

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 19 日現在

機関番号：34504

研究種目：基盤研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22402009

研究課題名（和文）ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究

研究課題名（英文）Gender in Disaster Recovery : An International Comparative study on Institutional Design and Livelihood Reconstruction Gender in Disaster Recovery of Inquest for Institutional Design and Livelihood

研究代表者 山地 久美子 (YAMAJI KUMIKO)

関西学院大学・災害復興制度研究所・研究員

研究者番号：20441420

研究成果の概要（和文）：本研究は日本、韓国、台湾、米国の自然災害被災地（阪神淡路大震災、中越地震、東日本大震災、江原道、ソウル市、台中市、高雄市、台北市、ニューオーリンズ市、サンフランシスコ市等）において主に被災者と支援者、行政、メディアを対象としたインタビュー及び資料収集調査を実施し、災害復興・防災体制におけるジェンダー課題を国際比較調査から明らかにした。さらに、研究成果を基に東日本大震災直後から政策提言・意見書を提出し、法制度・政策の改善につなげた。調査概要はジェンダーと災害復興ホームページ (<http://genderdisaster.net/>) において確認できる。

研究成果の概要（英文）：This study carried out gender issues and clarified gender role problems in natural disaster recovery and disaster prevention systems in Japan (the Great Hanshin-Awaji Earthquake, the Chuetsu Earthquake, and the Great East Japan Earthquake), South Korea (Seoul city and Gangwon prefecture), Taiwan (Taichung city, Kaohsiung City and Taipei City), and the United States (New Orleans city and San Francisco city) Soon after the Great East Japan Earthquake, our project had submitted several policy proposal, opinions and suggestion of the law revision based on the result of international comparative researches. The outline can be found at Gender in Disaster Recovery web site (<http://genderdisaster.net/>).

交付決定額

(金額単位：円)

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|------------|-----------|------------|
| 2010年度 | 5,800,000 | 1,740,000 | 7,540,000 |
| 2011年度 | 4,700,000 | 1,410,000 | 6,110,000 |
| 2012年度 | 3,400,000 | 1,020,000 | 4,420,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 13,900,000 | 4,170,000 | 18,070,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・ジェンダー

キーワード：災害復興・防災・ジェンダー・国際比較（日本・韓国・台湾・米国）
生活再建・制度設計・阪神淡路大震災・東日本大震災

1. 研究開始当初の背景

(1) 阪神淡路大震災では兵庫県の実被害死者数 6,402 人の内、男性 2,713 人、女性 3,680 人と女性（特に高齢者）が 1000 名近く多い

がその原因は明らかにされてきていない。

(2) 防災・災害復興研究ではそれまでジェンダー、家族、多文化共生研究の視点が欠けていて、防災体制、避難所環境、ボランティア

アへの参加、復興過程での意思決定への参画等女性や外国人の社会的排除に結びつきかねない区別（差別）が存在していた。

（3）2005年には日本学術会議において、防災・災害復興分野における災害復興や被災者支援問題にたいする「ジェンダーに敏感な視点」に立った研究の必要性が指摘されたが、調査は実施されていなかった。

（4）2000年6月にニューヨークで国連女性2000年会議が開催され、防災・災害復興における男女双方の視点・女性の参画が提案・採択された。それまで日本では明確な定義がないまま「女性は災害弱者」位置づけられてきたが、なぜ女性に被害が集中するのかという視点での体系的な調査研究は行われていなかった。

（5）東日本大震災の発生前まで、日本社会でのジェンダーと災害への関心は低く、国際的観点から先進国での防災・復興におけるジェンダー課題の調査研究は皆無であった。

2. 研究の目的

都市の大型災害、阪神淡路大震災（1995年）では6000名以上の尊い命が失われ、その復興の過程では被災者を中心とした災害復興＝「人間復興」の重要性が認識された。だが、そこでは男性の視点を中心に女性の視点が欠如していた。防災・災害復興分野での政策決定過程や復興事業においては「男性・成人・健常者」が中心となっており、災害は日本の社会構造におけるジェンダーの課題を顕著にしていた。災害復興において男女双方の視点からこれらの課題の再検討が必要であった。本研究は社会学、都市計画、まちづくり、メディア論等主に社会科学分野の研究者が日本、韓国、台湾、米国被災地の防災・復興の国際比較研究を通じて、恒常的な課題と災害復興特有の課題を抽出し、改善に向けた政策を立案することを目的としている。

3. 研究の方法

本調査は3ヵ年の計画で、これまで蓄積された当該研究調査資料の分析、対象調査地（日本、韓国、台湾、米国）でのフィールドワーク、インタビュー調査を行い、その成果から各地域の現状と課題点を抽出し、防災・復興対策に向けたジェンダーの視点からの法制度改正案、政策提案等を提示した。

被害状況、その後の復興における全体像の模索、文化、経済、福祉、政治的体制の違いを理解した上で、女性と男性双方にたいする公平な対応や被害等のジェンダー分析、経済復興対応・復興対策のジェンダーの視点からの立案環境（防災計画における女性の参画含）について①～⑥の項目を各国、各地の被災地を対象に調査を行った。

①災害の被害者となりやすい女性（死者数の男女の違い、経済的脆弱性の影響）

②被災後の男女の異なる状況やニーズ（避難所、支援における世帯主制度の影響、家事負担の激増、幼児・高齢者・障害者の介護や同居など家族的な責任の負担増、男性の早期の職場復帰、住宅確保の難しさ、県外（他地域）避難者、外国人、避難所・仮設住宅における男性の孤独死、プライバシーの欠如など）

③生活再建支援など各種法制度、情報アクセス、政策へのアクセスの違い

④被災以前の社会経済的状況に回復するまでの必要年限、支援制度メニュー等

⑤政治的参画・復興まちづくりへの参画

⑥メディアにおけるジェンダーに敏感な被災地情報の発信

調査の主たる国・地域

| | | | |
|-----|-----------------------|--------------------------|----------------------------|
| 被災地 | 阪神・淡路大震災 兵庫県 神戸 | 中越地震 新潟県 長岡 山古志 | 東日本大震災 |
| 被災地 | 韓国 江原道 平昌 | 台湾 南投県 集集镇 高雄県 | 米国 ニュー・オリンズ サンフランシスコ |

4. 研究成果

（1）国際比較調査の実施と概要

本研究は各国・地域の被災地調査を通じて災害復興の特徴を明らかにした。調査では共通の調査票を用い、各調査地担当者らの手で翻訳し、ヒアリングも現地の言語で行うよう努めた。

2011年は質問紙調査を予定していたが、東日本大震災が地震、津波、原子力発電事故災害の複合災害となりそれまで構築されてきた防災対策・災害復興の前提を大きく変える状況となったため、調査計画を変更した。それにより被災当事者や支援者へのヒアリング調査、資料収集を実施でき、大学や研究所の研究者、専門家、メディアとの意見交換やネットワーク構築が可能となった。

2010年：日本（阪神淡路大震災、中越地震）、韓国（江原道、ソウル市）、台湾（台中市、高雄市、台北市）、米国（ニューオーリンズ市、サンフランシスコ市）に赴き、ヒアリング調査・資料収集、研究者交流を実施した。

2011年：日本（阪神淡路大震災、東日本大震

災)、韓国(江原道、ソウル市)、台湾(台中市、高雄市、台北市)、(米国は未実施)を継続したが、東日本大震災との比較調査のために質問紙調査の実施年度を再検討し、ヒアリング中心の調査とした。

2012年：日本(阪神淡路大震災、東日本大震災、2011年九州北部豪雨被災地)、さらに研究分担者が台湾(台北市)と米国(ニューオーリンズ市)それぞれの現地調査を実施した。なお、同年に新たに研究分担者が加わり、それまで調査実施が遅れていた災害時の妊産婦支援を東日本大震災と阪神淡路大震災被災地で開始した。

東日本大震災への対応と調査設計の変更：
現地での調査と支援活動、また政府、自治体に向けての提言、社会発信が必要であったため、日本では阪神淡路大震災と東日本大震災調査の二つの被災地調査を中心に進めた。東北の人口減少や被災沿岸部の課題と中越地震の中山間地の課題は共通する点があり同時に調査を進める事が望ましいかったが、中越地震の1年目調査は規模が小さかったため、継続調査の実施が難しいと判断した。

(2) 国際比較研究とその成果

本研究では(A)民主化と災害復興、(B)経済発展と社会保障、(C)福祉国家レジーム、(D)被災者支援体制を国際比較調査の軸としている。

日本(調査担当：山地)
韓国(調査担当：山地)
台湾(調査担当：陳來幸)
米国(調査担当：近藤)

① 防災の課題

日本・韓国・台湾・米国とも、災害関連法制、防災体制、計画策定等で政府・行政の主導体制の改善・検討がなされているが米国では国土安全保障省(DHS)での専門家の活用のあり方が注目される。ジェンダーの視点からいずれにも共通するのは防災・復興にかかわる行政職員、専門家やコンサルタントには女性が少なくジェンダーの主流化が必要であり、本分野での人材育成、積極的な女性任用が求められる事である。

② 復興の課題

復興における女性の参画の重要性が指摘される中、いずれの調査地においても女性が市民活動／非経済活動に関わる事例は多く

見られるが、公的な立場での参画に限られている。今後は政策決定、地域社会、経済活動に直接係わる仕組みが求められ、特に次の4点が挙げられる。

- ・復興計画策定
- ・まちづくり協議会や地域のまちづくり団体
- ・まちづくりの専門家・コンサルタントの多様性と人材育成
- ・経済復興

③ 防災会議の検討

日本、韓国、台湾は災害対策において共有する点が見受けられるものの国防と防災の関係性を理解することが不可欠である。日本の「中央防災会議」と同じく、法律で大臣が主に組織する会議「中央安全管理委員会」(韓国)・「中央災害防救会報」(台湾)がある。日本と台湾は『防災基本計画』(日本)と『災害防救基本計画』(台湾)を決定する点も共通するが、韓国の『国家安全管理基本計画』は時限の計画(2010-2014年)となっている。

日本では防災会議に女性委員が少ない事が社会問題化し、災害対策基本法が2012年6月に改正されて都道府県防災会議(第15条2項)に8号委員「自主防災組織を構成する者又は学識経験のある者のうちから当該都道府県の知事が任命する者」が新設された。これを受けて都道府県と市区町村で防災会議条例の改正、女性を含む新たな委員の任命が行われている。

台湾の中央災害防救会報では会議開会に際して、行政院性別平等会(旧婦女權益促進会)委員が正式な会議メンバーではないにも関わらず、出席している。莫拉克台風(八八水害)復興推進委員会には先住民の代表である行政院原住民族委员会主任委員(男性)が入っている。

韓国では中央安全管理委員会の女性委員は女性家族省の大臣一人である。2012年に朴槿恵大統領が女性として初めて就任したが、韓国では行政安全省消防防災庁が防災を所管していて中央安全管理委員会の委員長は国務総理である。

米国ではロバート・T・スタフォード災害救助及び緊急支援法において防災に関する会議や委員会は設置されていない。FEMA

(Federal Emergency Management Agency ; アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁)を有する米国では連邦政府レベルで防災計画や復興計画がプロフェッショナルな集団によって策定されるため、日本、韓国、台湾とは災害対策を検討する仕組みが異なる。

(3) 東日本大震災とジェンダーの課題

東日本大震災(2011年3月11日)後、国の『東日本大震災復興基本法』には「女性の存在が明示され、『東日本大震災からの復興の基本方針』には「男女共同参画の観点から、復興のあらゆる場・組織に、女性の参画を促進する」との文言が明記された。2011年12月、2012年9月の『防災基本計画』修正では避難所や応急仮設住宅運営における女性の参画、さらには復興の政策決定過程における女性の参画が明示されるに至った。これは学術面からの提言が研究者・政治家・支援者らによって法律改正・政策へとつながったもので、その提言、成果は大沢真理・堂本暁子・山地久美子(編)の『「災害・復興と男女共同参画」6.11シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を～』東京大学社会科学研究所(2011)をはじめ複数の論稿にまとめられている。

(4) 本科研の東日本大震災への対応

ここでは本研究に係わるメンバーによる東日本大震災調査、政策提言、支援活動の一部を述べる。本科研は様々な分野の専門家、研究者で構成しているため特にジェンダーに関連したものを取り上げる。

3月11日の災害発生後、14日に内閣府(防災担当)及び内閣府男女共同参画局へそれまでの調査研究で得ていた知見・情報に基づいた提言書・意見書を2回提出した。これは総括報告書に資料として収めている。中旬以降はそれまで研究交流のあった関東圏の研究者、政治家らと共に法律や政策改善のための方策を検討、提示した。4月からは継続的な調査研究、勉強会へと発展し、阪神淡路大震災や海外被災地の経験や対策の紹介や資料作成など政策提言活動へ結びつけた。

(5) 研究調査とその成果(一部抜粋)

①災害対策基本法と委員・幹事の多様性反映
2012年6月の災害対策基本法改正で地方防災会議に委員としての市民参画が可能となった。幹事については女性委員や多様性の反映がまだ法律面では実現されていないが、「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」(内閣府男女共同参画局、2013年)にその必要性が明記された。

②被災者台帳：個人単位へ制度設計の見直し
西宮市が開発した被災者支援システムは2011年までは個人であっても世帯単位で把握される仕組みであったが、2012年のバージョンアップで個人単位・世帯単位いずれにも対応できるよう設計変更がなされた。

③被災者台帳が災害対策基本法に明記
2013年6月の災害対策基本法改正におい

て災害時要援護者台帳の義務化および被災者台帳の構築が位置づけられ、個人情報の課題が解決されている。

(6) 今後の検討課題

被災者対策はあくまでも「支援」であり社会保障とは異なる枠組みで議論される。しかし、福祉国家体制の在り方が緊急・応急時の避難所・支援、復興時の就労対策・住宅政策など様々な場面で影響する。

ここではこれまでの調査で明らかにできなかった点、新たな課題を5点提示する。

- ①被災者支援の受給者・受給権国際比較調査
- ②全国共通被災者台帳構築と妊婦の災害時要援護者としての対策
- ③防災・復興における男性の主流化
- ④住宅再建と災害復興公営住宅の課題
- ⑤日本人と外国人のコミュニティ形成支援

(7) 国際ネットワーク構築と今後の展望

本調査では各地の研究者と共に調査研究・成果発信を実施し、国際的なネットワークを構築している。2011年11月18日には阪神淡路大震災被災地である神戸にエレン・エナーソン氏(米国)および陳亮全氏(台湾)を招聘して「防災・復興の国際シンポジウム」を開催し、各国・各地での調査のまとめおよび課題の検討を議論した。

今後は新たにドイツを含め、各地域で継続して調査を進める予定である

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計28件)

- ① 山地久美子、防災体制における妊婦支援の研究—災害時要援護者台帳と福祉避難所を中心に—、女性史学、査読無、23号、2013、34-38
- ② 山地久美子、災害復興公営住宅とペット飼育の課題—東日本大震災の復興に阪神淡路大震災・中越地震の経験を活かす—、兵庫地理、査読無、58号、2013、1-8
- ③ 田間泰子、自然災害時の妊産婦のニーズと支援体制の課題について、女性史学、査読無、23号、2013、21-27
- ④ 松岡悦子、災害時におけるリプロダクションとジェンダー、女性史学、査読無、23号、2013、28-33
- ⑤ 陳亮全・李香潔、性別與社區重建—以莫

拉克颱風四個受災社區為例、ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究総括研究報告書、査読無、2013、122-134

- ⑥ Elaine Enarson、Women, Men And Gender After Disasters: Five Hard-Won Lessons-From The United States About Sustainable Recovery、ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究総括研究報告書、査読無、2013、136-156
- ⑦ 山地久美子、女性を防災・復興の主体とするための施策検討～防災会議、幹事会そして復興計画策定委員会に男女共同参画を実現するために～、GEMC journal グローバル時代の男女共同参画と多文化共生、査読無、7号、2012、16-35
- ⑧ 室崎益輝、東日本大震災からの復興についてのメモ、地震ジャーナル、査読無、2012、54号、40-49
- ⑨ 陳來幸、東アジアにおける国際移民をめぐる新潮流—日本・韓国・朝鮮の「華僑」と「慈濟」の国際災害救援、日中国交正常化40周年記念シンポジウム報告書グローバル化の中の社会変容—新しい東アジア像を形成するために—、査読有、2012、121-132
- ⑩ 近藤民代、被災市街地における住宅再建の実態—ハリケーン・カトリーナ災害におけるニューオーリンズ市の住宅再建に関する研究その1、日本建築学会計画系論文集、査読有、671号、2012、67-74
- ⑪ 山崎栄一、韓国における防災・防火の現状—ジェンダー・福祉的視点からの考察、兵庫地理、査読無、57号、2012、15-23
- ⑫ 金千秋、阪神・淡路大震災から東日本大震災へ多文化共生の経験をつなぐ～地域における多言語放送が多文化共生社会構築に果たせる可能性～、GEMC journal グローバル時代の男女共同参画と多文化共生、査読無、7号、2012、36-47
- ⑬ 山地久美子、Institutional Design of Individual Units and Family Units on Disaster Victim Directory in Japan、災害復興研究、査読無、3号、2011、73-86
- ⑭ 謝志誠・蔡培慧、921 災後社區更新重建

之 NGO 參與經驗 (日本語訳) 921 災害後社區の更新型再建と NGO の参加経験、災害復興研究、査読無、3号、2011、47-67

[学会発表] (計 98 件)

- ① 山地久美子、東日本大震災からの復興と都市政策の課題、日本学術会議「災害復興とジェンダー」(招待講演)、2013年2月23日、日本学術会議講堂
- ② KONDO Tamiyo、The strategies and challenge for housing recovery after natural disasters : The characteristics of housing recovery dictated by stakeholder's involvement、The First International Conference for International Society of Habitat Engineering and Design、2012年10月14日、中国：上海：同济大学
- ③ 田間泰子、災害時における妊産婦のニーズと家族をめぐる変化、第22回日本家族社会学会、2012年9月17日、お茶の水女子大学
- ④ 陳來幸、東アジアにおける国際移民をめぐる新潮流—日本・韓国・朝鮮の「華僑」と「慈濟」の国際災害救援、日本学術振興会北京研究連絡センター主催、日中国交正常化40周年記念国際シンポジウム「グローバル化の中の社会変容—新しい東アジア像を形成するために—」(招待講演)、2012年8月31日中国：北京：社会科学院
- ⑤ YAMAJI Kumiko、Woman as an Actor of Disaster Prevention and Recovery: From the Experience of the Great East Japan and the Great Hanshin - Awaji Earthquake、APEC Typhoon Symposium 2012 (招待講演)、2012年6月5日、台湾：台北シェラトンホテル
- ⑥ 山地久美子・近藤民代、ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる指標の検討—阪神・淡路大震災の経験からみる国際比較調査—、日本災害復興学会2010年神戸大会、2010年10月17日、神戸大学
- ⑦ YAMAJI Kumiko、Familism in Japan and Social Supports for Natural Disaster Victims、第6回日中韓社会保障国際会議、2010年9月12日、中国：成都：西南财经大学

[図書] (計 8 件)

- ① 山地久美子編、ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究総括研究報告書、2013、204
- ② 韓榮恵、他編、ハンウル出版社（韓国）、3.11以降の日本社会—現場から見た東日本大震災（韓国語）、2013、272
- ③ 大沢真理・堂本暁子・山地久美子編、東京大学社会科学研究所、「災害・復興と男女共同参画」6.11 シンポジウム～災害・復興に男女共同参画の視点を～、2011、296
- ④ 室崎益輝・小林郁雄、他編、学芸出版社、東日本大震災・原発事故 復興まちづくりに向けて、2011、240

[その他]

ホームページ

ジェンダーと災害復興—制度設計と生活再建をめぐる課題に関する国際比較研究
<http://genderdisaster.net/>

NHK『視点・論点』山地久美子「災害復興における男女共同参画」2011年8月1日
<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/95315.html>

6. 研究組織

(1)研究代表者

山地 久美子 (YAMAJI KUMIKO)
 関西学院大学・災害復興制度研究所・研究員
 研究者番号：20441420

(2)研究分担者

室崎 益輝 (MUROSAKI TOSHITERU)
 関西学院大学・総合政策学部・教授
 研究者番号：90026261

陳 來幸 (CHEN LAIXING)
 兵庫県立大学・経済学部・教授
 研究者番号：00227357

近藤 民代 (KONDO TAMIYO)
 神戸大学・工学研究科・准教授
 研究者番号：50416400
 (H23→研究協力者、H24→研究分担者)

相川 康子 (AIKAWA YASUKO)
 神戸大学・経済経営研究所・准教授
 研究者番号：00467672
 (H22.4→H22.9：研究分担者)

松岡 悦子 (MATSUOKA ETSUKO)
 奈良女子大学・生活環境学部・教授
 (H22.10→H23 研究分担者、

H24→連携研究者)

田間 泰子 (TAMA YASUKO)
 大阪府立大学・人間社会学部・教授
 研究者番号：00222125
 (H24→H24 研究分担者)

(3)連携研究者

山中 茂樹 (YAMANAKA SHIGEKI)
 関西学院大学・災害復興制度研究所・教授
 研究者番号：30411797

磯辺 康子 (ISOBE YASUKO)
 関西学院大学・災害復興制度研究所・研究員
 研究者番号：20411803

小針 進 (KOHARI SUSUMU)
 静岡県立大学・国際関係学部・教授
 研究者番号：40295548

小林 郁雄 (KOBAYASHI IKUO)
 神戸山手大学・現代社会学部・教授
 研究者番号：50368578

長 志珠絵 (OSA SHIZUE)
 神戸大学大学院・国際文化学術研究科・教授
 研究者番号：30271399

アンベッケン エルスマリー
 (ANBECKEN ELS-MARIE)
 関西学院大学・人間福祉学部・教授
 研究者番号：20510150
 (H22→H22：連携研究者)
 (H23→H24：研究協力者)

(4)研究協力者

金 千秋 (KIM CHIAKI)
 FM わいわい・総合プロデューサー

垂水 英司 (TARUMI EIJI)
 兵庫県建築士会・顧問

津久井 進 (TSUKUI SUSUMU)
 弁護士・日本弁護士連合会

野呂 雅之 (NORO MASAYUKI)
 朝日新聞・論説委員

林 勲男 (HAYASHI ISAO)
 国立民族学博物館・准教授

山崎 栄一 (YAMASAK EIICHI)
 大分大学・教育福祉科学部・准教授

白 珉浩 (BAEK MINHO)
 江原大学・防災学部・教授

韓 榮恵 (HAN YOUNGHAЕ)
 ソウル大学・日本研究所所長・教授

陳 亮全 (CHEN LIANGCHUN)
 台湾大学・建築與城郷研究所・教授

邵 珮君 (SHAO PEICHUN)
 長栄大学・土地管理與開發學系・副教授

LAURIE JOHNSON
 米国コンサルタント会社 代表