

**平和構築の視点を取り入れた災害支援方法の普及
—日本語・英語・ネパール語での好事例集ハンドブック制作プロジェクト
最終報告書**

ネパール地震ジェンダー配慮支援の会

1. 活動の目的

災害は、性別、性別自認、年齢、障害の有無、母語の違いなどによって、異なる被害をもたらし、平常時でさえ格差のある資源やサービスへのアクセスの不均衡を拡大させる。ネパール政府が 2015 年 6 月に発表した『災害後ニーズ・アセスメント』によれば、倒壊家屋の 26%は女性世帯主、41%が差別を受けやすいダリットや非ヒンドゥ民族、23%が高齢者世帯であることから、ジェンダー・多様性配慮の重要性がわかる。

ネパールは 2006 年まで 10 年間続いた内戦後の国家再建の途上にあり、新憲法策定後も政治混乱が続いている。複雑な政治的・社会的条件下で、民族やカースト、性別による脆弱性を見極め、紛争再発の種となりかねない格差は正に配慮しながら支援を進めることは、平和の実現にとって重要である。しかし救援期には、こうした配慮が不足しており、復興期に一層格差が広がることが懸念される。

ハンドブックの制作によって、セーフ・スペースの設置や女性リーダーによる巡回活動、カーストや民族の差異を越えた協働など、ジェンダーや多様性に配慮して工夫を凝らした支援例を紹介することにより、今後の支援における格差の拡大の防止を目指している。

2. 活動の内容と方法

本プロジェクトには、事前準備、国内調査、現地調査、ハンドブックの制作と普及の 4 つの段階がある。

1) 事前準備では、政府や国連機関等が発行した報告書や、本事業が先行モデルとした東日本大震災女性支援ネットワーク制作の『こんな支援が欲しかった！～現場に学ぶ、女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集』などを参照し、事例収集のための情報収集シートを作成した。

2) 国内調査では、1)で作成したシートをもとに、ネパールでの支援活動に人員を派遣した日本の団体に、ジェンダー・多様性配慮の現場での実践や、現地パートナー団体に関する情報収集を行った。

3) 現地調査のうち、2016 年 12 月と 2016 年 2 月から 3 月と 8 月の計 3 回は、他の助成金等を活用して実施した。2016 年 12 月には、西の被災地であるダーディン郡で、現地協力団体 Sahayatri Samaj Nepal (SSN) とともに、人道支援の国際規範であるスフィア・プロジェクトの紹介と、経験共有のためのワークショップを行った。15 団体 22 名の参加者から、国際規範は現場で周知徹底されていないこと、事例は個々人の経験にとどまっており記録されていないので、事例収集の意義はあるという意見があった。2016 年 2 月には、東の被災地であるドラカ郡で、ダンス・ムーブメント・セラピーのファシリテーター養成研修を行うのに合わせて、22 名の参加者から被災の体験について記述式のアンケート調査を行うとともに、同郡で活動する現地 NGO から聞き取りを行った。8 月には、再びダーディン郡の SSN を訪れ、復興過程へと移行した現場で聞き取りを行うとともに、ジェンダー・多様性に配慮した支援の検証方法について話し合いを行った。

4) のハンドブックの制作のための事例の執筆は、2016 年 12 月現在も続けている。翻訳・校閲作業は 2017 年 1 月に実施し、2017 年 1 月にも現地での追加調査を行う予定である。国内および現地調査を受け入れてくださった団体は末尾に列記する。

3. 活動の実施経過

2015 年 11 月	1) 事前準備: 調査項目案作成
12 月	2) 国内調査: ネパールで震災後に活動した日本の NGO などの聞き取り調査
2016 年 1 月	2) 国内調査のとりまとめ
2-3 月	3) 現地調査: 主に現地の NGO で聞き取り
4 月	4) 中間報告会実施
5-7 月	4) 事例の整理、日本語版草稿作成
8 月	3) 現地調査: 主に現地の NGO で聞き取り
9-12 月	4) 日本語草稿作成、内容確認
2017 年 1 月 -	4) 英語、ネパール語訳作成、順次 WEB サイトで公開(予定)
6 月	4) 最終報告会(予定)

すでに事業実施期間を終了しているが、現在も日本語で事例の草稿を作成中であり、ハンドブックの完成にはあと2ヶ月ほど要する見込みである。当初、現地NGOの職員など現場の支援活動に直接関わった人に「事例を書いてもらう」ことを期待していたが、書いてもらった内容が不十分であり内容確認に時間を要している。結局、日本から出かけたメンバーが聞き取った内容を事例の草稿として書く必要がある。また、給付金の配布や、住宅再建が現地で進んでおらず、復興期の事例収集が遅れていることも、作業が遅れている一因である。

4. 活動の成果

ハンドブックはまだ完成していないが、その制作の一環とし2015年12月21日にダーディン郡で実施したワークショップ参加者は、下記のようなコメントを述べている。

・「スフィア・プロジェクトなどガイドラインの存在についてはまったく聞いたことがなかったので、情報を得ることができて良かった」

・「災害後にいろいろな体験をしたが、日頃、それを記録することを求められていないので、どのように書いてよいかわからなかった」

・「ずっと現場での活動に忙しく、振り返りの時間がなかった。ワークショップに出たことで、自分の活動地域で良い事例がこんなにあることがわかって良い気づきになった」

なお、本プロジェクトで収集した好事例の一部を巻末資料として紹介する。

5. 今後の課題

事前準備の段階で、政府などの調査データをもとに、性別や年齢層、民族・カースト、障害の有無などによる被害の違いや、支援へのアクセスの格差を確認することを試みたが、2016年12月現在までデータを入手することができていない。2017年1月の現地調査時に世界銀行などのデータを入手する予定である。

本プロジェクトで作成するハンドブックがとりあげた事例が支援現場で模倣され、また研修等で活用されるためには、内外の団体への報告と共有、また連携が必要である。

6. 巻末資料-ハンドブック原稿の例

A. 発災直後～避難期

A-1. 幼児婚や人身売買を防ぐための活動

災害後は、被災した人々の困窮につけこんだ人身売買や幼児婚が増加します。人身売買の被害に遭ったサバイバーの当事者団体シャクティ・サムハは、その防止活動に力を入れています。

1) 監視活動

シャクティ・サムハや地元のNGOのボランティアがチームになり、シンデウパルチョーク郡バンデウ(Bandeu)で、長距離バスの監視活動を行いました。2015年5月から2月までの間に合計で64名の子どもの連れ去りを防ぐことができました。

2) 同世代による働きかけ

2004年、シャクティ・サムハの働きかけにより、シンドウパルチョーク郡イルク(Iruk)村の住む10代の少年少女たちが思春期グループを結成し、幼児婚や人身売買の防止活動に取り組んでいました。発災当時、女子24名、男子6名からなる計30名のメンバーがいました。イルク周辺では、地震の被害が大きく、多くのメンバーの家が倒壊し、学校も一部損壊して休校になりました。

発災直後、メンバーは、シャクティ・サムハ本部からの救援物資の配布を手伝いました。また、幼児婚や人身売買のリスクが通常より高まっていることを聞いて、一人ひとりが同級生の行動に注意を払うようにしました。ある日、8年生になる14歳の女子生徒が突然学校から姿を消したことに気づきました。彼女の家は貧しく、地震で家が壊れ、家財も失っていました。両親の話を手がかりに追跡すると、彼女は仕事を見つけてやると誘った男性について郡庁所在地のチョウタラ(Chautara)にいることがわかりました。メンバーたちが、両親と本人を説得して連れ戻したことで、人身売買の被害に遭うのを未然に防ぐことができました。

A-2. ラジオを通じた若者への情報発信

ネパールではFMラジオの普及によって、民族言語やコミュニティの特徴を生かしたラジオ局が増えています。

シンドウパルチョーク郡イルク VDC のラジオ局 Radio Planet は、若者向けのラジオ局として 2012 年に放送を開始しました。インターネットを通じてラジオが聞けるので、地元に住む若者だけではなく、働きに出かけた海外で放送を聞いている人もいます。平常時の番組は若者向けの音楽が中心でしたが、震災時には、救援物資に関する情報も頻繁に流しました。リスナーと電話でのやりとりを通じて、悩みの相談を受けつけたり、知っておくと便利な生活の知恵など、ライフ・スキルに関する情報を提供するようにしています。

A-3.「支援を受ける権利」を獲得するための支援

被災した人々は、政府が住宅損壊の程度によって被害状況を認定し、世帯単位で認定証を受け取ります。見舞金や住宅再建資金を受け取るには、この認定証が必要ですが、市民権証がない人や、夫が移住労働で国外にいる世帯の妻などは、書類を整えることができず、手続きが困難です。被災者として支援を受ける権利を獲得しづらい人に寄り添った活動例を紹介します。

1)寡婦などの女性世帯主への付き添い支援

Women for Human Rights, single women group (WHR)は寡婦の当事者団体として、各郡に支部があります。地震後は、寡婦をはじめとした被災女性たちの支援、特に震災後増加傾向にあるジェンダーによる暴力(GBV: Gender Based Violence, GBV)の啓発活動を行いました。震災で自分の家を失い、避難所や親戚の家に身を寄せている寡婦や夫が不在の女性たちは、GBV の被害に苦しみ、被災者認定の手続きができず、見舞金も受け取っていないと訴えました。WHR は、GBV に対する啓発活動の傍ら、女性世帯主世帯を訪問し、被災者証明認定の手続き支援をしました。その結果、2015 年 12 月までに 82 世帯の認定手続きと給付金申請を手助け、その後も、認定された女性たちが給付金を受け取っているか、否かをフォローアップしています。

2)複婚や別居など複雑なケースに対応

ネパールの農村では、夫が複数の女性と複婚関係にあることも未だに珍しくありませんが、それが原因で被災者認定を受けられない女性もいます。WHR の職員は、別居中の妻とその夫の間で話し合いの場を設け、別居中の妻も給付金を受け取れるよう交渉の手助けをしました。その結果、政府から給付金は、夫と現在同居中の家族と、別居中の家族がそれぞれ平等に配分することで合意できました。

ドラカ郡を中心に活動する女性団体 Aawaj Nepal は、震災後の緊急支援時に立ち上げた女性のための安全スペースを復興期に入っても 5 年間の延長を決めるなど、被災地の女性に寄り添った活動をしています。職員の S さんは、長らく連れ添った夫が別の女性を連れてきて、複婚状態になったことがきっかけで、Awaj で働くようになりました。S さんも震災後の被災者認定で問題に直面しましたが、夫と別世帯としての被災者認定を政府に訴え続け、1 カ月半後、認定証を得ることができました。彼女によると、夫の複婚のために、被災者認定を夫世帯と別途申請している女性がドラカ郡だけで 5000 人以上もいるだろうとのことです。同郡では彼女自身が前例となり、Aawaj を訪れる女性たちに申請の手助けを行っています。

A-4. 行政を補完する支援

現行のネパールの制度では、土地の所有権がない場所に家を建てていた人や、間借りや借家をしていた人、また難民状態にあって市民権証がない人は、被災者認定を受けることができません。

中国と国境を接する地域には、長年住んでいるチベット難民もいますが、行政によるシェルター用資材提供などの支援が一切受けられず、排除されていました。ラスワ郡で活動する NGO は、3 つの VDC に住むチベット難民 9 世帯に、政府からの一時支給金と同額の 15000 ルピーずつ現金給付を行いました。

A-5. 災害支援をきっかけにハンセン病への理解を得る

ネパールでは、1950 年代に欧米などの支援によりハンセン病の診療活動が開始し、治療薬の開発や制圧活動により、1990 年代までに、その患者数は減少の一途をたどりました。しかし、ハンセン病に対する偏見や差別は根強く、患者や回復者およびその家族は、いまだ経済的・社会的困難に直面しているのです。体に障害が残った場合は特に、教育、仕事そして結婚の機会が得られずに社会から拒絶された生活を強いられる人も多くいます。

長年ハンセン病患者を支援している The Leprosy Mission, Nepal (TLM Nepal) は、患者・回復者だけでなく、貧困世帯や女性世帯主世帯、その他の障害者にも見舞金を配布しました。ハンセン病という枠を超えて、様々な事情によって困難な立場にいる人に支援を行うことによって、地域社会でハンセン病への理解が得られるように努めました。

A-6. 排除された人びと同士の連帯を支える

笹川記念保健協力財団はハンセン病のない世界をつくるために1974年に設立されました。世界中で治療を必要とする人々に薬を届けるための体制構築とハンセン病当事者の活動支援、偏見差別のない社会を目指した活動を行っています。大地震後、ハンセン病による差別のため幹線道路から遠く不便な場所で暮らしている回復者とその家族が、支援物資が届かずに生活に困難を窮しているという報告を現地のパートナー機関(IDEA Nepal)より受けました。そこで、シンドウパルチョーク郡、カブレ郡、ダーディン郡、ヌワコット郡、ゴルカ郡の合計100名のハンセン病患者および回復者に対して、ひとりあたり14,260ルピー(約14,500円)を見舞金として供与しました。

ダーディン郡のNさんとGさんは、TLM Nepalの支援によってハンセン病の治療を受け、すでに回復しています。しかし、からだの一部に不自由が残ったため、農作業など力仕事ができず、小商いをして生計を立てていました。地震が起こった時には、家の一部が破損したため、家族と協力して建物の改修を行いました。

地震後、ハンセン病患者や回復者計6名の仲間とともに、女性世帯主、ダリット、知的障害者など計35名で貯蓄・貸付のための互助組織を結成しました。この活動を始めていたことで、地震以前は接点のなかったIDEA Nepalからも支援を受けることができました。様々な活動から排除されてきた者同士で組織化することの重要性を感じました。

ハンセン病患者や回復者に限らず、平常時から地域の活動から排除されたり、差別を受けている人々は、災害後も情報が得られず、支援にアクセスできません。都市部では様々な理由によって排除されがちな人々が当事者団体を結成し、相互扶助の仕組みもできつつありますが、村ではその人数が少なく、下部組織があるわけではありません。排除されてきた理由は異なっても、その障壁を越えて互いに連帯し、組織化することによって、自分たちの存在を外部者に伝えやすくなるようです。支援する側も特定の支援対象だけでなく、同じように困難を抱える人々に支援を広げることで、人々の偏見や差別をなくし、地域での理解が深まることが期待できます。

B. 仮設住宅

B-1. 建築資材の配布を工夫

仮設住宅用の資材の配布は、住宅が建設されるところまで見届けることが大切です。資材が、いつ、だれによって、どのように使われるかをよく考えた配布の例を紹介しましょう。

1)建築資材の提供には大工道具を添えて

ラスワ郡で活動する日本のNGO、ADRAは、ネパール赤十字社ラスワ支部を通じて、仮設住宅用資材として屋根や壁に使う波板鉄板(タン)と柱にする竹を配布しました。ADRA職員のエンジニアの提案で、のこぎり、ハンマー、ペンチ、釘、ワイヤー、石割棒や盤を含む大工道具一式を資材と一緒に提供しました。家が全壊して道具を失った人たちも、資材配布の直後から自分で家を建てることができました。5世帯に1セット程度で十分だという意見も出ましたが、道具を失った世帯がほとんどであることを考え、長く使える高品質のものを資材配布対象の全世帯に提供しました。恒久住宅の再建まで時間がかかる中、仮設住宅の修繕や増築の際にも大工道具は役立つことでしょう。

2)自力で解決できない人には必要な支援を一資材運搬費・人件費の支給

物資配布の多くは、被災した世帯の戸口まで届けられるのではなく、村の中心などに皆が集まって行われます。長時間歩いて配布地点までやってくる人も少なくありません。ラスワ郡ブリディム村には車道から歩いて8時間かかる家もあり、資材の運搬が大変な場所です。物資配付は段階的に行い、大工道具や竹など最初に必要なものから配布をし、その後、建設の進行に応じて屋根材のタンやセメントを配付しました。進捗がない家を個別訪問して理由を尋ねたところ、女性世帯主世帯や障害者がいる世帯は、資材を運搬する人手がないことがわかりました。そこで、村の委員会(Ward Citizen' Forum)に、運搬費が必要な世帯を選んでもらいました。ブリディム(Briddim)VDCの場合、188世帯中23世帯に1200円から1800円程度(NRs.1,000-1,500)の運搬費を支給しました。これらの世帯は、近隣の人たちの助けを得ながら、建設を始めることができました。

一方、近所の人の助けを借りて資材を運んだものの、高齢者世帯などにとって建設作業が難しいようでした。ラスワ郡の3つのVDC(Timure, Briddim, Thulogau)の740世帯のうち、自力建設が難しい129世帯には、村の委員会と協議の上、技術研修を受けた人を「お手伝い大工さん」として派遣しました。彼らに1日1200円程度の日当を支払うことで、竹とタンの家は4日で完成しました。家を失った人は、早く住まいを手に入れることができ、研修を受けた人にとっても現金収入を得る機会になりました。資材の運搬や建設は、地域の人たち同

士の共助を最大限生かしつつ、足りないところだけを支援するようにしました。

3) 支援対象の絞り込みは地域に任せる

甚大な被害が出た地域では「全員が被災者である」という意識が強く、一部の住民だけに特別な支援を提供することへの反発が起きることもあります。この事例では、全世帯への資材と道具の配布に加えて、より困難な人には運搬費や人件費などを追加しています。その対象の絞り込みを支援団体が行うのではなく、村の委員会に委ねたことが成功の鍵です。

C. 復興期

C-1. 男性の役割とされてきた「石工」技術を女性の手に

シンガポールに本部を置く人道支援団体マーシー・リリーフ(Mercy Relief)は、シンドゥパルチョーク郡フルピンコット村(Phulpinkot VDC)の学校再建にあたり、校舎に耐震構造を採用するだけでなく、防災教育も取り入れ、ハードとソフト両面から災害に強い学校作りを目指しています。その中核を担っているのが、保護者や地域住民からなる学校運営委員会(School Management Committee:SMC)です。

耐震構造で校舎を建設するには、石工(mason)の技術が必要です。学校運営委員会は外部から技術者を呼ぶのではなく、地元住民から石工を育成してほしいと要望しました。そこで、マーシー・リリーフの現地パートナー団体 LASAKA Nepal は、学校運営委員会や地元住民に「石工」養成訓練を行いました。従来「石工」としての作業は男性が担ってきましたが、この訓練には女性も参加しました。

参加者のひとりで 42 歳になるブッダ・ラクシミ・タマンさんは、以前、村の僧院建設の作業を手伝ったことがありました。専門的な技術を学ぶ機会がありませんでした。「研修で得た知識や技術を生かして、これからは学校や住宅の再建に関わって、近所の人たちを助けたい」と話しています。女性たちは、「石工」として学校や住宅の再建を担うとともに、自分の家の再建過程で、施工を監督し、不備を見つける方法も学ぶことができました。技術訓練に女性を巻き込むことによって、耐震構造や防災のために必要な行動が、地域全体に広がることが期待されます。

C-2. 障害をもつ女性たちによる仕事づくり

2004 年に設立された(ESPA)の代表サンギタ・パントさんは、7 歳の時、事故に遭いました。大地震の震源地でもある出身のゴルカ郡にはレントゲン設備がなく、処置が遅れました。後にインドで治療を受けたものの、片腕に障害が残りました。その後も希望を失わず勉強を続け、大学院では社会学を学びました。英語が堪能な彼女は NGO などで働く機会を得ましたが、仲間の女性たちは、障害と女性であることの二重の差別によって、教育や就労の権利を奪われていました。そんな現状を変えたいと、2004 年に同志を募って、ネパール障害者センターを設立しました。後に、障害をもつ人たちが自分の力で有意義な人生を送れるようにならうという願いから、Entire Power in Social Action(「全人的な力で社会に働きかけを」)と名称変更しました。作業所では、フェルトやニットなどの手工芸品、ろうそくや石鹼づくりの研修をこれまで約 400 名の女性に対して行いました。

トタンでできた簡素な作業所で、全国からやってきた身体・精神・聴覚など、様々な障害をもつ女性たちが手工芸品を作っています。地震でケガをしたメンバーもあり、作業所も損壊しました。2 ヶ月後に作業は再開させたものの、設備は十分とは言えず、雨季には浸水することもあります。家族のもとを離れたメンバーに共同生活の場を提供していますが、地震で賃貸物件が減り、住居の確保も困難です。直営店舗はないので、製品は作業所を訪れた人を通じて販売するか、不定期に海外の団体に出荷する程度です。定期的な受注体制の確立によって販路を拡大することを目指しています。

フェルトやニットの製品は、着色済みの羊毛を購入してフェルト地や糸などに加工しています。作業所での染色工程はありませんので、廃水による環境汚染の心配はありません。羊毛から布やボール状のフェルトへの加工、ミシンや手縫い、刺繡などの細かい作業などの異なる工程を、障害の度合いや個性にあわせて担えるよう、人員配置を工夫しています。

大地震の際は、作業場の壁や天井が崩れる被害に遭い、作業を継続できる状況ではありませんでした。足が不自由なメンバーのうち、6、7 人が逃げ遅れてけがをしました。現在、身体、精神、聴覚などの障害を持つ女性 40 名がメンバーとして働き、そのうち 13 人が住み込みです。余震の際、廃材のレンガでけがをしたメンバーもいたことから、床には何も置かず、段差をなくすなど、作業場を修復する際に工夫をしました。余震によって精神的に不安定になるメンバーもいますが、共通の困難を抱える者同士だからこそできる、支え合いを大切に

しながら活動を続けています。

C-3. 心理社会的な取り組み

ワールド・ビジョン・ネパールは、平常時より、子どもの権利と保護、児童虐待、児童労働、児童婚についての知識や問題解決能力やコミュニケーション・スキルの習得などを含むライフ・スキルの訓練を行っています。地震後はそれに加えて、トラウマを除去するための心理社会訓練として、震災での辛い経験を心に抱え込まないで口に出して友人に伝えること、また友人の話を聞いてあげることなどを実践しています。これらの訓練は、被災地にある学校の生徒の中からトレーナーを育成するところから始まります。震災後1年間で、被災した5つの郡の733人の生徒に対してライフ・スキルと社会心理訓練を行いました。トレーナーになるための訓練を受けた125人の生徒もそれぞれの村で訓練を実施しています。緊急支援が一段落し、復興支援が本格化する中で、被災した子どもたちの心のケア活動も強化が求められます。

●調査受け入れ団体

○日本に拠点を置く団体(五十音順)

公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会
公益財団法人 ジョイセフ
笹川記念保健協力財団
特定非営利活動法人 ジーエルエム・インスティチュート
特定非営利活動法人 シャプラニール市民による国際協力の会
日本赤十字社
独立行政法人 国際協力機構
認定NPO法人 ADRA Japan
認定NPO法人 難民を助ける会
認定NPO法人 ピースウインズ・ジャパン
認定NPO法人 BHN テレコム支援協議会

○国際機関、国際NGO、現地NGOなど(アルファベット順、ワークショップ等の参加団体は除く)

Aawaj Nepal
Community Association of the Disabled and Blind
Entire Power in Social Action-Nepal (EPSA-Nepal)
Family Planning Association of Nepal (FPAN)
Feminist Dalit Organization (FEDO)
Human Rights Awareness and Development Centre (HURADEC)
Independent Living Centre for People with Disabilities, Kathmandu
International Office for Migration
Kathmandu School of Law
LUMANTI Support Group for Shelter
Mercy Relief
Mitini Nepal
Nepal Bar Association
Nepal Mohila Ekata Samaj
Nepal National Dalit Social Welfare Organization (NNDSWO)
Phase Nepalk
Sahayatri Samaj Nepal
Shakti Samuha
Tension and Trauma Releasing Exercises - Humanitarian Support Asia (TRE-HSA)
Women's Rehabilitation Centre Nepal (WOREC)
Women for Human Rights Single Women Group (WHR)
World Association of Community Radio Broadcasters (AMARC)
World Vision Nepal