



国際連合地域開発センター  
防災計画兵庫事務所

持続的なコミュニティベースの防災研究業務  
ー 戦略的枠組みとガイドラインの作成 ー

# 報告書

(財) 阪神・淡路大震災記念協会

UNCRD

国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所

## 持続的なコミュニティベースの防災研究業務

### ー 戦略的枠組みとガイドラインの作成 ー

# 報 告 書

平成17年3月

(財) 阪神・淡路大震災記念協会

## 目次

序章 研究の概要	4
1. 背景	5
2. 研究の全体概要	7
3. 各年度の取組み概要	8
1章 ケーススタディ (2002年度)	12
1. 研究概要	13
2. 課題と政策	14
3. 方法論	18
4. 事例研究	20
4-1. バングラデシュ	20
4-2. カンボジア	22
4-3. インド	24
4-4. インドネシア	25
4-5. ネパール	27
4-6. フィリピン	28
5. 分析と提言	29
6. ワークショップ	32
6-1. インド・ワークショップ	32
6-2. 2003年シンポジウム	34
2章 持続的なコミュニティ防災のためのガイドライン (2003年度)	42
1. 研究概要	43
2. 持続的な防災プロジェクトのためのガイドライン及びツール	43
3. ワークショップ	62
3-1. バングラデシュ・ワークショップ	63
3-2. フィリピン・ワークショップ	64
3-3. ベトナム・ワークショップ	65
3-4. 国際シンポジウム	66
3章 コミュニティ防災の普及 (2004年度)	70
1. 研究概要	71
2. コミュニティ防災のためのガバナンス、市民社会・企業セクター、教育	75
2-1. コミュニティ防災のためのガバナンス	75

2-2.	コミュニティ防災と市民社会/企業セクター	77
2-3.	コミュニティ防災のための教育	81
2-4.	コミュニティ防災のガバナンス、市民社会/企業セクター、 教育	83
3.	ワークショップ	104
3-1.	ベトナム・ワークショップ	104
3-2.	モンゴル・ワークショップ	104
4.	国連防災世界会議における UNCRD の活動	106
4-1.	『アジアにおけるコミュニティ防災のパートナーシップ』 国際会議の開催とオンラインフォーラムの開催	106
4-2.	国際シンポジウムの開催	108
添付資料	関連記事	112



## 序章 研究の概要

### 1. 背景

1995年に阪神・淡路大震災にみまわれた兵庫県では、今もなお地域の人々により街の復興が続けられている。兵庫県神戸市に、1999年4月に開設された国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所（以降、UNCRD兵庫事務所と略記）は、こうした兵庫の復興過程を基軸にしながら、地域固有の風土、文化的特質を踏まえた災害に強いまちづくりのための研究をおこなっている。

最近の調査によると<sup>1</sup>、自然災害の発生件数、被災者数、経済被害額はアジア地域が世界で最も高い。例えば、1975年から1999年の間に、アジアでは地震291件、洪水704件が発生しているが、同時期のアメリカでは地震134件、洪水409件、欧州では地震149件、洪水170件、そしてアフリカでは地震41件、洪水253件という発生件数である。つまり、いずれの災害においてもその件数はアジアが最も多いのである。又、同時期の自然災害によるアジアの経済被害額は約4億4,750万ドル（約581億円）であるが、次に被害の多いアメリカでも被害額はその半分である。これら災害による物的、社会的、経済的損失は開発途上国において特に深刻で、開発プロセスでの長期的な影響が懸念される。

自然災害は毎年発生しており、世界のどの地域にも起こる可能性がある。1995年に兵庫県を襲った阪神・淡路大震災は非常に多くの死者と物的被害をもたらした。しかし、地震直後、多くの人々が近所の人々や近くの親戚の手によってがれきの中から助けられたことも事実である。統計によると、震災で助かった人のうち、85%の人々が自力でまたは近所の人によって救出されている。この事実は被災直後のコミュニティの重要性を物語っている。震災後の復興プログラムは物質的なものから社会的なものまで多くの要因が含まれている。よりよい復興プログラムのためには復興プロセスの中での住民参加が非常に重要である。世界各地の復興プログラムにおいても同じような結果がでている。つまり、開発の程度にかかわらず、よりよい防災のためにはコミュニティ参加が不可欠な要素なのである。

災害による被害を最小限にするため、これまでも様々な取組みが政府、NGO、国際機関によって行われている。しかしながら多くのプロジェクトは、プロジェクト期間中には成功を納めるものの、プロジェクト終了後は現地でその効果が持続的に続くことは少ない。防災プロジェクトの現地での持続性は、予防防災の取組みにおいて益々困難な状態となっている。これらについてはいくつかの原因が考えられる。まず、多くの防災プログラムは、建物・インフラの強化や防災施設の建設などハード面のみに重点が置かれがちで、暮らしや生活の要素が見逃されがちである。又、多くのプログラムには現地コミュニティの関与が欠如している。これは前述の要因とも関連しており、多くのプログラムが現地コミュニティ主導ではなく、政府又はドナー主導になっているということに原因があると考えられ

<sup>1</sup> 20世紀アジア自然災害データブック、アジア防災センター、2000

る。つまり、これらのプログラムでは現状問題認識や将来の防災対策について現地コミュニティにオーナーシップがないのである。復興プログラムの場合は、早く成果を出すことも求められ、建物の復興が生活の再建より早く行われることになってしまう。結果、プロジェクト完了後の持続のための努力はおざなりになることが多い。

個人個人がそしてコミュニティ自身に防災活動に対する意欲や努力がなければプロジェクトは持続せず、災害時の被害や悲劇を軽減することは難しい。問題の把握から対策そして結果まで究極的には住民が責任を負うべきであり、防災政策までをも含む幅広い分野への住民参加が持続的な防災プロジェクトには望ましい。

防災問題が、環境、貧困、教育など他の多くの地球規模問題と関連していることは近年急速に理解されてきている。自然災害による社会への多大な被害や影響を考えると、世界のどの地域にも、又、どの災害にも適用できる持続的なコミュニティベースの防災戦略の枠組を確立することは急務である。

近年、「コミュニティベースの防災 (Community-Based Disaster Management : 以下CBDM)」という表現がよく使われるようになった。しかし、実際に政策の中でCBDMが取り入れられているケースは少なく、また、CBDMは草の根レベルで活動する団体やNGOが行うものという考えが現在でも根強い。これには2つの理由が考えられる。一つはCBDMの成功例がその地域だけの成功例になってしまい、他の地域への普及が適切に行われていないことである。つまり、ある国のある地域でCBDM活動の成功例があってもその活動や活動によって得られた教訓は同じ国の別の地域にまで普及することは今までなく、ましてや同じ気候風土の近隣諸国の地域にも広がることはなかったのである。二つ目の理由は、国家行政レベルでのCBDMの認識が低いため、CBDMのための資源が非常に限られてきたことである。このため、CBDMは国の防災政策とは切り離されて捉えられ、国の開発政策にも取り入れられてこなかったのである。このように、現在求められているのは、CBDMの基礎を理解し、持続可能な開発または防災政策の中に取り入れるようにCBDMの枠組みづくりを行うことである。

コミュニティ防災 (CBDM) は、この3年間における、国連地域開発センター(UNCRD)防災計画兵庫事務所の中心的な活動の一つである。UNCRDの活動の使命として、コミュニティレベルを含む、全てのレベルにおける人々と協力し、防災活動を促進することが必要とされている。このような活動使命において、UNCRDは地方における防災活動に注目し、全てのレベル



における防災文化を構築することを重要視している。

UNCRD は、コミュニティレベルにおける防災活動のみを促進するだけではなく、政府による政策枠組みを認識し、それらと関連づけることによってコミュニティレベルの防災活動の取り組みを拡大することが重要であると考えている。コミュニティでの行動が政府の枠組みと関連づけられることで、この2つのレベルの取組みが相乗作用することになる。また、UNCRD はこのような相乗作用は、世代を通じた CBDM が持続するために必要な要素の一つであると考えている。このような相乗作用の一つとして、公的に政府に認められ、支持されているコミュニティ主導による防災活動が、CBDM 活動の制度化としてしばしば紹介されている。

世界が急速に都市化する今日、コミュニティと政府の相乗作用の重要性は益々切迫してきている。急速な都市化は、都市社会での生活、特に災害の危険がある生活の中で、新しいニーズや問題が生じ、環境にも悪影響を与えています。都市生活では新しいニーズや問題が生じるため、草の根レベルで活動する人々の能力向上を通して防災活動を実行し、その活動の持続可能性を実現するために必要な制度的手段を通してその活動を支援することがより重要になっている。

このような観点から、UNCRD 防災計画兵庫事務所は、「持続可能なコミュニティベースの防災研究—戦略的枠組みとガイドラインの作成」(3年プロジェクト)を実施した。この研究は、「人類の安全と共生」に関して、震災とその復興過程の教訓を基に、総合的な研究活動と幅広い情報提供活動を行っている阪神・淡路大震災記念協会の資金協力により実施された。



## 2. 研究の全体概要

「持続可能なコミュニティベースの防災研究—戦略的枠組みとガイドラインの作成」プロジェクトは、2002年4月から2005年3月までの3年間で実施された。本研究では、草の根プロジェクトの実効性研究に重点を置き、様々なコミュニティにとって今後の活動に有益な政策提言を行う。これにより、これまで行ってきた防災活動とその成果のギャップを理解し、これからの適切な防災活動・政策を行う手がかりとなることが期待される。この研究は、現在までのコミュニティベースの防災活動の評価および将来あるべき持続可能な防災のあり方を研究するものである。具体的なプロジェクトにおいて、政府、非政府組織、研究機関、国際機関の関係やそれぞれの役割を分析し、協働のモデルを構築する。



本研究は、UNCRD兵庫事務所の防災活動の3つの主要な要素—自立と協力そして教育—をもとに、効果的な被害軽減に向けた安全かつ持続可能な生活環境を達成することが目標である。これを、次のような目的を設定することにより達成していく。

- 成功事例から学んだ教訓をもとにした、草の根レベルでの効果的手法の研究
- 今後、草の根プロジェクトを実施するにあたり政策オプション（選択肢）の観点からみた、プロジェクトの持続可能モデルの策定
- それら成果をあらゆるコミュニティへ適用すること
- 研修と能力育成プログラムをとおした成功事例の普及

本研究の3年間の研究内容は、以下のとおりである。

1年目（2002年度）：現地調査、ケーススタディによる成功事例の分析、コミュニティベースの防災対策の持続性についての枠組作成。（2003年3月終了）

2年目（2003年度）：コミュニティベースの防災対策の包括的ガイドラインの作成。作成したガイドライン案を災害のタイプごとに選ばれた3つの国で試験を行い評価を行う。

3年目（2004年）：CBDMの持続可能性のためのユーザーズガイドの作成、ユーザーズガイドの現地応用、ユーザーズガイドのコミュニティへのより幅広い普及。成果物として「タベストリー」の発行。2005年1月に兵庫県神戸市で開催される国連世界防災会議への積極的な貢献

### 3. 各年度の取組み

#### 1年目、事例収集

プロジェクトの最初の年は、主に6カ国から事例を収集し、選定された事例の分析を行った。事例研究は、自然災害の危険が多いコミュニティがいかに災害の危険性に対処しているかを調査し、世界のどこでも適用可能なCBDMの革新的で効果的な方法のアイデアを得るために実施した。ここでは、災害が多い地域のある国のコミュニティは、生存のために、すでにCBDMアプローチがとられているものとした。そのために、それらの方法を調査することにより、そのような情報がCBDMの持続可能性のためのガイドラインを作成するのに大変役立った。このような事例を収集する中で、UNCRDは専門家との会議の中で、CBDMやこれを推し進めるための枠組みを構築することに関して議論を深めた。具体的には、事例地域は、1.インド、2.フィリピン、3.カンボジア、4.バングラデシュ、5.ネパール、6.インドネシアの6カ国



である。これらの国々は、アジア地域において最も災害が多い国々である。

UNCRD は、選定しました国における協力機関が、1年の間にどのように事例の収集と分析を行うかの枠組みを示した。これに基づいて、事例の収集、組織化、分析を行った。事例収集や分析による情報はCBDMの持続可能性におけるガイドラインの開発に活用されました。ガイドラインの結果を開発する過程として、UNCRD は、事例に関する報告やCBDMの持続可能性の重要な要素について議論を行うための、多様な専門家が参加する会議を開催した。2003年2月1日には、約13カ国のアジア地域を中心に活躍する専門家が、神戸で開催された国際ワークショップに出席した。これらの会議における提案や助言は、CBDMの持続可能性のためのガイドラインに組み込まれた。

このような過程により、事例分析の内容が向上し、さらにCBDMの持続可能性を達成するためのより重要なアイデアを引き出すことができた。正確な情報を入手すること、革新的な様々なアイデアを採求すること、効果的で実践的なCBDMのガイドラインを作成することは、極めて重要であり、これらのために多くの時間を費やした。

## 2年目、実地運用とCBDM User's Guideの作成

専門家会議の後に、CBDMガイドラインのための重要なコメントをまとめた。CBDMガイドラインの案を2003年に作成し、バングラデシュ、フィリピン、ベトナムの3カ国で、そのガイドラインの適用性の試験を行った。これらの結果は、CBDMのための“A User's Guide”というタイトルのCBDMガイドラインの最終版の作成に活用された。全てのレベルにおいて防災に関わる人々が、防災の様々な段階における適用性や有効性について調査するために、この「実地試験」の中で、ガイドライン案は使用された。これらの活動を通して、User's Guideがより幅広く普及されるための行動計画が策定された。専門家らこれらの情報に基づいてさらに分析を行い、さらに分析するために2004年2月の作業グループ会議において発表した。

35人以上の専門家達が、User's Guideをさらに改善すべく、2月の作業グループ会議に集まった。専門家会議の参加者は、バングラデシュ、フィリピン、ベトナムにおける3つの実地試験について詳細に議論を行い、彼らはこれらの事例分析の発表によって、それぞれの事例における経験を共有した。そして、作業グループ会議やワークショップを通してCBDMを促進するための提案やコメントをまとめた。

さらに、作業グループ会議に伴い、実地試験による結果について、一般にその情報を普及するために、国際シンポジウムを開催した。CBDMの持続可能性の課題に関して一般の人々と意見交換を行ない、このシンポジウム



を通して、社会や経済における、CBDMの重要性を構築した。さらに、シンポジウムから導き出された提案や発見を User's Guide に取り入れるよう修正を行った。

### 3年目、現地への適用と普及

プロジェクトの最終年にあたる3年目は、主に作成された User's Guide の活用とさらなる CBDM 活動の普及を強化するため活動を実施した。特に、モンゴルやベトナムで現地へ適用され、それぞれの国で協力機関が User's Guide を学び、それを現地の言語に翻訳し、それぞれの国の実情に適した CBDM を促進する制度的メカニズムを分析した。

CBDM の制度化に係る評価を行うため、UNCRD は User's Guide をモンゴルやベトナムがいかに使用することができるかについて分析するために、それぞれの国で適した協力機関を選定した。モンゴルやベトナムにとって、市民参加に重点を置くことにより、能力の向上や権利の移譲を強調するコミュニティ防災の概念は比較的新しいものであった。しかしながら、これらの国々は徐々に地方分権を進め、コミュニティベースの開発戦略を採用してきており、CBDM のユーザーズガイドを適用する素地が整いつつあった。



CBDM の持続可能性の要因を追求することにより、CBDM 研究は地域コミュニティの理解と努力だけでなく、政府の承認や政策や財政レベルでの支援が必要であることがわかった。そのため、協力機関が調査やインタビュー、コミュニティ会議、議論、ワークショップを、CBDM における事業の分析を追及する中で政策調査に加えて展開した。国レベルで CBDM とシステムを採用するためには、それを支援する法的整備の重要性を政府に伝える必要性があり、そのためにプロジェクトの最終段階に、国内ワークショップをそれぞれの国で開催した。さらに、翻訳された CBDM の User's Guide を地元コミュニティや防災管理者がより多く使用できるように配布した。

User's Guide の適用のために、モンゴルやベトナムでの CBDM の制度化、そしてより安全な都市化や持続可能な発展のための政策プロセスに加わることを望まれる。安全で健全な社会である、持続可能な発展の最も重要な要素の一つとして CBDM アプローチを利用して、防災が草の根活動によって促進されるだけでなく、その国の統合的な開発計画に組み込まれることが期待される。

2005年1月に、神戸で国連防災世界会議が開催された。UNCRD（国連地域開発センター）では、その開催にあたり、防災対策の一環として貢献するため、他の国連機関、行政機関やその他関連機関とともに、プレイベントを開催し、期間中にクラスター、分科会、





# 1章 ケーススタディ (2002年度)

## 1. 研究概要

1年目の研究の3つの目的は、以下のとおりであった。

- 1) C BDMプログラムの成功要因分析
- 2) プロジェクトの持続のための戦略的枠組みの作成
- 3) C BDMの成功例を普及

1年目の活動は、以下のような手順で行った。



図 1 1年目スケジュール

本調査を行うにあたり、地域的バランス、それぞれの災害の発生頻度などを考慮し、次の6カ国、3種類の災害について調査を行った。

- a) 洪水：バングラデシュ、カンボジア
- b) 地震：インドネシア、ネパール
- c) 台風（サイクロン）：インド、フィリピン

上記6ヶ国での事例研究は、下記の現地協力機関（カウンターパート）が実施した。

バングラデシュ：	ケア・バングラデシュ（CARE）
カンボジア：	カンボジア赤十字社
インド：	シーズ（SEEDS）
インドネシア：	バンドン工科大学（ITB）
ネパール：	エヌセット（NSET）
フィリピン：	IDRM



図 2 初年度活動スケジュール

左の表は初年度の活動スケジュールである。現地カウンターパート選出後、6カ国でUNCRD・カウンターパート共同で現地調査を行い、事例研究対象地域を選んだ。またUNCRDは事例研究のためのガイドラインを作成した。事例研究では、現地ワークショップを開催し、本研究のための情報収集を行った。学術経験者、非営利団体や国際機関の代表等による阪神・淡路大震災有識者会議を2回神戸で開催した。会議では、グループメンバーの経験をもとに本プロジェクトの方法論などについて議論が交わされた。事例研究の第一回担当者会議及び国際ワークショップを

インドのデリーで2002年12月2日～4日に実施した。また、第二回担当者会議及び国際ワークショップを神戸で2003年1月30日から2月1日まで開催した。本報告書は、初年度に行われた研究活動を、課題と政策、方法論、事例研究、経験と分析、提言、という5つのセクションでまとめたものである。この初年度の研究成果を踏まえた上で、2年目には包括的そして個別ユーザー用のガイドラインを作成することになった。

## 2. 課題と政策

「持続性」と「CBDM」の成功の要因について個別にまたは同時に調査をするというのは非常に困難な作業である。なぜなら災害の被害軽減を達成するためにCBDMでコミュニティがやるべきことは理論上では色々議論されているが、実際にそれをコミュニティで実施するのは非常に難しいからである

<sup>2</sup>。一方、防災プロジェクトは、適切に計画され、プロジェクト期間中には成功しても、プロジェクトが終了し外部からの財政及び技術援助がなくなると受益者であるコミュニティだけの持続が難しくなり、その持続性への疑問が増してくる。<sup>3</sup> よって、持続可能なCBDMについてはいまだに未解明な部分が多く、実現不可能または非常に達成困難なもの

<sup>2</sup> Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives, ISDR, July 2002

<sup>3</sup> 2002年11月に開催された阪神・淡路大震災有識者グループミーティングより



という認識が強い。このため、本研究では今までに成功したCBDMの例を6カ国から事例研究対象地域として選び様々な分析を行った。

防災アプローチとしてのCBDMは、おもに人道支援活動に携わる民間組織（NGO）の間で1990年代半ばから注目されるようになった。VCAツール<sup>4</sup>を使用することによって、それらのNGOは

プロジェクトを計画・実施する上で、対処能力（Coping capability）や脆弱性の認識の重要性を理解したのである。中でも国際赤十字社や赤新月社は最初にCBDMやVCAツールを防災プログラムの必須のアプローチとして使用した団体の一つである。1995年からはアジア太平洋地域でワークショップが開催され、CBDMを普及し、国家レベルでCBDMを実施するための枠組みづくりが議論された。その結果、フィリピン、バングラデシュ、インド、カンボジア、ベトナムの赤十字社ではCBDMのパイロットプロジェクトを1996年から実施することになった。CBDMがこれらの赤十字社で実施された初期には、CBDMアプローチが国際赤十字社や赤新月社の基本的な精神及び任務である奉仕活動と一致したこととも深く関わっており、最も被害に遭いやすい人々に支援の手が向けられたのであった。その後、国際赤十字社はその2010年戦略において、CBDMを彼らの活動の中で制度化していくことを明確にしている<sup>5</sup>。これは「人道的な力を動員することにより脆弱な人々の暮らしを向上させる」という、国際赤十字社の最近の戦略的ビジョンに関連している。このように、国際赤十字社や赤新月社はCBDMの普及において明らかに重要なプレーヤーであった。

その後、CBDMは被害軽減や災害への準備をする上で非常に好評を得、特に“南”の国々で活動する他のNGOも次第にCBDMプロジェクトを実施し、活発に普及するようになった。このことにより、コミュニティが持つ対処能力は、元来備わっているものから危機時までさまざまな範囲で存在するということが明らかになったのである。

これまでに実施されてきたCBDMイニシアティブで有名なものは、次のとおりである。南アフリカでの国際赤十字社とPERI PERIの活動、南アメリカでのLA RED、南アジアではDuryog Nivaran がCBDMアプローチを推進している。さらに、アジア災害対策センター（Asian Disaster Preparedness Centre-ADPC）が1995年からCBDMトレーニングコースを開始し、1998年からはInstitute for Disaster Risk Management-IDRMもコミュニティレベル災害リスクマネジメントトレーニングコースを開始した。また、CARE、CONCERN、OXFAM、

<sup>4</sup> Vulnerability and Capacity Assessment (VCA), Woodrow and Anderson

<sup>5</sup> Being responsive to local vulnerability and capacity, Strategy 2010, The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, pp.12-13



ACTIONAID など他のNGOもCBDMをそれぞれの活動の中に取り入れはじめるようになった。

行政レベルでは、オーストラリアがコミュニティーベースの緊急対策計画を熱心を実施する国の一つであった。最近のオーストラリア研究<sup>6</sup>によると、地方自治体がどれだけ関与（コミット）するかは、リスク軽減プロセスの計画段階における市民参加について正しい選択を危機管理マネージャーができるかどうかにかかっている。市民参加があれば、市民の災害軽減に対する理解も深まり、行政の政策決定者の関与も自然と大きくなるのである。オーストラリアの主な市民参加による決定には、以下が含まれる。

- ・ 市民を巻き込むことによって達成する目的、計画のどの段階のどの分野に市民が参加するか、どの市民が参加するか
- ・ 市民の意見を取り入れる方法、市民に提供する情報

オーストラリアでの市民参加のケースを精査すると、市民参加はトップダウン方式で取り入れられている。トップダウン方式は、脆弱性の根本的な原因に取り組むなどコミュニティーの包括的で深い関りが必要な変化を推進させるには、あまり効果的ではないという意見もある。

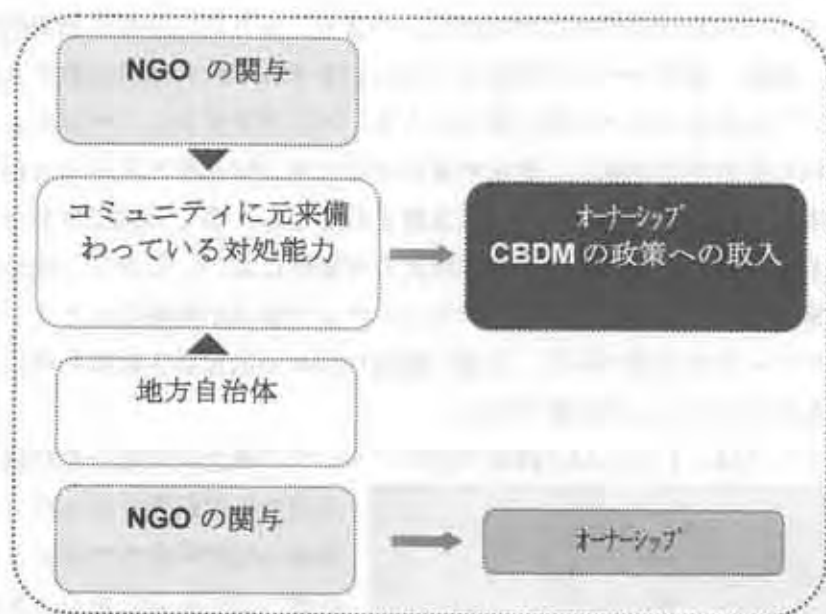


図3 CBDMアプローチの多岐にわたるユーザー

CBDMへの取り組みは数多く存在し、それぞれ違う名前では呼ばれている。しかし、それらの多くは長期的な持続可能性や他の地域への応用などとは無関係で、単発のプロジェクトであることが多い。前述したように、CBDMアプローチのユーザーは多岐にわたる。

<sup>6</sup> Living with Risk: A global review of Disaster Reduction Initiatives, ISDR, July 2002, p142

りつつある。次の図はこの傾向を示すものである。CBDMにおける持続可能性の開始点は災害のインパクトに対するコミュニティの元来もつ対処メカニズムの重要性を認識するところから始まる。関係者の役割は外来の文化・技術や複雑な方法論を押し付けることではなく、コミュニティの対処能力を強化することである。コミュニティのオーナーシップが促進されなければ、プロジェクトの持続は達成されないのである。一方、それぞれの家族やコミュニティは彼らが直面するリスクについて一般にあまり気づいていない。リスクを過小評価したり、自分たちの危機への対処能力を過大評価する。彼らは災害軽減戦略にあまり信頼をおかず、必要時の緊急援助に頼りすぎるという傾向がある。このため、多くのNGOは国民の災害被害軽減への意識向上やアドボカシー活動に重点をおくところが増えてきている。NGOの災害に関する活動は、緊急支援から地域コミュニティが防災計画、脆弱性アセスメント、リスク管理においてもっと重要な役割を担えるように支援する方向へと変わってきているのである。また、災害が地域レベルで発生することを考慮すると、地方自治体が地方の災害行動計画を取り入れる最も重要なアクターである。しばしばそのような行動計画は、大災害時の対応という形で地域レベルの緊急対応や、より良い対策をコミュニティから要求された結果、作成されることが多い。

CBDMを効果的に行うには、コミュニティやNGO、また少数の地方自治体による実施を超えたところで行われなければならない。つまり、より反応が早く効果的なガバナンスのためには、国家、地方レベルの行政がCBDMをそれぞれの政策に取り入れなければならない。アジアの災害リスクの高い国々のうち、バングラデシュ、ベトナム、カンボジアではCBDMの重要性を認識し、国家政策の中にCBDMを取り入れつつある。これが国の政策立案者や国際的なドナーに適切に支持されるなら、多くの国で自分たちの地域は自分たちで守る災害に強いコミュニティが増える可能性は高い。しかし、残念ながらこのような国は非常に少なく、多くの国ではコミュニティの参加が制限されたトップダウンタイプの防災アプローチが主流である。災害に脆弱な国々の国家防災政策の中に、CBDMを徐々に取り入れていくことが必要である。

本プロジェクトでは、CBDMの持続可能性についての概念的枠組みを作成するため6



カ国で事例研究を行った。この概念的枠組みは次年度のプロジェクト実施の基礎となるものである。次年度はこれらの枠組みをもとにCBDMのためのガイドラインを作成し、新たなケーススタディとしてガイドラインの現地テストを行い、その方法論や枠組みについてさらに分析する予定である。このアプローチの成功は、情報の共有、国内での研究、様々な関係者からの支持、

及び新しい考え方と方法論によって、より効果をあげると考えられる。

### 3. 方法論

#### 持続可能なCBDMのための方法論

持続性の概念は、どのような人や団体がその言葉を使用するかによって異なる。たとえば、持続には<sup>7)</sup>、社会、環境、経済すべての側面が関係しており、あるコミュニティの持続にはこれら全てが統合されていなければならない。そして、社会、環境、経済というそれぞれの分野やシステムにおいてもさらにたくさんの構成要素があり、各コミュニティにおいてそれらの構成要素の質、量、重要性、バランスはまたさらに異なるのである。しかし、多くの関係者は以下の6つの要素が同時に取られるのであれば持続性は保たれると考えている。

#### 持続可能なコミュニティのための6要素

持続可能なコミュニティのために、

1. 住民の生活の質を維持し、できれば向上させる
2. 地域経済を活性化させる
3. 社会的そして世代間のバランスを保つ
4. 環境を維持し、できれば向上させる
5. 災害被害軽減活動を取り入れる
6. コミュニティの運営に関する決定には合意形成や参加型アプローチを使う

(Mileti, 1999, p.31 より)

本研究では、持続可能なCBDMとは、コミュニティが長期にわたってCBDM活動を継続する能力と定義する。言い換えると、持続可能なCBDMが行われるコミュニティでは、コミュニティ内に安心して暮らせる場所があり、災害に対する脆弱性は減り、災害と共存する適応力が向上するのである。よってCBDMは上記の持続可能なコミュニティづくりにも貢献する。よいCBDMを実施しているコミュニティは自然災害に柔軟に対処することができる住民により、末永く存続する可能性が高いのである。災害を止めることはできないが、そのような地域では、コミュニティの取り組みにより被害を最小限にすることができる。被害にあっても、暮らしの質をあまり落とさず元の生活への復興も早く行え

<sup>7)</sup> P 1-3 Holistic Disaster Recovery: Ideas for Building Local Sustainability after a natural Disaster, Natural Hazard Research and Application Information Center, University of Colorado, 2001

るのである。さらに、持続可能なコミュニティは自然災害やそのリスクも彼らを取りまく大きな環境の一部として考えることができる。NGOや行政など外部からの援助に全てをゆだねるのではなく、防ぎようのない災害リスクへの責任を住民自ら負うことによって災害が起きても復興を早く行うことができるのである。

上記が本プロジェクトで行う持続可能なCBDMの基本的な考え方である。本研究での仮説は、持続可能なCBDMには、実質的なコミュニティの参加、CBDMプロジェクトのコミュニティへの良い影響、コミュニティの結束力が必要である、ということである。従って、本研究の目的は、

- \*コミュニティ参加の現在のレベルについて分析する
- \*コミュニティのCBDMプロジェクトからの影響について考察する
- \*コミュニティが結束するための要因を考察する

上記の目的を達成するために、インド、フィリピン、カンボジア、バングラデシュ、ネパール、インドネシアの6カ国で事例研究が行われた。これら6ヶ国はアジアの中でも最も災害に脆弱な国々である。国際赤十字社の「世界災害レポート2002」は、これら6カ国を襲った自然災害の歴史について、以下の図のようにまとめている。

国名	総死者数 (1982-1991)	総被災者数 (1982-1991)	総死者数 (1992-2001)	総被災者数 (1992-2001)	総死者数 (2001)	総被災者数 (2001)
インド	31,679	661,808,091	76,134	460,525,111	21,193	36,651,662
フィリピン	24,819	36,276,615	7,016	58,092,847	682	2,398,869
カンボジア	100	900,000	1,094	13,336,614	56	1,989,182
バングラデシュ	166,882	246,186,789	8,208	71,772,943	469	729,033
ネパール	2,075	918,152	3,633	931,794	154	21,026
インドネシア	4,290	1,976,685	9,469	6,891,601	1,080	52,287

図4 6カ国の自然災害の歴史（国際赤十字社「世界災害レポート2002」より）

当然のことながら、これらの国々においてCBDMが始まった。コミュニティが生き残る手段として必要であったからである。これらの国々は、NGOや地方自治体のCBDMに対する認識やCBDMによって受ける利益への理解がより深いところでもある。UNCRDは6カ国のカウンターパートに、共通のガイドラインに基づいて様々な情報を収集するよう求めた。

UNCRDのカウンターパートによって集められた情報は以下のとおりである。

- \*プロジェクトサイトの基本情報
- \*プロジェクトの基本情報
- \*プロジェクト開始前の状況
- \*動機と目的

- \*住民参加の方法論
- \*人的資源、組織開発
- \*プロジェクト関係者間の連携の方法論
- \*財政及びコミュニティに属する資産開発の方法論
- \*プロジェクト結果の分析
- \*現在のコミュニティ参加レベルの分析
- \*持続可能性に対するコミュニティの認識についての分析

## 4. 事例研究

### 4-1. バングラデシュ

#### <背景>

バングラデシュの洪水は人々の生活に毎年多大な影響を与えている。これはバングラデシュの地理的な位置と自然流水システムに負うところが大きい。ガング、ブラマプトラ、メガナなどの主要な河川はバングラデシュをとおるベンガル湾にそそいでいる。バングラデシュでは、特に河川上流の集水地域で雨量が多い。洪水は毎年7月から9月の間バングラデシュ全域を水浸しにする。通常年では、国土の約20%が影響を受けるが、ひどい年は、60%~70%の国土が洪水の影響をうける。広範囲の低地での洪水の影響は人々や環境にとって永遠に続く課題である。通常規模の洪水でさえ多くの家は浸水し、洪水の時期の所得機会は非常に乏しい。バングラデシュの洪水の規模は想像を絶する。度重なる洪水は低地に住む特に貧しい人々に大被害をもたらす。これら貧しい人々は毎年洪水により命を落とすかあるいは今まで一生懸命ためてきたわずかの資産を無くすかのどちらかなのである。1988年の洪水は世界の注目をあびた。過去最悪の記録を出したこの洪水では、60%近くの国土(全64地域のうち52地域が被災)が浸水し、4500万人の人々が被害をうけた



からである。洪水による経済的被害は12億ドルと試算された。1988年には約720万の住居が倒壊しあるいは被害をうけた。また、1998年は長引く洪水の影響で1000万人、国土の60%が影響をうけた。しかもこれらの統計は人々の人間的苦しみや被災した個人、家庭、コミュニティの暮らしへの悪影響について反映されることはないのである。

洪水対策(Flood proofing)とは次のように定義されている: 長期の構造的または非構造的的手法による対策であり、洪水の被害を軽減するため個人、家族、コミュニティによって取り組めるもの。

ケア・バングラデシュでは、米国開発庁からの財政支援により1999年から5年の洪水対

策プロジェクトを実施している。本プロジェクトは、ケア、地方自治体の土木局、地元のNGO、村レベルの行政組織の連携によって、洪水の被害を最も受けやすい20の地域から1000のコミュニティを対象に実施されている。これらのコミュニティは、主要な河川周辺の洪水が起りやすい地域か、あるいは地盤が沈下しやすい地域に位置しており、毎年洪水の被害をうけている。本研究では、この中からブラマプトラ川周辺の洪水多発地域であるクリグラム地域（北部）に焦点をあてる。

#### <動機と目的>

コミュニティの人々は初期の段階からプロジェクトへの参加に意欲的であった。ケアとパートナー機関は、洪水の悪影響を減らすための持続可能なメカニズムをつくることが主要な目的であり、そのためのプロジェクト内容や方法はコミュニティにより柔軟に対応するというアプローチをとった。そして、コミュニティの意見交換、話し合い、状況分析、ニーズアセスメント、計画、経費分担やコミュニティ負担に関する交渉、がはじまると住民は積極的に参加し、これらの話し合いは6ヶ月にも及んだ。そして多くのコミュニティでは日常に多くの別の問題を抱えているにもかかわらず、それぞれユニークな防災対策計画を考え出した。コミュニティで考え出された防災対策計画はそれぞれのコミュニティの能力、ソーシャルキャピタルのレベル、計画の実現可能性などの違いによってそれぞれがコミュニティ固有のものとなっている。プロジェクトの計画段階で、コミュニティの代表委員会を設立し、LPSと名づけた。

#### <活動>

##### 住民の動員とトレーニング

プロジェクトは初期段階の住民動員のため、住民参加型アプローチであるPLA方法論を採用した。初期段階でのPLAの採用は、洪水の危険性、ニーズ、被害軽減に不可欠な潜在的資源の分析および確定における住民の積極的な参加を促し、全体のプロジェクト管理をコミュニティが自ら行う能力を強化した。

##### 構造物による被害軽減方法

構造物による洪水対策方法には、水の浸入を止めるあるいは少なくするために、家や敷地を高くするなどインフラを整備することなどが含まれる。敷地を高くすることにより牛や家畜、家禽、飼料置き場、などが洪水時の浸水レベルより高いところに移動する。また、仮設トイレ、管井戸を洪水時の満水レベルより上に移動させた



り、コミュニティの洪水シェルター兼コミュニティホール、村道や排水溝、村市場、簡易堤防、の建設を行った。

#### 小規模農業

プロジェクトでは、小規模農業やコミュニティ内の天然資源の活用を促した。

#### 所得・暮らしの保護

特に貧しい人々の洪水時期の生活安定のために、洪水時でも行える収入づくり活動の創出を支援している。パートナーNGOが行っている地方融資プログラムを通して収入づくり活動が支援された。

##### <今後の主な課題>

- ・洪水対策が行われているコミュニティは他の地域から隔離されているところに存在し、公共サービスを受けられず、流通も時間がかかる。
- ・CBDMのためには効果的な計画が必要であり、それがコミュニティの本当の参加や意識向上につながる
- ・明確なビジョン、管理能力、十分な知識、情報、設備をもつCBOなどのパートナー機関の存在がCBDMの成功には不可欠である。
- ・CBOの法的地位および他の開発イニシアティブとの連携
- ・コミュニティ（特に女性）の能力向上及び洪水時期の他の収入源の確保
- ・CBDMにジェンダー問題を取り入れ、女性のエンパワーメントをはかる。女性を準備・計画段階で効果的に参加させる。
- ・プロジェクトにおけるコミュニティの貢献を明確にし、ローカルレベルでの資源確保をする。
- ・CBDMに地方自治体を巻き込む。地方自治体がリーダーシップを最も発揮できると認識されている。
- ・長期的な開発計画のなかに防災をとり入れる
- ・コミュニティ主導による持続可能なプランの実施および管理
- ・現地の対処能力が見過ごされがち。計画段階から既存の土着対処能力を尊重しどのようにそれを向上させるかを考慮すべき。
- ・CBDM立案者及び実施者の理解、知識、技術の欠落。

## 4-2. カンボジア

### <背景>

カンボジアはアジア地域でも最も災害の影響を受けやすい国である。カンボジアでの主な自然災害は、洪水、旱魃そして森林火災である。カンボジアの二大水源であるトンル・サップ湖とメコン川の周辺では、雨期になると毎年のように洪水が起こる。カンボジアで

は、1961年、1966年、1978年、1984年、1991年、1996年、2000年、最近では2001年に大規模な洪水が発生している。1996年の洪水では、中国、ラオス、ベトナム、カンボジアでの連続的な大雨がメコン川を氾濫させ、130万人が被災し、60万ヘクタールの穀物、5万の家屋が被害にあった。2000年の洪水は過去70年間で最も被害の大きいものであった。物質的な直接被害の総計は一億5千ドルとも見積もられ、ラオス、カンボジア、ベトナム、タイを含むメコン川周辺国被災4カ国の被害総額4億ドルの40%を占めるほどであった。

#### <活動>

CBDMに関するカンボジア赤十字社の活動は以下のとおりである。

1. 3日間のオリエンテーション
2. カンボジア赤十字社防災ユニットによる5日間の防災トレーニング
3. カンボジア赤十字社防災ユニットによる5日間のコミュニティの組織づくりトレーニング
4. カンボジア赤十字社防災ユニットによる5日間のコミュニティ動員トレーニングコース
5. 現地視察
6. グループミーティング
7. 外部資金の調達
8. モニタリング及び評価



#### <今後の課題>

CBDMプログラムはカンボジアで有望なアプローチであり、カンボジア赤十字社はカンボジアにおける唯一の機会を与えられた機関として、地域の実情にあったプロジェクトを今後も実施していく。今後の課題は以下のとおりである。

- ・CBDMの実施は連続的な学習のプロセスであり、実施の初期からプログラムの変更や向上を生み出した。プログラムにはまだ改良の余地があり、カンボジア赤十字社は今後もCBDPモデルの改良に取り組む。
- ・カンボジア防災委員会(NCDM)の防災行動計画および政策発表によるとカンボジア赤十字社が今後CBDPプログラムを行う機会は益々ふえると考えられる。国内でも数少ないCBDP実施機関として、NCDMとの連携も強化しながら今後も活動する。
- ・CBDPプログラムの計画は、コミュニティレベルでのアセスメント・評価も考慮したモニタリング評価戦略を組み込んだ形に修正する必要がある。
- ・カンボジア赤十字社は人的資源、能力開発を引き続き行い、防災スペシャリストの育成を行う。
- ・長期的にCBDMプロジェクトを実施するため、外部からの財政援助を模索する。



### 4-3. インド

#### <背景>

1999年10月29日、オリッサ州を前例のないサイクロンが襲った。このサイクロンはオリッサ州の沿岸部を破壊し、多くの死者と物的損害を残した。州の12の県で、数え切れない家屋の倒壊、通信システムの停止が起こり、約1万人の尊い命が犠牲となった。

サイクロンは災害対策を怠っていた全ての人々を襲った。人的そして物的被害の大きさから、州は防災政策を根本から見直すことになり、その焦点は災害予防へと移っていった。そして、防災を制度化し、災害対策を行う独立した機関としてオリッサ州防災局（OSDMA）が設置された。

#### <動機と目的>

本プロジェクトの主要な目的は、以下のとおりである。

- ・ 県、市、村レベルの総合的な災害対策計画の準備
- ・ 災害時に対応する様々なタスクフォース（緊急医療、捜索救援活動、衛生、シェルター管理など）の設置とトレーニング
- ・ コミュニティの防災能力を高め、被災後も素早い復興ができるようにする
- ・ 防災に関わる様々な関係機関（NGO/CBO、ユースクラブ、自助グループ、行政など）のトレーニングおよび能力向上
- ・ 既存の開発プログラムに防災を取り入れ、リスク軽減をおこなう。

#### <活動>

CBDMプロジェクトとして以下の活動が行われている。

- ・ 市レベルの防災対策計画
- ・ 防災委員会の設置（市レベル）
- ・ リスクマッピング
- ・ リソースインベントリー
- ・ 市の防災委員会のトレーニング
- ・ オリエンテーションプログラム
- ・ グラムパンチャヤット防災委員会（村レベル）
- ・ ボランティアトレーニング
- ・ コミュニティコンティンジェンシープラン
- ・ 市災害情報センター
- ・ HAMクラブ



- ・防災委員会とタスクフォースの設立（村レベル）

#### <今後の課題>

活動の持続のためにコミュニティボランティアにトレーニングをおこない、能力を維持させることは重要である。災害は定期的にはやっけてこないかもしれないが、災害の発生までボランティアに興味を持ちつづけさせ、トレーニングを続けることが重要である。

地方行政は定期的に異動をする。これは訓練を受けたリーダーが増えるという点ではよいが、トレーニングモジュールそのものが外部の団体により維持されていくことにつながる。

コミュニティコンディンジェンシー基金の創設は大きな進展である。プロジェクトの事例では、基金がコミュニティにより自立的に維持されることも可能である。

本質的なコミュニティ参加のためには、プログラムはわかりやすく説明責任が明確にされていないと行かない。そのメカニズムが持続を確かなものとする。

### 4-4. インドネシア

#### <背景>

多くの地震災害では、災害や防災に対する理解の欠如が被害の原因のひとつにあげられる。たとえば多くの場合、建築基準や耐震基準を遵守せず建てられた脆弱な建物や家屋が倒壊や損壊の被害にあう。そして、それら損壊した建物等が原因で多くの人が命を落とす。被災後 72 時間は、被災コミュニティにとって最も過酷な状況である。他の地域から孤立し、アクセスが困難になるからである。この間、コミュニティは自分たちでお互い助け合い、援助をまつことが望まれる。災害が発生するとコミュニティでは自然とお互い助け合う。対処することができる文化は災害時に有益な要素である。そして防災におけるコミュニティ参加には、コミュニティの中から行うものとコミュニティ外との連携により行うものがある。

このため、コミュニティの地震防災意識を高め、事前の防災準備を広めることが重要である。中でもコミュニティの中で中心的役割を担う人の存在が重要である。インドネシアでは、中央政府の分権政策後、防災の枠組が変わり、地震リスクの高いコミュニティやそこに暮らす一人一人の能力を向上することが防災政策の一部となった。

バンドン工科大学（ITB）では、国内外のパートナーから財政支援を受け、ベンクル市においてCBDMプロジェクトを行っている。ベンクル市では 2000 年 6 月から、将来起こりうる地震災害を軽減するため、コミュニティの全ての構成員と協力し、全体的アプローチによりプロジェクトを実施している。

#### <動機と目的>

ベンクル市での地震後の被害軽減プロジェクトを計画・実施する上での主要な目的は、ベ

ンクル市が直面している地震リスクをできるだけ少なくし、将来起こりうる地震に備えて安全な町にすることであった。プロジェクトを実施するにあたっての目的は以下のとおりである。

- ・地震後のベンクル市の被害状況調査
- ・被害軽減プロジェクト実施のためのニーズ把握調査
- ・ITB、パートナー機関、ベンクルのコミュニティとのパートナーシップ確立
- ・優先課題の実施
- ・モニタリング及びプロジェクト評価

#### <活動>

ベンクル市でCBDMプロジェクトを実施するにあたって、バンドン市で実施された先行的なプロジェクトと同様に実施できるかどうかを検討された。まず、バンドン市のプロジェクトの評価が行われ、その成功の要因について分析を行った。これをベンクル市に応用するため、地震後数回の現地調査を行い、地震の影響、コミュニティのニーズの把握を調査した。その結果、ベンクルのコミュニティのためにいくつかのプロジェクトが計画された。研究機関の実施するプロジェクトとして、構造物による被害軽減活動だけではなく、防災意識向上や能力開発などにも重点をおいた活動が、様々なコミュニティのグループに対して行われた。以下がその活動内容である。

- ・防災意識向上活動
- ・構造的災害軽減のためのトレーニング
- ・構造的および非構造的被害軽減のためのトレーニング
- ・耐震性を考慮した校舎のプロトタイプ設計
- ・簡素な耐震性の家屋の建築

#### <今後の課題>

##### CBDMに有利な要因

- ・最近災害に遭った地方自治体は、リスク軽減のオプションとしてCBDMをより受け入れやすい。
- ・市長の強力なリーダーシップと政治的な支持は重要である。
- ・様々な関係機関との関係構築
- ・地域レベル、国レベルでのCBDM支持者を確保する
- ・限られた資源のなかで防災に対して何ができるかの一般的理解をひろげる



- ・付加的アプローチの採用：まずは小さな実現可能なプロジェクトからはじめる
- ・政治経済的な改革途中や、パラダイムシフトが行われている国では、民主主義、分権化へと移行している。ある分野については地方自治体に権限が急速に移っており、地方自治体が促進者となり都市計画などにコミュニティ参加アプローチをとり入れるケースも増えている。
- ・国際的なそして一般の支持

#### CBDMに障害となる要因

- ・政治経済的過渡期の国では防災は優先事項になりにくい。また構造変化も起こりやすい。
- ・一般の人々の災害前に行う予防防災への効果や認識が低い。
- ・民主主義の高揚が、時には政治家にとって防災政策に対する政治的判断をするうえで障害になることもある。
- ・適切な情報の不足
- ・防災に携わる諸機関はいまだ能力向上がなされておらず、災害後の緊急支援に重点をおいている。
- ・防災活動を強化するための法律等が整備されていない。
- ・防災が最優先課題ではないため、政策決定者の時間的制限や調整不足などが原因で、政策決定プロセスが遅い。
- ・政策決定者のフォローアップがない。

#### 4-5. ネパール

##### <背景>

地震はカトマンズの将来にとって深刻な問題である。カトマンズには地震被害の長い歴史があるが、今カトマンズを大地震が襲えば、その人的、物的、経済的被害は過去の被害とは比較にならないと考えられている。カトマンズでは人口増加が進み、現在 200 万人の人々が無計画な開発や不適格な建築物の中で生活している。ネパールの政治、経済、行政、文化の中心であるカトマンズはこのように年々地震に脆弱な都市になっている。カトマンズの都市部では人口増加率が 6.5%にも達しているのが主な原因の一つである。ネパールでは建築基準法を 1994 年に作成したが、法は制度化されておらず、90%の都市部の建築物は工学的な設計や耐震性を考慮せず建設されている。

##### <活動>

- ・カトマンズバレーでの地震被害シナリオの作成
- ・カトマンズバレー地震リスク管理行動計画の作成
- ・スクールプロジェクト
- ・地震防災意識向上プログラム
- ・行政の防災能力開発プログラム

#### <今後の課題>

- ・コミュニティレベルでの災害リスク軽減活動が不十分
- ・災害リスク軽減にむけた活動への注目の低さ
- ・地震の脆弱性軽減活動にはコストがかかるという神話
- ・適切な政策、法的環境整備不足によるCBDM継続困難
- ・地方自治体をまきこむ仕組みの欠如
- ・外部支援への依存
- ・よく訓練を受けた専門家の少なさ
- ・耐震改修の限界（全ての家が改修のみで安全なわけではない）
- ・NSETは過去5年間、カトマンズのみ  
に焦点を当てて活動。今後他の地域にも  
活動を広げる必要性あり。



#### 4-6. フィリピン

##### <背景>

国家経済に毎年与える影響と頻度から、台風と洪水がフィリピンにおける2大災害といえる。政府の調査によると、国の平均年間雨量のうち、47%が台風によるものである。台風は洪水、嵐、強風、地すべりの原因となる。フィリピンには毎年、約20の台風が来るが、そのうち平均9つが国土を通過する。そのうち平均2つで、相当の被害が出る。フィリピンの14の地域のうち9つの地域が、毎年7月から11月に台風によって甚大な被害をうけている。

ルソン島の最大の分水地点であるバンパンガ地方は、毎年洪水の被害を受けている。グアグアはバンパンガ川やバサック・グアグア川など大きな河川の集水地域で、低地であるため洪水の被害に遭いやすい。洪水は雨季の雨と台風や雨によって引き起こされやすい。たとえば、1972年の洪水ではモンスーンの雨と台風の影響が重なり起きたもので、ルソン地域で発生した洪水で被害が最も大きいものの一つとなった。

##### <活動>

- ・コミュニティ参加の促進
- ・早期警報や通信網の整備
- ・コミュニティの動員と情報普及活動
- ・緊急救援、ファーストエイドの充実
- ・エンジニアリングやインフラのサポート
- ・キャパシティビルディングおよびトレーニングの実施

## ・政策づくり、アドボカシー

### <今後の課題>

- ・コミュニティが防災において全面的に参加できるよう制度やメカニズムつくっても、必ずしもコミュニティの継続的な参加が期待できるわけではない。
- ・地方経済開発委員会の活発な参加が維持できるかが今後の問題である。地方自治体行政官や市長たちは、参加型アプローチや防災を市の開発計画全体の中に入れることを望まない可能性もある。
- ・地方行政の政策のなかに防災の要素をより取り入れていく。
- ・村レベルでの持続的で効果的な防災のためには、外部からの財政支援を積極的に受け入れる必要がある。地方自治体は外部団体などの連携の必要性を認識している



## 5. 分析と提言

### 自然災害の頻度と対処文化

6カ国の事例研究で、頻発し、甚大な被害をもたらす自然災害の現状が明らかになった。インドのオリッサ州ではベンガル湾に面していることから強い熱帯サイクロンにたびたび襲われ、フィリピンでは太平洋に位置していることから毎年19～21もの熱帯サイクロンに襲われ、そのうち3～4回は損害が大きい。バングラデシュとカンボジアは毎年モンスーン時の雨による洪水や河川の氾濫を経験しており、これは近隣諸国でも同じである。ネパールとインドネシアは世界でも有数の地震国であり、今後地震が発生した場合のリスクは非常に高い。注意すべきは、上記の災害のみがそれぞれの国を襲っているのではないことである。ある国は同時に火山噴火の危機にさらされており（フィリピンとインドネシア）、またある国はひどい旱魃に悩まされている（インドおよびカンボジア）。また沿岸部の水害も多々ある（サイクロンによる水害がバングラデシュで、海中地震による津波がインドネシアで発生）。

定期的に頻発する災害のため、これらの国々では「危機対処の文化・Culture of coping in crisis」が自然に発展した。それは、彼らに対処しなければならない災害が自然のもので防ぎようがないという認識に影響されている。従って、これらの国々のコミュニティの住民は次にくる災害への意識が非常に高い。

しかし一方、これらの国々では経済、政治状況が違うので、一般の人々の防災意識も異なる。たとえばある国では、初期警報などへのアクセスが他の国々よりも整備されている。自然災害の発生度や規模についてのリスク評価の技術は世界で異なる。事例研究の6カ国

のうちいくつかの国では、それらの技術能力は高い。このことは持続可能なCBDMやコミュニティのリスク認識に影響を与えるため重要である。

#### 持続可能なCBDMを強化するための要因

- 1) 様々な情報にコミュニティがアクセスできるようにし、過去の事例からコミュニティ自身が将来起こりうる災害リスクについて学び、理解することによって「危機対処の文化」をコミュニティメンバーの間に浸透させる。
- 2) 脆弱性の評価に地元住民の認識を加えることは非常に重要である。これによって住民は脆弱性軽減のための適切な選択が行えるようになる。
- 3) 持続可能なCBDMのための動機は主観的である。コミュニティや援助機関の認識や選択によって異なるからである。次にあげるのはその認識の例である。
  - ・ 外部の援助機関への依存を少なくし全体の開発プランの中で脆弱性の原因を明記するようにする。
  - ・ ボランティアを動員し、最も被害を受けやすい人々をターゲットする。
  - ・ シビルソサエティや災害に対応する行政と協働してコミュニティの防災力をあげる。
  - ・ コミュニティの社会経済発展を守る。
  - ・ 死者や建物損壊の被害を軽減する。
- 4) 参加や能力向上の方法は重要である。事例研究では、プロジェクトを遂行するうえで、以下のことが制度化や持続化に役立ったという結果がでた：
  - ・ 参加型アプローチ（PRA/PLA）を取り入れ、コミュニティにリスク、脆弱性、能力、資源評価をふくむコミュニティ計画を行う。
  - ・ 行政と交渉をするための非公式の組織を立ち上げる。
  - ・ 公的な委員会などを立ち上げ、制度化し、地方自治体とも連携する。
  - ・ 主要な関係機関と全て連携し、防災意識を維持させる。
  - ・ コミュニティはプロジェクトの計画、モニタリング、評価全てにおいて活発に参加する。
- 5) トレーニングはプロジェクトの目的とコミュニティのニーズによっておのずと内容やアプローチが異なる。トレーニングは通常、地元の大学、地元の委員会、公的なリーダー、緊急対応などを実施する既存の組織や団体が行う。トレーニング参加者が適切であれば、それらの個人や団体がプロジェクトを持続可能なCBDMにできる可能性が高くなるであろう。
- 6) CBDMが成功するためには、その実施者ができるだけ多くの団体・関係者と連携する重要である。公的な機関との連携により、プロジェクトが透明で説明責任の高いものとなり、これが持続には重要な要素である。
- 7) プロジェクトは脆弱性を軽減するために、達成可能な物的、技術的、経済的資産を増

やすことを促進するものがよい。これらの中には、

- ・村の基金や収入創出活動のための信用（クレジット）の創出
- ・身近な問題を解決し、中小規模のインフラプロジェクトを行い、災害の影響を軽減する。
- ・トイレ、給水設備、警報や通信設備、緊急救助設備の充実
- ・地震工学を取り入れた災害に強い建物の建設、インフォメーションセンターへのアクセス

8) 防災プロジェクトを総合的な開発計画の中に取り入れ、持続可能にする。これは、法律制定や、脆弱性評価などを開発計画に取り入れることによって達成される。





## 6. ワークショップ

### 6-1. インド・ワークショップ

#### 持続可能性の課題

主催：フリードリヒ・エーベルト財団（FES）、SEEDS (Sustainable Environment and Ecological Development Society)、国連地域開発センター

日時：2002年12月2日～4日

場所：インド、デリー

ワークショップは3つのパートで構成されている。

- 1：開会式とワークショップのオープニング
- 2：ワーキンググループ会議
- 3：公開フォーラム

#### ワークショップ プログラム

##### 2002年12月2日 1日目 開会式とワークショップのオープニング

###### 17:30-19:00 オープニングセッション

司会：Sharad Pawar、国立防災委員会、副会長

17:30-17:40 歓迎の挨拶：フリードリヒ・エーベルト財団

17:40-17:50 開会の挨拶：国家災害対策委員会

17:50-18:00 ワークショップの目標と目的：国連地域開発センター兵庫事務所所長

18:00-18:30 基調講演：Rajesh Shah (Community and Civil Society)

18:30-18:45 主賓挨拶：ドイツ大使

18:45-19:00 司会者挨拶：Sharad Pawar

19:00-21:00 レセプション

##### 2002年12月3日 2日目 ワーキンググループ会議

###### 09:30-12:30 セッション1 コミュニティ防災の6カ国成功事例紹介

司会：国連地域開発センター

- ・ バングラディッシュ：洪水
- ・ カンボジア：洪水

- ・ インド：台風
- ・ インドネシア：地震
- ・ ネパール：地震
- ・ フィリピン：台風

12:30-13:30 昼食

13:30-15:00 セッション2 コミュニティ防災と市民社会の役割

司会：SEEDS

15:00-15:30 休憩

15:30-17:30 セッション3 コミュニティ防災の持続可能性の課題

司会：国際コンサルタント

Chair Person: International

2002年12月4日 3日目 公開フォーラム

09:30-11:00 セッション1 コミュニティ防災：必要性と優先事項

11:00-11:30 休憩

11:30-12:30 セッション2 コミュニティ防災：政府の役割の展望

12:30-13:30 昼食

13:30-14:30 セッション3 コミュニティ防災：NGOの役割と展望

14:30-16:00 セッション4 コミュニティ防災：国際機関の役割の展望

- ・ 国連地域開発センターの役割と経験
- ・ 国連開発計画の役割と経験
- ・ JICAの役割と展望
- ・ ドイツGTZの役割と経験

16:00-16:30 休憩

16:30-18:00 セッション5：持続可能性の課題

18:00 終了

参加者：政府関係者、国際機関、NGO、大学研究者、市民等、様々な機関から約150名の参加



## 6-2. 2003年シンポジウム

### 『地震にまけない世界へ向けてⅢ～ひと・まち・きずな～』

- 主催： 国際連合地域開発センター（UNCRD）防災計画兵庫事務所  
国際ワークショップ実行委員会（兵庫県、神戸市、読売新聞大阪本社、  
海外災害援助市民センター）
- 後援： （財）阪神・淡路大震災記念協会  
（株）NTTデータ、（株）NTTデータコミュニティプロデュース
- 日時： 2003年1月30日（木）～2月1日（土）
- 会場： よみうり神戸ホール（神戸市中央区栄町通1-2-10 読売神戸ビル2階）
- パネル展示： 2003年1月14日（火）～2月2日（日）  
読売神戸ビル1階ロビーにてアジア6カ国の防災活動や、UNCRD、CODE  
の活動などを紹介

#### 【ワークショッププログラム】

2003年1月30日（木） 9:30-17:00

テーマ：コミュニティの持続性

形式：関係者会議

使用言語：英語

プロジェクト主要関係者、国際コンサルタント、UNCRDプロジェクトチームによる関係者会議

ここでは、UNCRDがおこなってきた“持続可能なコミュニティベースの防災”プロジェクトの成果について討議がおこなわれる。

2003年1月31日（金） 09:20-17:30

テーマ：コミュニティの持続性

形式：シンポジウム

使用言語：英語／日本語

ねらい：

- 1) アジア各国の持続可能なコミュニティ活動の成功事例を紹介すること
- 2) 被害軽減にむけたコミュニティの役割を討議すること
- 3) 市民とコミュニティの関係について討議すること

4) 市民参加とリーダーシップに焦点をあて、神戸の経験について討議すること

参加対象:一般市民、学生、教員、コミュニティリーダー、NGO 関係者、防災専門家、国及び地方政府関係者

プログラム:

09:20-09:50	オープニング
09:20-09:30	歓迎のあいさつ UNCRD 兵庫事務所長、岡崎 健二
09:30-09:40	開会のあいさつ 神戸市長、矢田 立郎
09:40-09:50	開会のあいさつ 読売新聞大阪本社代表取締役社長、板垣保雄
09:50-10:00	地域に根ざした防災: 課題と挑戦 UNCRD、ラジブ・ショウ
10:00-10:20	ネパールから NSET-Nepal、アム・デ・イシット
10:20-10:40	インドネシアから ITB、ハグンティ・ラハユ
10:40-11:00	バングラデシュから CARE-Bangladesh、サント・カル・アマン
11:00-11:20	カンボジアから Cambodian Red Cross、ユン・サム・アス
11:20-11:40	インドから SEEDS、マス・グ・ブタ
11:40-12:00	フィリピンから IDRM、ジエロム・カサルス
12:00-13:00	昼食
13:00-13:20	阪神淡路大震災の復興経験から ジャーナリスト、松本 誠
13:20-13:40	バングラデシュの防災経験から BDPC、サント・カル・アマン
13:40-14:00	太平洋地域の防災経験から SOPAC、アト・カママイ
14:00-14:20	防災のエキスパートになりたい! 兵庫県立舞子高校、中嶋純子
14:20-14:40	兵庫からインドへ: 義援金による学校再建 orkee、インド、アナン・アリヤ
14:40-15:00	防災教育と市民参加 ホスフォラス大学、トルコ、マラ・ベ・タル
15:00-15:30	ティーブレイク
19:00-21:00	レセプション (招待者のみ) 於 ホテルモントレ神戸 主催: 国際ワークショップ実行委員会

トピック 1: 災害とコミュニティ

アジア 6 ヶ国の経験、現状などを紹介(司会: ラジブ・ショウ-UNCRD)

UNCRD 兵庫事務所は草の根活動の実効性を検証し、持続性のある防災対策の提案を行うために、3年間の調査プロジェクトを実施している。この結果は、アジア地域の様々なコミュニティにおけるこれからの活動に役立つ。本プロジェクトはアジア 6 カ国における 3 つタイプの自然災害(地震、台風、洪水)を対象にしている。地震はネパールとインドネシ

ア、台風はフィリピンとインド、洪水はバングラデシュとカンボジア、でケーススタディを行っている。この調査は、これまでに実施されたコミュニティベースの災害対策の評価であり、また将来このような活動を持続させるためには何を行うべきかを明らかにするものである。行政、民間、学者、国際機関との連携は、具体的なプロジェクトに反映されるべきであり、持続性のある市民社会にするための協力のモデルを確立する必要がある。ここではコミュニティ主体の災害対策に不可欠な要素に焦点を当て、6カ国の成功事例が発表された。

## トピック 2：災害と市民 ～市民とコミュニティの役割～

(司会：バトリック・サフランーアジア開発銀行)

災害対策において果たす住民の役割は、事前の防災活動や災害後の復旧活動を通して、世界中様々な地域で検証されてきた。ここでは、個人レベルやコミュニティにおける住民の役割に焦点を当てて議論した。

1995年に発生した阪神・淡路大震災後、神戸ではNGOが中心になって「市民がつくる復興計画」が策定された。松本氏は、神戸の復興の経験を住民の視点から述べた。

バングラデシュでは、台風や洪水などの災害に対して、草の根レベルの活動が活発である。バングラデシュでは、過去数年の経験からコミュニティ主体の災害対応が新たな展開を見せており、コミュニティや住民の役割が政策のなかで十分認識されている。サイドゥル・ラハマン氏は、事前と事後の両方の視点から、これまでの防災活動の変遷について述べた。

太平洋の島嶼国は、様々な災害に襲われやすい。カロマイラ氏は太平洋地域で住民とコミュニティがどのような役割を果たしてきたか、地域の政策を活用して人々がどのように協力してきたかを説明した。コミュニティの持続性を強化するために、現在太平洋地域では、災害後の対応から、国の開発計画に位置付けられる総合的な防災活動に移行している。

## トピック 3：災害と教育 (司会：諏訪清二ー兵庫県立舞子高等学校)

教育はどの分野でも重要な要素であり、災害も例外ではない。UNCRD兵庫事務所は神戸の地震の経験から、災害軽減の手段として、自立・協力・教育が3つの基本的な要素である、と考えている。防災意識の向上や防災教育の場として、災害時には避難所として、学校は重要な役割を果たすことがわかった。

阪神・淡路大震災後、8年間の復興過程で多くの変化が見られる。1995年当時の小学生の

将来にも予期せぬ変化があった。中嶋純子さんは現在高校生であり、これまで防災の勉強をしてきたことがきっかけとなって、彼女は来年から大学で本格的に防災を学ぼうとしている。彼女は、神戸の震災後の自分の経験を発表した。

2001年1月26日のインドのグジャラート地震の後、兵庫の住民からの募金を基に、2001年9月にグジャラートに「兵庫グジャラート友愛基金 (HGFF)」が設置された。この基金の目的は、グジャラートで地震被害にあった学校の再建と補強、防災教育の促進である。防災分野で著名なインドのアナンド・アリヤ教授が、この1年間のHGFFの活動について発表した。



1999年のトルコ地震の後、トルコのボガジチ大学は、米国国際開発庁海外災害援助局 (USAID/OFDA) の支援により、イスタンブールで防災教育を開始した。このプログラムの重要な要素は、防災意識向上のための教育カリキュラムの開発やコミュニティレベルの緊急対応チームの指導者を育てるための研修である。このプログラムは、スタートしてから2年の間に、数百万人の小学校児童を対象に実施され、また数万人の成人の研修が実施された。このプログラムの指導者であるマーラ・ベタ氏が、成功の理由と今後の課題について述べた。

#### パネルディスカッション：市民主体への挑戦～神戸から世界へ

パネルディスカッションでは、阪神・淡路大震災後の復興過程で生まれたコミュニティの活動と、その活動が他の地域でも展開できるかに焦点を当てた。日本、台湾、インドでの震災の経験が紹介され、コミュニティレベルの防災活動に共通する要素について、地域の特殊性を考慮に入れて討議した。

フィリピンのサニー・ヘギロス氏は、アジア地域における多くの経験を有しており、この討議の司会を担当した。井上氏は、災害に強いコミュニティの形成やその機能、コミュニティでの地図づくりの経験を述べた。保井氏は、持続性のための重要な要素である、コミュニティと企業セクターの協力について述べた。加藤氏は、静岡県のコミュニティレベルの自主防災活動について発表した。サイ氏は、台湾地震後のコミュニティの発展について豊富な経験を持ち、神戸の復興過程にも精通していることから神戸と台湾の比較分析が

期待される。ティルプガ氏は、インドのグジャラート地震後のコミュニティ再建に深く関わっておりその経験を報告した。ここでの議論により、コミュニティの防災活動とその持続性のために何が必要かについて光が投げかけられることが期待される。

司会	IDRM, フィリピン	チー・ヘキ・ロス
パネリスト	神戸安全ネット会議	保井 剛太郎
	神戸市民防災研究所	井上 哲雄
	静岡県自主防災活動推進委員会	加藤 美百合
	YMCA 台中, 台湾	デビッド・チャン
	GSDMA, インド	ティルプガ

2003年2月1日(土) 09:30-17:30

テーマ: アフガニスタンの復興

形式: シンポジウム

使用言語: 英語/日本語

ねらい:

- 1) アフガニスタンのコミュニティ復興の現状について討議すること
- 2) 復興過程における災害関連の課題を討議すること
- 3) 神戸の経験をアフガニスタンへ効果的に伝える方法について討議すること

参加対象: 一般市民、学生、教員、コミュニティリーダー、NGO 関係者、防災専門家、国及び地方政府関係者、関連国際機関

プログラム:

アフガニスタンは、20年以上にわたる紛争と内乱により、ほとんどすべての分野が破壊された。長期に渡る紛争や戦争が終わり、人々は故郷へ帰還して、慣れ親しんだ住居の代わりに大きな瓦礫の山を目にしている。国の優先事項は多く、それら全てを実現するには限界がある。しかし、アフガニスタンが社会的また経済的に健全な復興を遂げるには、破壊された住居を再建することから、学校や医療施設を再開することまで、多岐にわたる国民の要望に一刻もはやく対応しなければならない。他の復興プログラムと同様に、アフガニスタンでは、ハードとソフトを組み合わせ合わせた総合的な取り組み必要である。また、アフガニスタンの人々を支援するために、彼らにあった生活を再建することが大切である。信頼関係を育て、共通の場所を見つけることが、そのための第一歩である。他の社会と同様、

アフガニスタンの社会も複雑である。それゆえに、コミュニティの求めるものを理解し、災害に強いコミュニティとするための活動を、復興の中で持続的なものとして取り込んでいくことが重要である。このワークショップでは、防災との関連のなかで、アフガニスタン復興の必要性と取り組みに焦点を当てる。

サベリ住宅都市計画省副大臣は、復興の中での住宅建設や避難施設に係る問題点とこれからの展望について、基調報告を行った。ハジ・カン・ジャン氏は、防災と緊急対応のための研修と能力開発について基調報告を行った。

- 09:30-10:40 オープニング
- 09:30-09:40 歓迎のあいさつ UNCRD 所長、小野川 和延
- 09:40-09:50 開会のあいさつ 兵庫県知事、井戸 敏三
- 09:50-10:40 基調講演: アフガニスタンの復興と現状  
(司会: UNCRD、岡崎健二)
1. アフガニスタン防災府防災担当大臣、タジ・ムテ・イ・セ・イ
  2. アフガニスタン住宅都市計画省副大臣、ナシル・サヘリ
- 10:40-11:00 ティーブレイク
- 11:00-12:00 トピック 1: アフガニスタンのコミュニティ復興へ現地から生の声  
(司会: OCHA 神戸、テリエ・スカブダルー国連)
- 11:00-11:20 内戦からの復興 ビー・ス・イ・ス・ジ・ヤ・ソ、今井 弘
- 11:20-11:40 アフガニスタン復興における女性の役割 アフガニスタン女性課題省、ミナ・ガリア
- 12:00-13:00 昼食
- 13:00-13:20 災害につよいコミュニティづくり: プロジェクト概要  
UNCRD、ラジブ・ショウ
- 13:20-13:40 住民主体の復興をめざして、NGOs Kobe、村井 雅清
- 13:40-14:00 被災地における住宅づくり  
Shelter for Life ガール事務所長、ムト・ラマン
- 14:00-15:30 パネルディスカッション: アフガニスタンの明るい未来にむけた復興へ  
司会: IDRM、アリビソ、ファイサ・トリゲス  
パネリスト: ナシル・サヘリ、ムト・ラマン、ミナ・ガリア、村井雅清、室崎益輝
- 15:30-16:00 ティーブレイク
- 16:00-16:40 「よみがえれカブルの人々: 1985年の記録」
- 16:40-17:30 「よみがえれカブルの人々」映画監督による映画解説  
映画監督 土本典昭



アフガニスタンの復興にあたっては、多くの分野で相当な期間に渡って膨大な投資を必要としている。現在緊急に必要なものは、住宅建設そして生活基盤施設の整備である。また、安全な水の供給をはじめ、衛生、保健医療、教育に関する公共施設の充実も、現段階で明らかに必要なものである。コミュニティの能力を向上させ、自信を与えることも重要である。日本の NGO をリードしているピースウィンズジャパンは、アフガニスタンでのコミュニティの復興に深く関わっており、アフガニスタンの災害後の経験を発表する。また、地方におけるコミュニティ復興の中での女性の役割は重大である。アフガニスタン女性課題省を代表して、ズーラ・ムタヘル氏がアフガニスタン復興のなかで女性が担う役割について述べた。

## トピック 2：復興のなかで災害につよいコミュニティをつくろう

(司会：イアン・ウィルダースピン—国際赤十字社連盟)

頻発する自然災害も、復興過程において考慮に入れなければならない課題である。アフガニスタンでは、国土の 50% 以上は地震発生の可能性が高い。特に北東部は地震の危険度が高く、この 10 年間で起きた地震による被害は膨大である。そのため住居を再建する際に、地震にまけない建物、そして災害に強いコミュニティづくりをすることが必要である。

2002 年 3 月 25・26 日のナハリン地震は、戦争・紛争から立ち直ろうとしている中で起こり、脆い社会と経済に再び打撃を与えた。防災と言う観点から、地震に強い建設と持続する生活は密接につながっている。

UNCRD は、被災地 NGO 協働センターと CODE と共同で、アフガニスタンにおける能力向上トレーニングや安全な復興、参加型の地方経済復活のための、コミュニティ活動を始めた。主な内容は、地震に強い建設のための指針づくりとショマリ平原での人々の主要な生活手段のひとつであるぶどう畑の再建支援である。ラジブ・ショウ氏は、トレーニングに焦点を当てて、このプロジェクトの概要を述べた。続いて村井氏は、ぶどう畑の再建とそのための「co-op」方式について述べた。ラハマン氏は、カブールの北部の地震被害地域で最近実施されている住宅建設プログラムについて述べた。

取るべき政策は大きく 2 つに分けられる。政府による研修や能力向上プロ



グラムと草の根レベルのコミュニティ活動である。政府は、計画策定と実施に当たり、人的資源を必要としている。一方、コミュニティレベルには、既に人的資源は地域社会の富として存在しており、その社会に固有のものである。この人的資源を、トレーニング、助言、参加型の会議、能力向上プログラム等により、活性化していく必要がある。これらは、緊急の必要性と持続性への挑戦であり、長い時間をかけて取り組むべきものである。持続性は、あるメカニズムが構築され、それぞれのコミュニティが自らの復興プログラムを所有する時に初めて実現するものである。

パネルディスカッションは、ロドリゲス氏の司会で、このような問題点を議論した。パネリストは、カブールと神戸の行政と民間の代表者、研究者で構成される。

### トピック3：アフガニスタンの現代史をふりかえる（司会：小林正美—京都大学）

#### 「よみがえれカブールの人々：1985年の記録」（未公開フィルム）

このフィルムは、ソ連軍在留のもとにあったアフガニスタンの1985年当時の様子を記録したものである。イスラム文化の市民生活やユネスコに顕彰された識字運動（婦人学級や英語教室）の様子、また戦争孤児施設で暮らす子供たちの素顔が描かれている。土本典昭氏は、日本のドキュメンタリー分野で著名な監督であり、1980年代のカブールをフィルムに収めた。この短編記録映画を上映し、その後監督自身による講演を行う。



目次

1. 国土省の役割と使命

2. 国土省の役割と使命

3. 国土省の役割と使命

## 2章 持続的なコミュニティ防災のための ガイドライン（2003年度）

本ガイドラインは、国土省が推進する持続的なコミュニティ防災の取り組みを支援することを目的として、2003年度に策定された。このガイドラインは、持続的なコミュニティ防災の推進を図るための基本的な考え方や方向性を示すものである。また、持続的なコミュニティ防災の推進を図るための具体的な取組や施策についても示している。このガイドラインは、国土省が推進する持続的なコミュニティ防災の取り組みを支援することを目的として、2003年度に策定された。このガイドラインは、持続的なコミュニティ防災の推進を図るための基本的な考え方や方向性を示すものである。また、持続的なコミュニティ防災の推進を図るための具体的な取組や施策についても示している。



このガイドラインは、国土省が推進する持続的なコミュニティ防災の取り組みを支援することを目的として、2003年度に策定された。このガイドラインは、持続的なコミュニティ防災の推進を図るための基本的な考え方や方向性を示すものである。また、持続的なコミュニティ防災の推進を図るための具体的な取組や施策についても示している。

### 持続的なコミュニティ防災のためのガイドライン

#### はじめに

1. 国土省の役割と使命

2. 国土省の役割と使命

3. 国土省の役割と使命

## 2章 持続的なコミュニティ防災のためのガイドライン（2003年度）

### 1. 研究概要

2年目の研究の目的は、以下のとおりである：

- 1) 持続的な防災プロジェクトのための戦略的枠組みとガイドラインの作成
- 2) ガイドラインを元にした事例研究によるアクションプランの作成
- 3) コミュニティベースの防災活動の成功例、課題、ノウハウの普及

本プロジェクトの2年目として、初年度の事例研究を基に持続可能な「コミュニティベースの防災（Community-Based Disaster Management- 以下CBDM）」のためのガイドライン及びユーザー別ツールのドラフト版を作成した。また、そのガイドライン及びツールの実効性検証のため、バングラデシュ、フィリピン、ベトナムにて更なる事例研究を行った。事例研究の終わりには、国別にワークショップが開催され、ガイドライン及びユーザー別ツールの実効性について様々な関係者により討議された。

2004年2月には、開発されたガイドライン及びユーザー別ツールの実効性について討議するため、専門家会議を実施した。会議には、17カ国から、防災分野で活躍しているNGO、国連、学識経験者が参加し、ガイドライン及びツールの完成版にむけて、様々な建設的意見が出された。これをもとにガイドラインの最終版が作成された。

また、専門家会議の翌日には国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」を開催し、一般市民約200人が参加した。シンポジウムでは、アフリカ、アジア、南米の3地域からそれぞれの地域で行われているCBDM活動についてプレゼンテーションがあった。本シンポジウムは、また、CBDMについて討論する場としてだけではなく、2005年1月に兵庫県神戸市で開催予定の国連防災世界会議のプレイベントとして実施された。



### 2. 持続的な防災プロジェクトのためのガイドライン及びツール

#### A. ガイドライン

**持続的なコミュニティベースの防災（Community Based Disaster Management: CBDM）とは？**

CBDMは、1990年代半からアジアにおいて広く使われるようになった概念であり、以下の考えに基づいていたものである。

- ・地域の人々こそが自然災害の潜在的な被災者である
- ・地域の人々はそれぞれ伝統的でその土地の環境にあった災害への対処能力や知識をもっている
- ・地域の人々こそ災害発生時に最初に災害に向き合わなければならず又復興の段階においても最後まで関わらなければならない

しかし今までの防災戦略はしばしばトップダウン式の指揮統制タイプが多く、地元住民の参加がないため、正しいニーズに基づかない、不必要な外部資金による防災プロジェクトが多かった。当然、そのような防災プロジェクトの地元住民の満足度は一般的に低かった。

このようなことから、ボトムアップ式の CBDM アプローチに期待がよせられるようになった。CBDM の効果的な実施のためには、地元コミュニティの積極的介入が不可欠である。自身の経験と知識に基づいたコミュニティの危険度の認識、またそれに基づいた防災行動計画やプロジェクトへの意思決定に参加するなど、CBDM において地元住民は重要なアクターであることが重要である。

しかし、だからといって CBDM アプローチが科学的で客観的なリスクアセスメントや計画の重要性を無視しようというのではない。反対に、CBDM アプローチはそのような科学知識を最大限効果的に利用している。CBDM は科学的裏づけのある地域の現実やローカルノリッジを基に実施され、地域の持続的な防災活動に貢献するのである。



しかし、コミュニティの参加は何の計画もなしにある日突然コミュニティ自身が行えるものではない。コミュニティの自立や防災文化を根付かせるためには、慎重な計画のもとコミュニティ参加を促さなければならない。近年の環境悪化、人類と自然の相互作用の結果の認識不足により、多くの人々は自らが直面する潜在的な災害の危険について一般的に無知で、災害の危険性について過小解釈をしているか、危機に対処する自分の能力を過大評価する傾向がある。

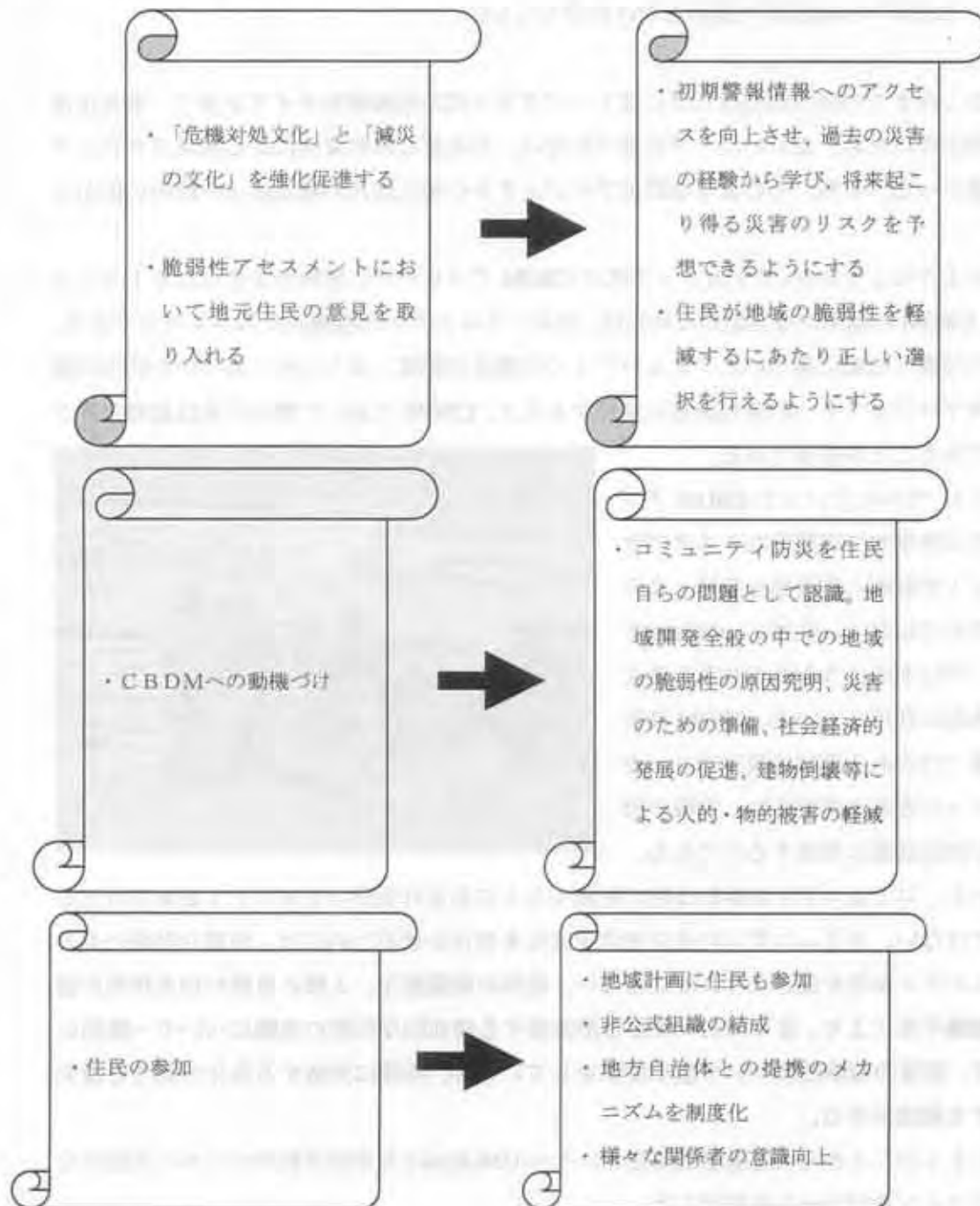
このようなことから、国連地域開発センター(UNCRD)は災害被害軽減のための実践的なガイドライン及びツールを作成した。

### 持続的なコミュニティベースの防災の概念構成

UNCRD が 2002 年度行った 6 ヶ国の事例研究を元にした、持続的なコミュニティベースの防災 (CBDM) の概念構成は、以下のとおりである。

持続性を強化する要素

CBDM 促進の目的



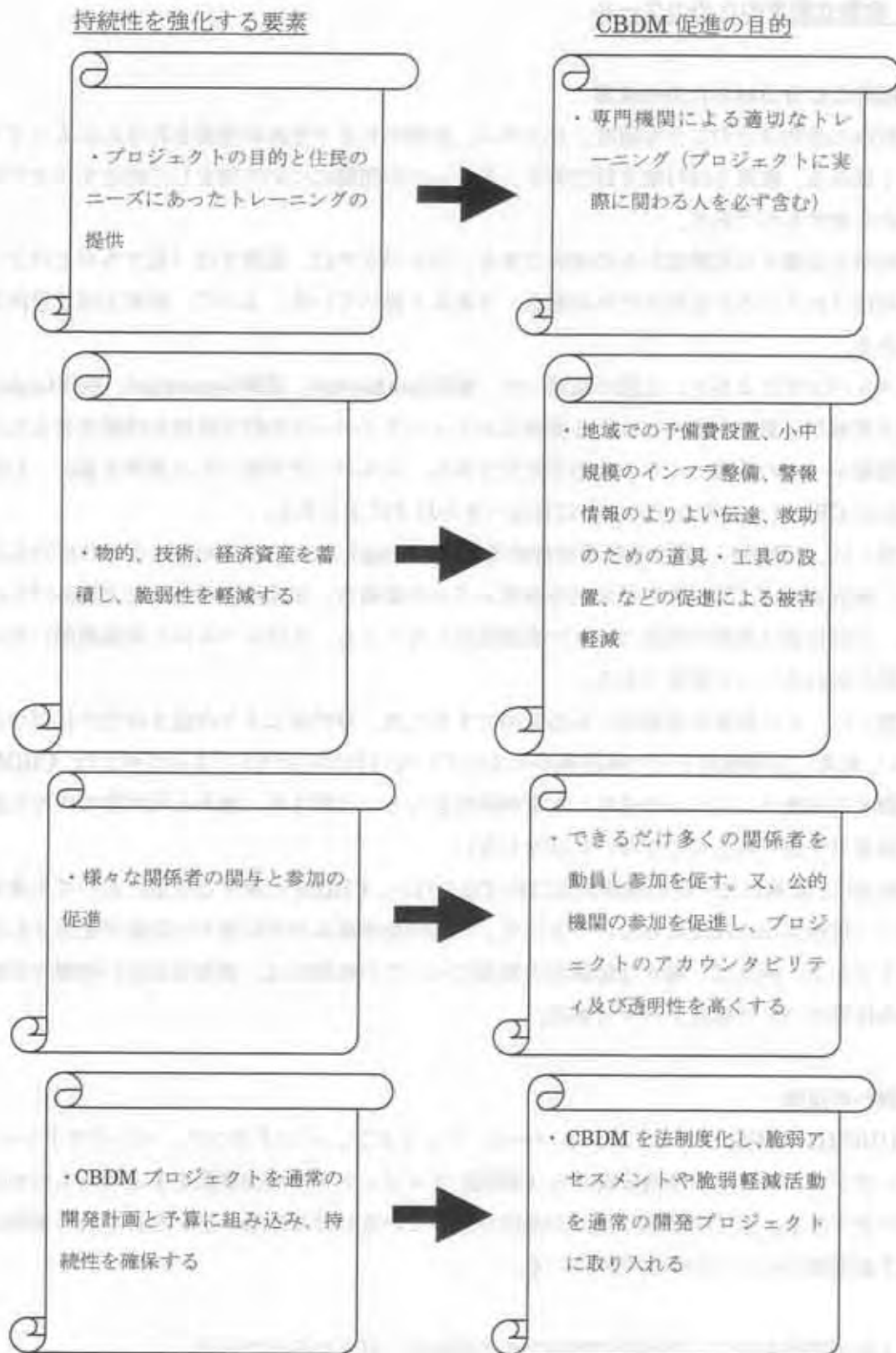


図 5 持続的なコミュニティベースの防災(CBDM)の概念構成

## B. 政策立案者のためのツール

### 持続的なCBDMのための政策

政策の意味はどのような制度、システム、組織のもとでそれが実施されるかによって大きく異なる。政策とは行動方針であり、ある一つの問題について何をして何をすべきでないかを表すものである。

政策とは様々な代替案からの選択である。コルバッチは、政策とは「私たちがどのように統治されているかを知るための概念」と述べている。よって、政策とは意思決定である。

コルバッチによると、上記の政策には、権限(authority)、経験(expertise)、秩序(order)の3要素が必要である。これら3要素はコミュニティベースの防災活動を持続させるための国家レベルの政策づくりのため不可欠である。コルバッチが述べた3要素を基に、われわれがCBDMの政策をどのように見るべきか以下にまとめる。

第一に、CBDMに関する政策は権威者(authority)によって広められなければならない。権威者には、防災担当の大臣や国家レベルの委員会、国家災害委員会などがあげられる。大臣自身は政策の枠組みづくりに直接関わらなくとも、大臣レベルから実施機関にその意思が伝わるのが重要である。

第二に、その政策を信頼性のあるものにするため、専門家により作成されなければならない。政策には問題点とその解決策が示されていなければいけない。よって例えば、CBDMに関する政策はいくつかの成功した事例研究をもとに立案され、数ある代替案の中でも最も効果が予想されるものでなければならない。

最後に、政策には一定の秩序がなければならない。CBDMに関する政策においても体系的で一貫性がなければならない。よって、一般的な枠組みの中に様々な活動が記述されるべきである。例えば、様々な関係者の参加についての政策には、参加型会合の開催や実施の条件等について規定すべきである。

### 政策への反映

UNCRDが実施したインド、ネパール、フィリピン、インドネシア、バングラデシュ、カンボジアでの6つの事例研究からCBDMプロジェクトの成功要因をまとめたものが以下の表である。全ての事例に全ての要因が入っているわけではないが、それぞれの事例には下記要因のいくつかが含まれている。

上記の要因を基にした政策立案のための指針が、以下の5つである。



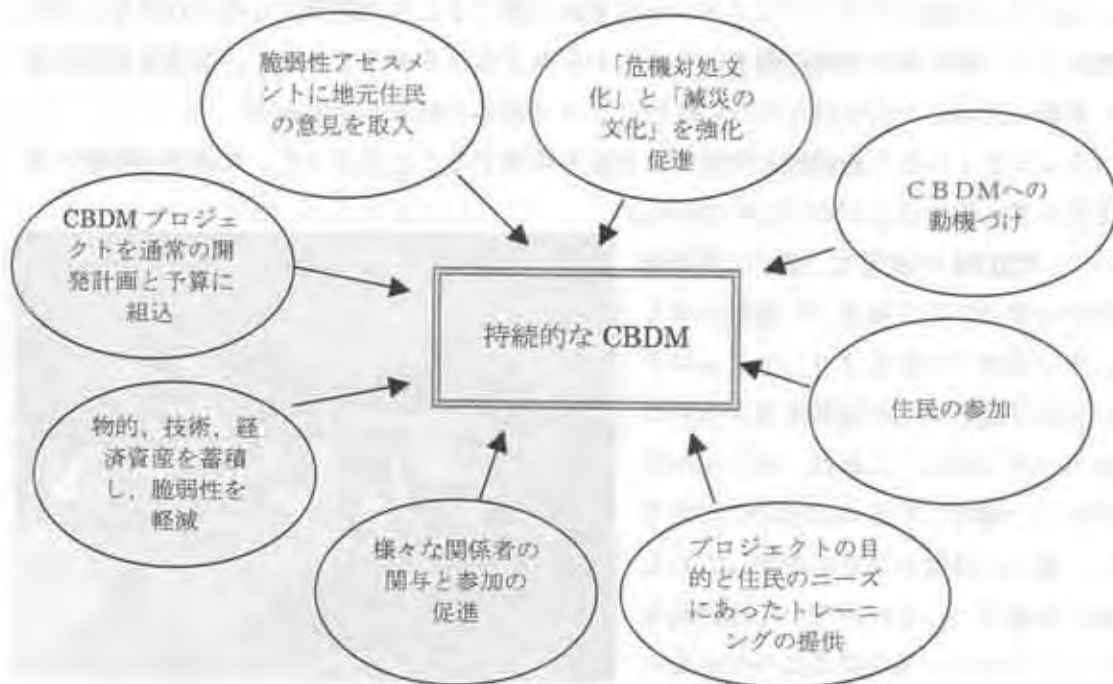


図 6 CBDM プロジェクトの成功要因

1) 現在の防災政策プログラムをより住民の自主性、自立を促進するものにする

自然災害に常にさらされてきたコミュニティは、彼ら自身の経験から自然災害の影響への対処方法を考え出す能力がある。「危機への対処文化」が彼らの生活の一部となっているのである。災害はそのような地域にとって日常の出来事となり住民一人一人が災害について高い意識をもつことになるのである。

状況（経済、政治体制などの違いなど）を的確に把握した上で、防災の政策決定者はそのような土着の知識や災害への対処方法を政策立案プロセスの中で積極的に考慮すべきである。政策は地域固有の状況に適合するようにしなければならない。一般的な防災政策も必要だが、それは地域固有の状況に柔軟に対応できるものでなければならない。また、地域のリソースも活用できるようにしなければならない。CBDM は結局のところコミュニティが自立的に実施することが期待されているので、政策には実施にむけての個別のガイドラインが必要である。政策決定者は土着の災害対処システムの効果について適切な評価を行い、代替案も準備しなければならない。

2) 脆弱性アセスメントに地元住民の意見を取り入れる

UNCRDの事例研究で明らかになったのは、地域の脆弱性に関する地元住民の意見は非常に重要で貴重であるということである。実際にその地域で暮らしている住民は当然ながら彼らが直面している脆弱性についてより包括的な分析と説明ができる。

脆弱性の定義はそれぞれのコミュニティの状況によって異なる。よって、政策決定者は

コミュニティ自身がリスクアセスメントに責任が持てるような政策にしなければならない。問題点とその解決策は学識経験者によってのみ与えられるものではなく、災害を最初に経験し実際に対処しなければならない住民によって提示されるべきである。

コミュニティが自ら脆弱性を分析する方法を開発することによって、災害被害軽減の方法を自ら考え出すことができるのである。

よって、CBDMの政策は、様々な選択肢の中から自分たちに見合った選択がコミュニティ自身でできるよう、コミュニティに十分な意思決定の権限を与えるものであるべきである。これは、コミュニティが正しい選択をするのに役立つだけでなく、彼らに自信と自立心を持ってもらうのにも役立つ。これがやがて持続的なコミュニティベースの防災につながるのである。



### 3) 住民の参加を促すしくみをつくる

UNCRDの事例研究で、参加型アプローチは災害リスク軽減に非常に効果的であることが証明された。CBDMと人々の参加によってコミュニティの災害に対処する能力は強化されたのである。よって、政策決定者は防災活動において住民の参加を促すしくみをつくり、住民が防災は（行政だけの責務ではなく）自分たちの問題であるということを認識してもらい責任をもってもらうようにしなければならない。災害による最大の被害者はその地域の住民であるという考えから、住民に最初の計画段階から実施段階まで大きな役割を担ってもらう必要がある。

コミュニティの住民には活動の枠組み、目的、基本概念等を自ら決める十分な権限を与え、実施時の規範作成も彼らにまかせるべきである。そのためには、政策決定者は住民と積極的に意見交換を行う場を持つことが重要である。これによって一般住民が考える問題と優先順位の知ることができるからである。これがうまくいくと、非常に重要で洞察力にもとづいた知見を得ることができ、住民のニーズにあったよりよい政策に反映できるのである。

住民参加は意思決定プロセスの民主化や実施の分権によって達成できる。民主化は目標設定や活動内容決定のプロセスで草の根レベルの参加を促し、彼ら自身に責任と権限を与えることができる。簡単にいうと、コミュニティの意思決定と活動を正当化するのである。コミュニティはまた活動の評価段階にも参加し、必要な政策変更にも関与すべきである。このプロセスが人々を能力を向上させ、防災が自分たちの問題であるという意識を向上させるのである。

#### 4) 出来るだけ多くの関係者が関われる政策をつくる

政策決定者はコミュニティの関係者を可能な限り全員把握する必要がある。そして必要な限りできるだけ多くの関係者を動員し、政策立案及びその実施の全段階に関係者およびその代表の参加を確保しなければならない。そして、深い関与や参加を促すため彼らに必要な権限を与え、プロジェクト成功のため彼らの知識を共有できるシステムづくりをしなければならない。

適切な体制・システムづくりには、アカウンタビリティと透明性を重視し、信用と信頼そして自信を関係者の間で築かなければならない。これは CBDM を持続させるための良い環境づくりのため重要である。

#### 5) 物的、技術、経済資産を蓄積し、脆弱性を軽減する

CBDM の政策は通常の開発計画や予算の中で議論されるよう制度化しなければならない。

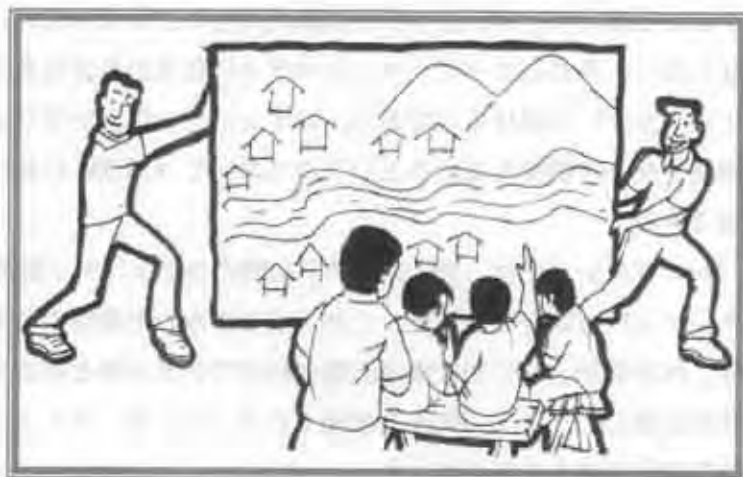
### C. 国の防災担当行政官のためのツール

#### 持続的なCBDMのために

以下に示すのは、持続的なコミュニティ防災を促進するための国の防災担当行政官へのツールである。

#### ツール# 1：脆弱性を明らかにする国民意識向上戦略をたてる

必要性が欲求を生む。一般に、必要性が差し迫っているとき人々はより問題解決に参加する傾向がある。同じように、明確な問題に取り組む必要性があるとき、コミュニティはその解決にむけて参加するようになる。あるコミュニティが特定のハザード（例えばインドやフィリピンにおけるサイクロンやバングラデシュやカンボジアのける洪水）に脆弱であるという認識は、国民からのサポートを増やす。よって、地域の脆弱性を住民がよく認



識できるような災害情報キャンペーンを実施することはよい戦略である。その地域が災害に脆弱で効果的で持続的な災害被害軽減戦略が必要であるという意識を住民に持ってもらうことが重要である。

コミュニティに将来起こり得る災害の危険性をよく認識してもらえると、次のステップはコミュニティに行動をおこさせることである。そのコミュニティに固有の脆弱性を強調するような良い災害意識向上戦略は住民の動員や行動を促す説得力のあるツールになる。早期警報情報やハザード情報にコミュニティがアクセスしやすくなるとコミュニティの災害に対する認識も高まり CBDM 持続のための意識も高まる。

### ツール#2：脆弱性アセスメントに地域の意見を取り入れる

災害軽減活動に地域の住民を巻き込むことは、成功にも失敗にもつながる可能性がある。災害に脆弱な地域の住民はその脆弱性について彼らなりの考えを持っているからである。従って、CBDM では、何が脆弱かを特定するプロセスでコミュニティに重要なアクターとして参加してもらうことが不可欠である。バングラデシュでは、洪水に脆弱な地域の住民を洪水対策プロジェクトに巻き込むことで、最大 75% の家財被害軽減に成功した。また家の修繕にまわすための貯蓄が家族の栄養や健康面にもいい影響を及ぼした。

コミュニティは地域の経験や意見を考慮にいれ、ドナーや学識経験者など部外者に教えられるのではなく、様々な選択肢の中から自分たちに一番合った選択を自らすることができる。UNCRD の事例研究でも明らかになったが、地域住民はその土地固有の状況、歴史、災害の頻度などを一番理解しており、彼らの意見に耳を傾けるのは非常に重要である。コミュニティの参加により、アセスメントはうまく焦点があてられ特定される。これが実施されれば、コミュニティが正しい選択を行う確立は高まり、CBDM も持続する。

### ツール#3：住民参加を確実にするガイドラインをつくる

CBDM で一番重要なのは「参加」の概念である。CBDM への地域住民の参加は強調し過ぎることはない。コミュニティは防災のどのプロセスにおいても積極的に関与しなければならない。それによって、コミュニティに防災が自分自身の問題であるという意識（オーナーシップ）が根付くのである。コミュニティ自身がプロジェクトを責任をもって実施し持続させる可能性を高めるという点において、CBDM におけるオーナーシップは非常に重要である。

バングラデシュでは、プロジェクト初期のコミュニティ動員の段階で PLA（参加学習型アクション）方式を実施した。これにより洪水の危険性の分析や洪水による被害軽減の必要性、何が資源として被害軽減活動に利用できるか等を特定するプロセスでコミュニティの参加を促した。また、PLA を実施したことにより、コミュニティがプロジェクト全体を維持管理する能力が強化された。

住民参加は一定の基準やガイドラインにそって実施されなければならない。しかし、参加することが最終目的ではない。最終目的は一連のプロセスをとおしてコミュニティの対処能力を強化することにあることを認識しなければならない。

#### ツール#4：様々な関係者の参加を確実にする

参加と同じぐらい重要なことはパートナーシップである。UNCRDの事例研究プロジェクトにおいてもその全てが様々な関係者（国、地方自治体、ボランティア、企業セクター、研究機関、技術者、国際機関、女性や子供などの社会的弱者、土着の人々等）とうまくパートナーシップを結んでいる。これは、多くの関係者が責任をもって参加することがCBDMの成功の鍵ということを示している。

インドでは、グラムバンチャヤット防災委員会（村レベルの行政組織）により住民参加が制度化されている。この委員会は、村長、地区住民、村のリーダー、一人の教師、二人のボランティアによって構成されており、非常時に人々を先導する役目を担っている。

このようなパートナーシップは公式でも非公式でもよい。非公式なパートナーシップであってもその効果は公式なものと同じこともある。しかし、公的に制度化する方がCBDMの持続に重要なアカウンタビリティと透明性を関係者に示すことが容易であり、好ましい。



1. オーナーシップはCBDM持続のためには不可欠。住民はプロジェクト運営の全てにおいて関わるべきである。
2. その地域で語り継がれている災害対処文化を明確にする。
3. 自分をコミュニティのリソースパーソンとは考えない。むしろ地域の知恵を引き出すファシリテーターと認識すべきである。
4. コミュニティに脆弱性軽減のために何がリソースとして利用できるか判断させ、外部援助に依存しない意識をつくる。

#### ツール#5：防災を通常の予算編成や開発計画のなかに盛り込む

CBDMの持続のためにはリソースの有無が重要である。CBDMプロジェクトの多くが持続しないことの要因の一つにリソースの欠如があげられる。よって、CBDMの持続のためには通常の予算編成や開発計画の中にCBDMを盛り込むことが重要である。CBDMを一つの外部組織（国の行政や国際人道支援組織等）に頼ってしまうという罫にはまってはいけない。災害後しばらくし、外部組織が去った後にCBDMが持続するためには、後に残される地域の関係者が大きな役目を果たし、防災を通常の予算編成や開発計画のなかに

盛り込むためのアドボカシー活動をしなければならない。

#### D. 地方自治体の防災担当行政官のためのツール

##### *持続的なCBDMのために*

以下に示すのは、持続的なコミュニティ防災を促進するための地方自治体の防災担当行政官へのツールである。

##### **ツール#1：語り継がれてきた地域の知恵を大切に、脆弱性アセスメントに住民の意見を取り入れる**

専門家がそのコミュニティに必要なだと認識していることがコミュニティ自身の優先事項でない場合がある。行政を含む専門家やドナー、援助活動家が陥りやすい失敗は、学者の社会で「ivory tower complex」と呼ばれている。言い換えると、高いところから問題を見るだけで、実際にコミュニティレベルで何が起きているか理解や経験をしようとしないうということである。その結果、専門家が提示する問題の解決方法はしばしば受益者である住民に受け入れられるものではなく、また費用効率の悪いものとなるのである。

重要なことは、住民と彼らのニーズである。専門家や行政は自分たちだけで、どのような援助が必要か、どのように提供すべきか、誰に援助を提供すべきかということを決定する。自分たちのみで決定し、援助を受ける一般住民の能力を過小評価しているのである。このような専門家の意見のみに焦点をあてると、真の脆弱性がプロジェクトの課程で無視されることになる。

##### **ツール#2：プロジェクト参加のためのガイドラインを設定する。**

CBDM はプロセスが全てである。ある専門家によるとそれが CBDM が成功するために不利な一つの原因である。そのような専門家は CBDM に関わる全てのプロセスは時間がかかり、面倒であると考え。しかし、その時間がかかるプロセスこそが重要なのである。なぜならそのプロセスが CBDM の持続につながるからである。中でも重要なのは話し合いと参加である。

地域住民は防災の全ての面において積極的な参加が奨励されるべきである。つまり、コミュニティは予防段階での防災活動から危機管理計画、実際の緊急救援にいたるまで参加をすべきなのである。

しかし、住民の参加が実現したことで全てが解決したと思うのは間違いである。むしろ、それは最終ゴールである住民のエンパワーメントのためのツールと理解すべきである。CBDM の最終目的は住民・コミュニティの災害に対処する能力を向上させることなのである。CBDM 実施機関は最も脆弱な人々の声が聞けるような戦略をたてなければならない。



1. 参加のプロセスは面倒だが CBDM には必須である。
2. 無関心は初期段階で克服しなければならない障害である。住民の参加が CBDM の成功にとって不可欠であることを住民自身に感じてもらえるようにする。
3. ガイドラインに、企画から運営まで全てに参加する主要な団体や組織を明記する。
4. 全ての関係者の役割と責任を明確にし、全員の参加を確実にする。
5. 最終ゴールはコミュニティが自立して防災に取り組めるようになることである。それはコミュニティの参加により達成される。

### ツール#3：様々な関係者をまきこむ。



6. CBDM プロジェクト運営に関与する主な組織・団体を明確にする。
7. 計画や実施の段階でより多くの団体・個人に参加してもらうほど、より多くの支援が得られる。
8. 円滑なプロジェクト実施は全ての関係者が自らの役割と責任を理解すれば達成できる。
9. コミュニティの中の社会的に脆弱なグループとそうでないグループにパートナーとなってもらうことでバランスが保たれる。

CBDM の成功のためには異なる様々な関係者の参加が不可欠である。コミュニティだけではなく、様々な分野やレベルの組織、機関、ボランティアが参加することにより、財政的、物質的、技術的、そして人的支援が得られ、CBDM の持続につながるのがある。

### ツール#4：コミュニティのニーズと動機を理解し、それを基に計画をたてる。

フィリピン、グアグア地方の CBDM プロジェクトは、事前によく準備を行い財政的にも恵まれた防災プログラムであったから成功したというより、むしろ、毎年繰り返される洪水の被害の被害者である地元の自発的な動機があったからこそといえる。グアグア地方の CBDM に対する動機は、限界に達していた経済的な打撃をなんとか食い止めたいとい

う切実な思いからであった。このように、地域に固有の動機を充分把握し、それを基に地域全体あるいはいくつかのセクター（グアグアの場合、ビジネスセクター）を長期的な防災軽減戦略に巻き込むことが可能である。



1. コミュニティのニーズや動機を正確に理解し、それをツールとして利用する。
2. コミュニティに CBDM プロジェクトが彼ら自身の重要懸案事項を扱っていることを理解させる。
3. コミュニティの中で「チェンジエージェント」としてコミュニティをまとめてくれるリーダーを見つける。
4. CBDM は外部援助に頼ることなく、コミュニティが抱える懸案事項を自分たちで対処できるようにしなければならない。

#### ツール#5：コミュニティのための能力開発基準をつくる。

トレーニングは CBDM の持続促進のため最も重要である。地方大学、地方の様々な委員会、学校教員、地方の緊急援助機関などを含むトレーニングに定評のある団体による適切なトレーニングをコミュニティ（特に重要な枠割を担う個人や団体）に実施し、プロジェクトの持続可能性を高める。



1. コミュニティの能力開発基準は CBDM 成功に役立つよう、潜在能力がフルに開発できるようなものにする。
2. トレーニングは学習した知識を実際の行動に移せるようなものが望ましい。
3. トレーニングにより災害時の対応能力が強化されなければならない。



## ツール#6：災害被害軽減活動を一般の開発計画や予算編成プロセスに取り入れる。

地方自治体に防災プロジェクト計画、実施等の権限委譲することにより、コミュニティレベルの防災がより社会経済的な開発計画の中に取り込まれ、通常予算編成の中に防災の項目が取り入れられ、成功している例がフィリピン等で報告されている。このようなアプローチは自立的で究極の目的である持続性を促進するものである。法制定や脆弱性アセスメント実施・通常の開発プロジェクトに取り入れることで達成される。



1. 地方の立法評議会を通して、法の立案を求め、地方レベルでの防災活動を制度化し毎年の予算を確保する。



## E. コミュニティワーカーのためのツール

### 1) コミュニティワーカーとは？

6 カ国の事例研究によると、コミュニティワーカーはその地域内の人である。このガイドラインにおいてコミュニティワーカーは災害の経験、動揺、危険、困難な過程そして、コミュニティの他のメンバーの不安を共有している。また、そのコミュニティの他の人々と同様に、自然災害の被害に遭う可能性もある。

しかし一方で、コミュニティワーカーは個人としてコミュニティの他の人々と以下の点で異なる。

- コミュニティから防災を推進する意欲であり、他のコミュニティメンバーと比較してより多くの能力や知識を持ち、様々なコミュニティ内のリソースにもアクセスしやすい立場にある。
- 自分自身や他のコミュニティメンバーの状況を変えることができると信じており、コミュニティ全体の利益追求にもつながる非常に前向きな自己利益の追求意思がある。
- コミュニティの社会、経済、文化への思いを代表している。
- コミュニティ内で好意的に選出され、コミュニティの中に「変化」をつくりだしそれをコミュニティにわかりやすく説明できる。

コミュニティで災害被害軽減、防災活動を行っているコミュニティワーカーはコミュニティからもそして外部組織（NGO、ドナー、行政など）からも非常に大きなプレッシャーと期待をかけられることになる。双方からのプレッシャーのためにしばしばコミュニティワーカーは基本計画の段階で妥協してしまい、将来起こり得る可能性の災害にコミュニティがとりくまなければならない必要なステップを飛ばし、近道をして活動目標に到達しようとする場合がある。このガイドラインはコミュニティワーカーのこのような特別な立場を考慮した上で作成された。



### 2) CBDM 事例研究からのレッスン

- (1) さまざまな公的および民間組織の関係者をつつめ、コミュニティベースの防災のそれぞれの段階で彼らに関与させることにより持続的になる。
- (2) コミュニティ自身がコミュニティの脆弱性を認識しあるいは認識が強化されることによってCBDMは持続的になる。

- (3) コミュニティがもっている災害に関する知識（ローカルノリッジ）や考え方をきちんと理解し、伝統的な災害への対処メカニズムを強化することによって、住民の参加は高まり、CBDMの持続性は増す。
- (4) コミュニティの役割を制度化する。コミュニティ組織を強化し、またその地域のソーシャルキャピタル（社会関係資本）を増やすことで、コミュニティがよりよく災害に対処し、復興し、長期的開発に取り組めるようになる。
- (5) 常に住民参加を学習、実施、反省するといった過程で継続することで、過去の間違いを改善し、未来の防災戦略へと導く。それが、災害時において役に立つ。
- (6) 公平を期することにより、結合力を高め、互いの利益を拡大し、ソーシャルキャピタル〔社会関係資本〕が増加する。
- (7) 開発と復興メカニズムを統合することによりより持続可能なコミュニティをつく出すことができる。
- (8) よりよい暮らしと活動は所得創出活動をもたらし、持続的なコミュニティベースの防災をより持続可能にする。
- (9) コミュニティのソフトとハード面の対策やインフラ施設の整備は、物質的な損失や被害リスクを減らす。
- (10) 災害に対する準備とコミュニティのキャパシティ・ビルディング（能力の向上）を持続することにより、コミュニティの技能と能力を向上し、災害時の適応力を増す。
- (11) コミュニティの中で財源確保する。例えば事故準備金のような予算を作る。このような手法でコミュニティが持続的なCBDMを可能にすることができ、外部組織（国の行政や国際人道支援組織等）への依存を減らしながら、コミュニティベースの防災を支える運動の権限を与えることができる。
- (12) CBDMに関する広報活動、防災政策・開発に対するコミュニティの反応や意見の取り込み、コミュニティベースの防災に関連する政策を提唱することによりコミュニティ防災が進展する。

### 3) コミュニティワーカーがXBAMに関わるステップ

社会の再生の過程は、コミュニティが災害に対する脆弱性を克服する能力に関する小さい信念から始まる。けれども、それには長い行程と多くの紆余曲折がある。この過程で、よいコミュニティワーカーは、加速する時、進むとき、立ち止まった時などに様々な決定を行うことによりコミュニティの舵を操る。6カ国のケーススタディのコミュニティはこの過程を経験している。この鉄道地図（過程）を保管することは助けになるだろう。

- (1) コミュニティと連携する利害関係者の定義
- (2) 困難を処理する方法と災害の状況の評価
- (3) 彼らよる信頼と信念の創造
- (4) 責任感
- (5) コミュニティーの責任能力の増加。
- (6) 正式な立法の構造を決定。
- (7) 持続的なコミュニティベースの防災と開発の計画の実行と結果を統合。
- (8) 持続性の提唱。
- (9) 指針の評価



#### 4) 人々の「参加」と「エンパワーメント」のためのチェックポイント

##### —CBDM 実施にあたって

- ・ マネージする能力 — 発展、共有の財産、資源の持続、(公共のインフラ基盤を含む)の計画を立てる。
- ・ 現存のコミュニティの財源の有効なマネジメント。
- ・ 決定と取引に関する明白で責任のある態度。責任の所持を明らかにし責任をとれる能力。
- ・ 重要なミーティングにすべての地区から参加している人の範囲。少なくとも 60%。
- ・ 委員会のメンバーによる定期的な参加と活動的な関与。
- ・ 持続的なコミュニティベースの防災の開始以来コミュニティの中で熟練した、知識・見識のある人の増加。
- ・ コミュニティーの安全を保障するためにコミュニティによる制度化の進展とコミュニティの質の水準。
- ・ 共同の施設の発展のための寄付システムや習慣の活動的な機能の存在。
- ・ 独自の制度の実施、国家に交渉する能力。
- ・ 緊急時の機材、道具(クレーン、カッター、トロール船など)の利用、入手。コミュニティ内の高い危険に対する規制、違反の処理。
- ・ 女性の意思決定の範囲。持続的なコミュニティベースの防災の過程のマネジメント。
- ・ コミュニティー内の才能の評価
- ・ 知的能力の増加のための要求と程度
- ・ コミュニティーの多くの社会的弱者の事情。持続的なコミュニティベースの防災のマネジメントと意思決定の参加レベル。
- ・ 基本となるサービスのレベル。特に、健康、水、下水道、教育。

- ・ 国内の寄付と外部からの援助の調整。寄付の価値、財政、時間、サービス。

## F. トレーナーのためのツール

### 1) 持続可能な法則

#### 持続可能なコミュニティのための6要素

持続可能なコミュニティのために、

1. 住民の生活の質を維持し、できれば向上させる
2. 地域経済を活性化させる
3. 社会的そして世代間のバランスを保つ
4. 環境を維持し、できれば向上させる
5. 災害被害軽減活動を取り入れる
6. コミュニティの運営に関する決定には合意形成や参加型アプローチを使う

(Mileti, 1999, p.31 より)

コミュニティの持続性とは

参加プロセス



- 環境の質
- 社会的地位と世代間の公平の保証
- 生活の質
- 災害の回復力
- 経済的活力

### 2) トレーニングの必要性

- トレーニング

トレーニングは、グループ、個人の能力を開発することにより、災害の特定の原因に対する解決を助ける。

#### 能力の開発

- ① 原因に係る明確な知識
- ② 知識を行動に移す



- ③ 原因に対応する能力の向上
- ④ 試行錯誤を通じて学ぶ態度と改善する力

- 参加者

トレーニングプログラムに参加する個人、グループは改革の代理人と呼ばれるコミュニティーの人々である。彼らは、通常、信頼され、尊敬され、コミュニティーの人々に動機付けをする能力がある。改革の代理人は教育者、宗教のリーダー、地方の政府の人、NGOの人、村長、社会、市民団体、ボランティア、フォークシンガーなどである。彼らは、家族やコミュニティーレベルの災害に対する準備の普及、促進において重要な役割を演じる。

- 持続的なコミュニティーベースの防災の計画に必要な要素

- 明確な目標と目的
- 持続的なコミュニティーベースの防災は最近の災害の経験によりさらに受け入れられる。
- コミュニティーベースの対応能力の向上が脆弱性の削減につながる
- 利害関係者、改革の代理人が持続的なコミュニティーベースの防災のプロジェクトの役割を理解した時ののみ円滑な実施が可能である。
- コミュニティーベースの防災を地方レベルの開発計画に取り入れる
- コミュニティーと限られた財源でやりくりする地方政府の行政官との共通の理解を持つことは、外部からの援助を減らすことにつながる。
- 持続的なコミュニティーベースの防災が、コミュニティーレベルでの構造的な手法に統合されることが望ましい。
- 生活全体をとらえるアプローチが持続性を高める。

### 3) コミュニティ防災のサークルの6段階

#### Step 1 状況把握

トレーニングを計画、実施する前に、地元の状況についてよく把握することが重要である。

#### Step 2 地元の資源の確認

プログラムの企画・実施の前に、トレーニングコースをスケジュールに従って円滑に効果的に実施するのに役立つような地元の資源を確認することが必要である。

#### Step 3 トレーニングコースの企画

コミュニティが受け入れるか適用が可能な手法や材料を活用しているか確認する。研修の参加者が過去の実際の経験に基づいて意見をいえるような研修にする。

#### Step 4 トレーニングコースの運営

トレーニングの目的は、コミュニティの人々の行動を変えることを確実にするために持続的なコミュニティベースの防災のメッセージを効果的に広める改革の代理人の能力向上である。持続的なコミュニティベースの防災のサークルの6段階においてコミュニティの構成員が十分な参加を行うことが必要であり、トレーナーは参加型、行動経験重視型の研修を行う。

#### Step 5 トレーニングの評価

STEP 4 終了後、いくつかの方法により可能な（例えば、コミュニティを観察、改革代理人や家族、コミュニティのメンバーとの議論など）トレーニングの評価を行う必要がある。

#### Step 6 教訓

トレーナーは上記の5ステップでのやり方を記録し、成功と失敗、その原因を明らかにする必要がある。教訓を常に見直し、トレーニングの企画の中に反映していく。



### 3. ワークショップ

「持続的なコミュニティ防災のためのガイドライン およびツール」は、国や地方自治体の防災担当者や地域で防災活動を行っている団体など、コミュニティ防災に携わる様々な団体や個人に利用してもらうため、それぞれ立場の異なるユーザーが、実際に現場で何をすればいいかをユーザー別にまとめたものである。このガイドラインとツールの作成にあた

り、その有効性を検証するため、バングラデシュ、フィリピン、ベトナムの3か国で現地テストを行った。

この現地テストの結果を検証し、ガイドラインとツールがテスト実施国の実状に見合ったものであるかについて議論するため、12月に上記3か国でワークショップが開催された。バングラデシュでは、CARE バングラデシュや防災・救援省との共催で12月8日にダッカのソナルガオンホテルで、ベトナムでは、カナダ 国際研究・協力センター(CECI)やUNDP との共催で12月12日にUNDP 事務所で、フィリピンでは、フィリピン赤十字との共催で12月17日にマニラで開催され、各約50-80名の防災対策関係者が参加した。

各ワークショップでは、ガイドライン及びツールのドラフト版に対して、コンテンツ、イラスト、レイアウト等々について様々な建設的な意見が出された。また、各国でのガイドライン及びツールの利用可能性についても討論された。ワークショップが実施された3か国では、コミュニティベースでの様々な活動が現在活発に行われており、ワークショップを通して多くの関係者が、防災の重要性や必要性を認識した。特に、バングラデシュのワークショップでは、防災担当大臣が出席し同国のコミュニティ防災に対する関心度が関係者の間で高まった。





### 3-1. バングラデシュ・ワークショップ

主催： バングラデシュ防災 救援省、ケア・バングラデシュ、  
バングラデシュ災害予防センター（BDPC）、国連地域開発センター  
日時： 2003年12月8日  
場所： ダッカ、バングラデシュ

#### プログラム

9.30-10.00	開場	
10.00-11.00	セッション1： 開会の挨拶 基調講演 挨拶： 講演 主催者挨拶	BDPC 所長、サイデュール・ラーマン UNCRD 防災計画兵庫事務所所長、岡崎健二 防災救援省副大臣、アサドウル・ハビブ UNDP <small>バングラデシュ</small> 所長、ホルヘ・リスナー 防災救援省大臣、C.K.イブネ・ユスフ 防災救援省、B.B.M.モズハルール・ハク： ケア、ハッサン・マズムダール
11.00-11.15	休憩	
11.15-13.00	セッション2： 総司会： 司会： プレゼンテーション：	防災救援省副大臣、アサドウル・ハビブ BDPC 所長、サイデュール・ラーマン 防災救援省副大臣、アサドウル・ハビブ 英国国際開発庁、ディルルバ・ハイデル DMB 所長、シャムスル・イスラム
		持続的な CBDM のためのガイドラインおよびツール事例研究報告： ケアバングラデシュ（NGO）
13.00-15.00	一般討論	
15:00-15.30	まとめ	



### 3-2. フィリピン・ワークショップ

主催： フィリピン赤十字社 (PNRC)、国連地域開発センター

日時： 2003年12月17日

場所： マニラ、フィリピン

#### プログラム

8:00-9:00	開場	
9:00-10:30	オープニングセレモニー：	
	▪ 祈り	
	▪ 国家斉唱	
	▪ 論評	
	▪ ゲストスピーカーの紹介	PNRC ジェームス・シアン
	▪ プロジェクト概要	UNCRD ラジブ・ショウ
	ツールのプレゼンテーション	PNRC ボン・マサカ
	事例研究結果報告	PNRC ボン・マサカ
10.30-12.30	ガイドラインおよびツールに関する小グループワークショップ	
12.30-13.30	休憩	
13.30-15:00	小グループワークショップの結果およびガイドライン及びツールへの提言	
15:00-15:30	総評と閉会	



### 3-3. ベトナム・ワークショップ

主催：カナダ 国際研究・協力センター(CECD)、国連開発計画 (UNDP) ハノイ、  
国連地域開発センター

日時： 2003年12月12日

場所： ハノイ、ベトナム

#### プログラム

8.00-8.30	イントロダクション：CECI、ソヘル・カーン 開会の挨拶：DDMFSC/DMC 所長、 タム 講演-ベトナムでの持続的なコミュニティ防災の重要性： UNDP ハノイ、ハン 持続的な CBDM のためのガイドラインおよびツールと事例研究の背景： UNCRD、ラジブ・ショウ
8.30-9.30	持続的なコミュニティ防災のガイドラインおよびツール概要説明： CECI、ディエップ・ホア - ガイドライン - 政策決定者のためのツール - 国の防災行政官のためのツール - 地方自治体の防災行政官のためのツール - コミュニティワーカー - トレーナー
9.30-10.15	プレゼンテーション
10.15-10.30	休憩
10.30-11.00	プレゼンテーション
11.30-1.00	グループディスカッション 1.新しい発見、提案 2.ベトナムでのガイドラインの実施
12.00-13.00	昼食
13.00-13.00	プレゼンテーション
14.00-14.30	閉会



### 3-4. 国際シンポジウム

#### “コミュニティが育む防災”-2005年国連防災世界会議に向けて

- 日 時 平成16年2月5日(木)～2月7日(土) 9:30～17:30  
場 所 5・6日:神戸ポートピアホテル、7日:神戸国際会議場  
内 容 第1・2日目 コミュニティーベース防災の指針となるガイドライン及びツールの妥当性、他地域への応用可能性、問題点等を討議。  
第3日目 シンポジウム-“コミュニティが育む防災”

#### プログラム

##### オープニングセッション

挨拶 UNCRD 所長: 小野川 和延

兵庫県副知事: 齋藤 富雄

読売新聞大阪本社代表取締役社長: 板垣 保雄

内閣府防災担当企画官: 澁谷 和久

基調講演: 持続可能なコミュニティ主体の防災計画を目指したリスク軽減

チャウドユリ・カマル・イブネ・イウシュフ, バングラデシュ防災大臣

講演: 横浜戦略: 10年の総括

国連国際防災戦略 (UN ISDR) ジョン・ハーディング

##### コミュニティ防災 (CBDM) についてのプレゼンテーション

I. プロジェクト概要: ラジブ ショウ, UNCRD

II. バングラデシュ・ケーススタディー: ショフィクル, アラム, CARE

III. ベトナム・ケーススタディー: ソヘル・カーン, CECI

IV. フィリピン・ケーススタディー: ジェームス・サイアン, PNRC

##### イラン地震特別報告会:

阪神淡路大震災記念人と防災未来センター副センター長: 深澤 良信

海外災害援助市民センター(CODE): 村井 雅清

##### パネルディスカッション: 「コミュニティレガシーってなんだろう?」

共同議長: サイデュール・ラーマン, BDPC, バングラデシュ

イアン・デイビス, クランフィールド大学, イギリス

コメンテーター: 片山 恒雄, 独立行政法人防災科学技術研究所理事長

澁谷 和久, 内閣府防災担当企画官

パネリスト：ゼン・デリカ, CDP, フィリピン  
ヘレン・マクレガー, ケープタウン大学, 南アフリカ  
ザビエール・カステラーノ, IFRC, トリニダード・トバゴ

パネル展示会 2004年2月7日 神戸国際会議場3階ホールにてイラン地震写真展

参加人数 約200名

参加者 一般市民、学生、行政防災担当者、教育関係者、NGO、国際機関職員 他





### 3章 コミュニティ防災の普及（2004年度）

#### 1. 研究概要

「持続可能なコミュニティベースの防災研究－戦略的枠組みとガイドラインの作成」の3年目として、3年目のプロジェクト対象国であるモンゴル、ベトナムにおいて持続可能なCBDMのガイドライン及びツールの妥当性について検証した。また、国連世界防災会議を通してCBDMの普及をはかった。

最終年度のプログラムには、以下の目的があった。

- (1) モンゴル及びベトナムにてガイドライン及びユーザー別ツールの実効性を検証する事例研究を実施する。
- (2) 国連世界防災会議にむけて関係者とCBDMの協力関係を築く
- (3) ガイドラインを災害に脆弱な国々に配布し、CBDMの普及をはかる

2004年の活動は以下のとおりであった。

#### 1) ガイドライン及びユーザー別ツールの現地応用

UNCRDは、モンゴル及びベトナムにて事例研究を実施するにあたり、ガイドライン及びツールを使った防災プログラムを実施するカウンターパートを選定した。事例研究では、それぞれの国でCBDMを実施するにあたり、UNCRDが開発したガイドライン及びツールは有効であるか否かを検証した。事例研究は2004年7月から11月まで実施し、最後にそれぞれの国においてその成果を討議するワークショップを開催し、UNCRDスタッフも参加した。事例研究の2カ国は、以下に示す基準により選択された。

- ① ガイドライン及びツールの使用により利益を受ける経済移行国
- ② 適切なカウンターパートの有無
- ③ CBDMを理解し、ガイドライン及びツールに興味と関心がある国。

実際の活動は以下のとおりであった。

- (1) ガイドライン及びツールの現地語への翻訳
- (2) ガイドライン及びツールをカウンターパートの現行のプロジェクトにPLA、インタビュー、関係者への調査を通して実施する
- (3) (2)の活動に基づいた事例研究レポートを作成する。この活動の成果物は、(1)ガイドライン及びユーザー別ツールのモンゴル語版及びベトナム語版、(2)事例研究レポート。

#### 2) 国連防災世界会議 (World Conference on Disaster Reduction- WCDR)

平成17年1月に、神戸で国連防災世界会議が開催された。UNCRD（国連地域開発センター）では、その開催にあたり、防災対策の一環として貢献するため、他の国連機関、

行政機関やその他関連機関とともに、プレイベントを開催し、期間中にクラスター、分科会、個別シンポジウム及びサイドイベントを企画するなど、以下のような活動を企画した。

## プレイベント

UNCRD は、国連防災世界会議のプレイベントとして、2004年2月に神戸で国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」を開催した。18か国から招聘した防災関係者を含め約200名の方が参加した。バングラデシュのチャウドリ・カマル・イブネ・イウシュフ防災大臣が基調講演を行い、国際連合国際防災戦略（UNISDR）事務局のジョージ・ハーディング氏が「横浜戦略 10年の総括」について講演をした。

2004年8月には、インドのデリーでコミュニティ防災のパートナーシップに関する国際会議を開催した。目的は、国連防災世界会議で重要な取り組みとなるパートナーシップのあり方について議論することにあった。本会議のフォローアップとして、9月から10月にかけてオンラインフォーラムも実施した。120人以上が参加し、100近くの意見を集めることができた。

## クラスターの企画調整

5つあるクラスターのうち、「潜在的なリスク要因の削減」に係るパネルディスカッションを、UNEP、WHOとともに1月18日に共催する。ルーマニアが担当する議長を補佐し、クラスターで開催される各分科会の調整やとりまとめを行う。

議論されるテーマとしては、コミュニティ防災、土地利用計画、安全な建築、保険、環境、健康問題などである。

## 分科会

パラレルセッションの一つとして、コミュニティ防災に関する分科会を1月21日に開催した。コミュニティに根ざした防災対策の重要性を議論し、その推進のための方策を提言した。安全な住宅の建設をコミュニティベースでどのように進めるかについても議論した。

また、災害による被害、特に地震被害を軽減するためには、耐震性に乏しい住宅の安全性を高めることが重要であり、このための方策について議論するため、国土交通省と共催で安全な住宅・建築のための政策に関する分科会を1月19日に開催した。



## シンポジウム（約1日間）



関連事業（パブリック・フォーラム）として、国際シンポジウム「安全な地域社会をめざして—神戸から世界へ、世界から神戸へ」を1月21日に国際会議場で開催した。

第1部（午前）では、コミュニティ防災の重要性及び持続性について議論した。UNCRD兵庫事務所が過去数年実施してきた、持続的なCBDM（コミュニティベース防災）をテーマに議論を行った。コミュニティレベルでの防災はどのように持続できるのか？今後コミュニティが次世代に託す防災の課題と方法〔レガシー〕とはなにか？UNCRD兵庫事務所が調査したCBDMや他の防災活動の結果、課題、成功事例などをもとに今後横浜戦略からどう国連が防災活動に取り組むべきかを考えた。コミュニティ防災を神戸から世界へ・世界から神戸へ・そして国連国際社会へと理解をつなげた。

第2部では、阪神淡路大震災の経験も踏まえ、住宅を災害に対して安全なものにするための方策を、議論した。地震による被害を軽減するためには、住宅の安全性を確保することが最も重要である。住民が自ら耐震補強を積極的に取り入れるために行政はどのような手段を取るべきか、耐震補強の普及をどう働きかけたらいいのか、様々な課題をとりあげ議論した。また、住宅の安全性についての理解を深め、啓発していくための方策を示すため、振動台による実演を行った。

予想参加者： 各国防災専門家・国連機関・NGO代表者・国際NGO代表者・各国政府代表・地元代表者

人数： 約150名

連携機関： 兵庫県、神戸市、東京大学、読売新聞、建築研究所、CODE等



#### 振動台実演（サイドイベント）（1月18日午後及び21日午後）

世界における地震による被害を減少するためには、住宅の安全性を高めることが不可欠である。途上国の代表的な住宅のモデル（約10分の1サイズ）を、耐震補強された住宅とされていないもの2通り作成し、振動台を使ったデモンストレーションを通し、伝統的な住宅の脆弱性や耐震補強の有効性と実用的な技術を学んだ。また、啓発の道具としての有用性の理解も進めた。住宅のモデルは、途上国の大工を招し、日本の学生たちとの協力で作成した。デモンストレーションに際し、耐震補強の専門家が、設計、仕組、機能などを分かりやすく説明した。建築物のモデルは、レンガ（アドベ）造、石造、ブロック造、木造など様々な工法に基づいて用意し、それ



ぞれ振動台実験を実施した。日英同時通訳。

予想参加者： 世界防災会議参加者、建築家、教育関係者、学生（高・大学生）、国内・外  
NGO、耐震エキスパート、一般市民など

連携機関：建築研究所、兵庫県、東京大学、神戸大学、読売新聞、CODE, NSET-Nepal 等

その他

(1) 展示コーナーへの参加

DRA（国際防災・人道支援協議会）の主催により、展示コーナー（3 m x 3 m）に参加。

(2) 記念講演会「震災を振り返る」 前兵庫県知事 貝原俊民氏

兵庫県建築会主催の講演会を後援。

2004年度（2004年4月～2005年3月）の活動スケジュールは、以下の通りであった。

表1：プロジェクト活動スケジュール

活動	Months (April 2003 to March 2004)												
	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	
事例研究カウンターパート選出	■												
コンサルタントとの事前協議	■	■											
事例研究			■	■	■	■	■	■	■				
専門家グループによる報告書作成			■	■	■	■	■	■	■				
パートナーシップづくり			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
オンラインフォーラム				★									
インド国際ワークショップ					★								
現地ワークショップ							★						
専門家グループ報告書完成									★				
事例研究報告書									★				

## 2. コミュニティ防災(CBDM)のためのガバナンス、市民社会・企業セクター、教育

### 2-1 コミュニティ防災のためのガバナンス<sup>8</sup> Zubair Murshed

#### はじめに

コミュニティ防災(CBDM)の概念は、アジア地域で、災害の危険性が多いコミュニティは他の外部組織からの支援が有る無しにかかわらず、危険性を減少させ対処する能力を持っていると考えるコミュニティや市民団体、実践者や専門家の取り組みを通して生まれました。CBDMの理論と実践は、様々な国の地域において進展の段階は様々です。またコミュニティ防災に向けたアプローチも多様であり、それぞれ独自の手段と文化として存在しています。しかしながら、その多様性にもかかわらず、CBDMの実践に不可欠な、共通するいくつかの原理原則があります。それは、コミュニティ参加の必要性の認識、コミュニティの可能性と地域固有の知識への信頼、コミュニティにおける様々な組織の異なる脆弱性の認識、人々の生活の改善への関心、コミュニティの組織的で技術的な能力の強化、「減災」の哲学、危険についてコミュニティ意識啓発の強化、予防と緩和、地域資源の活用です(Murshed et al, 2004)。

まずCBDMの議論を先に進める前に、ガバナンスの概念を説明します。ガバナンスとは、どのようにして社会における様々な要素が力と権利に影響を与え、国民生活や経済社会発展に関する政策と決定力に影響を与え、そして法律等を制定するかのプロセスに関連したものです(IIAS, 1996)。政府、市民社会と企業セクター(市場原理)は、社会の中でガバナンスにとって重要な要素となる主体であると考えられています。良いガバナンスの特徴は以下の通りです(Institute of Governance, Canada)。

- 全ての関係者に同意された社会発展についての戦略的ビジョン
- 制度化プロセスに関する利害関係者や市民への対応
- 意思決定における市民と利害関係者の参加
- 合意による意思決定
- 市民団体における機会と便益の公平性
- 利害関係者と市民への説明責任
- 公共サービス分配の有効性
- 機能の透明性

CBDMとガバナンスにおいて、市民社会組織と災害が多いコミュニティとの関係はとても強いです。CBDMが市民社会組織の努力により誕生したものでないとしても、CBDMのコンセプトは、彼らの取り組みによって必ず強化されます。市民社会組織は、組織や発展する原理、技術の導入や実績の改善に関するCBDMを強化する中で、技術的な説明や金銭

<sup>8</sup> Zubair Murshedによる『コミュニティ防災管理とガバナンス』(2004)から抜粋

的貢献、そして精神的支援を提供することによって CBDM プロセスを育成し成長させています。しかしながら、行政と CBDM、そして企業セクターと CBDM とのつながりは存在していないか、もしくは弱いものです。そして次のような疑問が生じます。なぜ CBDM とガバナンスにおいて市民社会組織とコミュニティの関係が強いのか？なぜ CBDM と政府や企業セクターとの連携は弱いのか？もしくは連携がない状態なのか？という疑問です。

### 民主的プロセスの強化

CBDM 理論が人々の全豊かさを改善することに関係し、さらに制度や政策の改変を提案するので、CBDM はガバナンスを改善する多くの方法に貢献する可以考虑されます。

組織化され意識が高いコミュニティは、彼らの意見をはっきり述べ、ガバナンスを改善するのに重要な民主的プロセスやその再構築の機能に参加し、また貢献することがよりできるようになります。このようなコミュニティは、地方政府のどこで適切な技術アドバイスを求めることができるか、またどのようにそれを適用するかということに関する優れた知識を持つことになるので、このようなコミュニティは、地域政府の機能の向上や分権化プロセスを手助けすることができます。さらに、地域レベルの関心によって急き立てられた不法で有害な事業（環境被害、土地利用や公的財産の使用において）を止めるのに、地域政府を援助することができるでしょう。

### 国レベルにおける CBDM 枠組みの開発

ガバナンスに関係する、コミュニティ防災における共通の概念的枠組みは、多様な主体の参加とともに、国レベルで開発される必要があります。またこれらの枠組みは、国レベルにおいて、CBDM のための哲学や主体、原理、戦略を含める必要があります。理想的にこのプロセスは、国の防災組織のような関係する政府組織主導の下で実施されるべきです。国の防災組織による主導がなければ、そのようなプロセスは地域の開発局や計画局、または国連によって始めることができます。この場合、国の防災組織や公共部門・企業セクターからの十分な参加により実施される必要があります。このような共通の枠組みはガバナンスと CBDM との繋がりを強化し、CBDM への政府の支持を高めるための基盤を提供します。この枠組みは国・州・地域防災や開発計画の一部として活用する部分を形成することができます。また政策のための参考として使うことができます。



## 政策決定

コミュニティ防災に関する政策文書は3種類あり、1) 州(国や省)や議会、閣僚によって承認された法律、条令、制令、2) 国、州・省、市の防災計画、3) 5カ年計画、貧困削減戦略(The Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs) や同様な計画などの開発計画などがあります。

## 分権と権利移譲

防災分野外で、CBDMを強化するのに重要なのは民主政治の改善です。分権や権利移譲のプロセスが多くの国で進められている一方で、このプロセスを採用する必要がある国も多いです。分権化のプロセスは進行しているが、あまり効果的ではない時もあります。このようなプロセスは財政的権限を拡大することによってより包括的に行なわれる必要があります。国と州・省はいくらかの財政的権限を容認し、地方自治体が課税や予算の確保ができるようになります。また地域レベルの権力政治が外部のエリートによりコントロールされないことを保証する必要があります。このことにより代わりとなる社会グループの成長が促進されます。また、国レベルや地域レベルにおける権力に関与する多様な社会グループの成長により、一般の人々や政治に無関心であった人々の参加が拡大することにつながります。効果的な分権化によって、コミュニティとグループが地域の意思決定においてより多く関与し、地域政府はそれらのニーズと問題に責任を持つようになるでしょう。このような方法で、CBDMへの支持が高まっています。

## 2-2 コミュニティー防災と市民社会/企業セクター Zen Delica

### はじめに

コミュニティに根ざしたアプローチを主張するたくさん人達の努力によって、多くの組織、政府、NGOが、アジアや世界中で、コミュニティ防災の理論や実践を採用するようになりました。

2004年8月にインドでUNCRD主催で国際会議が開催されました。この会議において、アジアの途上国、特にベトナム、インド、バングラデシュ、フィリピン、ネパール、スリランカにおいて、コミュニティ防災の基盤が整ってきているということが明らかになりました。この点は進歩ではありますが、コミュニティ防災の実践がまだ広く普及していないということも確認されました。コミュニティ防災をできるだけ多く実践していくために、コミュニティ防災で得られた教訓をよく検討することが必要となっています。引き続きコミュニティ防災を広めていくことは、市民社会、企業セクター内でパートナーシップを構築し、発展させるためにも不可欠です。

## コミュニティ防災

災害のリスクはコミュニティレベルで管理されるべきです。ここではリスクの定義は深く扱いませんが、コミュニティ防災の意味を正しく理解するためには、リスクの概念とその災害との関係を理解することが重要です。つまり、リスクとは、無防備で対応能力のないコミュニティに危害が及んだ場合、悪い結果が生じる可能性のことを指します。この



関係では、能力（技術、資源、備え）が不十分で、脆弱な上、（自然、人的）危害の規模が大きいとリスクはますます高くなります。この緊急事態で、破壊の度合いがコミュニティの能力や備えを越えている場合、地域的に解決することはできず、そのコミュニティだけでは対処できません。そこで、災害が起こります。ここでのリスクの概念は、災害の定義と合致しています。災害とは、コミュニティの機能の深刻な崩壊のことです。災害により人的、物的、環境の損失が引き起こされると、コミュニティの資源だけで対応しようとしても、被災したコミュニティの対応能力を越えています。

そこで、コミュニティのリスクを予測し、リスク軽減手法を明らかにしたうえで、計画、実行に移していくというコミュニティ能力の構築が重要です。このようなリスク軽減手法とは、災害を防ぎ、危害を緩和し、危機や緊急事態に備えるという活動を含みます。このプロセスのことをコミュニティ危機管理、あるいはコミュニティ防災と呼んでいます。その目的は、災害に対する対応力があり、災害に耐えうるコミュニティにすることです。

災害に対応できるコミュニティとは、「柔軟で順応性」があるという意味です。柔軟、順応性とは、「最悪の事態から回復する能力」、もしくは「災難や変化から容易にもとの形に戻る能力」という意味を持っています（Oxford, Webster 辞書）。つまり、危害（後に災害になる）が及ぶと、災害に対応できるコミュニティは、直ちに復興し容易に順応していくので、もとのコミュニティに戻ることができます。このようなコミュニティは災害にうまく対処することができます。これは、コミュニティの防災計画の結果です。

## コミュニティ防災活動

コミュニティ防災の主役は、ただ単にコミュニティでプロジェクトやプログラムを持つ NGO ではなく、起こりうるリスクを軽減する活動に従事し、管理している住民自身です。つまり、コミュニティ防災のプロセスは NGO のような外部者が支援するかもしれませんが、コミュニティが最終的に災害リスク軽減手法を実行することにあります。

コミュニティ参加は不可欠です。コミュニティ参加によって、住民の資源や地域の

能力の可能性を最大限に引き出すことができます。このコミュニティ防災のアプローチは、地域のニーズに応えることに失敗し人々の脆弱性を高めることすらあった今までの開発計画、防災のトップダウンアプローチの欠点を修正することができます。コミュニティ防災に賛同している政策立案者は、コミュニティ防災の成功から何を学ぶことができるのか、それをどのように実現し、持続、拡大していくのがいいのかということに焦点を当て、トップダウンよりボトムアップ方式を考慮しています。しかし、コミュニティ防災は、状況により適切なやり方であるトップダウン方式を排除しているわけではありません。コミュニティを組織し、活動を促進することは、草の根レベルから国レベルにいたるさまざまな組織構造に管理され、支持されるべきです。

### 市民社会と企業セクターのパートナーシップのためのプラットフォーム

コミュニティ防災の主役は、そこに住んでいる人々です。人々は組織、結集し、地域の他の構成要因からの支援を得ることがなければ目的を達成することはできません。人々は、コミュニティ防災における中心的な役割を担う地域の住民組織によって構成されています。住民組織は、教会、研究機関、学校、クラブ、NGO、そして地域内外を問わない他の組織や機関のような市民社会グループの他のメンバーとのパートナーシップを築きます。しかし、その組織は財政、技術、政策提言におけるすべてのサポートを必要としますが、彼らは決定権を他のパートナーには侵害されたくないと考えています。パートナーのNGOはサポートする役割だけを担うように期待されています。ビジネスや企業グループとのパートナーシップも状況に応じて構築されます。

企業の中には、コミュニティに役立てるために、また特にその企業のスタッフや労働者の仕事を軽減したり、企業の資金の一部を提供することで彼らの社会的責任が果たされると認識しているところもあります。しかし、この資金の提供は単なる自己犠牲や親切心からではなく、税金の支払いを避けたり、会社の宣伝のために良いイメージを作り出したりするためでもあります。このような企業の動機に関する不安や懸念にもかかわらず、救済物資、交通手段、コミュニケーション手段、危機緩和活動の財源の確保のために、市民社会は企業セクターの支援を利用しています。

### 比較的脆弱ではない組織との連携やパートナーシップ

特定のコミュニティには属さないが、コミュニティを組織し運営する経験を豊富に持っている人々がいます。彼らは脆弱なコミュニティへの貢献を熱心に進め、コミュニティ防災を支援しています。彼らの参加は、やる気のある新しいリーダーを激励するために、特に最初の段階では不可欠です。過去の被災者や被災者になりうる人々は、コミュニティ防災に非常に意欲があり、市民社会の中で他のグループとパートナーシップを組むのに意欲的です。

災害のリスクに取り組んでいるのは、自分達だけではないということは自信につながり

ます。より多くのグループが集まると期待が高まり、成功のチャンスは大きくなります。集団で取り組むと負担も軽くなります。個人や組織の貢献はその一つ一つがどんなに小さくても、積み重なるとその貢献は拡大します。

#### 企業セクターとのパートナーシップの構築

企業グループは、最も不利な条件に置かれた人々が、一時的に彼らの要求を緩和するのを助けるような多くの資源を持っています。災害が起きた時の適切な救急用具がコミュニティによって最も歓迎されます。また、人々を安全な場所に移動させたり、通信機器を提供したりすることは、ビジネスセクターがよく担います。

企業グループによる資金提供は、最も感謝されます。そのお金は破壊された小規模インフラ施設の修復、コミュニティー計画、住居、備蓄、訓練、意識の向上というようなコミュニティーのリスク軽減活動に使われるような資金は、大変役に立ちます。

#### コミュニティー防災の普及のためのパートナーシップの構築と展開

このめまぐるしく変化する世界で、自然災害や人的要因によって発生するリスクは日増しに高まっており、前もって対策をすることは不可欠です。コミュニティー防災を促進するために、様々な機関とどのようにパートナーシップを築くかというマニュアルを作る必要があります。このことによって、それぞれの機関がリスクを完全に排除することは不可能ですが、最小限に抑えることができます。

異なる組織が共同作業する際に、信頼関係の構築はパートナーシップの原則の一つです。登録、職員の選挙というような正規の手続きよりも、協力するということに焦点を当てるべきです。それぞれの組織や個人が守るべきパートナーシップの決まりは、議論を通して決定されるべきです。その決まりは、ネットワークの信念（権利、人間の尊厳、能力、参加、政府の役割、パートナーシップ、説明責任）、目標（コミュニティー防災の促進、政策提言、パートナーシップ）、そしてどのようにパートナーシップを追求するか、（すべての組織の意見を尊重すること、合意をうながすこと、対話、約束を全うすること、信頼を築くこと、賢明な財源の用途と実践）という内容を含んでいます。



活動の中心や活動を調整する役割を持った組織がなければなりません。例えば、フィリピンの防災センター（Centre for Disaster Preparedness）は NGO や地元・住民組織とパートナーシップを築いたり、政府にコミュニティー防災を奨励するよう提言する役割を担っ



ています。コミュニティ防災を実践する人々は、フィリピン防災フォーラム(Philippine Disaster Management Forum)のようなネットワークを自分たちで組んでいます。ネットワークを組むことによって、経験を共有したり、ロビー活動をしたり、コミュニティ防災に関する法律制定を主張したりすることができます。フィリピンの防災センターは防災フォーラムの事務局としての役割も担っています。

### 2-3 コミュニティ防災のための教育 Anshu Sharma

#### はじめに

コミュニティの中で防災の文化を根付かせるための前提条件は、開発問題としてリスク削減を考え始めることにあります。このために人々が災害に備え、対応することができるようにするための仲介者として活動することができるコミュニティレベルの開発に関わる人を巻き込むような広範囲に及ぶ意識啓発や教育の努力が必要です。しかしながら、防災における教育は、現場にいる人々、特に発展途上社会において、身近なものでも、用意に実施できるものでもないもので、現在の状況では実施することは困難です。

そこで状況の中で、情報を入手することが困難な人々にでも利用が可能で、理解が容易にできるような方法で、防災に関する情報を提供するようなモデルを示すよう、防災教育において新しいパラダイムを構築することが必要です。その情報の適切性は、地域特性、伝統的な技術や知恵、適切な技術、文書、事例紹介からの経験を通して保証される必要があります。

その取り組みにおいては、現地における実践レベルだけでなく、政策レベルでの適用が必要です。そこでコミュニティ防災(CBDM)教育プログラムの支援運動が必要となるこのようなプログラムでは、理論的知識と実践的活動における経験とのバランスが重要です。

#### リスクの軽減策を教育に組み入れるための必要条件

CBDM は全てのレベル、全ての分野での旧来型、非旧来型の教育に組み入れる必要性があります。学校教育や高等教育は、防災を単なる追加的な科目としてではなく、社会学習、科学の教育課程の不可欠な部分として含める必要があります。また、防災研修プログラムは特別な取り組みであり、正式な教育プログラムによってカバーされていない人々にもプログラムに参加できるように実施すべきです。

#### 知識と実践の橋渡し

知識と実践を結び付けるプロセスは、様々な課題と特質に着目した総合的な戦略を必要とします。提案されるアプローチは、大学や研究施設で存在するような知識と、コミュニティによるボランティア組織、NGO、行政の現地スタッフによって現地で実行されているような実践との間に存在する差を埋める手法の一つです。現地での実践から学び、それら

を十分に分析した結果導き出された教訓を現地での実践にフィードバックします。これと共に、実践から学び、その土地において現実的になるような戦略や政策を反映します。そのようなものとして、研究者、教師、実践者、政策決定者を含めた一連の利害関係者がそれぞれの役割のもとで取り組むことが重要です。

### 公開学習モデル

「全ての人々のための知識」の概念は、この一連の思考のための出発点です。知識は本のような明確な形がある物の中において豊富にあります。現場の実践者や地域コミュニティにあるような暗黙の知識は説明されず、文書化されず、普及しません。この暗黙の知識を引き出すための最良な方法は、現場の状況や経験の事例収集を通じたものです。実践的で戦略的な世界は様々な取組みに関係する人々の取組み全てに当てはまり、それよりプログラム等は実践的（現地で働く人）、戦略的（政策、法律、学問）

な知識と適合させなければなりません。知識を蓄積し、整理することは、この目的にとって最も適切であると考えられます。そのため、収集された知識は、支援運動、指導/学習、普及プロセスにとって役に立ちます。このためには、出発点として、まず既存の知識を整理し、誰が何を、どこで実施しているかの調査を実施する必要があります。



図7 教育プログラム

### コミュニティ防災のための教育の制度化

多様なレベル、多様な分野、多様な利害関係者によるアプローチによって生じる複雑な関係があるため、このようなプログラムを始め、展開していくための安定した制度システムを構築することが必要です。手始めに脆弱な開発途上社会で現場をベースとした活動を着手することができ、先進社会のプログラムの開発を支援することができます。国連の「教育と持続可能な発展のための10年（2005年～2014年）」は、このような活動を始めるための理想的な基盤を形成するでしょう。最初の活動として、防災の分野で活動している大学と、脆弱なコミュニティと共に活動しているNGOとを結びつけることができます。そして国連機関の存在により強化されたパートナーシップは現場で活動している人々やコミュニティへのCBDMの教育を実現します。国連、世界銀行、アジアのNGOのパートナーシッププログラムの下で最近実施された、遠隔教育(Distance Learning)の試みは、このような制度的システムを実行するための成功した取組みです。<sup>9</sup>

<sup>9</sup> GDLN Hosts Pilot Programme on Community-Based Disaster Management August, 27, 2004 ([www.jointokyo.org](http://www.jointokyo.org), 2004)

## 必要な改善点

教育やトレーニングへの幅広いアクセスは、最も高い優先順位を与えられるべきです。公的資金によるトレーニングコースを運営するグループらは、研修材料を他の人々と共有する必要があります。そしてそのような交流の場の一つには、国連によって設立される必要があります。教育費の削減も必要です。これは、適切な動機やインターネットを使った遠隔教育によって可能になるかもしれません。研修や教育の効果について次の二つの理由から、その証明が求められます。1つ目は、行政を説得して財政をコントロールさせること、そして2つ目は、教育と研修の今後のあり方を何が効果があって何が効果がないのという実質的な証拠に基礎を置くことです。その土地固有の知識と適切な近代的技術とを教育と研修に統合することが必要です。

## 2-4 コミュニティー防災のガバナンス、市民社会/企業セクター、教育 Ian Davis

### はじめに

この論文は10年にわたるコミュニティ防災の発展を明らかにすることを目的としています。この内容は、2004年9月にUNCRDが開催したオンラインフォーラム、2004年に神戸とデリーで開催された二つのイベントの会議等において、広範囲の協議を重ねて発展したもので、WCDRに参加する人々のために用意された文書の一部となっています。

この論文のための資料の中には、コミュニティ防災の発展に影響を与える世界の動向の簡単な概要が含まれます。この中で、コミュニティ防災の鍵になる6つのテーマ：パートナーシップ、ガバナンス、コミュニティ、企業セクター、教育、減災手法がさらなる議論のために整理されました。これらは、コミュニティレベルにおけるリスクを削減し、コミュニティ防災の発展を促進するために、2015年に向けて提案される総合的な目標となります。

『ガバナンスとは、あらゆるレベルで国の問題を管理するための、経済的、政治的、行政的な権限のことである。市民やグループが彼らの利益を明確にし、法的な権利を行使し、義務を果たし、違いを理解するための、メカニズム、プロセス、制度からガバナンスは構成される。』 UNDP 2004 危機緩和 p.136

### 良いガバナンスとは何か？

良いガバナンスとは、有効な防災や減災の主となる必要条件であり、これは良い政治よりもはるかに広い意味を持ちます。

『ガバナンスは政治より広い概念で、あらゆる公式、非公式なプロセスを含んでいる。それらのプロセスは、利益、資産や機会へのアクセスが交渉され調停されることにより成

り立つ。』 Christina Nomdo and Erika Coetzee 2002

コミュニティ防災のための良いガバナンスの特徴とは？

1) 必要不可欠な支援をすると同時に、コミュニティ防災の本質の政治的な理解

『途上国でのガバナンスで最も大切なことは、コミュニティ防災という概念の基本的な理解を明確にすることである。多くの人々は被災地のニーズに答える仕組みだと考えている。コミュニティ防災は他の環境や開発プログラムに統合することによって成功する。私たちは、持続的な開発の用語を理解するのに30年ほどかかったが、小さな自然、または人工災害でも100万人もの人々が影響をうける最も脆弱な国で、この用語が理解されるにはさらに20年かかるかもしれない。』 Prof. Vinod K.Sharma NSET-Nepal

UNCRD On-Line Forum 2004年9月13日

2) 力と権限委譲

『力を持つ目的はそれを分配できることにある』

Aneurin Bevan 1897-1960

政府は地域レベルで危機緩和を促進し、住民の利益を守るために、単なる政治的な美辞麗句よりも、十分な法的保証があり実用性のある権限委譲の政策を持つべきである。』

3) 法律制定により制度化されたコミュニティ防災

『モンゴルは人々の参加を促しコミュニティ防災を制度化する必要性を強調しながら、それを発展させる準備をしている。』

コミュニティ防災を法的に適用させることや開発政策や国のプログラムに組み込むことはとても重要なことです。例えば、モンゴルの防災に関する新しい法があります。この法の条項28では、国民の義務が書かれてあります。もし、コミュニティが立法府なら、コミュニティの義務や責任について法に書き加えることができます。モンゴルのコミュニティは防災に関して次の点に責任があります。

『防災計画に参加すること、防災に関する政府の政策にコミュニティメンバーの意見を表明すること。』 B. Bolormaa

UNCRD On-Line Forum, 2004年9月13日



4) コミュニティ防災のプロセスをサポートするため、とりまとめ、手助けし、促進の働きをするための地方政府

『コミュニティ防災は2つ前提がある：

- ① 住民やコミュニティは、開発のためには、きわめて重要である。
- ② 住民やコミュニティは、障害というよりむしろ開発の潜在的なパートナーである。彼らが十分に能力を与えられたときのみ、社会に貢献する一員になることができる。

この状況では、地方政府はとりまとめ役、手助け役、促進の働きをする役になる必要があります。そのためには、地方政府は地域の能力、参加型計画、運営を向上させるための適切な政策環境を整えたり、地方政府と人々、コミュニティの間で対話の仕組みを策定したりします。これは政府レベル、コミュニティレベルで社会的資本を構築することにつながります。』

Teruhiko Yoshimura, Researcher Human Security Unit  
United Nations Centre for Regional Development (UNCRD),  
UNCRD On-Line Forum, 2004年9月15日

5) 多様なレベルでの政府のサポート

政府の強みは過小評価できません。しかし、多様なレベルで様々な役割を担うため、政府のサポートの潜在性を把握するのは困難です。課題の複雑さに加えて、建設的な強みとも見なされることができます。

『個々の市民が持つ最も強い力とは、彼ら自身の政府である。様々なレベルの政府があることは、様々な権力があることを意味する。』

John Ralston Saul (1995) 無意識な文明化 (The Unconscious Civilisation)

政府の挑戦

防災や効果的な危機緩和に真剣に取り組んでいるあらゆる政府は、組織、政策、戦略を根本的に帰る必要があると認識しています。まず始めに、政府の上級官僚がコミュニティ防災とは何か、なぜそれが必要か、なぜそれが開発を促進するかを理解することが不可欠です。

そして、力や資源を地域レベルへ権限委譲するといった政策が実施されなければなりません。これはコミュニティ防災を促進させるのに必要です。さらに、モンゴルでされたような新しい法律が必要です。地元政府はこの多くのレベルで多くの機関が関わるプロセスにおいて必然的に重要な役割を果たすこととなります。

## 市民社会(コミュニティ)

『コミュニティという単語は、一連の既存の関係を説明するためや、代替的な関係を説明するための説得力を持たせる用語になることができる。最も重要な点は、他の社会的組織(国、政府、社会等)とは違い、否定的に使われたことはなく、積極的に反対したり、区別しようされることもないということである。』 Raymond Williams, 1976 *Keywords – 文化や社会の用語 (A vocabulary of culture and society)*

### 基本的な課題は何か?

コミュニティという用語はさまざまな意味を持っており、とくにコミュニティ防災の状況では、相互のサポートによる協力的な意味合いを示します。Raymond Williams は彼の一般用語に関する古典的な研究の中で、コミュニティという用語は、新しく形成された社会関係と同様に現在の社会関係に関連しているということに重要視しました。



### コミュニティの特徴

- 1) コミュニティーはコミュニティ防災に必要な経験や技術を持っている。  
70年前中国の政治ジャーナリストは地元の専門家についての重要性を述べた。  
『国の行政は専門家に委ねないといけない。私たちはこれらの専門家を大統領や大臣と一緒に見なしてはいけないが、単に運転手、門番、シェフ、医者、大工、洋服屋として見なしてもいけない。』 Sun Yat-Sen 1924 年力の三原則
- 2) コミュニティーは一般的に外部の人よりその問題や能力に対する高い意識を持っている。  
『コミュニティは、彼らに影響する問題への意識が一般的に高く、その問題の中でも優先順位を付けることができ、解決策を示すことができる。』 Christina Nomdo and Erika Coetzee 2002 年 都市の脆弱性と南アフリカの視点 (*Urban Vulnerability, Perspectives from Southern Africa*)
- 3) 住民がコミュニティ活動に積極的に関わらない限り、長期間の機会や持続可能な成功は最小限にとどまる。  
『国、村、コミュニティは、それら自身のみを開発するだけならば、発展することはできない。真の発展とは人々の発展を意味する。アフリカの国の例を取ると、住

民に近代的な設備は提供されたが、現在では腐敗して使えなくなった。もし、真の開発が行われたら、住民は道路や建物などの建設、穀物の生産の増加の取り組みに参加しなければならない。さもなければそれは発展とはいえない。それらは単に開発の手段でしかないのだ。』 Julius Nyerere タンザニアの大統領 1973 年

- 4) コミュニティーとそれをサポートしているグループは彼らの役割や関係に関して明確にする必要がある。

『コミュニティー防災に関する WCDR のイベントとして、神戸やデリーで開催された会議で議論されたこととそのテーマの論文等を思い起こすと、私の意見では、私たちは基本的な課題に熱心に十分に時間をかけて取り組む必要がある。

- a. どのようなコミュニティーがどのようなレベルで参加すると、コミュニティー防災がうまくいくだろうか。私たちはコミュニティー防災を実施するために、適切なコミュニティーの存在やそのコミュニティーの活動能力について当然のことと考えている。しかし、どのようなタイプのコミュニティーが適切か、コミュニティーの地位はどこにあるかということを確認にしなければ効果的なコミュニティー防災は促進されない。
- b. コミュニティーでどの役割を担うことが想定されているか、パートナーか、触媒としての役割か、持続可能な主役か。コミュニティー防災の異なる段階によっても役割は様々である。
- c. 法的支援をとおしてコミュニティーを正当化するために、コミュニティーは、地方政府、主要なまとめ役、サポーターの中心に位置づけることが大切である。多くの国はコミュニティーのための法的支援が整備されていない。Dr. Misra Professor Emeritus, School of Planning & Architecture, デリー, インド. UNCRD On-Line Forum 2004 年 9 月 21 日

#### コミュニティーの参加

ある所で、優れた技術的なアドバイスや適切な資源、政府の合意といった鍵となる要素がうまく機能しているような、よく練られたプログラムがあることを聞いたことがありますが、それらはある決定的な要素が欠けていたため失敗しました。それはコミュニティーが参加していない、もしくはプロジェクトに投資し、長期間維持するようにはからうリーダーシップがないということが欠点となりました。

2004 年 2 月に神戸で行われた WCDR のイベントで Xavier Castellanos により、コミュニティーの参加を高いレベルで保つ課題についての議論を発表しました。彼はコミュニティーの意欲が欠けていることは、国の政策や政策決定におけるコミュニティーの参加の欠如に原因があると指摘しました。

『開発のプロセスに積極的に参加することは、地方、中央政府の政策の一部分を担うこ

とである。しかし、コミュニティーの参加や開発政策への統合は時に長い期間を要する。一般的に言えば、アメリカやカリブのほとんどの国では、コミュニティーを組織することや政策決定への参加はほとんどない。この理由は、しばしば経済的な排除に関連して起こる、文化的、教育的な弱さにともなう社会の崩壊のためである。』

彼は「排除」という問題とどのように排除されたグループが積極的に参加できるようにするかについて言及しました。

『いつも直面する問題というのは、どうやって排除された人々を参加させるかということである。Minga の例を挙げると、連帯感が連帯感を育てることができ、成功の大切な要素である相互依存、参加、信頼につながる。』

Castellanos は統合、参加、意識の向上を達成する方法を提案しました。彼はこれら3つの概念が必要であるとしました。

『コミュニティーレベルでの所有権や権限委譲の手段は、コミュニティーによる持続可能な減災減を意欲的に実践すると同時に、地方政府や国の計画の防災戦略に組み込まなければならない。減災の防災戦略は国の開発戦略の中心になるべきである。』

Castellanos 2004

外部機関の役割が減少するとき、コミュニティーの所有権がゆっくりと向上することをグラフで説明されました。

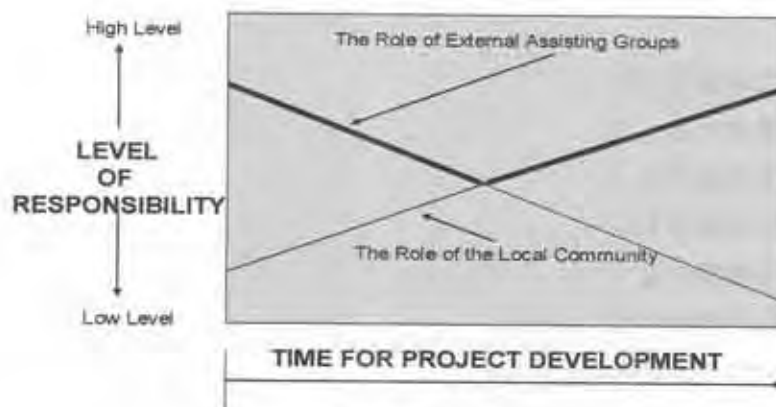


図 8 プロジェクト管理における責任の所在の推移

このグラフは所有権の変化を理想的に描いたものです。しかし、この理想的なパターンはコミュニティーが無関心であったり、プロジェクトのリーダーが権力を共有することを嫌がったりするというような様々な理由のために必ずしもこのパターンでいくというわけではありません。これは参加型開発がまだ名ばかりであるということを示しています。この分野で働いてきた実践者の多くが、経験のある職員（我々を含む）であり、コミュニティーが参加するために参加型という価値観を熱心に勧めています。それと同時にトップダウンアプローチに頼っています。これらのアプローチは偽善的な態度の結果起こり得ま



す。また別の見方をすると、トップダウンアプローチは、コミュニティーがプロジェクトの責任を取り所有権を取りたいというような願望がないことや、プロジェクトを具体化する決定権を持つための必要性にともなう苛立ちから生じています。

参加型の意思決定の大切さが協議で強調されました。Castellanosはその大切さを私たちに次のように発表しました。

『参加型の意思決定とは、コミュニティーに住むすべての人々が意思決定に参加し、参加者自身の問題に直結し、彼らの意識を向上するというような具体的なものでなければならない。次に、参加型の意思決定はコミュニティーが経験している現実を反映しなければならない。だから、それは彼らの経験に関係していなければならない。そして住民参加をうながすようなダイナミックなものでないといけない。』

これは理想ではありますが、参加型の意思決定の概念は、権力を行使したいという凝り固まった信念を持った役人からしてみれば敵視するものです。この章の結論をまとめますと、私がコミュニティーの減災のプロジェクトを指揮したことのあるコロンビア人の同僚から聞いた冗談をここで披露しようと思います。「参加する」という言葉はコロンビアでは以下のような皮肉な文で表現されています。

『あなたが参加する  
彼も参加する  
彼女も参加する  
私たちも参加する  
彼らも参加する  
みんなが参加する、しかし  
私がいつも意思決定をする』

#### 先入観にとらわれたコミュニティー防災

最後に参加について物議を醸すような言葉を述べようと思います。参加型の意思決定と専門的な判断の関係についてです。

コミュニティー開発はコミュニティーの安全のために公平で客観的で進歩的な方法をしてとらえられています。そのようなコミュニティーの意思決定を理想化するコミュニティー開発についてかかれた文献と同様で、コミュニティー防災についての文献も同じような傾向があります。著者がこの一般的なアプローチに同意するケースはよくあります。しかし、すべてのコミュニティーが欲しいものと必要なものとを区別できないということを確認することが大切です。

話が臨にそれるかもしれませんが、この欲しいものと必要なものにかんする面白い例があります。例えば、もし私が（参加型の意思決定のプロセスで）アドバイスを受けられたら、気前のいい提供者にどのような車を頼むことができるでしょうか。私はためらわずにロールスロイスかベンツのトップモデルを提供するように申し出るでしょう。しかし、私の欲しいものはそのような有名で高価で維持費の高い車で、私の必要な車とは明らかに違います。私の必要な車とは、維持費が安く、燃料費も安く、家の前の通りに駐車できるくらい小さく、定年後の限られた収入に見合う車のことです。

そのためこの例は、多くの経験がある専門家による客観的な判断による必要な物と得ることができる機会と、地元の知識と意思決定によるそのものとの微妙なバランスをとることにジレンマが生じます。

つまり、先入観にとらわれたコミュニティ防災(**Community Biased Disaster Management**)ではない、コミュニティ防災(**Community Based Disaster Management**)が必要なのです。

#### 回復力があるコミュニティの構築

災害に対して、耐久力をもち、変化に順応することができるためのシステム、コミュニティ、社会の能力が、機能や構造において、許容レベルを確保することにかかっている。このことはどの社会システムが組織化することができるか、災害から復興する能力を含む、学び順応する能力を向上できるかという度合いによって決められる。

神戸のプレイベント会議において「コミュニティの回復力」という概念が引き続き重要であると認識されました。フィリピンの

災害準備センターの Zenaida Delica は、

「災害から回復できるコミュニティ」として竹を参加者に見せ、その「柔軟性と弾力性」があることを示しました。対応できるコミュニティは竹と比較することができます。竹はどんなに強い台風でも耐えることができます。この竹は災害に襲われたコミュニティが、災害に対応した元の姿に戻り、復興し簡単に適応していくと



いうことを示しています。これによって、コミュニティ災害予防計画を策定し、災害への対処法を強化することにより、コミュニティは災害にうまく対処することができます。

この強い風に耐える竹の例えは、大地震から5年という短い期間で復興した神戸のように、敏速に対応することができるという比喩的表現です。この復興能力や「回復力のあるコミュニティ」という言葉は、多くの災害研究者や実践している人達が現在取り組んでいるので、2005年1月のWCDRで何度も議論されることになるでしょう。その議論の

大切なポイントは、コミュニティが衝撃な出来事に対応し、災害前より強くなるように復興するため、どのようにコミュニティを支援したらいいのかということです。

ベトナムの気候変動に対応するための能力向上プロジェクト（Capacity Building for Adaptation to Climate Change）のチームリーダーである Sohel Khan は、災害に対応できる安全な村を作ることに関わりました。このことは構造的なものと非構造的なものを組み合わせたリスク削減手法を通して、住居の集団的な安全に注目する面白い試みです。このプログラムの特徴は、農業増進技術や災害の影響から生計の損失を減らすというような福祉サービスの向上に重点が置かれました（Khan 2004）。

災害からの回復という概念は、防災にとって有益なアプローチになるため最近進展しました。その概念は防災の目的、焦点から災害の3つの段階に関係しています。

- 段階1 災害前
- 段階2 災害直後の緊急時
- 段階3 災害後の復興、再建時

「回復力」は災害に対応し、極端な危害を緩和し、元の姿に戻るためにコミュニティの能力や彼らの財産に焦点を当てます。回復力のあるコミュニティは以下のような特徴を持っています。

- 段階1 災害前  
(リスク削減手法を導入するため、災害予測の違いを減らすこと)
- 段階2 災害直後の緊急時  
(防災計画、緊急管理の実践により、死亡者、損傷、コミュニティの破壊等の被害を減らすこと)
- 段階3 災害後の復興、再建時  
(迅速で安全な再建、生活の復興に焦点を当てるため、復興の時間を減らすこと)

回復力を構築することは次の4つの条件を基に、コミュニティにおける広範囲な措置を実行することが必要です。

- 強さ（災害に耐える強いコミュニティ組織と強い建物やインフラ）
- 冗長度（次に来る災害に対しコミュニティの要求を満たすための代替的方法でコミュニティ災害計画を策定）
- 高い処理能力（コミュニティの能力を最大限にする独創的な計画と革新的な手続き）
- 迅速な復興（災害復興のための時間を最適化する方法）

この課題は次のグラフ（図9）で描かれています。このグラフでは、災害に対応できるコミュニティをつくる目的や課題が防災の3つの段階を通じて描かれています。そして、その詳細は以下で説明されます（Davis 2005）

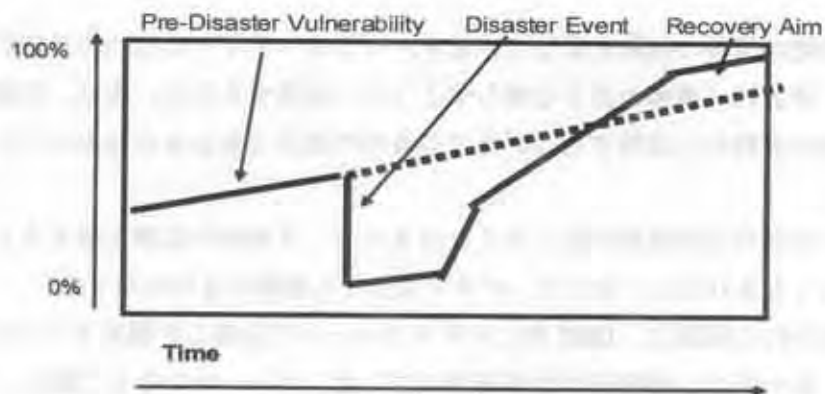


図 9 災害復興を通じたコミュニティのレベルの推移

横軸は時間の経過を意味します。左から右に行くほど時間が経過したことになります。縦軸はコミュニティのレベルを意味します。コミュニティのレベルは社会的、経済的な対応力と建物を含む資産の安全確保を含みます。この軸は0%から100%までであり、上に行くほどレベルが高くなります。

グラフの真ん中の上向きの線（太い線から始まり点線になっている線）は災害前の時期（段階1）から災害時（段階2）そして復興時（段階3）の時間の流れで、コミュニティが発展していく状態を意味します。この線は普通の社会的な標準です。社会が進歩、発展し、災害に強くなり、より対応能力を増すことを目的としています。

#### 段階1

最初の段階は災害前の脆弱性を表しています。このグラフは資源に限りがある途上国の中でコミュニティを示しています。そのため40%くらいが目盛りから始まっています。この特定のコミュニティは安全措置が欠けているので災害に脆弱です。しかし、衝撃に耐えることができる回復力のあるコミュニティを構築するためリスク削減手法を導入しようと取り組んでいます。そのためその線は水平ではなく、時間が経つにつれて上に上がります。このことは、多くの社会は生活、生計、コミュニティの安全促進というような質が年々徐々に上がっているということを示しています。

#### 段階2

二つ目の段階では、深刻な災害時の衝撃を表しています。だからその線は社会の質が急激に落ちることを示し、垂直に落ちています。ここでの目的は、効果的な準備計画によって緊急管理を向上することにより、質が落ちることを最小限に減らすということです。このことは、コミュニティが災害のインパクトに対処する十分な対応能力を持つことができるように、生命を救い損傷を減らすためのものです。

### 段階3

三つ目の段階は災害の復興を表しています。コミュニティの二つの目的がここにあります。まず、早急に（横線の長さを減らすように）復興すること。次に、災害時のレベルを越えて脆弱な状態から復興する（グラフの最初の地点である40%のレベルを超える）ことです。

このように早急な災害復興が起こることはまれで、災害前の基準を越えるレベルまで上げることはもっとまれなことなので、グラフはとても楽観的なモデルです。

グラフで扱われた問題は、1982年にオクスフォードで指導した運営トレーニングのコースにおいて、赤十字の上級職員が災害復興のプレゼンテーションをした際に、彼は大切なことは正常な状態を取り戻すことであると言いました。これに対し、ジャマイカの栄養学者は彼の考えは間違っていると抗議しました。「私の国では、ダンボール箱に住んでいる人々がいて、そのことは彼らにとっては日常です。だから、あなたは復興計画で元の状態に戻すということは、彼らを元々のダンボール箱に戻すということを真剣に提案しているのですか。いいえ、それではいけません。私たちにとって日常的な状態とは脆弱な状態のことで、復興計画では災害前より高い基準に達することを目標としなければならないのです。」

### コミュニティの防災戦略

『人々や組織が、災害やその後に発生する深刻な事態から、様々な有益な結果となるために、既存の資源を利用する方法。』

UNDP 2004 Reducing Disaster Risk, p. 135

ケープタウン大学の持続可能な生活のための防災プログラム（Disaster Mitigation for Sustainable Livelihoods Programme）のヘレンマグレガー（Helen Magregor）は次のようにコメントを述べました。多くのコミュニティは、『彼らの生活を多様化する社会的支援ネットワークのような地元の組織を発展させる。しかし、その課題とはこれらの実践は適切で持続可能なものではないことがよくある。なぜなら彼らは地元の開発計画の支援をほとんど受けてないので、緊急時には自分たちで対処しなければならない。そのことは、現在進行中の予防策や緩和措置によって、危険性を低くするという試みを妨害している。』

いくつかのコミュニティで、彼らができることはなんとか生き残ることだけであると彼女は言いました。彼らの危険性を低くするためにこれまでの仕組みを越えなければなりません（点線の上を越える必要がある）。そして彼らは災害計画で明確



化された地元の開発資源を利用する必要があります。そのためには、外部の介入が必要です。私たちはなんとか生き残るという次元を越えて、もっと実践的で影響力があり、長期間持続可能なものに移していかなければなりません。

### コミュニティにおける課題

コミュニティレベルでは、多くの課題があります。

- 効果的な方法でコミュニティや個人が参加するために、コミュニティの流動性とリーダーシップをよりよく理解することが必要です。それによって、彼らは災害の危険性を低くするためにプロジェクトで積極的な利害関係者になります。支援団体は地元コミュニティの役割を広げるために、支援団体のリーダーシップや責任を徐々に減らすことを目的にプロジェクトに関わる必要があります。
- さらなる課題はコミュニティレベルで所有権やエンパワーメントを促進する手段を発展させなければなりません。この目的を達成するために、コミュニティによる持続可能なリスク削減の実践を促進する必要があります。そしてこのことは地方政府や中央政府の防災戦略に組み込まれなければなりません。
- 回復力を築くための課題は、衝撃を緩和するためにコミュニティを支援し、災害の被害からすぐに立ち直らなければなりません。このことは災害の影響によるショックやトラウマから回復するための重要なメカニズムとして、コミュニティが対処する戦略の価値を認識する必要があります。しかし、長い期間持続させるためにはこれらの能力が制度化される必要があり、地方政府の災害計画に組み込んでいく必要があります。

### 企業セクター

企業セクターは国、都市、コミュニティにおけるあらゆるビジネス界に関する広範囲にわたる集合的な用語です。それは、商業的な活動か財政的なサービスを提供する組合、企業、組織のことを意味します。コミュニティ防災においてビジネス界に関することは、地元ビジネスの継続が災害の脅威から守られることや、ビジネス界が災害の影響に備えて必需品やサービスを提供するためにできる機会や制約が広く認識されることを保証することである。 Ian Davis



### 適切な役割の定義

UNEPの都市環境管理ユニット (Urban Environment Management Unit) のチーフで

ある Dr Hari Srinivas は、UNCRD が開催した On-line Forum におけるトピックの一つである「企業セクター」部門の司会者でした。彼は防災の無視されてきた概観を提供しました。

『貧しい国では、先進国よりも災害の影響を長く引きずるうえ、深刻であるということは経験から明かになっている。その際に、不足している財政的な資源を枯渇させ、災害後の援助や復興に向けての必要なお金を提供する必要がある。災害は地元の人々が依存しているビジネス活動も中断させる。

経済、ビジネスに関連することとして、災害リスクの予防や防災は十分な注意が向けられなければならない。もし自然災害、産業破壊が続くと、経済開発、人間開発へひどい影響が出る。防災は国の潜在的成長を安全に確保する戦略としてみなされなければならない。

特にビジネスと政府の密接な対話が必要とされている。そのためには、コミュニティと企業セクターの必要性を考慮に入れる適切なリスク削減戦略、安全確保や安全措置の実施のための措置、責任、保険制度を確保する必要がある。企業セクターは技術的な人的資源や、防災における予防や緊急への対応のための物質的な寄付を提供することができる。まだあまり利用されていない大きな潜在力でもある。』

Dr. Srinivas は防災における企業セクターの役割について重要問題を言及し、次のような提案をしました。

- 定義すること、配属すること、明確で首尾一貫した制度の役割を実行すること
- 訓練すること、装備すること、高い危険性のあるコミュニティでの効果的な対応能力を発揮する専門性を有すること
- 制度的な必要を評価し、持続可能な問題や対処法を扱う組織を援助するためにプログラムを開発し実行すること
- 普通の人々の災害に関する意識を高めること
- 危険性の高いコミュニティのために、コミュニティが信頼して利用できる適切な技術を促進することにより、正しい情報や基本的なコミュニケーション、エネルギー、水のシステムへのアクセスを改善すること

これらすべての役割、もしくはさらに多くの役割を担う側面を企業セクターは持っている。同時に、どのように安全に労働作業が行われるか、そして企業セクターが防災プログラムにより参加する動機は何だろうか。最後に、企業セクターと行政がそれぞれ自然災害での安全を維持するため、その役割、貢献できることを話し合うような現在の仕組みは何だろうか。Dr. Hari Srinivas Chief Urban Environment Management Unit UNEP UNCRD On-Line Forum 2004 年 9 月 22 日』

コミュニティ防災に関する企業セクターのテーマは次の 3 つの例をとって説明できます。台風、洪水、地震といった災害の際にコミュニティ防災を企業セクターがどのように支援することができるかということを描きます。

### 例1 フィジーの保険、台風に耐える家

これは政府と保険会社、建築業者、建築所有者といった企業セクターとの間の進歩的な連結の例です。それは鮡と鞭のシステムで、鮡とは財政的な支援のことで、鞭とは条例に従っていないことに対する罰金のことです。

次のような順序で説明できます。

- ステージ1 政府は条例で台風に抵抗できる安全基準を設置する。
- ステージ2 ビルの所有者は基準にそって新しい建物を建設する、もしくは基準に従うために既存の建物を強化する（改装）ために建設業者を雇う。
- ステージ3 建物へ政府の調査が入り、安全基準を満たしているという証明書に署名する。
- ステージ4 その建物の所有者は、その証明書を特定の保険会社に持って行き、建物が安全なため減額した掛け金を払う。

表面的には、これは双方がうまくおさまるようになっていきます。

#### 政府は満足

台風で建物の損傷を心配する必要がないため、政府は満足しています。そして、安全を確保できるので多くの人々がフィジーのやり方に習うようになります。

#### 建築業者も満足

仕事が増え、雇用を促進することができるので、建築業者は満足しています。

#### 保険会社も満足

(建物が安全なため少ない) 掛け金をもらいます。しかし、支払う可能性は少ないためお金は銀行に貯まり、保険会社も満足しています。

#### 所有者も満足

家の屋根を強化しない隣人より、安全な建物を所有することができ、保険の支払いも少なくすむので所有者も満足しています。

しかし、この効果的な計画にどのような問題があるのでしょうか。

- この計画は持続可能だろうか。
- 家の所有者が家の検査をする人に賄賂を支払い、検査をする人はそれによって安全であると承認するのではないだろうか。
- 保険では保証できない貧しい人びとの家はどうか。
- この仕組みは実際の現実を描いているのだろうか。
- フィジーを襲う台風が長い間来ないとき、この目的や仕組みはまだ効果的なのだろうか。



か。

### 例2 イギリスの洪水保険

最近イギリスの保険会社が洪水の起こりやすい地域の建物に高い保険の掛け金を請求し始めました。このことは、さまざまな洪水の危険性にかかわらず一定の掛け金であった以前のパターンとは対照的です。2百万人もの人々がその地域に住んでいるとされます。

この政策は次のよう物理的、経済的、社会的危険性の低下と拡大に関する一連のジレンマを提議しています。

- (1) 新しくその地域に家を購入したり建てようと考えている人は、その前に再考するので危険性は低下する。
- (2) その地域に住んでいる低所得層や増額した保険の掛け金を払うことができない人は、保険なしでは洪水から復興することが難しいので、彼らの社会的、経済的な危険性は大きくなる。
- (3) 経済的、社会的に破壊した地域の危険性は大きくなる。洪水の危険性への意識が高まり、物価が落ちると、家族はそれまで住んでいた住居を低い基準に格下げしないと安全な場所に移ることができなくなるかもしれない。

このように、危険性の違ったレベルで保険の掛け金を変えることは、肯定的な結果と否定的な結果と両方を生み出すことになります。

### 例3 ネパールのカトマンズの地震からの防御

『NSET のコミュニティー防災での経験は企業セクターを巻き込んでいる。これはカトマンズ市の17区において区レベルの防災に関連している。

カトマンズ市のコミュニティーによって実施されたこの地震からの防御のための活動は、次のような理由で企業セクターと市民社会が参加し、コミュニティー防災の成功事例の一つである。

- (1) そのプロジェクトは2060年(ネパールの年)にロータリークラブが参加したプロジェクトの中で最高の賞を獲得した。
- (2) よく知られている組織はプロジェクトを始めやすくする。タミルロータリークラブ(RCT)のようなネパールで信用の置ける組織の参加は、プロジェクトを開始する助けとなった。
- (3) 防災におけるNSETの経験は、他のコミュニティーと協力を得られたので活動の重複は避けられた。同じゴールを持つ組織があったので、他の組織と協力することは適切で仕事を補完することができた。
- (4) 他の同じようなプロジェクトを補完するための、区の緊急援助備蓄倉庫は、コミュニティーのボランティアに緊急時の対応の仕方を訓練するいい機会になった。
- (5) 持続能力を維持するために区役所(地方政府)が積極的に参加した。

(6) この経験を隣の区で同様に実施が進んでいる。

その結果、3つすべての利害関係者が満足である。

- (1) コミュニティーは満足：約 50 人から 60 人のボランティアが応急手当と地震の備えの訓練を受け、効果的なシステムがコミュニティ内で構築されたので。
- (2) タミルのロータリークラブも満足：プロジェクトが最高の賞を受け、その功績がすべてのロータリークラブに認められたので。
- (3) NSET も満足：持続可能で複製可能なプロジェクトが、地震に強く安全なネパールになることを促進している。

このプロジェクトは NSET（市民社会）とタミルロータリークラブ（企業セクター）の支援を受け、コミュニティで実施されている。』 Ramesh Guragain National Society for Earthquake Technology-Nepal (NSET) Kathmandu, Nepal、 UNCRD On-Line Forum 2004 年 9 月 22 日



#### 企業セクターにおける課題

このテーマの結論として、Dr. Hari Srinivas はこのように述べています。

『政府機関（地方と中央）は、NGO（地方と国際）と他の機関派企業セクターと一緒に協力したいと考えており、どのような動機で企業セクターは防災に参加するのか、なぜ彼らが参加しなければならないかということを理解するように努めるべきである。企業セクターの動機は何であろうか。どういった資源（財政以外の）を提供することができるのだろうか。彼らの強みと弱みは何だろうか。これらの質問の答えは状況により違い、公共と民間とのパートナーシップの基本となるだろう。』 Dr. Hari Srinivas, Chief Urban Environment Management Unit UNEP、 UNCRD On-Line Forum 2004 年 10 月

つまり、企業セクターにおける課題は次のとおりです。

- コミュニティー防災に関しての企業セクターの動機や役割を理解する。
- （フィジーでの例のように）公共と民間とのパートナーシップを定義する。
- （上の例のように）コミュニティ防災を支援するために企業セクターが提供できるさまざまな機会を認識する。
- すべてのコミュニティに不可欠なインフラサービスを提供し維持する。

## 教育の価値

『教育とはバケツをいっぱいにするのではなく、火を付けることである。』

William Butler Yeats

『教育の基本的な目標とは新しいことをする能力のある人を生み出していくことで、単に他の世代がしてきたことを繰り返すことではない。想像力のある、創意に富む発見者を生み出すことである。』

Jean Piaget

『教育の本当の目的とは、人が質問し続けることができる状態にしておくことである。』

Bishop Creighton

『あらゆる高等教育の目的は、人々に何であったか、何であるか、そして何であるだろうかということ突きとめるように駆り立てることである。』

Otto Kleppner

『教育の目的は、空っぽの心を広い心で置き換えることである。』

Malcolm Forbes

『教育の目的は、事実を理解することではなく、意義を理解することである。』

Dean Inge

『教育とは、学んだことを忘れたときに何が生き残るかということと、すべての事実が忘れ去られたときに何が残るかということである。』

B.F. Skinner

『教育や訓練は大変重要であり、政治のあらゆるレベルで利用できる一つの偉大で長期的な影響力である。』

Michael Porter

優れた教育の定義は、教育とは災害リスク削減の基本原則であるということを再認識させます。その定義なしには、私たちはこれらの保険政策、条例、行動規範、災害計画のような技術的な自然科学の施策を持っているだけということになります。そのような施策を適切に機能させるためには訓練され、十分に教育された人々が必要です。

教育は、変化する環境や、現在まったく意識していない新しい脅威に人々をいち早く対応させることができる長期の持続可能な資源を提供します。上に並べられた洞察力のある引用の一つで、B.F Skinner は「教育とはすべての事実が忘れ去られたときに何が残るかということである」と私たちに気付かせました。

連続的、もしくは生涯の教育や訓練は次のような人々に必要とされています。

- 災害の起こりやすい地域に住んでいる人々が生き残ることを望む全ての人々
- あらゆる年齢の人々
- 防災に参加するすべての職員
- 建物を建てたり、インフラを整備したり、牧草地で家畜の世話をしたり、漁業を

- したり、不可欠な公共サービスを維持したりするすべての人々
- 緊急援助に携わる人々（家事、防衛、警察、医療サービス、防災関係者）
- 防災に関わるすべての専門家（医療従事者、技師、建築家、社会活動家、経済学者）
- 開発活動やリスク削減活動の実施に関わるすべての行政や政治の意思決定者

### 子供の教育

『教育をとおして安全訓練を促進することは子供、両親、教師、意思決定者や災害専門家といった様々な社会組織の責任や協力を必要とする長期のプロセスである。防災や国民一般の意識を基本に、よいガバナンスを取り込んだ災害教育に参加するさまざまな組織のパートナーシップが必要である。』 Yasamin O. Isadkhah Cranfield University、UNCRD On-Line Forum 2004年9月15日

災害を受けやすい地域でどのように安全を保つかということを通じてすべての子供たちに教えるために、教育の最も大切な側面は政府の参加である。Yasamin Isadkhah が述べた安全訓練の促進は、子供、両親、教師、意思決定者や災害専門家といった様々な社会グループの参加や協力を必要とする長期間のプロセスとしての教育を通してされる必要があります。また、防災や国民一般の意識を基本に、よいガバナンスを取り組んだ災害教育に参加する様々な組織のパートナーシップも必要です。学校での教育プログラムを考慮に入れるとき、次の3つの大切な現実を提起する必要があります。まず子供たちは社会の将来を形成するという、つまり彼らの安全確保に努めなければなりません。したがって、彼らを安全確保する必要を無視する政府は無責任であることとなります。多くの途上国では、その国全体の人口の半分以上が学校に行く世代です。そのため、学校で教育プログラムへの意識が高まるなら、子供たちは彼らの両親、親戚、近所の人々や友達に公共の安全性に関して学んだことを伝えることができます。したがって、この滴り落ちるような (Trickle-down) プロセスを通して、全ての社会が効果的な学校の安全カリキュラムに触発されるでしょう。



### 公共教育

生命や財産を守る行動パターンに変えるために、災害の脅威について学ぶことを勧める公式、非公式な試みが過去10年に急激に成長しました。様々なコミュニケーションの方法が採用されました。典型的な例は独創的なラジオの利用です。中央アメリカで災害の危機に直面したコミュニティについて描いたドラマがとても人気を得ています。その他には、

コロンビアでの防災訓練と街の劇場を描いた 'National Disaster Day'、中国でよく使われる人形劇、カリブの災害ゲームの発達、小中学校生の災害の歌を含む地震の危険性をイランの全ての年齢の子供たちに伝える学校のカリキュラムを実施することが行われています。

多くの途上国で人口の半分が 20 歳以下ということを考えると、学校の子供たちに焦点を当てたプログラムは、大部分の人々にきわめて重大な情報を伝えることができます。

公共教育は防災の域を越えてコミュニティーに利益を与えます。Umberto Eco は知識を増やすことは実際に社会関係を強化し、コミュニティーを構築する方法であると雄弁に説明しています。

『知識の訓練は関係、持続性、愛着を構築します。そのことは生物学的以外に、両親と我々をつなげることになる。そして、私たち自身の生活をただ考えるのではなく、他人も生活も考えることができ、そのおかげで私たちはより長く住むことができる。そのことは私たちの思春期（ときに幼児期）から現在にいたる、続く絶え間ない脈絡を作り出す。これはとても美しい。』 Eco 2004

## 訓練と能力構築

『市民社会で専門的な訓練と能力構築の必要性が高まっている。国、地方、国際組織に組織された多くのコミュニティー防災に関する訓練がある。彼らの多くは最も必要としているグループに届くように力を尽くしているが、まだ限界がある。市民社会の多様なグループに到達するためには、公開授業のような構想の学習セッションを開くことが必要である。

国際機関（国連や他の）によるこれらのプログラムの認識は、さらなる動機を提供することになる。もちろん監視したり評価する必要があることは言うまでもない。インドの SEEDS とそのパートナーは、災害教育のためのグローバルオープンフォーラム(GOLFRE)を率先して開催した。GOLFRE は上に挙げたゴールを確かに達成しようとしている。より多くのパートナーと協力することはこのオープンフォーラムで必要なことである。』 Professor Rajb Shaw, Kyoto University, Japan, UNCRD On-Line Forum 2004 年 9 月 23 日

神戸のイベントで、バングラデシュの洪水耐久プロジェクトのコーディネーターをしている Md. Shofiqul Alam は、洪水の影響を受けやすい遠隔地のコミュニティーのために、適切な洪水耐久措置を導入する参加型アプローチの方法を述べました。このプロセスを通して、バングラデシュの危険な地域に住んでいる貧しい人々が、社会的ネットワークや情報にアクセスできるようになりました。その結果、資産や食べ物の備蓄を失ったりするととは減少しました (Alam 2004)。

最後に、金銭的、人的資源における教育や訓練の犠牲はとてつもなく大きいと認識することは大切です。そしてこれらの犠牲は長期に継続し、洪水から守るために堤防を構築するというような一回の支出だけではありません。しかし、普遍的な教育や訓練プログラム

を通して、社会を強化し、生命、所有物や生活の損傷を減らすという利点はとても大きく、いかなる犠牲より値打ちがあります。

#### コミュニティ内の（学校の建物などの）重要な施設の防御

過去 10 年の重要な動向として、コミュニティにとって欠かせない建物やインフラの危険性を減らすことに焦点が当てられました。このプロセスは主に国レベルの災害計画で行われました。そのため、重要なインフラ施設、様々な集合ビル、学校、医療施設、コミュニケーション施設、空港といった鍵となる資源は、一家族が住んでいるような家庭用住居よりも高いレベルでの安全性で守られていました。

このアプローチの理論的説明は、政府がすべての建物やインフラ施設を安全にすることは経済的に不可能である一方、社会の最貧困層が彼ら自身の施設を安全にすることは可能であるという政治的意図がもとになっています。

プロセスは、現在コミュニティレベルで学校の建物を守ることに特に焦点を当てて進行中です。プログラムは積極的にネパール、インド、カリブ、イランで行われています。学校の建物は次の 4 つの理由のために大切な施設として見なされています。

- (1) 学校の建物は多くの活動を行う建物である。
- (2) 学校の建物は多くのコミュニティの機能を果たす。
- (3) 学校の建物は災害時、緊急のきわめて重要な機能を果たす。
- (4) 学校の建物はコミュニティの将来に場所を提供する。

洪水、火山の爆発、暴風とは違い、災害が起こる事前に警告のない特に地震のような災害の時は、学校の建物の安全確保は重要です。その場合、災害の前に避難することはできず、地震の衝撃から学校を守る最善の方法は、新しい学校を建てたりプログラムを強化（改築する）したりすることにより、構造的に安全なデザインにすることです。



#### 教育の課題

2 種類の課題があります。まず、様々な形態で学ぶことに関する課題と広範囲な学ぶ人に関する課題です。

- (1) 安全確保のための施策や行動は理論的に正しいということをいかに明らかにするか。
- (2) 災害は長い周期でおこるが、どのように災害に警戒しながら公共教育を維持するか
- (3) 住民の意識啓発という受動的なものから、どのように公共教育という積極的なものに代えるか

- (4) 教育の結果どのような行動の変化が起こるか、災害の影響に対する家族の対応はどのレベルであるかということを決めるこれらのプログラムの効果をどのように検査するか
  - (5) 個人の学習からコミュニティの学習や対応へ、どのように教育の焦点を変えるか
  - (6) 訓練や教育を必要とする多数の人々のために、どのように政策を発展し資源を確保するか
  - (7) 一般の人々が学習するというアプローチが社会的に受け入れられて、文化的に適切であることをどのように確かめるか。現在のポスターやパンフレットの多くは、地元の適応は最小限で、アメリカ連邦緊急管理機関 (FEMA) から持ち込まれたものである。
- 二つ目の課題は学校の建物の安全に関する課題です。この課題はどのように学校の安全プログラムを10年といった決まった期間で、すべてのコミュニティに拡大するかということである。さらなる課題は、災害の危険を減らすために子供たちを教育する要素として学校の建物の安全プログラムを組み込みます。



### 3. ワークショップ

#### ベトナム及びモンゴルにおけるコミュニティ防災の適用

「持続的なコミュニティ防災」プロジェクトの3年目として、UNCRDはベトナムとモンゴルにおいて、その方法論の現地での適用を図った。両国ともコミュニティ防災の概念は比較的新しいものであり、UNCRDが開発したコミュニティ防災のための「ユーザーズガイド」を実際に適用してみるいい機会と考えられた。本プロジェクトの主な目的は、当該国の政治や文化、社会的な条件の中で、どのようにコミュニティ防災を推進することができるかを分析することにあった。

現地適用プロジェクトは、大きく二つに分けられる。

- 1) ユーザーズガイドの現地語への翻訳
  - 2) 調査、インタビュー、会議などを通じてのユーザーズガイドの適用
- これらの締めくくりとして、それぞれの国でワークショップを開催した。

#### 3-1. ベトナム・ワークショップ

ベトナムでは、UNCRDとCECIの共催により、2004年9月14日にハノイでワークショップを開催した。会議は、ダン・クアン・ティン氏（ベトナム政府洪水対策委員会内閣長官及び河川管理部長）の挨拶で始められた。CECIのソヘル・カーン氏が、UNCRDのプロジェクトの背景、ワークショップの目的などを説明し、ガイドラインがベトナムにおいていかに適用されたかについて発表した。河川管理部副部長のングエン・シヌオイ氏が開会の言葉を述べた。次に、UNCRDのラジブ・ショー氏が、コミュニティ防災プロジェクトの内容について、岡崎健二氏がコミュニティ防災のパートナーシップについてそれぞれ発表した。UNDPのハン氏からは、ベトナムのCBDM活動について報告があった。その後CECIから、ベトナムにおけるガイドラインの現地適用について詳細な報告があった。

ワークショップでの議論の結果、UNCRDが開発したガイドラインは、国レベル及び地方レベルにおいて、概ね好意的に受け入れられたことが確認された。ガイドラインに対するアドバイスも集められた。また、ベトナムにおいてさらにCBDMを推進していく方策についても議論が行われた。

#### 3-2. モンゴル・ワークショップ

モンゴルでのワークショップは、UNCRDとカウンターパートのMFFPAの共催、モンゴル自然環境省の後援で、10月28日にウランバートルで開催された。ワークショップの目的は、以下のような点にあった。

- ・ 現地適用の結果の報告



- ・ モンゴルにおけるCBDM関連の活動の報告
- ・ パネルディスカッションによるCBDMの普及
- ・ 今後のCBDM活動に係る勧告と行動計画の作成

ワークショップには、モンゴルの様々な機関から、国際機関も含め、約40名ほど参加した。防災に係る活動を行う機関や大学のほか、ガイドラインの現地適用に直接関わったコミュニティのメンバーがCBDMの経験を直接報告するため参加した。

ワークショップでは、まず関係機関からCBDMに係る発表があった。モンゴルにおいては、CBDMは比較的新しい概念であるため、コミュニティや政府職員の能力向上が重要であることが強調された。次にパネルディスカッションでは、専門家とコミュニティのメンバーがさらに議論を深め、また様々なレベルの参加者間で情報交換を行い、将来の協力について意見交換がなされた。ワークショップの終わりに、決議が採択され、関連する省庁の参加者がこれを支持した。この決議は、政府関係者の見解のみならず、様々な立場の人たちの「声」をまとめたものである。最後に、国家防災庁の副長官であるウーチン將軍が、CBDMに積極的に取り組みこと、UNCRDが開発した「ユーザーズガイド」を広く活用することを表明した。

#### 4. 国連防災世界会議におけるUNCRDの活動

UNCRD兵庫事務所は、UNWCDRに向けた最も重要な活動の一つとして、2004年2月に「コミュニティが育む防災」というテーマで国際シンポジウムを開催した。2004年8月には、コミュニティベースの防災対策のためのパートナーシップ構築に関する会議を、UNWCDRのイベントとして、インドで開催した。

UNWCDRにおいては、UNCRDは他の国連組織と共に、クラスター4において「潜在的リスクの軽減」に関するパネルディスカッションを共催した。またUNCRD兵庫事務所が数年間にわたって実施してきたCBDMに関するセッションを主催し、国土交通省と「より安全な住宅・建築」に関するセッションを共催した。さらに関連事業として、UNCRDは防災対策の達成度を再検討し、どれだけコミュニティの意見がそれらに組み込まれているか、どれだけ草の根活動が制度化されることができるかを評価するために国際シンポジウム「安全な地域社会をめざして」を開催した。この中で、安全な地域社会建設のために何が必要かを議論した。簡易な耐震補強を導入した建築の安全性と伝統的な工法による住宅の脆弱性を見せることで、防災対策への意識を啓発するための振動台による実演も行った。

#### 4-1 『アジアにおけるコミュニティ防災のパートナーシップ』国際会議の開催とオンラインフォーラムの開催

##### 背景：

国際防災の10年（1990年～2000年）の中間レビューのために、1994年5月に世界防災会議が開催され、その成果として「より安全な世界へ向けての横浜戦略と行動計画」が採択された。国際防災の10年の最後の年に、今までの取組みやその成果を引き継いで防災対策を進めるために国連防災戦略（ISDR）が設立された。

国連総会は、2003年12月23日に国連防災世界会議（WCDR）を2005年1月18日から22日まで、ISDR事務局の主催により神戸で開催することを決定した（A/RES/58/214）。会議の目的は、横浜戦略の10年間のレビューに基づき、21世紀に向けた防災におけるフレームワークを再構築することにある。

##### WCDRにおけるパートナーシップの課題

WCDRの準備と期待される成果の中で、ISDR事務局は「パートナーシップ」メカニズムを重要視している。ISDR事務局は、行動計画の目的を達成するため、自発的なパートナーシップを登録するためのメカニズムを提案した。このようなメカニズムの主な目的は、その目的に対して義務や資源配分を動機付け、結果として出てきた経験や成功事例を把握し、普及することである。このメカニズムでは、パートナーシップの登録や、パートナーシップの一体性のための適切な定義、そしてパートナーシップの維持に関するマネジメントタスクの詳述が必要である。



##### コミュニティ防災（CBDM）におけるパートナーシップ

UNCRDは過去数年間、アジア地域で、様々な機関と共にコミュニティ防災に取り組んできており、CBDMの実践の普及と持続に向けたさらなるパートナーシップを促進することが求められている。

近年、CBDM戦略がアジアの災害を受けやすい多くの地域、特に災害に頻繁にみまわれている地域で導入されている。減災のためのCBDM戦略について研究が進み、様々な手法や技術が開発されている。CBDMをさらに普及するために、パートナーシップメカニズム

を通して既存の取組みを強化することが求められている。

このため、UNCRD は「アジアにおけるコミュニティ防災のパートナーシップ」国際会議を 2004 年 8 月 24 日から 26 日までインドのデリーで開催した。この会議は、神戸で開催される WCDR のための準備会議と位置づけられ、アジアにおける CBDM に焦点をあて、パートナーシップ構築のプロセスを始めることを目指した。具体的な目的は、以下の通りである。

- 防災に関わるそれぞれの立場で、過去 10 年間の CBDM の課題と活動について議論する。
- アジアにおける CBDM のパートナーシップの可能な方法を提案する。
- 次の 10 年のためのアジアにおける CBDM の行動計画を作成する。

三日間の会議で、1) CBDM とガバナンス、2) CBDM と市民社会・企業セクター、3) CBDM と教育、のテーマについて議論した。約 13 カ国の国から約 75 名がこの会議に参加した。参加者は、政府から市民グループにいたる幅広い機関の代表者で、国連防災世界会議のプレイベントとして相応しい実り豊かな会議となった。

## 成果

本会議では、CBDM のプロジェクトがパートナーシップを通して実施できる可能性がある地域について議論され、報告書にまとめられた。会議の結果は、2005 年 1 月の WCDR へのインプットとなった。ケーススタディの紹介や、グループ討論、「CBDM におけるパートナーシップの再検討と次の 10 年」に関するパネルディスカッションを通して、行動計画が策定された。また、より幅広い参加と国際会議の成果の普及を目指して、インターネットを使った「オンラインフォーラム」を通して議論が引き続き行われた。

## オンラインフォーラム (9 月 13 日～10 月 6 日)

国際会議で議論された 3 つのテーマに焦点を当て、フォローアップの議論を行うため、「アジアにおけるコミュニティ防災 (CBDM) のパートナーシップ」オンラインフォーラムを開催した。UNCRD、UNEP、WHO の進行によって、世界中の防災分野に従事している様々な人々の間で意見交換を行った。オンラインフォーラムにおける貴重なコメントは、「UNCRD Tapestry : CBDM の過去の検証と未来の構築」という出版物で紹介されている。このような手法を通して、UNCRD は世界中から収集した CBDM における幅広い考えを反映することに取り組んだ。全大陸にわたる 30 各国以上から 100 人以上の人々が積極的にこの議論に参加した。

## 4.2 国際シンポジウムの開催

このシンポジウムは、神戸や世界における経験をふまえて、今までの防災対策を再検討し、どれだけコミュニティが防災対策に参加しているか、そしてそれがどれだけ制度化されているかを評価することを目的にしていた。本シンポジウムは、「神戸から世界へ、世界から神戸へ」という観点から、防災の効果的な草の根活動的アプローチの必要性と、より安全な地域社会を形成するための手段として災害に耐える安全な建設の推進について議論を深めた。

さらに、伝統的な住宅の簡易な耐震補強の有効性を示すため、振動台実演を行った。一つは耐震性に乏しい従来工法の住宅、もう一つは簡易な耐震補強を行った住宅（サイズ 10 分の 1）を手動による振動台の上に置き、その被害程度を比較することで、簡易な耐震補強による住宅の安全性が高いことが理解することができた。

シンポジウムタイトル：国際シンポジウム“安全な地域社会を目指して”～神戸から世界へ、世界から神戸へ～

主催団体名： 国連地域開発センター防災計画兵庫事務所、兵庫県、読売新聞大阪本社、被災地 NGO 協働センター

開催日時： 1月20日（木）9：00～17：30

場所：神戸国際会議場（神戸ポートアイランド内）401/402

当日参加人数： 約 200 人

### プログラム

9:30-9:45 オープニングセッション

挨拶： UNCRD 所長 小野川 和延

兵庫県知事 井戸 敏三

読売新聞大阪本社代表取締役社長 板垣 保雄

9:45-10:25 神戸から世界、世界から神戸へ・コミュニティ防災と制度化

山口一史（ひょうご・まち・くらし研究所）、

平井美沙、杉田かなえ、八田原納苗（舞子高校生）

10:25-11:05 CBDM の現地への適応

「モンゴル・ベトナムでの CBDM の事例の紹介」：成田詠子

- (UNCRD) 日本  
「CBDM の海外事例」  
モンゴルの事例：ボローマ・ボルクー(MNEM) モンゴル  
ベトナムの事例：ソヘル・カーン(CECI) ベトナム
- 11:05-11:25 質疑応答
- 11:25-11:35 休憩
- 11:35-12:30 パネルディスカッション  
司会者：イアン・ディビス (クランフィールド大学) イギリス  
コメンテーター：イネス・ピアス (シアトル市) アメリカ  
パネリスト：ゼン・デリカ (CDP) フィリピン  
小林正美 (京都大学) 日本  
ミリアム・ルビーノ・ピサンテ (MSDC) グアダロペ  
ジャミラ・マムード (ADRRN) マレーシア
- 12:30-14:00 昼食
- 14:00-14:10 オープニングセッション  
挨拶：UNCRD 兵庫事務所 所長 岡崎 健二
- 14:10-14:25 より安全な住宅をめざして：阪神淡路大震災の経験を世界に  
(独) 消防研究所 理事長 室崎益輝
- 14:25-14:45 簡易な建設技術による防災  
アモッド・ディクシット(NSET) ネパール
- 14:45-15:15 地方自治体とコミュニティベースの防災の連携  
I. インド、グジャラート地震後のより安全な社会再建の経験：  
ティル・プッガズ (GSDMA) インド  
II. 事業効果：住宅改修のためのコミュニティの活動：イネス・  
ピアス (シアトル市) アメリカ
- 15:15-15:30 質疑応答
- 15:30-15:40 休憩
- 15:40-16:30 パネルディスカッション  
司会：カルロス・ヴィラシス (コンサルタント) アメリカ  
コメンテーター：ビシュヌ・ハリ・パンディー(UNCRD) 日本  
パネリスト：テディ・ブーン (WSSI) インドネシア  
目黒 公郎 (東京大学) 日本  
ラジブ・ショウ (京都大学) 日本  
M.A. カリミ (ケルマン州知事) イラン
- 16:30-16:50 質疑応答
- 16:50-17:20 振動台実演

ビシュヌ・パンディー・ハリ (UNCRD) 日本

17:20-17:25 まとめ

17:25-17:30 閉会の挨拶





# 防災プロジェクト 支援ガイド

## 現地で自立復興を

### アジア6か国 成功例もとに

神戸の国連地域  
開発センター

阪神大震災の教訓を生かし、開発途上国で災害に強いコミュニティづくりを進める国連地域開発センター防災計画兵庫事務所(神戸市)が、アジア各国の防災プロジェクトの成功例をもとに支援のガイドラインを作成している。現地の人々が無理なく主体的に継続できる指針にし、震災NGOの経験も取り入れ、今年度中に完成させる。



建物の模型を利用して、耐震構造を学ぶカトマンズの木工。防災プロジェクトの成功例に選定された(今年6月)

### 阪神大震災も教訓

従来、施設整備などのハード面に偏りがちな災害支援は、現地で継続されるプロジェクトが少なく、同事務所は実態をつかもうと8月から地震、洪水、台風の影響を対象にインドネシア、バングラデシュ、カンボジアなどアジア6か国の防災事業を調査した。

それによると、昨年一月にインドネシアで大地震があったネパールでは、カトマンズの木工グループが耐震補強した学校を建設し、他地域にも技術を普及。一九九九年十月に台風で農業が大打撃を受けたインド東部のオリッサ州でも、水浸しになった農地に池を造り、魚を養殖するなど、現地の人々の自立復興の試みが成功していた。

同事務所では、十二月にインド・デリーで六か国の代表によるワークショップを開催。来年一月には代表らを神戸市に集め、震災NGOや研究者とともに防災の現状や課題、今後の取り組みなどを協議し、来年度から、まとまったガイドラインに付ったプロジェクトをアジア各国で試験的に実施する方針。

同事務所のラジフ・シヨウ研究員の話「ガイドラインは各国の防災担当者や地域のリーダーに配り、現地の人々のためになるプロジェクトを考えていきたい」

読売新聞 夕刊

2002年11月21日



地震にまけない世界へ向けてⅢ

## 地域主体の活動テーマ

国際連合地域開発センター(UNCRD)防災計画兵庫事務所と読売新聞大阪本社、兵庫県、神戸市など主催の国際ワークショップ「地震にまけない世界へ向けてⅢ」(ひと・まち・きずな)は、三十日から二月一日まで、神戸市中央区のみどり神戸ホールで開催される。三十日は関係者のみの実務会議。三十一日からは、地域コミュニティが主体となって取り組む防災プロジェクトをテーマに、アフガニスタンの復興支援の現状なども織り込んで討議が行われる。

30日—2月1日 \* よみうり神戸ホール

カンボジアなどアジア六か国の民間活動団体(NGO)の代表らが現地の防災プロジェクトを報告。

◆災害と市民、災害と教育(午後一時) 防災における市民や教育の役割などについて、インド・ルーキー大のアナンド・アリヤ名誉教授や兵庫県立舞子高校の生徒らが報告。

◆パネルディスカッション(午後三時三十分) コミュニティ主体の防災活動について、神戸や静岡、台湾、インドの市民団体の代表らが討議する。

【一日】「アフガニスタンの復興」(午前九時三十分開会)

◆基調講演 同国の住宅都市計画省副大臣のナシル・サベリ氏が

復興の現状などについて話す。

◆アフガニスタンのコミュニティ復興(午前十一時) 復興における女性の役割などについて、同国女性課題省の幹部らが報告。

◆パネルディスカッション(午後一時) サベリ氏に地元NGOの代表や室橋益輝・神戸大教授らに加わり、「アフガニスタンの明るい未来に向けた復興へ」と題して討議。

◆記録映画上映(午後四時) 一九八五年当時の同国の様子を撮った未公開の記録映画「よみがえれカーブルの人々」を上映。

いずれも、神戸市中央区栄町通一の一〇の読売神戸ビル二階、よみうり神戸ホールで。定員は三十一日、一日とも二百五十人。当日、会場で先着順に受け付ける。随席無料。問い合わせは、UNCRD防災計画兵庫事務所(078・2200・7566)。

## 阪神大震災8年特集

## 国際ワークショップ開幕

# 地域社会主体に防災

海外十三か国・地域から約五十人が参加し、三十日に開幕した国際ワークショップは、「地域にまけない世界へ向けよう」とのテーマで、国連地域開発センター(UNCRD)防災計画兵庫事務所、県、神戸市、海外災害援助市民センター、読売新聞大阪本社主催。会場の読売神戸ビル(神戸市中央区栄町通)では、関係者の業務会議が開かれ、「11月ニティレベルでの防災への取り組みを充実させよう」となことを確認した。

## 実務会議で確認

中央区



アジアでの防災プロジェクトの成果について意見を交換する参加者(神戸市中央区の読売神戸ビルで)

各国の防災担当者やNGO(民間活動団体)関係者ら二十人が参加。UNCRDのワークショップ研究員が「地域コミュニティが主体となって防災に取り組むことがプロジェクトを持続的なものにし、成功のカギとなる。地域に根ざしたプロジェクトの成功例を報告し、今後の指針としたい」とあいさつ。UNCRDなどが今年度から、バンタラ、アシニヤやカンボジアなどアジア六か国で行っている防災プロジェクトについて、連携している地域のNGO

などを現状を報告した。午後からは、神戸から災害NGOの代表や大学の研究者らも加わり、阪神大震災での教訓を各国の防災にどう生かしていくかなどを話し合った。

インドネシアのバンドン工科大のハークンティ・ラハユ教授は「都市の六割以上が大震災で壊滅の恐れがあり、阪神大震災の復興プロセスなどについて勉強している。住宅の耐震補強がなかなか進まないのが課題で、解決策を各国の防災専門家らと話し合いたい」と。また、会議前には、「人と防災未来センター」(同)に現地報告やパネルディスカッションなどがある。

国連地域開発センター防災計画兵庫事務所、途上国の地域開発を支援する国連地域開発センターの防災部門として一九九九年に神戸市中央区のHAT神戸に開設。阪神大震災の教訓を生かした防災プロジェクトの調査、研究などに取り組み、都市の防災施策を刷新するGESIや、学校再建を通じた防災意識の向上を図る「スクールプロジェクト」などを推進している。





# コミュニティーが育む防災

## 2005年国連防災世界会議に向けて

読売新聞大阪本社は、阪神大震災から九年を迎えるのを機に、国連地域開発センター（UNCRD）防災計画兵庫事務所、国連国際防災戦略（UNISDR）、兵庫県と来年二月五日～七日、国際シンポジウム「コミュニティーが育む防災」を開催します。2000年から取り組んでいる国際ワークショップ「地域にまけない世界へ向けて」を発展させ、国連防災世界会議のプレイベントとして開くものです。海外十七か国から三十人の防災関係者が参加、地域に根ざした防災の実現に向け、アジア各国での取り組みなどを討議し、幅広く応用可能なガイドラインの作成などを目指します。

2月5日～7日

神戸ポートピアホテル、神戸国際会議場（神戸市中央区、神戸ポートアイランド内）

△プログラム▽

【5日】フィリピン、ベトナム、パングラテシエで「持続的なコミュニティー防災」の先行プロジェクトを進める政府防災担当者、NPO関係者らが現状報告し、課題などを討議

ユフ氏の基調講演や、「コミュニティーレガシーってなんだろう」と題したパネルディスカッションなど  
◇定員三百人。当日、会場で先着順に受け付ける。無料。  
△主催▽UNCRD防災計画兵庫事務所、UNISDR、兵庫県、読売新聞大阪本社  
△後援▽内閣府、外務省、阪神・淡路大震災記念協会、NPTデータ、NPTデータ「コミュニティープロジェクト」

# 防災「地域自立の勧め」

## パネル討議

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。

## 目標共有が不可欠 ■ 施策と行動どうつなぐ

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。



国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」の会場。左から、国連防災世界会議の議長、防災の専門家、国際機関の代表者が参加している。

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。

## 人道支援に国際基準を ■ 日常的な連帯感養おう

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。



国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」の会場。左から、国連防災世界会議の議長、防災の専門家、国際機関の代表者が参加している。

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。

## アジア3か国の専門家 取り組み報告

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。



国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」の会場。左から、国連防災世界会議の議長、防災の専門家、国際機関の代表者が参加している。

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。



### 基調講演

### 貧困と災害 悪循環断つ

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。



### リスク軽減方向性 次回に

【本紙記者の取材】「防災」の国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」が、2月1日、東京の国際会議場（有明コロシアム）で開かれた。このシンポジウムは、2005年国連防災世界会議（WDR）に向けて、防災の国際的な議論を促すことを目的として開催された。シンポジウムには、防災の専門家や国際機関の代表者が参加し、防災の重要性や地域自立の重要性について議論された。

# 開幕シンポジウム国際

## 地域防災の芽どう伸ばす

# 指針づくり 活発に議論

初日作業部会



世界各国の防災関係者が、地域防災について意見を交わしたシンポジウム

地域に根ざした防災をどう定着させるか。五日、神戸ポートピアホテル（神戸市中央区）で始まった国際シンポジウム「コミュニティが育む防災」2005年国連防災世界会議に向けて（国連地域開発センター防災計画兵庫事務所、国連国際防災戦略、興、読売新聞大阪本社主催）。初日の作業部会では、年内にも小冊子やインターネットで世界に発信する地域防災の指針づくりに向け、活発な議論が繰り返された。

岡崎健二・同兵庫事務所長が、十七か国の政府、NGOの防災関係者ら約三千人に「今回の議論を、来年の世界会議に意見として反映させたい」とあいさつ。

NGO、住民リーダーの役割などを盛り込んだ指針づくりに取り組んだ。バングラーアジエ、フィリピン、ベトナムのNGOメンバーが指針案に基づいた活動などを報告。フィリピン赤十字社のジエームス・サイアンさん（48）は、洪水被災地域の住民らと防災について話し合ったことに触れ、「早期の復興には地域の人々の協力が、結果が必要」と訴えた。

参加者からは「（地域防災の指針に）各国の被災経験の記録を盛り込むべき」「政府を様々な支援に巻き込むだけでなく、個人個人の防災意識を高めることも重要だ」といった意見が出て、指針の具休案について議論が行った。

参加した「被災地NGO協働センター」（神戸市中央区）なを代表する。

読売新聞 2004年2月6日

# 教訓、防災に生かす

六日、開会二日目を迎えた国際シンポジウム「コミュニティーが育む防災—2005年国連防災世界会議に向けて」(国連地域開発センター防災計画兵庫事務所、国連国際防災戦略、興読売新聞大阪本社主催)世界十七か国の防災関係者ら約三十人は「人と防災未来センター」(神戸市中央区)などの視察で、阪神大震災の教訓を世界の防災に生かす決意を新たにしました。

## 国際シンポ

### 「神戸参考に」決意新た

#### 関係者ら震源地など視察

人と防災未来センターで、参加者は映像と音響で震災時の衝撃を伝える「17シニアター」と、倒壊した指立みを再現したジオラマ模型で震災を体験。フィリピンで活動する国際防災研究機関のサニー・ヘキロスさん(47)は「(自国で)一九九〇年に起きた大地震を思い出した。いまだに心の傷を抱える人がおり、神戸の例も参考にしたい」と感心した様子だった。

震災から復旧、復興の過程は「人々が助け合い、被災者を追うドキュメンタリー映像に、目を離れられなから見る姿もあり、展示物を説明するスタッフの話にも熱心に耳を傾けた。ペトナムのNGOリーダー、ソヘル・カンさん(40)は「記憶の風化を防ぐため、こうした施設は必要。神戸の地域での取り組みを参考にしたい」。

来年の世界会議を主催する国連国際防災戦略のジョン・ハーディングさん(32)は「人々が助け合い、被災者が困難を乗り越え、いくらか防災に予算を使うよう求める必要がある」「(都心部でも重要。神戸の教訓を役立てていきたい」と話していた。

一行は続いて、震災の震源地、北淡町(淡路島)にある町震災記念公園の野島新層保存館を訪れた。

指立に先立って開かれた作業部会では、各国への普及を自国し、防災体制を整えるための指針について引き継ぎ、意見が交わされた。

参加者から「各国政府が責任を担って、いかに、政策立案者や地域リーダーなどの役割を定め、今を求めたに完成。国連防災世界会議で、地域防災の重要性を提言していく」。

### 「 Bangladesh も対策不可欠」

担当大臣が知事と会談

Bangladesh のチャウドリ・カマル・イブネ・イウシュフ防災大臣が6日、県庁を訪れ、井戸知事と会談した。

イウシュフ防災大臣が「わが国は一年中、サイクロンやトルネードに見舞われ、活断層も多いなど災害が多く、対策は必要不可欠」と語りかけると、井戸知事は「減災」は各国共通の目標。大震災を経験した県として防災意識を高める呼びかけを、来年の国連防災世界会議などで訴えたい」と述べた。

イウシュフ防災大臣は7日に神戸市中央区の神戸国際会議場で開かれる国際シンポジウム「コミュニティーが育む防災—2005年国連防災世界会議に向けて」で、「持続可能なコミュニティー主体の防災計画を目指したリスク軽減」と題した基調講演を行う。



井戸知事(右)と会談するイウシュフ・ Bangladesh 防災大臣



# 身近な防災の大切さ実感

## 国際シンポ

### 会場から盛んな質問

#### パネル討論 イラン地震現地報告も

三日朝の出席者約千五百名、午後には約千名が参加した「国際シンポ」は、防災関係者や市民の関心を集めた。シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。



パネル討論の様子。右から左へ、三井物産の代表者、三井物産の代表者、三井物産の代表者。



防災訓練の様子。左から右へ、三井物産の代表者、三井物産の代表者、三井物産の代表者。

シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。シンポは、防災関係者や市民の関心を集めた。

### 防災学習で交流深め

#### 女子高生ら バングラデシュ大臣と

女子高生ら バングラデシュ大臣と。防災学習で交流深め。女子高生ら バングラデシュ大臣と。防災学習で交流深め。女子高生ら バングラデシュ大臣と。防災学習で交流深め。

女子高生ら バングラデシュ大臣と。防災学習で交流深め。女子高生ら バングラデシュ大臣と。防災学習で交流深め。女子高生ら バングラデシュ大臣と。防災学習で交流深め。



神戸新聞

2005年1月19日

### 耐震補強 効果明白

耐震補強した住宅と、していない住宅の模型を振動台と一緒に載せて強く揺らし、補強効果をPRする実験が18日、神戸市中央区の神戸国際展示場で行われ、国連防災世界会議に参加の各国防災担当者ら約100人に披露された一写真。

国連地域開発センター防災計画兵庫事務所（神戸市）が実施。10分の1サイズのレンガやブロックでつくった模型を揺らすと、非耐震の家は倒壊したが、針金やセメントで壁の継ぎ目などを補強した家は被害がなかった。

各国担当の前 模型実演

読売新聞 2005年

1月19日



## 耐震実験 各国閣僚らも驚き

神戸国際展示場を会場に18日始まった総合防災展では、国連地域開発センター防災計画兵庫事務所と非政府組織（NGO）「NSET-NEPAL」などが、住宅の模型を揺らして耐震化の重要性を訴える実験を行った。

発展途上に多い且下しれんがを使った住宅の十分の一サイズの模型を二つ用意。一方は鉄筋に昇立てた針金を壁などに通し振動実験で、倒壊した耐震補強していない住宅模型（右）

### 10分の1住宅モデル 補強の有無で大差

耐震補強、もう片方はれんがを重ねただけの従来工法で作り、ばねを利用した振動台で数回の横揺れを与えた。その結果、従来工法の模型は壁が崩れ落ちたが、耐震化した模型はびくともせず、その効果に国連防災世界会議に参加する各国政府の閣僚らも驚いていた。

バン格拉デシユのカマル・イブネ・ユスマン・チョウダリ防災相は「耐震化の重要性が分かった。今後、わが国でも積極的に進めていきたい」と話していた。

# 住民のつながり大切

## 舞子高校生3人

## 地域防災熱弁



阪神大震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人

「阪神大震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人」21日、神戸市東灘区にある舞子高等学校（校長村岡功）で開かれたシンポジウム「国際シンポジウム」で、舞子高の3人（左から）佐藤美穂さん（17）、佐藤美穂さん（17）、佐藤美穂さん（17）が、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。

国際シンポジウム

## 役割を再確認

「阪神大震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人」21日、神戸市東灘区にある舞子高等学校（校長村岡功）で開かれたシンポジウム「国際シンポジウム」で、舞子高の3人（左から）佐藤美穂さん（17）、佐藤美穂さん（17）、佐藤美穂さん（17）が、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。

## 耐震化にも関心

「阪神大震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人」21日、神戸市東灘区にある舞子高等学校（校長村岡功）で開かれたシンポジウム「国際シンポジウム」で、舞子高の3人（左から）佐藤美穂さん（17）、佐藤美穂さん（17）、佐藤美穂さん（17）が、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。



シンポジウムに参加した海外の研究者ら

読売新聞  
2005年1月21日

# 国際ネットで「家守れ」

安全な地域社会をめざして 神戸から世界へ 世界から神戸へ

**宝崎益輝 神戸市長**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」



**求められる予防的技術**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」



**被害状況見ても 対応柔軟に**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」

**耐震効果 模型で実演**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」

**各国のリーダー 取り組み報告**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」

**途上国にも 技術の普及を**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」

**対等な対話で 意見を尊重**  
「神戸は、震災の教訓を世界に発信する舞子高の3人として、国際シンポジウムで熱弁をふるった。」



持続的なコミュニティベースの防災研究業務  
－戦略的枠組みとガイドラインの作成－  
報告書  
2005年3月

発行 : 国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所  
編集 : 岡崎健二  
吉積巳貴  
編集補助 : 佐津川周也

国際連合地域開発センター 防災計画兵庫事務所  
United Nations Centre for Regional Development  
Disaster Management Planning Hyogo Office

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2 ひと未来館 5F  
Tel: 078-262-5560 Fax: 078-262-5568  
E-mail: [rep@hyogo.uncrd.or.jp](mailto:rep@hyogo.uncrd.or.jp)  
Web Site: <http://www.hyogo.uncrd.or.jp>