

防災・減災分野における国際協力の課題

—インド洋津波災害後の JICA のタイでの活動を主たる事例に—

田中孝宜

Challenges for International Cooperation in Disaster Preparedness/Reduction:

A Case-Study of JICA's Activities in Thailand after the Indian Ocean Tsunami Disaster

TANAKA Takanobu

Abstract

This paper examines the issue of international cooperation in the field of disaster preparedness/reduction by looking into Japan's assistance to the disaster struck countries after the Indian Ocean earthquake and tsunami in 2004. The objectives of this research are to put in order the theoretical frameworks of international assistance in disaster risk management and by applying the framework to evaluate the effectiveness of Japan's assistance.

Disaster risk management is a continuous process of relief, rehabilitation, reconstruction, disaster reduction and preparedness. However it is usually the relief efforts that catch people's attention with global media coverage and it is emergency response that international assistance mainly focuses on. As time passes and memories of disaster fade away, international assistance also fades away.

Japan with its knowledge and experience of disaster risk management started its long term assistance to countries around the Indian Ocean with the overall goal on building better prepared societies to reduce damage and the number of victims in case of future disasters. By examining the activities of JICA, Japan International Cooperation Agency, this paper argues the importance of such cooperation. International cooperation for disaster preparedness/reduction has only a short history with little past academic investigation. Therefore this paper also seeks to clarify the issues and challenges of such assistance.

1. 序論

自然災害が世界的に増加している。特に開発途上国での被害が大きく、被害の約9割がアジアに集中している（アジア防災センター2007）。途上国にとって、災害は、せっかくの開発を逆戻りさせる。また、時には無計画な開発そのものが新たな災害をもたらすリスク要因になりかねない。持続可能な開発のた

めにも、人間の安全保障の観点からも、途上国の防災力向上に向けて、先進国や国際機関がいかに支援を進めていくかは、地球規模で取り組むべき課題である。

2004年12月に発生したスマトラ沖地震とそれに伴う大津波（以下、インド洋津波災害）では、インド洋沿岸各国が甚大な被害を被った。死者・行方不明者は、インドネシアで16万7736人、スリランカで3万5322人、

インドで1万8045人など、12カ国で23万人近くの命が奪われた(国連津波復興特使事務局による2005年末現在のまとめ)。不法就労の外国人労働者を含めると、さらにその数は増えるとみられる。

犠牲者にクリスマス休暇中の外国人観光客が多く含まれていたこともあって、世界的な関心を集め、世界各地から前例を見ない大規模な国際支援が行われた。しかし、災害時の国際支援という点、メディアの報道が集中する緊急援助が中心であり、今回も地震直後は莫大な援助が寄せられたが、時が経つにつれ、援助の波も引いて行った。

本来求められるべき将来の災害被害を減らすための長期的な視点に立った援助は限られている。そうした中、日本は、インド洋津波災害直後の緊急援助、復旧・復興支援を経て、「社会の防災力向上」のため、タイ、スリランカ、インドネシアで国際協力を続けてきた。同目的のための本格的な援助は、日本にとって初めての経験である。

その最初のケースで試金石といわれるタイでは、2年間のプロジェクトが、2008年8月で終わった。タイの被害は、インドネシアやスリランカに比べると比較的小さいものの、8000人を超える死者・行方不明者を出した災害は、タイ史上前例を見ない。将来、同様の災害が起きた時被害を軽減できるよう、日本の防災専門家がタイの防災関係者と共同で取り組んできた。

社会の防災力向上は、活動の成果が見えるまでに時間がかかるうえ、時間の経過とともに事象に対する注目度が薄れ、研究量も少なくなる。しかも、国際協力の分野としては新しく、これまでの研究蓄積もほとんどない。

開発援助をめぐるパラダイムは、冷戦後、

大きく変化している。かつての国家や企業を主体とした経済発展から、一人ひとりの人間や共同体を主体とした「持続可能な人間開発(UNDP)」へと視点が移ってきた。防災面での国際協力も、かつては冷戦構造の中で、同盟国を援助し経済発展を支援するという政治的意味合いが大きかった。しかし冷戦後は、開発援助のパラダイムの変化に即して、支援の方向性やアプローチ、活動内容に変化が見られる。インド洋津波災害後、JICAが行ってきた国際協力も、日本の防災ノウハウを踏まえて、持続可能な人間開発を目指す手法が取られた。

本稿では、まず、防災をめぐる国際協力のこれまでの動きを概観し、防災対策についての理論的枠組みを整理する。続いて、タイで行われてきたJICAの防災力向上のための国際協力について、現地調査や文献調査、関係者への聞き取りなどをもとに、その活動内容とプロセスを考察し、日本の防災分野の国際協力の有効性を分析する。分析過程で、JICAの国際協力の手法を他の援助機関と比較し、今後防災分野の開発援助を実施する際、今回のJICAケースが一つのモデルとなりうることを提示したい。

2. 防災分野での国際協力

防災対策のために国際協調行動を取り始めた歴史は比較的浅い。災害による犠牲者を減らすことを目的に「国際防災の10年」(IDNDR: International Decade for Natural Disaster Reduction)が、1990年に始まった。日本が中心になって国連に働きかけて実現したものであり、以降、防災分野での国際協力の方向性やアプローチの模索が行われた。

まず、国際防災協力に対する認識がどう深まってきたのか、国連の動きを中心に概観する。

2.1 国際防災協力の方向性

IDNDR は、特に開発途上国における自然災害による被害を、国際協調行動を通じて軽減することを目的とした。期間中の 1994 年に横浜市で開催された第一回国連防災世界会議では、より安全な世界に向けての「横浜戦略」を採択した。「横浜戦略」は以下の 2 つの基本認識からなる。

- ・持続可能な経済成長は、災害に強い社会の構築と事前の準備による被害軽減をなくしては達成できない。
- ・人命、財産を守り自然災害による被害を軽減するために地球規模の防災体制確立に向けた事業に着手する。

横浜戦略の意義は 2 点に要約できる。「持続可能な開発」と防災を結びつけ、事後対策ではなく、予防の必要性を訴えたこと。そして、そのために各国の防災体制の確立と、地球規模の防災協力体制の確立に向けた取り組みを求めたことにある。「横浜戦略」を受けて、世界は初めて「災害による被害の軽減」という地球規模の課題に取り組むことになった（防災白書 2005）。

国際協力体制の成果の一環として 1998 年 7 月、アジア地域の国際防災協力の推進を目的に神戸市にアジア防災センターが創設された。アジア防災センターには、27 か国（当初 22 か国）がメンバー国として加盟し、国際機関・イニシアティブと連携をとりながら、防災情報の共有、人材育成、コミュニティの防災力向上に取り組んでいる。

しかしながら、IDNDR を経ても、自然災

害による被害は増加を続け、継続的な対策の必要性が認められた。そこで IDNDR を引き継ぐものとして、1999 年の国連総会で、「国際防災戦略」（ISDR: International Strategy for Disaster Reduction）活動の開始を採択した。この活動は、災害後の対応中心から災害の予防・管理への進化と、災害対応力の強いコミュニティの形成を目的とした。

2.2 国際目標としての兵庫行動枠組

IDNDR や ISDR によって災害を減らすには予防が重要であるとの認識は世界で広まってきたものの、それは行動には結びついていなかった。各国レベルでは防災対策にかかる予算がないなどの理由で対策を実行できている国は少なかった。また、国際協力の方向性を決定づけるのに大きな影響力を持つ UNDP が災害対策に関わるのが 97 年の国連総会決議以降であったことからわかるように、防災は国際協力としてまだ新しい分野で、国レベルの政策課題としても国際協力の案件としても優先順位は決して高くはなかった。

そうした中、大きな転機となったのが、第二回国連防災世界会議である。会議は、阪神淡路大震災から 10 年、インド洋津波災害の直後、2005 年 1 月、神戸市で開かれた。

会議の成果文書として採択された「兵庫行動枠組 2005-2015」では、3 つの戦略目標と 5 つの優先行動をあげている。これが、現在の防災対策における国際的な指針となっている。

兵庫行動枠組戦略目標

- ・災害が持続可能な開発の大きな障害になっているとの共通認識のもと、開発のあらゆる政策に防災の視点を組み入れる。
- ・コミュニティレベルの防災意識の強化が強

調され、一人ひとりが、地域が直面する災害リスクを把握し、災害への備え、災害時の行動を身につける。

- ・緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる。

兵庫行動枠組優先行動

- ・防災を国、地方の優先課題に位置づけ、実行のための制度基盤を確保する。
- ・災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を向上する。
- ・すべてのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する。
- ・潜在的なリスク要因を軽減する。
- ・効果的な応急対応のための事前準備を強化する。

兵庫行動枠組のベースとなっているのは、日本の災害対策基本法の考え方である。「行動枠組」の名の通り行動指向的内容で、これまで理念が先行してきた国際防災協力が、インド洋津波災害の甚大な被害を目の当たりにし、実際に行動を起こそうという機運が一気に高まった。「兵庫行動枠組」に基づいて行動が取られているかどうかの進捗状況は2年ごとに確認されることとなり (ISDR 2007a, 2007b)、防災面でのミレニアム目標と位置づけられうるものといえる。

3. 防災をめぐる理論的枠組み

ここまで、防災面での国際協力に対する考え方がどう進化してきたのか概観し、1990年のIDNDRから15年後、兵庫行動枠組という世界共通の目標を持つまでに到達した流れを概観した。その兵庫行動枠組の持つ意味合いに対する理解を深めるため、防災研究の視点から、国際協力の方向性やアプローチを考え

たい。

3.1 防災サイクルと予防の重要性

一般に、防災はサイクルで捉えられる。事前対応としての「予防」、災害発生後の「緊急対応」、「復旧・復興」という事後の対応を経て、さらなる事前対応に繋げていく連続した過程で防災体制が強化されていく。

図1でみると右側が災害後、左側が平時の対策、つまり「予防」である。災害被害を抑えるためには、本来災害が起きる前に、「予防」をスタートさせなければならないが、途上国の場合、災害に対する備えがままならないのが現状であり、災害が起きて初めて、図の右側、事後の対応に追われるのが実情である。しかも、「緊急対応」「復旧・復興」で止まってしまう、防災サイクルの次の過程に入らず、そのまま新たな「開発」へと進む例も多い。その「開発」も、防災対策が無計画のまま進められると、再び次の災害で大きな被害を受けることになり、せっかくの開発も逆戻りしてしまう。防災面での国際協力で「予防」が重視されるようになったのは、図の左側を重視するということである。

3.2 社会の防災力向上支援の必要性

「予防」とは「社会の防災力」を向上させることである。防災力向上のためのアプローチを考えるモデルは研究者によって多様にあるが、本稿では、田中・高橋(2008)のモデルを使って説明したい。田中・高橋は、「災害マネジメントアプローチ」と「社会の脆弱性アプローチ」の2つのアプローチを相互補完的に取る必要があると述べている(田中・高橋2008:60-61)。

災害マネジメントアプローチは、防災・減

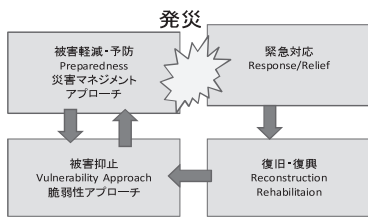


図1 防災サイクル

出所 筆者作成

災を直接的な目的としており、災害が発生した場合、いかに被害を最小限に抑えられるのか、そのための対策、対応を準備しておくことを意味する。つまり、救援活動や食料支援、医療支援の進め方や情報提供のあり方など、「災害に戦略的に対応すること」(田中・高橋2008)であり、災害に対する事前対策・備え(Preparedness)を進めることといえる。

一方、社会の脆弱性アプローチは、その社会の弱い部分を減らし、災害に強い社会を作ることを目指す。強いというのは物理的に堅強なという意味ではなく、むしろ被害を受けることを前提に、災害後の社会の回復力を高めることが重要になる。復旧・復興に直接的に必要な経済力に加え、政府の防災対策、開発計画、さらに社会全体の信頼感や地域社会の人間関係、あるいは防災文化にいたるまで、幅広い領域を視野に入れて検討することが求められる。災害に対する「脆弱性(Vulnerability)」を減らし「回復力(Resilience)」を高めておくのが目的である。

災害は「災害を誘因する外からの力(Hazard)」と「脆弱性(Vulnerability)」,そして「災害マネジメント能力(Capacity)」という3つの要素の組み合わせで表わされる。「Hazard」とは、地震や津波、台風など災害のきっかけとなる自然の力の大きさで、社会の脆弱な部分を襲う。そして被害を減らすには

災害マネジメント能力が求められる。方程式で表すと以下ようになる。

$$\text{Disaster} = \frac{\text{Hazard} \times \text{Vulnerability}}{\text{Capacity}}$$

(Ahmad, M. M. and Kumar, A. 2007)

途上国に災害の被害が集中する要因として、社会の防災力の弱さが指摘できる。2004年のインド洋津波災害で甚大な被害を被ったインド洋諸国も、災害に対する「Vulnerability」が大きく、しかも「Capacity」が低かったといえ、そのことが被害を拡大させてしまった原因とみられる。

災害が起きた場合、どう被害を減らすのか、外からの力(Hazard)は変えられないのならば、脆弱性を小さくするとともに、災害マネジメント能力の向上が求められる。兵庫行動枠組の優先行動にある「潜在的なリスク要因を軽減する」は脆弱性アプローチ、「効果的な応急対応のための事前準備を強化する」は災害マネジメントアプローチと言い換えることができるだろう。

3.3 日本の「総合的な防災対策」

防災対策では、国レベルから個人レベルまで総合的に、しかも連携して取り組むことが重要である。日本では、一般的に防災活動を担う主体を「公助」「共助」「自助」にわけ、

- ・「公助」は、国や地方自治体など、行政による対応。
- ・「共助」は、地域コミュニティや宗教組織など、「公」と「自」の間。行政のような公的なものではない。
- ・「自助」は、個人や家族など、一人ひとりが自分や家族の身を守る対応をとること。

1995年に起きた阪神淡路大震災では、兵庫県監察医の調査で、神戸市内の死者の92%が、

最初の揺れから14分以内に亡くなったとされている。消防の救出が早かったなら、自衛隊がもっと速やかに出動していたなら、という声が聞かれるが、実際には、多くの人は自分で自分を守るしかない状況だった。さらに倒壊した家屋から掘り起こされた3万5000人のうち2万7000人(77%)がレスキュー隊ではなく、市民に助けられた(目黒2005)。

このことは、脆弱性アプローチの視点で見ると、建物の耐震性を事前に高めておくことなど、ハード面での対策がない限り、人的被害の軽減は不可能だったことを示している(目黒2005)。

さらに、災害マネジメントの視点で見ると、市民や地域も防災の主體的なアクターであるべきだということである。災害時、国や地方自治体は、地域住民の生命、財産を守る責務があるが、いざという時「まず、自らの命を守り、助かったひとは地域で救援を必要とする人びとを助ける。そのような関係ができることで地域全体の防災力が向上する」のである(鍵屋2005:141)。

兵庫行動枠組の目標である「コミュニティレベルの防災意識の強化が強調され、一人ひとりが、地域が直面する災害リスクを把握し、災害への備え、災害時の行動を身につける」というのは、「公助」任せではなく、「共助」「自助」の取り組みを求めること意味する。

4. インド洋津波災害直後の防災分野の国際協力

ここまで、防災面での国際協力について理論的枠組みを紹介した。これに即して、インド洋津波災害後の国際協力を検討したい。

被災地には、世界中から公的機関、NGO、

あるいは個人から莫大な援助が寄せられた。国連のアナン事務総長(当時)が9億7700万ドルの緊急支援を呼びかけたのに対して、11億ドルを超える援助が表明された(林2007:8)。しかし、余りに各方面から支援の手が差しのべられたため、正確に援助の全体像をつかむのは難しく、総括的な研究は行われていない。佐藤(2007)は、援助が地元を引き起こした混乱に対してタイの人々が「第二の津波」と呼んでいたと紹介している。

国際支援事業も、前述した防災サイクルに対応して内容が変わる。発災直後は、「緊急援助」が求められる。その後、「復旧・復興のための支援」、そして次の災害に備えて「社会の防災力向上のための支援」という一連の流れである。被災直後の緊急援助の段階では、圧倒的な量と質の援助が寄せられたが、復旧・復興が進むにつれて援助供給国や機関は激減した。さらに長期的に支援を行っている国や国際機関に至っては限られ、しかも社会の防災力向上のために、実際に自国での経験を積んだ上で支援ができる能力があるという点、日本やアメリカなど、一部の国に限定される。

第3章では、まず、以前から災害時に行われてきた「緊急援助」、「復旧・復興支援」という防災サイクルのフェーズにおいて、今回の国際協力を考察する。

4.1 緊急援助の課題

国際支援の課題を防災サイクルのそれぞれのフェーズで、あるべき援助のポイントを整理したうえで、実際に行われた日本の援助を紹介し、最後に課題を提示したい。

4.1.1 緊急援助のポイント

災害は常に限られた地域に被害をもたらし、

災害によって社会のシステムが崩壊した被災地と、被害を受けたものの通常のシステムの下で社会活動が続く準被災地地域にわかれる。緊急援助とは、準被災地地域から被災地・被災者へ、物資、サービス、情報、人的支援などを提供することであり、災害対応は兵站(Logistics)と同じである(田中 2007:48-49)。

被災地で求められるモノやサービスは地域により異なり、また時間の経過とともに変化する。例えば、被災直後に必要な物は、“生きながらえるために”必要なものである。食料・水・薬・テント・衣料品、毛布・発電機、医療所の設営・清掃や瓦礫撤去のためのボランティアなどが考えられる。それが、時間の経過とともに、“生活をしていくために”必要なものへと変化する。仮設住宅・生活用品、ビジネスのための道具類、臨時の雇用創出、工場設営、現金や小規模金融などであるが、具体的な内容は、地域や復興の進み具合によって異なる。

初期の援助の成否は、なによりも被災地のニーズを正確に把握し、迅速に届けられるかにかかっている。そして時間が経ってからの援助は、公平と、優先順位にあわせた分配ができていのかどうか問われる。

4.1.2 日本の緊急援助

インド洋津波災害後の日本政府の緊急援助は大きく4点に集約される。(防災白書 2005)

- ・5億ドルの無償支援(国際機関経由、および二国間)
- ・国際緊急援助隊の派遣(救助・医療・専門家チーム)自衛隊の派遣
- ・NGOに対する支援活動、官民の支援物資リレー
- ・公的債務の支払い猶予

災害対応はロジスティックであることから、

援助物資を迅速かつ確実にとどけるため、その輸送手段が重要になってくる。日本は、JICAが管轄する物資の備蓄倉庫をマイアミ、シンガポール、フランクフルト、南アフリカに設置しており、一部は近くの備蓄倉庫から供出する用意はできている。それに日本からも物資が送られる。課題は、近くまで運ばれた物資を、どう被災者に届けるのかであるが、今回は消防のヘリコプターや自衛隊などが活用された。

自衛隊については、インド洋での任務を終えて、帰国途中の海上自衛艦艇3隻が、被災地で捜索・救助活動を実施したほか、航空自衛隊C-130輸送機一機がタイのウタパオ基地を拠点として援助物資の空輸を実施した。陸上自衛隊は医療・防疫活動、ワクチンの接種及びヘリコプターによる援助物資など輸送を実施した。海上自衛隊はエアクッション艇を使って重機などの輸送、および護衛艦艦載ヘリコプターによる援助物資などの輸送を行った(平和・安全保障研究所 2005:38-51)。

4.1.3 評価

沖田(2006)は、各国や国際機関、NGOなどが緊急援助物資や援助チームを派遣するにあたって、被災地が余りに広範囲であり、国連人道問題調整事務所を中心とした調整システムが十分に機能しきれなかった面もあったとの認識を示している(沖田:27)。そうしたことから現地のニーズを把握しないための「援助の需給ギャップ」(木股・田中・木村:2006)があったとの指摘も多く聞かれた。例えば、地震がおきたのが12月だったことから、現地では不必要な冬物衣料が北半球の先進国から大量に送られてきた。そのため、空港の機能が麻痺した。あるいは、インドネシアのアチュの人々が嫌うトマト味の魚の缶詰が

大量に送られてきて消費されず残ってしまった(同: 123-126)などはニーズを考えずに援助物資を送ったため、かえって迷惑になってしまった例だろう。基本的には現金を送り、ニーズに応じて現地で調達できるのが、最適な方法といえる。

医療チームの派遣先も、ニーズの把握に手間取り、速やかに決まらなかったが、診療が開始されると治療を求める長蛇の列ができた。派遣された救急救命士は、課題として、「救急医療」だけではなく、「災害医療」が求められると述べている。一般の救急と災害時の負傷ではタイプが異なるうえ、被災者の心のケアやクラッシュ症候群への対応も求められるという意味である(山下 2005: 43-46)。

ふたつとして同じ災害はなく、被災地の状況や被災者のニーズの把握は容易ではない。災害が起きてからではなく、むしろ事前に人脈を築き情報源を持つておくことが、いざという時のために必要だろう。

今回、「迅速に」援助を行うという点では、クリスマス休暇に入っていた欧米諸国に比べ、御用納め前の日本の反応は素早かった。当時、内閣府の参事官として日本の国際援助を取り仕切った西川智氏は、半月後に神戸で行われる国連防災世界会議の準備のため、日本の各機関の防災担当者が密接に連携を取っていたことも、直後から日本の援助がスムーズにいった理由として挙げている。

4.2 復旧・復興支援の課題

4.2.1 復旧・復興支援のポイント

緊急援助の段階が過ぎると、「復旧・復興」のフェーズに入る。この段階で以前と全く同じものを作るのか、あるいはレベルアップを図るのかで、将来被災する場合の被害の

受け方に影響を与える。兵庫行動枠組の目標の一つに示された「持続可能な開発」のために、「緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる」方向で、取り組む必要がある。

復旧・復興過程での大切な視点は二つある。ひとつは、英語でいう「Building Back Better」、つまり、被災前より、よい社会にしようということ。そしてもうひとつが「人間の復興」をめざす、つまり、被災者一人ひとりの生活の復興を目指そうということである。

復興は、「都市開発型」と「生活再生型」の復興に分けることができる(塩崎他 2007: 118)。都市開発型は、災害を契機にインフラ整備を進めたり、公共施設を建設したりするなどハード面での復興が重視される。一方、生活再生型は、被災者の住まい、暮らし(職業)そして何よりもコミュニティの再生などソフト面での復興を追及する。ひとことで「よりよい」といっても、どちらの立場をとるかで、復興に対する姿勢は全く違ってくる。阪神・淡路大震災の被災地では、「安全なまちづくり」の掛け声のもとで再開発事業や区画整理事業が行政主導で行われた一方で、市民からは「誰のためのまちづくりなのか」という声も多く寄せられた(神戸新聞 2005)。

阪神淡路大震災の後、新たに模索されてきたのは「生活再生型」の復興である(塩崎他 2007: 120)。震災による犠牲者6434人のうち、直接の犠牲者が5483人(兵庫県の発表)で、避難所での“孤独死”は数百人にのぼる。孤独死が相次いだ原因として「コミュニティの崩壊」が指摘された。被災前に住んでいた地域以外の見知らぬ土地にある仮設住宅での生活を余儀なくされたなかで、誰にも気づかれずに亡くなっていった。復興とはコミュニ

ティの再生過程でもある。

4.2.2 日本の復旧・復興支援

日本政府は、個人資産には援助しないという大方針のもと、住宅再建など個人に対する支援は行わない。インド洋沿岸の被災地に対しては、主に、学校や病院、警察署などの再建、道路や橋梁などインフラ、ライフラインの復旧・復興支援、経済インフラの復旧・整備や経済活動再開のための融資提供などを行った（防災白書 2006）。

そのほか、政府調査団や地震・津波の専門家を派遣し、支援にあたって状況を把握するため調査を実施した。復旧・復興は、方向性を定めてから行うことが重要だからである。世界各地における自然災害による被害の中には、過去の教訓が活かされず、くりかえし同じ地域が同様の被害にあう事例が多くみられる（World Bank 2006）。

こうした点にかんがみ、兵庫行動枠組を受けて、2005年5月、日本をはじめ、UNDP、ISDR、アジア防災センター、世界銀行、国際赤十字・赤新月社連盟などを核に「国際復興支援プラットフォーム」（IRP: International Recovery Platform）が兵庫県神戸市に設置された（ADRC 2005a）。IRPは復興のためのアドバイスや情報提供などを行っている。災害によって激甚な被害を被った地域を、「単に従前の状態に復旧するのではなく、長期的な視点に基づき、市街地構造や住宅形態のみならず社会経済を含めた地域の総合的な構造を抜本的に見直し、新しい市街地や地域の創出を図ること」（JICA 2003）が求められる。そのためには、他の地域や過去の経験に基づく知識・ノウハウの提供も重要な支援である。

4.2.3 評価

国連津波復興特使事務局（クリントン元米

大統領が特使）が2005年12月、災害から1年後に復興状況の評価を行った。それによると、全体として被災国政府の取り組みや国際機関、地元のNGOなどからの人道支援の役割が非常に大きく、仮設住宅の建設、学校、主要インフラに一定の成果が表れているとした。しかし、被災地により復興の進捗状況には大きな差があり、インドネシアでは、被災地域によっては復興の遅れもみられると報告した。今後、援助の効果をあげるための課題として、・各国政府、国際社会レベルでの調整が必要であること、・復興担当行政官の権限を保障するよう政府の強力なリーダーシップが求められること、・援助の透明性、アカウンタビリティを促進することなどをあげている（防災白書 2006）。

「援助の透明性」や「アカウンタビリティ」の持つ意味は、復興段階での「公平さ」である。つまり、物資に加え、人的資源（ボランティアなど）金銭（義捐金など）の配分の調整などの問題である。今回も多額の寄付金が寄せられたが、被災者の援助に対する不満が後を絶たない。不満の多くは行政による補償手続きの遅さ、機関ごとに異なる補償基準と相互調整の欠如、縁故にもとづく物資の恣意的な配分に向けられていたという（佐藤 2007）。復興後の社会の「Building Back Better」を目指す上でも、コミュニティの中での公平性の確保は重要である。

コミュニティの復興という観点では、被災から1年後の復興の進捗状況を報告した「Ache and Nias One Year After the Tsunami 2005」が興味深い。それによると、復興の主体として、地方政府については、復興計画で中心になるにはもともと能力に問題があるとされている。一方でコミュニティについては、

たとえリーダーが亡くなくても速やかに代わりのリーダーを中心に組織として機能していることを指摘し、復興マスター計画では、コミュニティ主体のアプローチ (CCD: Community Driven Approach) を打ち出した (Ache and Nias One year after the Tsunami 2005: 44-45)。

今回の災害は、被災地域が広大で復興の速度や形は地域差が大きい。1年後の復興の進捗の差は、国連がまとめた「Tsunami Thailand One Year Later」と前述の世界銀行の「Ache and Nias One Year After the Tsunami」を比較すると歴然である。タイでは1年後にはほとんど復興が終わっていたが、アチェではなお6万7500人がテントやバラックで生活していた。しかし、復興が進んだタイにおいても、国連は、コミュニティベースの「Building Back Better」のために解決すべきとして、「土地の所有権、住宅状況、貧困層、弱者層コミュニティの生活復興、外国人労働者の権利、子供と権利と長期間にわたる社会保護、地方のガバナンス強化とコミュニティの参加、環境の回復、コミュニティベースの防災予防」など多くの課題をあげている (UN 2006:10)。

5. 日本の防災面での国際協力の特殊性

前章では、主に「緊急援助」「復旧・復興支援」の国際協力について論じた。本章では、防災サイクルを一步進めて「社会の防災力向上」を目的に始まったJICAの案件の実際の事例を取り上げて、これまでの章で導出した効果的な防災対策の視点を分析枠組みとし、日本の協力の特徴や有効性を分析する。

これまでの国際支援は防災サイクルの右、

「緊急」, 「復旧・復興支援」が中心であった。支援内容も、例えば、国連機関でみると、UNOCHAは国際緊急援助の調整、UNDPは各国での緊急援助の調整、WFPは食糧支援、UNICEFは母子保健や栄養補給、UN-HABITATは住まいやシェルターの提供など、いわゆる縦割りである。それに対し、インド洋津波災害の後JICAが行った国際協力は、図2の右側の防災サイクルの四角で囲った部分を扱うもので、過去の災害経験から日本が得たノウハウに基づき、包括的なアプローチで「社会の防災力向上」を目指すものである。

事例として取り上げるJICAの活動は、2006年8月から2008年8月まで、タイで実施してきた「防災能力向上プロジェクト」で、タイ国の中央政府、地方行政、コミュニティレベルでの災害対応能力の向上を目標としている。日本は、インド洋津波災害の後、相手国の総合的な防災力を高めるための国際協力を、タイ、スリランカ、インドネシアで行っているが、タイのケースは最初のパイロットケースと位置づけられている上、すでに終了したことから事例案件として選択した。

筆者は、このプロジェクトについて現地でも2度調査を行った。一回目は、2007年9月バンコクとプーケット。二回目は、2007年11月バンコクとパーイ、プーケットで、活動の様子を視察した。また、タイとJICAそれぞれの関係者にインタビューを行い、プロジェクトを進める中で現状認識や課題などを聞きとり調査し、資料収集を行った。

5.1 中長期支援の背景事情

インド洋津波災害の教訓として、早期警戒システムがなかったことで被害が拡大したことが強調された。震源から遠く離れたタイ、

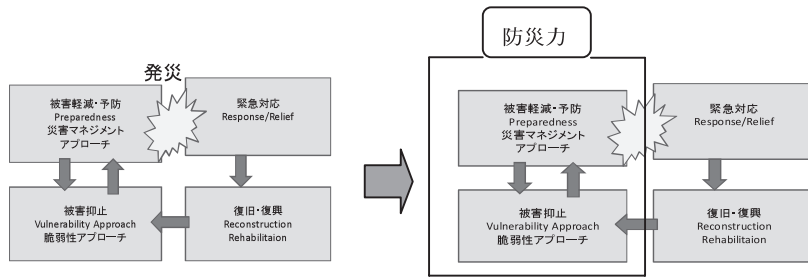


図2 社会の防災力

出所 筆者作成

スリランカ、インドなどで、地震発生から数時間たったにもかかわらず、避難を呼びかける警報がないまま、多くの人が津波に呑み込まれた。そこで、国連は、現在 UNESCO の政府間海洋学委員会 (IOC) を中心に、ISDR や世界気象機関と連携しつつ、インド洋津波警戒体制の構築にむけた活動を行っている。日本も協力しているこの動きは、中長期的な視点にたった防災力強化のための支援の一環として注目される。

早期警戒システムは、ハードの整備だけでは機能しない。国や行政による情報収集から警報の発令、そして、その後の住民の行動に至るまで、「公助」「共助」「自助」の総合的な防災力が求められる。例えば、

- 警報を出すための情報収集や分析、判定の精度はどうか。
- 警報をどう住民に届けるのか。マスメディア（筆者が取材した限り、マスメディアはその役割を果たすよう位置づけられていない）・寺院やモスクの鐘、警察による呼びかけなど、すでにあるものを有効に活用できるのか。
- 警報を受け取った住民は、本当に適切な行動をとれるのか、などが問われる。

5.2 インド洋津波災害前後のタイ政府の防災体制

タイ国において防災力強化が必要なのは、2004年の大津波の際、「津波が何か知らず、何も対策を取れなかった」（タイ災害軽減局：DDPM: Department of Disaster Prevention and Mitigation スポーン・ラタナナキン氏）からである。

タイ政府は、2002年市民防衛計画に基づいて、内務省内に災害予防から緊急対応まで責任を持つ DDPM を設立した。DDPM の元に、気象局、情報技術局、灌漑局、水利局など全防災機関を傘下に置いた。2004年10月には、人材教育を担当する防災アカデミーを設立するなど、津波災害以前から災害対策を始めていた。しかし、それらの機関は設立間もないこともあり、2004年のインド洋津波災害の際、それぞれの組織が有機的に機能できなかった (JICA 2007)。

その後、2005年5月、津波災害を契機に、災害の予警報を担当する「国家災害警報センター」を設立し、防災に対する組織体制の強化に努めている。警報センターは、タクシン元首相の公約として、アメリカ (USTDA, USAID, PDC) などの協力を得て、津波などに対する早期警報を出すために設けられた。

しかし、中央、地方政府、コミュニティレ

ベルにおける防災担当者や住民が、適切に災害に対応できる体制は十分に構築されていない。また、現在の災害への取り組みは、津波災害後の捜索・緊急援助といった対応に偏っており、タイ国内で頻繁に発生する洪水や土砂災害に対する災害予防や災害軽減の観点からの取り組みが不十分である (JICA 2007, WCDR 2006)。以上の事情を受けて、JICA による協力が実施されることになったのである。

5.3 分析の枠組み

事例を分析するにあたり、分析枠組みを下記の通り整理したい。IDNDR, ISDR を経て兵庫行動枠組みにいたる過程で注目されるようになった「コミュニティ防災」、社会の防災力向上のための「災害マネジメントアプローチと脆弱性アプローチ」、そして「継続性」という3つの観点を切り口に事例を分析する。

(1) コミュニティ防災の観点からの考察

防災対策はかつてハード中心、理工学系の技術を持って対応する考えが主流であったが、コミュニティを基盤にした防災力向上が強調されるようになった。兵庫行動枠組の戦略目標にも「コミュニティレベルの防災意識の強化が強調され、一人ひとりが、地域が直面する災害リスクを把握し、災害への備え、災害時の行動を身につける」という文言で盛り込まれた。JICA のプロジェクトの過程で、コミュニティがどう参加しているのか、調査する。

(2) 災害マネジメントアプローチと脆弱性アプローチからの考察

第3章で、社会の防災力向上には、脆弱性と災害マネジメントの2つのアプローチが必要であると述べた。兵庫行動枠組にも「潜在的なリスク要因の軽減、効果的な事前準備の

強化」がうたわれている。プロジェクトの活動内容との整合性を調査する。

(3) プロジェクトの継続性についての考察

国際協力のアプローチが「持続可能な人間開発」へとパラダイムがシフトした背景には、これまでの技術協力がドナー主導型で途上国自身のオーナーシップが十分に尊重されず、支援終了後の継続性がないという指摘がある。防災対策は、継続的な取り組みが不可欠である。JICA のプロジェクト終了後、現地で自発的に防災対策が継続されるのか、その可能性を探る。

5.4 事例「JICA/タイ国防災能力向上プロジェクト」

5.4.1 プロジェクトの概要

プロジェクトの目標

プロジェクトの全体目標は、「タイ国において、中央省庁、地方政府、コミュニティレベルにおける災害対応能力が向上する」(JICA 2007) ことであり、プロジェクト目標として2点を上げている。第1に、防災業務の中心的な機能を果たす政府機関としてとしてDDPMの防災行政能力を強化すること。第2に、中央、地方レベルにおける防災教育の向上および、地方レベルにおけるDDPM、教育省地方事務所の機能の強化を通じ、地方行政、コミュニティレベルの災害対応能力の向上をはかることである。具体的な成果として期待されたのは、以下の項目である。

- DDPM に災害及び災害対策についての情報が収集・蓄積されること。
- 地方政府を含む関係機関との連携の下、DDPM において、防災にかかる計画や制度、体制などが改定されること。
- DDPM 職員の防災行政能力が向上するこ

- と。
- ・パイロットプロジェクトサイトにおいて DDPM 県事務所の主導により地域防災計画が改定され、計画の一部が実施されること。
 - ・中央、地方レベルにおいて、学校防災教育が拡充されること。

日本側の協力

日本側の協力としては、関係分野ごとの専門家の派遣がある。今回は、防災行政や、ハザードマップ作り、コミュニティ活動、防災教育、日本で開発された防災訓練方法である図上訓練 (DIG: Disaster Imagination Game) などの専門家が派遣された。

また、防災に必要な機材の提供が行われた。

5.4.2 日本の防災協力の分析

(1) コミュニティ防災の観点からの考察

プロジェクトでは、本格的な活動を開始する前に、2006年8月から2007年3月までの半年間を準備に充てた。この期間に、JICA 専門家と現地カウンターパートがセットになって具体的な活動内容を決めていく。準備に半年間も当てたのは、日本側主導ではなく、現地の人たちの自主的な参加を求めるためであり、また、支援国のニーズと能力を的確に判断するためのキャパシティアセスメントを行うためである。JICA が活動内容を予め決めているわけではなく、現地の担当者と日常的にミーティングを開きながら、共同でプロジェクト計画を練り上げていった。

今回の JICA のケースでは、例えば、早期警報を出すハードとしての機能はアメリカ主導で「国家警報センター」がすでに設置されたので協力はしない。しかし、コミュニティ防災は、ドイツの援助実施機関 GTZ がすでに DDPM で講義を行い、教本や資料を提供し

ており、DDPM からは、当初「コミュニティ防災は分かっているから必要ない」と言われたが、机上の学習のみで終わっている様子から必要性を認め、JICA の活動に盛り込むことにした。同様にハザードマップ作りも「すでにあるから不必要」といわれたが、確認すると、それらは研究用のもので、住民の防災用としては実用的でないことが分かり、地域住民とともにハザードマップ作りを行うことにした (JICA 責任者 中村哲氏)。

また、この準備段階で、コミュニティレベルの防災協力を行うためのパイロット地区として3カ所の選定を行った。コミュニティとしての基準は、住民が共同して行動をとることができる範囲で、タンボン (行政村) 単位のこと、小学校の校区のこともある。パイロット地区の選定にあたっては、現地からの推薦、過去に災害経験があること、地元のやる気などが条件となった。選ばれたのは、以下の3カ所である。

- ・「プーケット・バーン・チャットチャイ地区 (Baan Tha Chat Chai)」。プーケット島北部にあり、津波の被害を受けた。
- ・「メーホンソン・パーイ地区 (Mae Hong Son, Pai District)」。タイ北部の山岳地帯にあり、地滑り、土砂災害の被災歴がある。
- ・「チュンボン・バーン・ノン・リエング地区 (Chumphorn, Baan Nong Rieng)」。タイ南部への玄関口にあり、二つの川の合流点で毎年洪水被害を受けている。

パイロット地区の選定で非常に重要な判断が行われている。プロジェクトの直接のきっかけは津波被害だったが、パイロット地区には、津波に加えて、土砂災害と洪水に対する被害が想定される地域を選んだ。タイの人にとって、より頻繁に起こる身近な災害だとい

う理由からである。他の援助機関が主に津波防災の支援に取り組んだのとは大きく異なる。

パイロット地区で、JICAは、まず地区のリーダーを探し、そのリーダーを核に地域で中心的な活動する人材を発掘し、活動を進めていく。おもなメンバーとしては、村長とDDPM地域職員、地域の教育省関係者、災害ボランティアチームなどである。ボランティアについては、JICAの活動と並行して、タイ政府のDDPMが、「One Tambon One Search and Rescue Team(一村一救助チーム)」の標語を掲げ、地域での災害ボランティア養成を行った。

兵庫行動枠組にある「一人ひとりが、地域が直面する災害リスクを把握し、災害への備え、災害時の行動を身につける」ために、特に重要な防災教育でも、この2年で進展が見られる。タイでは、もともと防災教育のための教材がなく、JICAの活動に教材開発が組み込まれた。教材開発では、日本の津波防災の教材をベースに、タイの教師に授業で使ってもらい、生徒の理解度や反応を見ながら、現地の実情に合うように変更していった。津波以外にも、土砂災害、洪水の副教本を作成し、タイ全土の学校に配布した。

教師の育成については、まず日本の専門家が現地の教師に教え方を教え、次にその教師がタイの子供たち相手に授業を行い、子供たちのフィードバックを受けて、子供たちがより理解しやすいように、改善していった。

子供たちが家に帰って家族に防災の大切さを話す。また、子供に加え地域住民も巻き込んで避難訓練を行う。こうしたことが、コミュニティ内で防災意識が高まるきっかけになると期待できる。

(2) 災害マネジメントアプローチと脆弱性アプローチからの考察

3章で述べたとおり、社会の防災力向上のためには、災害マネジメントアプローチと脆弱性アプローチの両面が必要である。

災害マネジメントアプローチは、災害が発生した場合、被害を最小限に抑えための対策、対応を準備しておくことを意味する。JICAが支援した防災対策は、パイロット地区ごとに異なるが、筆者が視察した中で、山岳地帯の川沿いにあり、川の増水による土砂災害に対する備えが必要なパーイでの主な活動内容は以下の通りである。

- ローカルレベルで警報を出す仕組みづくりを行った。「簡易アメダス」を地区のリーダー宅に設置し、時間雨量を監視する。雨量が増えると、川の上流ポイントに住む住人に連絡し、増水状況を確認してもらう。危険水位に達すれば、JICAの援助で町内に設置された拡声器とスピーカーを使い、地区の住民に避難を呼びかけるというものである。
- 避難場所を確保した。JICA 専門家が、地区のリーダーやDDPM 地域職員とともに地区内を回り、住民の避難場所と避難経路を確保した。
- 学校の児童と地区の住民で、避難訓練を行った。

こうしたアプローチが可能となるのは、被援助国に社会資本、ソーシャルキャピタルがあることが前提であるともいえる(三牧・藤倉2006)。ソーシャルキャピタルとは、コミュニティの中の「人々の間で醸成される社会的信頼、規範およびネットワーク」を指し、コミュニティ防災にとって「リスクを軽減し、これに対処できるようにする最も重要な要

素」(UNDP 2004)であるという。例えば、「簡易アメダス」の仕組みは、すでにタイ政府が、2006年8月から取り組んでいる Mr. Warning 制度を活用したものである。タイ政府は、災害見張り役として、全土で6500人を超える住民を Mr. Warning に指名している (ADRC 2005b)。つまり簡易アメダスの設置は Mr. Warning 制度の延長上にあるもので、その国のソーシャルキャピタルを使った「身の丈に相応した技術移入」(岡田 2006:158)といえる。

一方、社会の脆弱性アプローチは、社会の弱い部分を減らすことを意図する。インド洋津波災害では、タイ政府自体が機能しなかったことから、JICA の活動の柱に DDPM 改革が盛り込まれた。まず、タイ政府の中に、日本の内閣府の中央防災会議のように緊急時、省庁の壁を越えて災害対策に当たる仕組みを作ることが目標とされた。兵庫行動枠組の優先行動の中に「制度基盤を確保する」とあるのは、このことを意味する。

しかし、仕組みはできても、縦割り行政が激しいタイ政府内で実際に機能できるかどうかは別問題である。そこで、省庁の壁を取り除くために取り組んだのが、「防災白書の作成」である。防災白書は、世界で初めて1961年に日本で作られたもので、その国の防災政策の全体像を把握しなければ書けない。そのためには、教育省や、気象局、灌漑局、水利局など関係省庁に連絡をとって情報収集する必要がある。防災白書という政策の記録を残すだけでなく、作成過程で縦割り行政の壁を乗り越えるきっかけになるものと期待されている。

さらに、県レベルからタンボンにいたる地域防災計画のテンプレートも作られた。こう

した取り組みにより、タイ中央政府と DDPM 地域事務所や地域の防災関係者との連携が図られる。JICA の手法は、スリランカで数百ページにも及ぶ防災計画ロードマップを UNDP が用意してスリランカ政府に手渡した (UNDP 2006) のとは対象的である。実際に、タイの防災白書の作成を支援した JICA 専門家の中村哲氏は、「日本側で作成し、タイ側に完成版を渡すだけのほうがよほど楽」だというのが、防災白書を作成する過程に意義がある。

脆弱性アプローチでの対策として、建築物や橋、護岸工事などハード面も重要であるが、今回の JICA プロジェクトでは、ハード面での直接的な活動は組み入れられていない。

(3) プロジェクト継続の可能性

JICA のプロジェクトは2008年8月で終了した。タイ政府から、日本の支援に対し高い評価を受け、来年度以降も支援の継続の要請を受けた。JICA も今回のプロジェクトの成果を評価している。次の課題は、持続性と普及性である。

例えば、プーケットのチャットチャイ地区の小学校では、JICA の協力のもと、積極的に防災対策に取り組んでいたが、その中心的役割を担っていた校長が異動になった。JICA としては、今後も指導的立場で活躍してもらおうと、校長を日本に招待し、日本で防災研修を受けてもらった直後の突然の異動であった。新しい校長は、防災について、ほとんど知識がない。新校長は「教頭や、防災担当の理科の教師がいるので継続して取り組みたい」と筆者に意気込みを語っていたが、こうした異動が繰り返され、時間が経過しても確実に継続されるだけの定着度があるのか、現時点では判断がつかない。

社会の防災力向上に向けては、継続的な取

り組みが求められるのはいうまでもない。例えば、教材の開発について、JICAは日本の避難訓練の直訳で作った教材を元にその改良を試みた。しかし、いざという時の逃げる手段や所持品など日本の例がそのまま残るなど、現地の実情に合わない部分もあり(Kimura 2008)、さらなる改良の余地は十分にある。

また、普及性についても今後の課題である。確かに筆者が視察する限り、パイロット地区では、JICAの支援の効果が上がっていた。しかし、それはタイ全土でみれば極めて小さな点でしかない。パイロット地区での活動が面的に広がるのか、判断できない。

しかしながら、タイの防災関係者の意識の高まりを感じる前向きな兆候は見られる。JICAのプロジェクト終了にあたって2008年6月、DDPMを中心に11人のタイの防災関連職員が日本に研修に来た。JICAが招いたものだが、JICAが招待したのは3人のみで、ほかの5人はDDPMが費用を負担し、3人は自己負担で来たという。(JICA 専門家 中村哲氏)

JICAのタイでの防災プロジェクトは「持続可能な人間開発」を目指す「能力開発」(CD: Capacity Development)の手法で行われた。CDは、「先進国から途上国への知識・技術の単なる移転ではなく、途上国が目標を設定しそれを達成していく能力が強化されていくプロセス」(三輪2008:10-11)である。CDの手法は、現地の自主的、内発的な取り組みを期待して取られている手法であり、JICAの専門家はファシリテーター(側面支援者)である。JICAの支援終了後、現地の人の手で防災対策が継続されていくのかどうか、その成果はこれから試される。

5.4.3 JICAの国際協力手法に対する考察

JICAのプロジェクトは、CDの手法を用いながら、社会の防災力向上をめざすものである。JICAの活動内容は兵庫行動枠組に概ね合致し、そのアプローチも「持続可能な人間開発」に資するものと判断できる。その上で、今後同様の国際協力が増加するものと見られる中で、より効果的な支援となるよう課題を提示したい。

・援助の迅速さ

防災サイクルの中で、緊急支援、復旧・復興支援、そして防災力向上支援へ、より速やかに移ることが求められる。災害の記憶が新しく関心が高い中で防災力向上を図れば、現地の人の参加も求めやすい。JICAのプロジェクトは2006年8月、インド洋津波災害から1年9カ月後に始まり、被災地以外の人々の関心はすでに薄れていた。また、JICAの支援は他の援助機関との連携が少ないうえ、援助内容が重ならないようにしているための弊害もある。今回アメリカを中心に「国家災害警報センター」が設立された時点で、JICAは別の援助を検討することになる。他の援助機関が素早く行動すればするほど、JICAの活動は隙間を縫うようなことになってしまう危惧がある。

対照的なのが、アメリカを中心とした国際援助で設立された「タイ国家災害警報センター」である。災害から半年でハード面での整備を終え、2005年5月大々的に報道されて開所式が行われた。その後も津波を検知する海上ブイを設置するなどハード面での協力に加えて、警報センターを使って、地域住民を対象に大規模な避難訓練を行った(USAID/ASIA, PDC)。さらに、10年後、周辺国にも警報を出せる「地域警報センター」に

発展するような長期計画も提示した (Smith 2006)。タイ国家災害警報センターは確かに設備としては整っている。アジア各国の防災関係者が視察に訪れ注目されている。だが、実際に機能しているかという点必ずしもそうではない。津波警報を出す機会がタイにはほとんどない。センター長のスミス氏は、設備を維持するのは大変だとして、日本に力を貸してほしいと筆者に話していた。

途上国への技術協力に関しては、この災害警報センターのように大規模で先端的なテクノロジーを前提にしたシステムを移転しがちであるが、そのシステムを「持続的に支え、その国や地域の社会文化に馴染ませていく土壌と水やりの社会システムを欠いている(と)、けっきょく根付くことができず、立ち枯れてしまう」(岡田 2006:158) という恐れがつきまとう。

日本の国際協力に時間がかかるのには、いくつか原因がある。まず、国際支援は要請主義に基づくもので、タイ政府からの要請を受け初めて検討項目に上る。その後予算審議を経て、実際に活動が始まるのは、次の年度を待ってからになる。さらに JICA の CD 手法は、現地の主体的な参加を求めるため時間がかかる。

そうした事情があるにせよ、兵庫行動枠組にもあるように「緊急」「復旧・復興」段階から社会の防災力向上を視野に入れて取り組むことが必要で、予算面なども含めて、どう支援の迅速化を図れるのか、工夫が求められる。

・他の防災活動との幅広い連携

防災は、ハード面、ソフト面、理工系、社会システム系などが「切れ切れの対策」ではなく、統合された「丸ごとの防災(ネットワーク防災)」で捉えられなければならない(岡田

2006:136-140)。今回の JICA のプロジェクトは、ソフト面での支援が中心で、本格的なハード面での支援は含まれていない。防災には、護岸工事や建物の耐震補強などのハード面の対策が不可欠である。JICA (2008) には、「これまでの堤防やダムといったハード面での(支援方法に)代わり、最近主流になるのがコミュニティ防災」(JICA 2008: vii) とあるが、ハード面に「代わる」ものではなく、むしろ、これまでのハード面に「加えて」の協力である。

また、第4章で紹介したように、国連の津波1年後の報告書の中で、タイの「Building Back Better」のために解決すべきだとして、JICA の活動に含まれていない多くの課題があげられている。つまり、その国の防災力向上のためには、JICA の活動以外にも多角的に取り組むべき課題は多く、JICA のプロジェクトがそれ単独で実現できるものではない。災害後の緊急対応から復旧・復興と、災害マネジメントサイクルの過程で行われる、日本や他の国際的支援や、NGO や地元の人たちの自主的な、より災害に強い社会づくりを目指す一連の取り組みの中に位置づけるべきである。

・国際協力のアピール度について

援助のアピール度について考えたい。災害後の支援競争が「援助オリンピック」と表現されるように、国による援助は外交と表裏一体である。津田他(2001)は、アメリカの災害援助について、冷戦時は、共産主義国に対して同盟国を支援するという立場を鮮明にして行う政治的プロパガンダの一環に過ぎなかったと述べている。冷戦が終わり、現在は「人道的援助は国益であり、未来への投資と考えられている」(津田他 2001:222-223) と

いう。日本も国際協力の基本理念として人道的・道義的考慮と相互依存の認識の二点をあげている。相互依存関係とは、「いわばギブ・アンド・テイクの関係と考えられ」、「どの国にどれだけ援助するかは国際協力事業の問題は我が国の外交政策と密接に関連している」（友松・桂井 2006：4）という。

確かにアメリカに比べると、日本の社会の防災力向上の支援は地道で、成果がでるまでに時間がかかる。しかし、アピール度を尺度に支援の効果を図る前に、誰のため、どんな効果を期待しての援助なのか、理解する必要がある。

開発の概念は大きく変化し、援助のパラダイムも変化している。開発の主体は国家だけでなく、一人ひとりの人間であり、地域の共同体である。開発への住民の参加は不可欠である。また、援助の成果は効率よく目標を達成することではなく、住民が自主的な能力を身につける（エンパワーメント）過程にある。実際には、こうした理念が十分に実行に移されていない実情はあるが、パラダイムの変化に沿って防災面での支援を見ると、トップダウン型の援助ではなく、JICAのような、一人ひとりの人間や地域の共同体を主体にプロセスを大切にする援助のあり方が評価されるべきであるものとする。

6. 結論

本稿では、タイで行われてきたJICAの防災力向上のための国際協力を主な事例に、防災分野の開発援助を実施する際の課題や留意点について検討した。特に、中長期的、そして地域住民の視点に立っての支援の重要性を論じた。

本稿で、これまでの数多くの災害経験から日本が得た教訓として、「公助」「共助」「自助」すべてのレベルでの総合的な防災対策が何より必要であると繰り返し述べた。最後に改めて、今回のJICAのプロジェクトを総合的な防災対策に照らし合わせてみると、以下のよう

に合致する。

公助 行政レベルでの防災への取り組み。

- DDPMの能力向上支援（防災白書、防災計画の作成など）。
- 教育省への協力（防災教育プログラム作成、教員育成、教材開発など）。
- 防災ホームページおよび地域レベルでの防災対策テンプレートの作成。

共助 コミュニティレベルでの防災への取り組み。

- DDPM地域事務所への協力（防災ボランティア育成など）。
- 地域住民を対象とした防災避難訓練の実施。
- 警報をローカルレベルで出すため、簡易メダスやスピーカーなど機材の提供。

自助 一人ひとりの意識の向上

- 学校での防災教育（教師への指導、子供たちによるハザードマップ作り、図上訓練など）。

このように、JICAのタイでのプロジェクトは、コミュニティ防災の視点でも、社会の防災力向上アプローチの考察からも、そして総合的な防災対策の視点から見ても適切な活動が行われたものと判断できる。

スマトラ沖地震・インド洋大津波以降も、世界各地で災害は相次いで起きており、今後、防災面での国際協力はますます求められるだろう。現状では、災害が起きた後の緊急援助、復旧・復興支援という事後対応に終始しており、「社会の防災力向上」のための支援という、

防災サイクルを一步進めた支援はまだ始まったばかりである。しかし、JICAの防災面での国際協力は、今後も「社会の防災力向上」支援にシフトしていく方針である（永石他2005：63）。

防災分野で包括的な国際協力を行うノウハウと能力を持っている国は限られている。幾多の災害を経験し世界有数の防災に関する知識とノウハウを持つ日本にとって、防災は、今後とも、国際的にリーダーシップを発揮できる重要な分野である。

社会の防災力向上のための国際協力の効果があがるのか、また途上国の中で日本式の防災文化や支援の方法に対する評価が定着できるかどうか、今後を見定めなければならない。そうした不確定な要素はあるものの、今回のJICAの支援の手法は、ひとつのモデルケースとなりうるものと評価したい。

参考文献

- Ache and Nias One Year After the Tsunami: *The Recovery Effort and way Forward*, A Joint Report of BRR (Rehabilitation and Reconstruction Agency of Ache and Nias) and other international donors, December 2005.
- Ahmad, M.M. and Kumar, A. (edt). 2007. *More Sweat Less Blood: A Disaster Preparedness Manual*, Asian Institute of Technology, Thailand.
- ADRC. 2005a. *International Seminar on Post Disaster Recovery~ In support of the development of the International Recovery Platform (IRP)*; Asian Disaster Reduction Center.
- ADRC. 2005b. *Total Disaster Risk Management-Good Practices*; Asian Disaster Reduction Center.
- ADRC. 2006. *ADRC Member Country Profiles*; Asian Disaster Reduction Center.
- アジア防災センター. 2007a. 『自然災害データブック2006 分析と概観』.
- 林勲男(編). 2007. 「2004年インド洋地震津波災害被災地の現状と復興への課題」『国立民族学博

- 物館研究フォーラム』2007年12月.
- 平和・安全保障研究所(編)2005.『アジアの安全保障 2005-2006』朝雲新聞社刊.
- ISDR. 2007a. *Words Into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework*.
- ISDR. 2007b. *Guidelines: National Platforms for Disaster Risk Reduction*.
- JICA. 2003. 『防災と開発～社会の防災力の向上を目指して～』国際協力事業団 国際協力総合研修所.
- JICA. 2007. 『タイ国防災能力向上プロジェクト プロGRESSレポート』.
- JICA. 2008. 『キャパシティ・ディベロップメントの観点からのコミュニティ防災～コミュニティを主体とした災害対応能力の強化に向けて』独立行政法人 国際協力機構 国際協力総合研修所.
- 鍵屋一. 2005. 『“地域防災力”強化宣言 進化する自治体の震災対策』ぎょうせい.
- 木股文昭・田中重好・木村玲玖. 2006. 『超巨大地震がやってきた』時事通信社.
- Kimura, H. (2008) *How to Organize the Training Materials on Tsunami Disaster Mitigation System for Indian Ocean Countries based on the Japanese Experience*, Symposium on Giant Earthquakes and Tsunamis.
- 神戸新聞社(編)2005.『守れいのちを 阪神淡路大震災10年後の報告』神戸新聞総合出版センター.
- 目黒公郎. 2005. 『講義2 ほんとうの阪神・淡路大震災』.
http://www.toyotahome.co.jp/toyoie/meguro/hanshin_awazi/
- 三牧純子・藤倉良. 2006. 「国際協力における防災プロジェクト改善に関する研究 地域防災力向上要因に関する事例から」『国際開発研究』39-57.
- 三輪徳子. 2008. 「キャパシティ・ディベロップメントに向けた知識共有と協調の試み～国際共同研究『キャパシティ・ディベロップメントのための効果的な技術協力』を事例として」『国際協力研究』47号：10-22.
- 永石雅史・中山敦司・山崎愛. 2005. 「国連防災世界会議報告一途上国への防災協力におけるJICAの取り組み」『国際協力研究』41号58-68.
- 内閣府. 2005. 『防災白書平成17年度版』.
- 内閣府. 2006. 『防災白書平成18年度版』.
- 岡田憲夫. 2006. 『21世紀におけるアジア型防災

- 戦略を考える：パラダイム転換と日本の役割』。
 沖田陽介. 2006. 「国際緊急援助における UNO-
 CHA の援助調整と日本の取り組み 自然災害
 発災直後の緊急期対応を例に」『国際協力研究』
 43号：22-31.
- PDC. *The Pacific Disaster Center's Technical Assistance to the National Disaster Warning Center, Thailand*. <http://www.pdc.org/projects/ndwc/ndwc-profile.html>
- 佐藤仁. 2007. 「財は人を選ぶか：タイ津波被災地にみる希少財の配分と分配」『国際開発研究』16-1号：83-95.
- 塩崎賢明・西川榮一・出口俊一（編）. 2007. 『災害復興ガイド 日本と世界の経験に学ぶ』クリエイツかもがわ.
- Smith, Dharmasaroja. 2006. *Tsunami Early Warning Arrangement in Thailand: From Policy to Implementation*.
- 田中重好. 2007 「災害社会学のパーспекティブ」『災害社会人入門』大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明（編）弘文堂.
- 田中重好・高橋誠. 2008. 「コミュニティの消滅から再生へ」『2004年北部スマトラ地震調査報告』IV：60-72 名古屋大学環境学研究科.
- 友松篤信・桂井宏一郎（編）. 2006. 「国際協力論」古今書院.
- 津田守・田巻松雄（編）. 2001. 『自然災害と国際協力 フィリピン・ピナトゥポ大噴火と日本』新評論.
- UN country team, 2006. *Tsunami Thailand One Year Later: National Response and Contribution of International Partners*.
- USAID/ASIA. *With Massive Tsunami Drill, Thailand Seeks Good, and Bad, Results*. http://www.usaid.gov/rdma/articles/press_release_223.html
- UNDP. 2004. *Reducing Disaster Risk, Challenge for Development*.
- UNDP. 2006. *A Road Map For Disaster Risk Management, Toward a Safer Sri Lanka*.
- WCDR. 2006. 『WCDR タイ カントリーレポート』
- World Bank. 2006. *Hazards of Nature, Risks to Development; An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*.
- 山下亨（編）. 2005. 『災害救援新時代 心の救援・海外編』近代消防社.