知識、スキルを共有できるような仕組みを作る（役割のローテーション化等）。 ■ 女性を GBV/VAWC から保護する取り組みも活動の中に取り入れ、男女を対象におこなう。
(2) 実施	障壁、男性や支配階層によるコントロール	<ul style="list-style-type: none"> ■ 女性に対して勇気づけ、やる気を起こさせる働きかけをする。 ■ 男性に対して女性が世帯内で担っている役割の分担を働きかける（ジェンダー啓発研修など） ■ 男性や権力持つ社会集団に対して、DRR やそのほかコミュニティ開発活動の意思決定段階に女性やそのほか周縁化された人々の参加について理解を求める。 ■ 固定的なジェンダー役割や不平等なジェンダー関係の変革に資する活動を計画にあわせて実施する。
(3) モニタリング・評価	性別等に分かれたデータの収集と整備 自己評価	<ul style="list-style-type: none"> ■ 災害に関連するニーズアセスメントやその他の計画に反映させるために、ジェンダー、年齢、障害の有無、民族などの社会要因別のデータや情報を収集・整備する。 ■ そのようなデータを収集・整備するシステムの構築を行う。 ■ 世帯やコミュニティにおける女性の・男性役割や意思決定権がどのように変わったかについて、女性たちが自ら評価するワークショップを開催する。 ■ 同様のワークショップを男性に対しても行い、その結果を相互比較する。

出典： 筆者作成

おわりに

(1) 調査結果のまとめ

フィリピン及びスリランカにおける現地調査を通じて、調査サイトの住民男女のジェンダーに基づく固有の脆弱性、及び災害対応・復興能力を把握することができた。本調査から、ジェンダー、階層・貧困、民族・宗教・文化等の社会的要因や、ローカル及びマクロ・レベルで発生する社会・経済・政治的な出来事を通して、住民男女がどのような脆弱性を有し、そのなかでどのように災害に備え、対応し、復興し、さらに将来の災害リスクに備えているかについて分析することができた。

なかでも、本調査の大きな成果として、調査サイトの女性たちの多くが、貧しく脆弱である一方で、単に無力な災害被害者や受け身で援助機関からの支援を待つだけの受益者ではないことについて、彼女らの声を通して知ることができた。彼女たちからは、限られた資源、ネットワーク、固有の知識等を災害対応・復興能力として駆使し、災害から復興するために奮闘し、将来の災害リスクから自身や家族の生命・財産を守ろうとするアクターとしての姿勢を見てとることができた。

理論的には、調査サイトの女性たちのそうした既存の災害対応・復興能力に対して、外部援助機関がさらに支援や介入をすれば、女性たちがさらに資源や情報等へのアクセスを得ることができ、自らのニーズを反映すべく意思決定プロセスに参画し、女性たちの災害リスクの削減につながることになる。また、「固定的なジェンダー役割」から主要なアクターやリーダーの役割へと移行することにより、不平等なジェンダー関係を変える可能性がある。しかし、実際には、政府からも援助機関からも、そのような支援・介入が、ほとんどおこなわれていないという現状も確認することができた。そのような中から、調査結サイトの住民男女の体験をもとに、被災した男女の災害後の固有のニーズに応えながら、復興支援やDRR支援をいかに女性や周縁化された人々のエンパワメントやジェンダー平等への機会に変えていけるか、そのヒントとなる取り組み・アプローチも発見することができた。

1) 災害リスクの脆弱性を増幅するのは政府による法・制度の不備や予算不足

フィリピン及びスリランカの調査サイトは、ともに産業が低所得の漁業や農業に限られ、住民男女の多くは貧しかった。漁業を生業としている貧しい住民は、沿岸部に居住することで災害リスクが高まる。また、沿岸部・内陸部の住民の多くがコンクリート製ではなく簡素な造りの住宅に暮らし、台風・高潮・津波・洪水等の災害リスクにさらされていた。しかし、災害リスクへの脆弱性は、個人の社会・経済的な要因だけでなく、政府による法・制度の不備や予算不足、地形的な問題も大きいことが確認できた。スリランカ中部のラトナプラ県ランホティカンダ村（地滑り危険地域）において、政府から危険地域として指定された地域に居住する住民男女は、地方政府が満足のいく移転先を提供できず、さらに自力で安全な場所に移住するような経済的余裕

がないため、危険とともに生活することを強いられている。フィリピンの調査サイトでは、男女ともに高潮、台風等の災害リスクは十分承知しているが、地形的な理由及び行政による適切な対策の欠如から、安全な場所（高台）を避難場所として確保することができずにいる。

2) 避難所や仮設住宅での運営体制からの女性の排除

ジェンダー課題としては、スリランカの津波被災地域での調査から、ムスリムとタミール人の女性たちが避難所や仮設住宅の運営管理から排除されていたということがわかった。彼女たちは、避難所や仮設住宅で問題に直面しても、解決策等について自分たちで考え決定することができず、意思決定者である男性たちを通じてのみ、解決策にアクセスすることができた。災害援助をしていたNGOや宗教グループも、女性を援助の受け手としかたえず、主要なアクターとしての役割を見落とししてきた。その結果、避難所の運営や管理に女性が参加することはなかった。地滑りの危険地域であるスリランカのランホティカンダ村のシンハラ人女性たちは、被災直後に実際に力仕事である捜索救援をおこなっていたにもかかわらず、捜索救援の分科委員会からは排除されていた。

3) 被災を機会として捉える

逆に、被災したことを機会ととらえ、固定的性別役割を変革するという明確な目標をもって活動したNGOもあった。例えば、フィリピンのタクロバン市では、オックスファム（Oxfam）が被災女性を対象に大工の職業訓練を実施した。大工は従来男性の職業だと考えられていたが、オックスファムは、それを被災した女性のための新たな雇用機会として、また固定的な性別役割を変革する機会ととらえた。技術訓練を受けた女性たちは、仮設住宅の建設作業等の仕事（cash for work）に参加することができた。しかし、残念なことに習得した技術があまりにも基礎レベルだったことと、大工は男性の仕事だとする固定的考え方があまりにも強固だったために、大工が女性たちの職業として定着するには至らなかった。

4) コミュニティ防災事業を通じて男女の役割の変革を引き起こす

スリランカのバティカロア県の洪水頻発地域でも、オックスファムは、女性住民たちが経験と固有の知識をもとに提案した洪水と干ばつ制御のための溜池建設を支援し、ジェンダー視点に立ったコミュニティ防災を実施していた。さらに、オックスファムは、早期警報、捜索救援といった伝統的には男性の役割とされてきた役割に女性が就くことが災害予防や対策に効果的だという経験から、意識的に住民男女の参加を働きかけてきた。コミュニティ防災の事業でのこのようなオックスファムの挑戦は、固定的性別役割のみならず、不平等なジェンダー関係への変化をもたらしている。

5) 経済的エンパワメントは女性のリーダーシップ、エージェンシーに繋がらない

フィリピンとスリランカの復興段階の事例から、被災した女性の経済的状況の改善を目指した条件付き現金トランスファー（CCT）やマイクロファイナンス事業、JICAが実施してきた生計向上事業（QIPs）などが、必ずしも女性のエージェンシー、リーダーシップ、エンパワメントを促進していないこともわかった。フィリピンのCCT事業は、女性の母親役割やケアを提供する介護者としての役割をもとに実施されている。対象世帯の代表者（多くの場合は女性）に子どもの栄養や保健を改善するための研修に参加することを条件として、現金が支給されるが、女性にとっては新たな役割・負担が加わるだけで、その現金を女性の意思で活用することは制限されている。同様に、スリランカの津波被災地で、スリランカのNGOである女性組合によって紹介された貯蓄・マイクロファイナンス活動でも、特にムスリム女性たちは自身のためではなく、夫や息子のために資金を借りていた。両事業では、女性の組織化が図られたが、それは女性のエージェンシー、リーダーシップ、また団結して組織として行動を起こす力を促進するということが目的ではなく、CCTや融資活動を効率的に実施するための手段に過ぎない。

6) ケア型のリーダーから変革型のリーダーへ

フィリピンでJICAが生計向上を目的に実施したQIPsでは、被災した地域の女性組織のニーズをもとに、研修や加工生産に必要な資材・道具・建物等が支援された。女性たちは組織化を進め、メンバー間で協力関係を築き、知識や技術を共有することができるようになり、災害直後の生計の回復を図ることができた。一方で、メンバーのなかには小さな子どもを抱える女性メンバーが多く、彼女たちは、QIPsの活動に費やす時間を調整するために、夫に対して彼女たちが担っている家事や子育ての役割分担の交渉はしていなかった。結果として、多くの女性メンバーたちが時間の調整が図れず、QIPsの活動の多くは、小さな子どもがいなくて自由な時間を持つケア型のリーダーが中心となって担っていた。QIPsに参加した女性組織では、本来のリーダーとしての資質ではなく、自由な時間があるかどうか、リーダーを選定するための基準となっていた。またそれは、必ずしもメンバーのみならず、リーダー自身のエンパワメントの向上にはつながっていなかったといえる。

7) 女性と子どもに対する暴力への対策は災害復興に不可欠

さらに重要なジェンダー課題として、被災後の女性や子どもに対する暴力の問題がある。フィリピンでは、国連人口基金（UNFPA）と社会福祉開発局（DSWD）が、避難所において女性に優しいスペース（WFS）を設置する事業を実施した。また、スリランカのオックスファムによるコミュニティ防災事業には、DRRにジェンダーに基づく暴力（GBV）への対策が組み込まれた。スリランカのラトナプラ県の地滑り危険地

域及びバティカロア県の洪水頻発地域では、ジェンダーに基づく暴力（GBV）、特に家庭内暴力（DV）が深刻なジェンダー課題として認識されていた。GBV/DVは、男女間の不平等な力関係に基づくものであり、同様に貧困や男性のアルコール依存症にも密接に関連していた。バティカロア県の洪水頻発地域の調査サイトでは、GBV対策を目的とする住民男女のメンバーから構成される自治組織を作り、そのメンバーが、暴力事件の発生しやすい場所等で監視活動をおこなっている。オックスファムは、女性だけでなく男性にもアプローチし、GBVに関する研修を住民男女双方に行い、彼女・彼らのGBVに関する意識を変え、暴力撤廃に対するコミットメントを高めている。

8) ナショナルマシナリのジェンダー視点に立ったDRRを促進する役割の強化

フィリピンとスリランカ政府は、過去の災害を教訓として、災害リスク削減（DRR）に関する法律や制度を整備し、その実施のための組織化も図っている。法律や制度には、一部ジェンダー視点が組み込まれているが、両国ともにジェンダー平等を推進するナショナルマシナリが、DRRの政策策定・実施へのジェンダー主流化を図る上で十分な役割を果たせていない。フィリピンのナショナルマシナリであるフィリピン女性委員会（PCW）は、地方に政策や事業の実施を担う下部組織がなく、実施体制の不備、人員不足により、災害リスク削減へのジェンダー視点での取組が十分に促進できていない。スリランカは、国家災害管理法で国家災害管理委員会の設定が義務付けられたが、ナショナルマシナリである女性子ども課題省が、そのメンバーから排除される等、政府に対してDRRにおけるジェンダー視点を組み込むことの重要性を啓発としていくことが課題となっている。

9) 平常時から備えるプロアクティブなアプローチの採用

フィリピン及びスリランカ政府が策定した災害リスク削減を目指した国家活動計画では、住民のリスク意識の向上を図る研修や、将来の災害リスクへの備えに焦点を当てた事業を実施することが優先課題として挙げられている。しかし、それはあらゆる場において不平等な権力関係が存在する社会においては、それほど容易なことではない。例えば、スリランカ東部のバティカロア県では、政治的な力関係により上流域の県との間で、洪水対策に関する交渉が全くなされず、下流域のバティカロア県は常に大洪水の危険にさらされている。さらに、途上国の財政力や技術力が十分でない場合、防災や災害リスクの削減を目的に多額の国家予算を投入したり、災害に強い構造物を建設することは難しい。代わりに、より安全な場所に早急に避難することを実践にすることの方が、より現実的である。また、それは、災害が起こってから対応するのではなく、平常時から備えるという点で、よりプロアクティブなアプローチであるといえる。そのためには、住民男女が、正確かつタイムリーな災害情報を入手し、被災した場合には適切な行政制度・サービスへアクセスできるようなシステムを平常時から構築しておくことが必要である。

10) フィリピンとスリランカで共通のジェンダーに基づく脆弱性

ジェンダーに基づく脆弱性という点においては、フィリピンとスリランカで類似点が多いこともわかった。これは、男女の役割等に関する社会規範や不平等な男女間の力関係に共通点が多いからではないかと考えられる。表面的には、フィリピンもスリランカも女性の識字率が高く、フィリピンにおいては女性の社会進出も進んでいる。しかし、実際には、社会・文化的に深く根付いた伝統的なジェンダー規範や固定的な男女の役割概念に、女性が困難を強いられていることがわかった。つまり、CTT事業やマイクロファイナンス事業の事例からもわかるように、女性が良き母であるべきとする社会規範が強いことや、ジェンダーに基づく暴力などにみられる女性に対する抑圧や偏見が、両国の調査サイトの女性たちの災害に対する脆弱性の根本的な要因になっている。両国の調査サイトの女性たちは、十分に意思決定の場に参加したり、やエージェンシーを高めることができず、災害復興支援事業やDRR関連事業において、主要なアクターとしての役割を果たすことができていない。

11) 女性や多様な人々の災害復興支援事業への参画を促進すること

JICAは、今後、緊急支援や復旧・復興支援段階において多様な計画策定や支援策、生計向上事業を計画するにあたり、固定的性別役割や女性の価値に対する否定的な考え方を取り除き、女性が固定的なジェンダー役割や不平等な関係性を変革していけるような力をつけることも併せて目指すアプローチを採用していく必要がある。また、復興支援事業やDRR事業では、経済的復興支援のみならず、女性や多様な人々が災害計画策定（基本計画や地域復興計画等）、実施体制及び実施過程に参画できるようになることを促進し、特に周縁化された人々のエージェンシーやリーダーシップの向上により焦点を当てた取り組みをあわせて総合的に実施していくことが、喫緊の課題である。

そのようなジェンダーへの働きかけを通じて、女性の「辛抱強さ」「責任感」「家族のために自己犠牲する精神と立場」などが一方的に利用されることなく、女性が自らの自主性や選択肢の幅を広げ、意思決定の場に参加し、エージェンシーを向上させていくことができるようになる支援が必要である。

GBV/DV対策については、GBV/DVも災害同様に日常的な社会・経済・政治的なプロセスの産物である。したがって、GBV/DVに対する日常的な対応もさることながら、災害時にはそのリスクが更に上がる可能性が高いことから、DRR計画や避難所・仮設住宅などの運営・管理の一環として、暴力の被害にあいやすい女性、障害者、子どもなどをリスクから保護するための活動を組み込む必要がある。

12) 今後の調査研究課題

最後に、今後の調査研究課題として、DRR支援活動、生計向上活動、女性のエンパワメント及びエージェンシー、変革を起こすリーダーシップの醸成等に取り組む事業の好事例の研究などが挙げられる。コミュニティの男女のジェンダーに関する考え方や態度を変え、変革へと行動を起こすカギとなる要因や原動力を特定することも重要である。さらに、外部援助機関の支援を受けてグループでビジネスに取り組む女性たちを長期間フォローし、世帯内及びコミュニティにおける性別役割分業やジェンダー関係の変化についてエスノグラフィーの手法で研究することも有益であると思われる。これらの調査研究を通して、エージェンシーや変革を起こすリーダーシップの醸成にどのような資源、プロセス（機会、組織化など）がどのように影響し、どのような成果をもたらすのか、それらの効果的な組合せや利点を特定することができるかもしれない。

(2) 国連安保理決議1325号の国内行動計画に基づいたJICAの今後のDRR事業への提言

国連安保理決議1325号及び女性、平和、安全に関する決議²¹に従って、日本政府は2015年に国内行動計画（NAP）を策定した。NAPは、紛争防止や平和構築、またDRRに関連政策や事業をジェンダー視点からレビューし、女性のエンパワメントやリーダーシップの促進に資するものに改善することを目的としている。NAPには、5つの基本柱がある。それらは、1) 参加、2) 防止、3) 保護、4) 人道・DRR支援、5) モニタリング評価、である。DRRについては、女性や女子をGBVから保護すること、災害復興段階や防災段階に女性が積極的に意思決定に参加すること、そして女性のエンパワメント、により焦点が置かれている。

JICAは、NAPで特定された活動・取り組みが実際の事業でどの程度行われているかを評価するため、2015年から2016年の期間に実施されている事業のレビューを内部で行った²²。そのレビュー結果によると、JICAは、同期間に有償資金協力、無償資金協力、技術協力、草の根無償、個別専門家派遣事業を含め全55の事業を実施していた。55件の事業のなかで、ジェンダー視点が組み込まれていたのは有償・無償資金協力の事前評価調査、復興支援事業の生計向上活動、日本のNGOに資金援助を行う草の根無償事業等の数件のみであった。更に重大な問題点としては、組み込まれたジェンダー視点が、主に被災した女性の日々のニーズ、つまり実践的ジェンダーニーズを満たすための活動・取り組みに限られていた点である。女性の意思決定段階への参加やエンパワ

²¹ 女性、平和、安全に関連する他の決議は、1820号（2008年）、1888号（2009年）、1889号（2009年）、1960号（2010年）、2106号（2013年）、及び2122号（2013年）。

²² JICAのジェンダー平等・貧困削減推進室が2016年2月にNAPの実施方法にかかる調査を実施した。

メントの促進、また女性・女子のGBVのリスクからの保護等の重要課題は組み込まれていなかった。

例として、バングラデシュの草の根無償事業では、コミュニティベースのDRR事業が実施されて、ラジオ番組での情報普及を通して女性の能力向上が目指されていた。この事業では、最初に男女別々にニーズ調査が実施された。地元の女性ボランティアを含む事業スタッフは、女性の声を聞き、女性のニーズがコミュニティのDRR計画に反映される環境を整えたとのことである。同様に、ある有償資金協力事業の事前評価調査でも、507人の参加者中127人の女性が参加して会合が開かれ、女性の意見が聞かれたというが、実際の事業のコミュニティのDRR活動にその意見がどのように反映されたかは不明である。ネパールの開発調査及びフィリピンの有償資金協力事業のフィージビリティ・スタディでは、女性世帯主やそのほかのマージナライズされた人々が、生計向上のためのニーズ調査の対象とされ、調査結果を基に生計向上活動等の関連活動が計画されたとのことである。

上記のレビュー結果、及びフィリピンとスリランカの現調査結果を基に、JICAの今後の災害復興事業及びDRR事業では、計画・実施・モニタリング評価の全ての段階、また災害の備え、対応、復興、防災の全ての段階に、ジェンダー主流化を図ることを提言する。

ジェンダー視点が組み込まれた災害復興事業やDRR事業は、数的に非常に限られ、またそのジェンダー視点も女性の日々のニーズ、実践的ジェンダーニーズに関わる活動に傾倒しがちである。これは、女性を主要なアクターとしてではなく、受け身の受益者として捉えていることを暗示している。災害復興事業やDRR事業では、GBVのリスクが非常に高いことから、そのリスクを取り除く取り組みを事業の一部に組み込む必要がある。また、災害復興支援だけで女性の生計向上、経済的エンパワメントの支援を行うのではなく、将来起こりうる災害でより経済的困窮状態に陥らないように、リスク削減の目的でも同様の支援を行うことが重要である。

しかし、より重要な点は、女性のエージェンシー及びリーダーシップの促進の重要性を意識し、女性が災害の全ての段階、また平常時から意思決定の場に参加できるように働きかけることである。それは、女性が、その機会を利用し、自主性やリーダーシップを醸成し、社会的、経済的、政治的にもエンパワーしていくための第一歩であり、長期的に持続可能な開発をもたらすことに繋がると言える。

引用・参考文献

- Adger, W. Neil et al. 2007. "Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity." Chapter 17 in *the IPCC's Fourth Assessment Report*, pp. 719-743.
- Agarwal, Bina. 1992. "The Gender and Environment Debate: Lessons from India." *Feminist Studies* 18(1): 119-158.
- Agarwal, Bina. 2001. "Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis for South Asia and a Conceptual Framework." *World Development* 29(10): 1623-1648.
- Anderson, M. 2011. *Disaster Writing: The Cultural Politics of Catastrophe in Latin America*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Anderson, M. and Woodrow, M. 1989. *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disasters*. Boulder, CO: Lynne Rinner Publishers.
- Baden, S., C. Green, A.M. Goetz, and M. Guhathakurta. 1994. "Background report on Gender Issues in Bangladesh." *BRIDGE Report* 26. Brighton, UK: Institute of Development Studies (IDS) at the University of Sussex.
- Bari, Sona. 1992. "How Women Cope: Women in the Aftermath." In *From Crisis to Development: Coping with Disasters in Bangladesh*, edited by Hameeda Hossain et al., 55-58. Dhaka: University Press Ltd.
- Blaikie, Piers, Terry Cannon, Ian Davis, and Ben Wisner. 1994. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. London: Routledge.
- Bolin, Robert, Martina Jackson, and Allison Crist. 1998. "Gender Inequality, Vulnerability, and Disaster: Issues in Theory and Research." In *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*, edited by Enarson and Morrow, 27-44. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Braidotti, Rosi, Charkiewicz, Ewa, Hausler, Sabine, and Wieringa, Saskia. 1994. *Women, the Environment and Sustainable Development: Towards a Theoretical Synthesis*. London, UK; New Jersey, USA: Zed Books.
- Bradshaw, Sarah. 2001. "Reconstructing roles and relations: women's participation in reconstruction in post-Mitch Nicaragua." *Gender and Development* 9(3): 79-87.
- Bradshaw, Sarah. 2013. *Gender, Development and Disasters*. Cheltenham, UK: MPG Print Group.
- Bradshaw, Sarah, and A. Arenas. 2004. "Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales." *Comision Economica para America Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Manuales* 33.
- Byrne, B., and S. Baden. 1995. "Gender, emergencies and humanitarian assistance." *BRIDGE Report*, No. 35. Brighton, UK: IDS at the University of Sussex.
- Buvinic, M. 1999. "Hurricane Mitch: Women's needs and contributions." Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Technical Papers Series.

- Cannon, Terry. 2002. "Gender and climate hazards in Bangladesh." In *Gender, Development and Climate Change*, edited by Rachel Masika, 10-20. London: Oxfam.
- Chowdhury, Mahjabeen. 2001. "Women's Technological Innovations and Adaptations for Disaster Mitigation: A Case Study of *Charlands* in Bangladesh." Paper prepared for DAW/ISDR Expert Group Meeting on "Environmental Management and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective," Ankara, Turkey, November.
- Cope, M. 2002. "Feminist epistemology in geography." In *Feminist Geography in Practice: Research and Methods*, edited by P. Moss, 43-56. Malden, MA: Blackwell.
- Creswell, John W. 1997. *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications, Inc.
- Demetriades, J. and Esplen, E. 2008. "The Gender Dimensions of Poverty and Climate Change Adaptation." *IDS Bulletin* 39(4): 24-31.
- Drabek, T. 1986. *Human Systems Response to Disaster*. London: Pergamon.
- Enarson, Elaine. 2008. "Women and Housing Issues in Two U.S. Disasters: Case studies from Hurricane Andrew and the Red River Valley flood." In *Women and Disasters from Theory to Practice*, edited by Philipps and Morrow, 155-181, Bloomington, IN: Xlibris Corporation.
- Enarson, Elaine, and B.H. Morrow (ed.). 1998. *The Gendered Terrain of Disasters: Through Women's Eyes*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Faisal, I. M., and M.R. Kabir. 2005. "An Analysis of Gender-Water Nexus in Rural Bangladesh." *Journal of Developing Societies* 21(1-2): 175-194.
- Flint, M. and A. E. Luloff. 2005. "Natural resource-based communities, risk and disaster: An intersection of theories." *Society and Natural Resources* 18: 399-412.
- Fordham, Maureen. 2008. "The Intersection of Gender and Social Class in Disaster: Balancing Resilience and Vulnerability." In *Women and Disasters from Theory to Practice*, edited by Phillips and Morrow, 75 - 99, Bloomington, IN: Xlibris Corporation.
- Fothergill, Alice. 1996. "Gender, Risk and Disaster." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14: 22-56.
- Fothergill, Alice. 1998. "The Neglect of Gender in Disaster Work: An Overview of the Literature." In *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*, edited by Enarson and Morrow, 11- 25. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Gelles, Richard J. 1997. *Intimae Violence in Families*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Harding, Sandra. 1987. *Feminism and Methodology: Social Science Issues*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Hewitt, K. 1997. *Regions of Risk: A Geographical Introduction to Disasters*. Harlow, UK: Longman.

- Ikeda, Keiko. 1995. "Gender Differences in Human Loss and Vulnerability in Natural Disasters: A Case Study from Bangladesh." *Indian Journal of Gender Studies* 2(2): 171-193.
- IRP. 2009. "Gender Issues in Recovery - Executive briefs for recovery: Extracts from key documents series." Compiled by IRP as key documents series in Oct. 2009. Available at http://www.recoveryplatform.org/assets/tools_guidelines/Gender%20Issues%20in%20Recovery-irp-V.pdf. (Accessed September 23, 2016)
- Kabeer, Naila. 1999. "Resource, Agency, and Achievement: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." *Development and Change* 30: 435-464.
- Khondker, H. H. 1996. "Women and Floods in Bangladesh." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14(3): 281-292.
- Kumar-Range, Shubh. 2001. "Environmental management and Disaster Risk Reduction: A Gender Perspective." Paper prepared for DAW/ISDR Expert Group Meeting on "Environmental Management and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective," Ankara, Turkey, November.
- Lipman-Blumen, Jean. 1984. *Gender Roles and Power*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Lovekamp, William E. 2008. "Gender and Disaster: A synthesis of flood research in Bangladesh." In *Women and Disasters from Theory to Practice*, edited by Philips and Morrow, 99-116, Bloomington, IN: Xlibris Corporation.
- MacGregor, Sherilyn. 2010. "Gender and climate change': from impacts to discourses." *Journal of the Indian Ocean Region* 6(2): 223-238.
- Massey, Doreen. 1994. *Space, Place and Gender*. Cambridge: Polity.
- Mitchell, Tom, Thomas Tanner, and Kattie Lussier. 2007. "We Know What We Need: South Asian Women Speak out on Climate Change Adaptation." written by actionaid, UK. Available at http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/ActionAid_IDS_Report_We_know_what_we_need1.pdf (Accessed September 23, 2016)
- Momsen, Janet. 1991. *Women and Development in the third world*. London: Routledge.
- Morrow, Betty Hearn, and Elaine Enarson. 1994. "Making the Case for Gendered Disaster Research." Paper presented at the Eighth World Congress of Sociology, held in Bielefeld, Germany on July 17-23.
- Morrow, Betty Hearn, and Elaine Enarson. 1996. "Hurricane Andrew Through women's Eyes: Issues and Recommendations." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14: 5-22.
- Oliver-Smith, A. 1998. "Global changes and the definition of disaster" In *What is a Disaster? Perspectives on the Question*, edited by E.E. Quarantelli, 177-194, London and New York: Routledge.
- Oxfam International. 2005. "The tsunami's impact on women." *Oxfam Briefing Note* March.

- Phillips, Brenda D., and Betty Hearn Morrow (ed.). 2008. *Women and Disasters from Theory to Practice*. Bloomington, IN: Xlibris Corporation.
- Reed, Maureen, and Bruce Mitchell. 2003. "Gendering Environmental Geography." *Canadian Geographer* 47(3): 318-337.
- Rocheleau, D., B. Thomas-Slayter, and E. Wangari. 1996. *Feminist political ecology: Global issues and local experiences*. New York: Routledge.
- Rosa, Kumudhini. 2005. *Voices from the Wave*. Colombo, Sri Lanka: Fast Print (pvt) Ltd.
- Sen, Amartya. 1981. *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Famines*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, Amartya. 1985. "Well-being, Agency and Freedom." *The Journal of Philosophy* 132(4): 169-221.
- Sen, Amartya. 1990. "Gender and Cooperative Conflict." In *Persistent Inequalities: Women and World Development*, edited by I. Tinker, 123-149, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya. 1991. *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Serrat Vinas, Carolina. 1998. "Women's Disaster Vulnerability and Response to the Colima Earthquake." In *The Gendered Terrain of Disaster*, edited by Enarson and Morrow, 161 - 172, Westport, CT: Praeger.
- Shiva, Vandana. 1988. *Staying Alive: Women, Ecology, and Development*. London: Zed Books Ltd. and New Delhi: Kali for Women.
- Skutsch, M. et al. 2004. "Mainstreaming Gender into the Climate Change Regime." Paper prepared for Conference of the Parties (COP) 10 held in Buenos Aires from Oct. 18 to Oct. 29.
- Turner, B. et al. 2003. "A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science." *The Proceedings of National Academy of Sciences* 100(4): 8074-8079.
- UNDAW. 2004. *Women2000 and Beyond: Making Risky Environments Safer: Women Building Sustainable and Disaster-Resilient Environments*. New York: UNDAW.
- Wisner, Ben, Piers Blaikie, Terry Cannon, and Ian Davis. 2004. *At Risk Second Edition: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. London, New York: Routledge.
- Yin, Robert K. 2003. *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Young, Iris Marion. 1986. "The Ideal of Community and the Politics of Difference." *Social Theory and Practice* 12(1): 1-26.