

バングラデシュにおける
災害支援と
地域開発の最前線



2016 年度基幹研究

「アジア・アフリカにおけるハザードに対する『在来知』の可能性の研究—

人類学におけるマイクロ-マクロ系の連関 2」公開シンポジウム (2016 年 12 月 11 日)

基幹研究「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の可能性の探求

―人類学におけるミクロ・マクロ系の連関2―

二〇一六年度 公開シンポジウム

「バングラデシュにおける災害支援と地域開発の最前線」

日時 二〇一六年二月一日（日） 一五：〇〇～一八：三〇

場所 東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所

マルチメディア会議室三〇四

シンポジウム「 Bangladesh シンポジウム」における災害支援と地域開発の最前線」

第一部…災害支援と地域開発の課題

趣旨説明 外川 昌彦 (A A 研)

発表1 「地方自治体レベルの地域開発計画への災害リスク削減の主流化」

池田 恵子 (静岡大学)

発表2 「サイクロン常襲地域における被災後の復興課題に関する研究

— Bangladesh シンポジウムにおける定性調査をもとにした一考察—」

日下部 尚徳 (東京外国語大学)

第二部…NGOの活動現場からの報告

「全国的災害枠組とシヨランコロラユニオンの現実

— シャプラニールの活動現場から—」

大橋 正明 (聖心女子大学)

藤崎 文子 (特定非営利活動法人シャプラニール)

コメント

床呂 郁哉 (A A 研所員)

玉城 毅 (奈良県立大学)

高田 峰夫 (広島修道大学)

ディスカッション

基幹研究「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の
可能性の探求―人類学におけるミクロマクロ系の連関2」とは

第一部：災害支援と地域開発の課題

趣旨説明

外川 昌彦（A A 研）

本日は、ご多忙のところお越しいただきまして、誠にありがとうございます。

予定の時間となりましたので、シンポジウム「バン格拉デシユにおける災害支援と地域開発の最前線」を開催したいと思います。私は本日の司会を務めます、東京外大A A 研の外川昌彦と申します。よろしくお願い申し上げます。

初めに、シンポジウムの趣旨説明として、私の方から、簡単にお話しをさせていただければと思います。特に、今回のシンポジウムでは、なぜバン格拉デシユが取り上げられ、このような開発途上国での経験が、災害支援と地域開発の問題を考える際にどのような示唆を与えるのか、東京外国語大学A A 研での今回のシンポジウムの位置付けも含めて、お話ができればと思っています。

ひとつ目は、災害が地域社会に与えるインパクトについてですが、一九七〇年にバン格拉デシユを襲ったサイクロン（台風）は、推定で五〇万人もの犠牲者を生むことで、世界のサイクロン災害史上でも最悪の被害を引き起こしたことで知られています。その後、一九九一年のサイクロンでも、再び一四万人の犠牲者を出すことで、これまでの世界のサイクロン災害の歴史でも、そのワースト記録の一位と二位を、いまだにバン格拉デシユが占めているという状況になっています。

このことは、本日の二番目の報告者である東京外国語大学の日下部尚徳さんが資料の中でも詳しく報告をされていますが、高い人口密度の集落が広大な沖積平野に広がるバングラデシュでは、避難のできる高台が少ない沿海部での高潮被害などへの脆弱性の高さから、一度の被災で甚大な人的被害を生みやすく、ベンガル湾沿海部の人々を、長年にわたり苦しめてきました。

特に、一九七〇年のサイクロン災害では、当時はまだ統一パキスタンだった西パキスタン政府による東パキスタンの被災地への救援活動の遅れが目立ち、人的被害の拡大につながったとして、人々の間で怒りの声が高まりました。その直後の国会選挙では、東パキスタンのベンガル人が団結することで、シェイク・ムジブル・ラフマンが率いるアワミ連盟党が圧勝し、それが様々な経緯を経て、最終的には一九七一年三月に独立戦争が勃発、バングラデシュの独立をもたらしました。

ひとつの災害が、地域社会に様々なインパクトを与えて、時には国のあり方にも影響を与えることがあるという意味では、それは災害と社会との関係を考えてゆく上での、フィールドからのひとつの示唆的な事例になると思われ、また同時に、長年にわたり人々が災害に対し、多様な経験知を社会に蓄積しているという意味では、それは災害支援の問題を考えてゆく上でも、様々な示唆を与えるものと考えています。

この問題に関連して、もうひとつの点は、一九九一年のサイクロン災害をきっかけとした、地域開発と災害支援への新たな取り組みです。この時のサイクロン災害では、一四万人もの被害者を出すことで、国際社会でも大きく報道されました。当時の日本でも被災地の状況が様々に報道されたので、そのニュースを目にした方も多いと思います。

特に、開発支援に関わる様々な国際機関やNGO団体にとっては、既存の地域開発の在り方を改めるひとつの切っ掛けとなり、被災後の地域社会では、住民参加、マイクロクレジット

ト、草の根支援などのそれまでの地域開発の様々な取り組みの中に、災害支援の課題が組み込まれるようになりました。

この点については、本日の最初の報告者である静岡大学の池田恵子さんが、そのご報告の中で詳しく紹介されていますが、その後の国際機関やNGO団体による全国的な防災・減災への取り組みでは、ミレニアム開発目標や二〇〇五年に日本で採択された「兵庫行動枠組み」などを受けた、サイクロン・シエルターの設置や地域開発と連携したユニオン防災委員会などを通して、地方行政における「災害リスク削減」(DDR)の主流化が図られてゆきます。

その後、二〇〇七年には、一九九一年と同規模の「シドル」と呼ばれる大型サイクロンが発生し、バングラデシュでは大きな被害が予想されたのですが、一九九一年の被害と比べると、人的被害は四、二〇〇人程度という形で、その被害は最低限に抑えられました。その被災地の状況は様々に異なるので、単純な比較はできませんが、ハザードの規模に対して災害リスクが削減され、人的被害が最小限に抑えられた事例として、世界の防災・減災研究でも注目されました。

池田さんの報告では、ここから自然災害を物理的現象としての単なるハザードと捉えるのではなく、そのハザードに対処する社会の脆弱性や回復力という観点から、災害リスクを社会現象としてとらえるアプローチの重要性が指摘されます。池田さんの論文を引用すると、次のように指摘されています。「最大の要因は、教育や保健に関する基礎的社会的指標や貧困率の改善に代表される人間開発状況の向上が、ジェンダー格差の解消を伴いながら生じたことがリスク削減につながっていった。」

このような経緯から、世界のサイクロン災害史上でも最悪の記録を持つバングラデシュのフィールドが、逆に、池田さんの言葉をお借りすると、防災・減災研究の最前線のフィールドである「災害リスク削減」の観点から見ると、「世界でも先進国」として注目されている、

ということになる訳です。

この辺が、ちょうどA A研で取り組んでいる現代的な諸問題の解決にも資する、在来知としての民間伝承や宗教、ジェンダーなどの地域社会の多様な課題とも結び付いた、様々な問題提起を可能にするのではないかと考えているところです。

東京外国語大学A A研では、本年度から全所的なプロジェクトとして、「アジア・アフリカの現代的諸問題の解決に向けた新たな連携研究体制の構築」を開始し、本日のシンポジウムも、その一環となっています。

このプロジェクトは、文部科学省の書類では、「超域的・学際的な研究者コミュニティを創成し、現代的諸問題の解決に貢献する」とされ、特にA A研の基幹研究人類学班では、「アジア・アフリカにおけるハザードに対する『在来知』の可能性の探求」と題して、次のような目標を掲げています。

「グローバル化や近代化に伴い、各種の紛争、環境変動、人口変動、経済危機など、欧米中心的な理解では把握できないリスクやハザードが世界各地において進行し、人々の生活全体が脅威に晒されている状況にある。本基幹研究では、アジア・アフリカ各地に根付いたやり方Ⅱ『在来知』を、本基幹研究が『人類学をめぐるミクロ・マクロ系の連関』という主題の下で整備してきた理論的・方法的地平から捉えなおし、リスク・ハザードに対処する人類の知を統一的に構想することを目的とする。」

このような背景から、今回は、災害に関するシンポジウムを企画することになり、また、特にその中では、実際に現場の実務に関わる方の話も含めるようにということで、本日のプログラムが企画されました。

そこで、シンポジウムは二部構成とし、災害支援研究の最先端の研究者と多様な実績を持つ実務家を招くことで、第一部では、ただいま紹介をした池田さんと日下部さんからご報告

をいただき、第二部では、「NGOの活動現場からの報告」と題し、バンングラデシユでの長い実績を誇る日本の国際NGO団体のシャプラニールの活動を取り上げること、元代表理事で聖心女子大学の大橋正明さんと、現役の職員として活躍をされている藤崎文子さんからのご報告をお願いします。

シャプラニールは、日本の草分け的な国際NGO団体で、戦争で荒廃したバンングラデシユに、農業復興のボランティアとして派遣された日本人によって組織されました。現地のNGOと提携し、多角的で幅広く、ネパールやインドなども含めて活動するようになっていきます。これまで東京弁護士会人権賞、外務大臣特別表彰、毎日国際交流賞、朝日社会福祉賞、エクセレントNPO大賞などを受賞し、中学校や高校の教科書にも、日本のNGOの代表例として、その活動が紹介されています。そこで本日は、このシャプラニールの海外活動グループチーフとして、現場での指揮に当たられている藤崎さんには、その地域開発の現場に深く関わってこられた経験を通して、それが現在の防災・減災の課題と、どのように結び付けられ、また実践されているのか、現在のシャプラニールの活動の現場からの報告を通して、お話をいただく予定です。

また、聖心女子大学の大橋正明さんは、もともとシャプラニールの現地駐在員として活動をされ、バンングラデシユの現場で貧困対策に従事することで、そこから事務局長、そしてシャプラニールの代表理事になりました。その後、さまざまな国際協力団体での役職を歴任され、国際協力NGOセンター(JANIC)という、全国の約五〇〇あるNGO団体を取りまとめる組織の理事長にも就任されました。また、日本の政府開発援助(ODA)は約一〇年ごとに大綱の見直しが行われますが、前回の二〇一五年のODA大綱(開発協力大綱)の見直しでは、政府の有識者懇談会のメンバーとして、国際協力NGOの観点から大綱の見直しに関わるなど、地域を越えた幅広い活動をされています。

このように大橋さんは、バン格拉デシユでの経験が、国際協力の実践的な活動を通して地域を越えた幅広い知見を与えることで、分野を越えた多様な連携を進めるという、ひとつの優れた具体例を実践されているのではないかと思っています。そのNGOの現場での多様な活動から、全国的な防災への取り組みという政策レベルの問題まで、本日は、幅広い観点からお話をいただける予定です。

最後にコメンテーターの紹介を、させていただきます。

一人目のコメンテーター、床呂郁哉さんはAA研の所員であり、文化人類学がご専門です。フィリピンをフィールドとされ、そのフィールドを通して、越境や紛争、イスラームの問題など幅広い比較研究をされています。そのような見地から、本日は、学際的な関心という形でのコメントを頂ける予定です。

二人目のコメンテーター、奈良県立大学の玉城毅さんは、文化人類学がご専門で、沖縄を中心に親族や移民の問題を研究されており、ちょうど先月には、沖縄文化協会賞も受賞されています。特に最近は、「琉球列島と台湾における台風被害と復興過程に表れる人のつながりに関する比較研究」というテーマで、沖縄や台湾での台風の問題に関する科研を実施され、復興における社会関係資本の役割など、東アジアでの台風・サイクロン災害と復興の問題を取り上げておられます。そのような沖縄や台湾でのご経験を踏まえることで、本日は比較の観点から、様々なコメントをいただければと思います。

三人目のコメンテーターは、広島修道大学の高田峰夫さんです。バン格拉デシユ関係者では知らない人はいないという方で、長年にわたりバン格拉デシユをフィールドにされています。ムスリムのアイデンティティの問題、移民の問題等に取り組んでおられます。特に最近では、洪水やサイクロンなどの災害支援の問題にも取り組んでおられ、近著では、まさにシャブラニールの関係者に取材をした、NGOのフィールドでの活動の記録を検証する論考、「あ

るNGOワーカーの見たバングラデシュの『災害』、という論文を刊行されるなど、この分野についても精力的に研究を進めておられます。本日は、その長年のフィールドでのご経験を踏まえた観点から、コメントいただければと思っております。

以上、少し長くなりましたが、私からの趣旨説明とさせていただきます。

それでは早速、池田さんからよろしくお願いいたします。

発表1 「地方自治体レベルの地域開発計画への 災害リスク削減の主流化」

池田 恵子（静岡大学）

準備ができましたので始めたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

今日のお話ですが、「災害リスク削減」という言葉は、仙台防災枠組、その前の兵庫行動枠組のころから流通してきたのですが、私たちが日本で「災害リスク削減」という言葉を普通に使うかというと、そうでもありません。「防災」と言ってみたり「減災」と言ってみたり、似たような言葉がたくさんあります。

「仙台防災枠組」の「防災」の部分は、英語では“Disaster Risk Reduction”なので、ストレートに訳すならば「仙台災害リスク削減枠組」となるはずですが、「防災」と訳されていきます。「災害リスク削減とは一体何なのか」ということ自体が、共有されているわけではないのです。また、それを実践するときにも、共有された活動内容があるわけでもなく、どのようになれば災害リスクが削減されたと言えるのか、結果を評価するものもなかなか見えてこないのです。

今、国連では、そのような指標を作っていると聞いていますが、果たしてどのようなものなのか、私はまだ知りません。

今日は、兵庫行動枠組と仙台防災枠組などを参考に、災害リスク削減は一体どんなものとして紹介されているのか、まず国際的な枠組での説明を確認します。災害リスク削減に関しては、今、外川さんの説明にもありましたように、政策の上では、少なくともガバナンスのストラクチャーの上では、バン格拉デシユは先進国だと思えます。バン格拉デシユの実践が一体どうなっているのか、その成果や課題のようなものか、まだ判断するには時期尚早なの



だろうと思いますが、今の段階で見えているものをご説明していききたいと思います。

#2

少し自己紹介をさせていただきます。外川さんからご紹介いただいたように、一九九一年のサイクロンは、バングラデシュの災害の歴史の中では結構大きなイベントです。いまだにサイクロンの常襲地域に行きますと、サイクロンといえば直近の小さいサイクロンではなく、一九九一年のサイクロンのことを誰もが指すというような状況すら見られています。

当時、私は青年海外協力隊で、被災地ではない内陸におりました。この会場には、そのころ一緒にバングラデシュにいた方が何人もおられます。その後、一九九二年にJICAが避難所をつくるということで、避難所建設の事前調査団として、元協力隊員が十数名も集まって、日下部さんの報告に出てくるハティア島やチッタゴン周辺やシオンディープ島などを回って、被災状況の確認と、どこにシェルターを造ったらいいいのかについて調査しました。そのときに、成人女性の死亡率が男性の五倍くらい高いというデータが見つかって、そこからジェンダーや社会的な構成要素を考慮に入れなければ、シェルターだけ造っても何も改善しないのではないかと思いました。物心ついたと言いますか、そこから私の研究が始まったという状況です。

今、実は日本の防災のことにも関わっています。一九九二年に物心ついておきながら、阪神・淡路大震災では、何かやらなければいけないという気持ちにならなかったのはなぜだろうというの自分でもよく分かりません。東日本大震災が起こってからは、バングラデシュと同じような、女性と男性の被害の違いが、東北でも起こるのではないだろうか、そういうことをいったん考え始めると、私は根がずうずうしいので、多少のことがあっても眠れなくなったり食べられなくなったりはしないのですが、生まれて初めて眠れないという経験をし

ました。日本の災害のことで、何か自分もやらなければいけないのではないかと、変な焦りのようなものがありました。

それで、被災地の支援、復興の支援をなさる方々の活動の中に、性別、多様性の視点を入れていただきたいということで、今スライドに映っているような教材を作ったり、グッド・プラクティスの事例集を作ってみたり、自治体の職員に研修プログラムを作ったりしました。今話を聞いていただく機会が一番多いのは、自主防災会の男性たちです。今日お話しするバン格拉デシユの地域防災の防災委員会に当たるのが、日本では自主防災会です。日本の自主防災会の場合、主力メンバーのほとんどが退職した世代の男性です。六〇代では若いと言われ、大体七〇代中ごろの人が会長で頑張っていて、八〇代九〇代の人たちを助けるという「老老防災」が日本の現実です。

そのような人たちに対して、ジェンダーの話をしています。日本の地域防災に関わらせていただいたことが、私にとっては、今からお話しするバン格拉デシユのリスク削減についてより深く理解する大変良いきっかけになったと思っています。

#3

前置きが少し長くなってしまいましたが、最初に「災害リスク削減」の概念から確認していききたいと思います。「災害リスク削減 (Disaster Risk Reduction)」という言葉は、二〇〇五年に神戸の防災会議で採択された兵庫行動枠組で打ち出され、仙台防災枠組の中でも基本的な概念として使われています。

確認しますと、災害リスク削減とは「防災・災害予防・減災（警報、ハザードマップや防災計画の作成、住民防災組織、耐震補強など）と呼ばれる狭義の災害分野での制度や技術の導入・整備にとどまらず、あらゆる政策・事業に災害リスクを削減する視点や方策を取り入

#2

れること」だと述べられています。つまり、一般的に言う狭い意味での防災を超えて、全ての開発セクターに、全てのレベルの地方自治、中央から末端に至るまでの開発の中に、災害のリスクを増やさない、できれば減らすという発想を取り入れていくことが、「災害リスク削減」なのだと明確に打ち出されています。

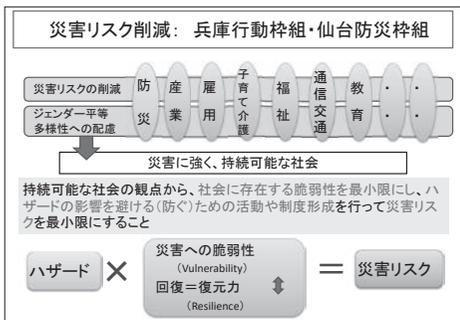
そのためには、まずリスクを知らなければなりません。それから、リスクに遭ったときに弱い人たちが誰か、分かっているなければなりません。本当に幅の広い話で、それぞれの開発セクターの中で、例えば農業であればどのような部分が災害に弱いのかというような分析ができていなければ無理な話です。

ですから、「災害リスク削減」というのは、いわゆる主流化アプローチです。今あるもののあらゆるところに災害リスクを削減する発想を入れ込んでいこうという発想で、これは非常に心もとないというか、簡単に消えてしまうようなものではないかという気がしています。

ただし、仙台防災枠組は非常にしつかりとこの考え方を打ち出しています。「期待される成果と目標」では、災害リスクを本質的に削減しようとするなら、人とその健康と生計に焦点を当てた発想を普及するべきだと述べています。つまり、狭い意味での防災分野だけではなく、保健衛生や生活に関わる全ての分野で、排除や貧困などの状況を改善していかないと「災害リスク削減」にはならないということです。「社会や環境に潜む災害リスク要因」、つまり自然界がもたらすハザードではなく、社会や私たちの暮らしの中に日常にあるリスクを適切に把握して、その削減に優先的に取り組んでいくべきであると強調されています。

4

これを私なりに解釈して図式化すると、防災分野だけではなく、あらゆる分野の中に「災



4

害リスクの削減」と並んで、「ジェンダー多様性」、つまり特に排除されがちな人々への配慮があつて、それで災害に強く持続可能な社会になっていくのだということです。

#5

恐らく日下部さんがご説明なさるのではないかと思うのですが、災害リスク削減は脆弱性論に基づいた発想です。社会の中で、災害が起こったときに被害に遭いやすい、人よりも多くの被害を受けやすい、または復興するのに時間がかかりやすい、すなわち脆弱な特徴を備えた集団もしくは地域や国にハザードが重なったときに、初めてそれが災害リスクになります。ハザードだけでなく、社会の在り方、不平等や制度的な問題などに注目しなければならぬというのが、災害リスク削減の発想です。

#6

日本国内でも、国際協力でも、このような災害のサイクルの図を、皆さんはよくご覧になるのではないかと思います。災害が起こって、応急対応で避難生活に入り、救援や消火や救護が行われて、支援物資が配布されて、復旧・復興に至って、それから減災、建物の耐震化を見直したり、警報伝達の改善をしたりして、次の災害に備える防災訓練をやったり、備蓄物資を備えたりというサイクルは、よく使われており、これにのっとって防災のプログラムが作られることが多いです。

ところが、日常の社会の在り方を問う場面が、この図にはないのです。ハザードへの対応であり、ハザードが襲ったときどうしようかという発想であつて、この図に基づけば、日常の社会の中での不平等や、脆弱な人々をつくり出す仕組みに働き掛けるという発想には、なかなかありません。もちろん、福祉・雇用・産業・土地利用の見直しなどによって見ていく



#6

ことはできるのですが、本質的なところに迫っていくことは、この図ではなかなか難しいのです。

#7

これは、同じことを別なふうに書いてみた図です。日本の災害リスク管理の発想では「ハザードの管理・対応」が中心であって、災害リスクとは即ちハザードのリスクです。それをいかに防止するか、もしくは軽減するのかに力点があります。防止するときに、構造的な方法と非構造的な方法がありますが、それでもリスクは残ってしまうので、リスクの移転として保険などがあります。

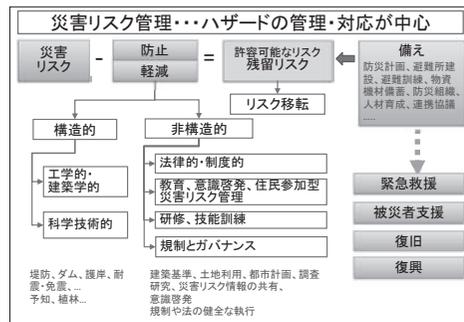
それでも災害の被害が出てしまったときのために備えて、緊急救援や被災者の支援や、復旧・復興のプログラムを考えておく。このようなハザード中心の考え方がまだまだ主流で、「災害リスク削減」という最初に申し上げたような考え方は、マイノリティなのかと思います。

#8

ここまで、「災害リスク削減」の話をしました。ここからはバングラデシュの状況に入っていきます。

まず、「災害リスク削減」政策に関して、少なくともガバナンスの構造をつくっていることに関しては、バングラデシュは先進国です。法律や、災害リスク削減の発想を地域開発の中に取り入れていくための分析の方法なども、制度化されています。

バングラデシュ政府の防災に関する文献を読んでいると、住民参加によるリスクの特定、リスク削減計画の策定に基づき、事業が実施されていると、さらっと書いてあります。マク



#7

口的なセクターの政策などでも、「わが国はもはや一五の省庁で災害リスク削減を主流化した」というようなことが、ぽつと出てきたりします。実践との間にはギャップがあると思うのですが、制度としてはほぼ最新のものを取り入れていきます。

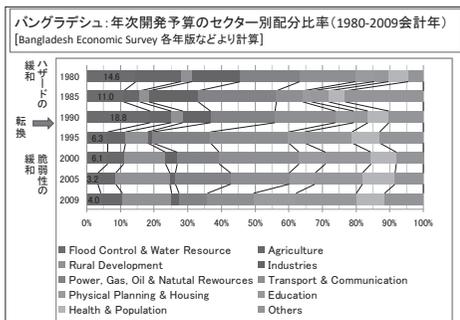
災害リスク削減を目的とした地域開発計画の策定は一体、現場でどのように行われているのか。マニユアルのようなものはネット上でも多く公開されていて、コミュニティ・リスク・アセスメントや、DRRを念頭に置いたプランニングの手法などが、英語とベンガル語の両方ですぐにダウンロードできます。では現場での実践はどうかということが、すごく気になるわけです。

私が一九九二年に目の当たりにして愕然とした、女性の死亡率が男性の五倍だったという状況からもわかる通り、ジェンダーだけに限らず、障害の有無、宗教的な違いなどが被害に影響を与えています。実際のところ、これらの属性がどのように取り入れられているか。マニユアルを見れば、そのあたりはしっかりと手当てされているように書いてあります。

少し時期尚早かとも思うのですが、このような事業が導入された結果、地域開発には、一体どのような変化が見られているか、実施上どのような課題があるのか。さらにマクロ的な話だと、防災以外のセクターの開発政策に災害リスク削減を主流化するのは、具体的に何をすることなのか。政策と手法だけを見ますと、本当に何でもそろっている国のように見えます。

#9

このような状況の中で、少し話がそれてしまうかもしれませんが、予算配分が大事だと思っています。年次計画のセクター別配分比率を、全部足して、計算して分けてみました。これを一九八〇年から二〇〇九年まで見てみると、非常に興味深いことが分かります。



#9

一九八〇年代から一九九〇年までは、Flood Control & Water Resource が予算の非常に多くの部分を占めています。これは洪水対策だけではなく、この時代までは緑の革命というか、水の管理が農業の高収量品種の導入とセットだったはずなので、恐らく洪水対策だけの名目ではないのですが、それにしてもまさにハザードアプローチが取られていたということが分かります。ハザードを緩和するための堤防・水門などが非常にお金を掛けて造られていた時代であって、この時代には、教育セクターと保健セクターを足しても Flood Control に及ばないのです。

一九九〇年という年は、開発や国際協力に関わる者にとっては本当に一つの転換点だったと思います。それを境に、ハザード対応にお金を掛ける時代は終わって、教育・保健衛生の比率が逆転していきます。もちろん、この時代に「国際防災の一〇年」が国連であって、その影響を受けているのかもしれませんが、バングラデシュ固有の事情として、ちょうどこのころエルシャド政権が倒れて軍政が終わり、国際協力の場では万人のための教育、人間開発が出てきたなど、いろいろ重なっているのだと思います。D R R に力を入れるようになったということは、このような予算の統計を見ても裏付けがあるのではないかと思えます。ハザード中心で、堤防で対応するのではなく、災害リスク削減で社会の在り方自体を変えていくのだと。貧困対策、保健、医療、教育という人間開発の要素のところに、お金の使い方を変えていったのだということの裏付けが取れるのではないかと思えます。

#10

もう一つ、D R R が提唱される少し前から、防災委員会という日本の自主防災組織に当たる組織が、いろいろなプロジェクトでつくられるようになりました。私がある村で調査をしたときには、一つの村の中に防災委員会が三つも四つもあって、それにプラスして政府が



#10

やっているユニオンが母体になっている防災委員会もあって、委員が重複していたりして、混乱状態でした。このような組織が発達していて、地域によつては非常にいい活動をしています。名目しかないところもちろんあるのですが、きちんとハザードマップを自分たちで作って、リスクアセスメントをして、それで避難計画を作ったり、シェルターがあるところはシェルトアの補修計画などを持っていきます。そのようなことを住民参加型でやるという土壌があったと思います。

#11

その中で、ステークホルダーとして有力者の男性だけではなく、障害者・女性、土地なしの貧困層などの意見も取り込んでいくことが、理念としてはしっかりと示されています。そのような土壌があったところに、今度は災害リスク削減を、地域開発のプランニングの中に入れていこうというようなことが始まっていったわけです。

#12

ここから先は、ちょうど一年前に藤崎さんなどの協力を得まして、現地で調査した結果から、実際にDRRを念頭に置いた地域開発のプランニングを、三日間張り付いて見せてもらいましたので、そのプランニングプロセスの紹介をしたいと思います。

そしてもう一つ、マクロな政策の中にどのようにしてDRRの発想を入れているのかということも同じ時期に調査しましたので、その説明をしたいと思います。

地域開発へのDRR統合に関してインタビューした相手は、大橋さんの報告の中で説明が出てくるNARRIコンソーシアム、CDMP、DeSHARIコンソーシアムなどに属する団体です。ここでの説明は省かせていただきたいと思います。大橋さん、よろしくお願

ます。

#13

これは私がDRRを念頭に置いた地域開発のプランニングを見せてもらった場所で、ガジプールの町の近くです。ちょうど、リスクアセスメントから、地域開発のためのプランニングまでを三日間でやるワークショップが滞在中にありました。まず、このプランニングをどのようにやるのかということを担当者の事務所でインタビューして、それから現場を見学させていただきました。

このような地域の防災組織、この場合は都市ですのでコミュニティのワード(Ward) 防災委員会 (Ward Disaster Management Committee : WDMC) ですが、その人たちがリスクアセスメントから始めてプランニングをやります。担当していたのがNARRIコンソーシアムで、このときはOxfamの人やConcern Worldwideの方々に事務所ですまずお話を聞きしました。

このようなプランニングのモデルが導入されるようになった理由は何なのか。それは、防災をやる団体があまりにも多過ぎて、別々に独自の手法でリスク査定や地域開発の立案をしている。彼らの言葉を使いますと「ハーモナイゼーション」と言うのですけれど、少し調整して、一つの村にいろいろな団体が入って、いろいろな手法でリスク査定とプランニングをしている混乱した状況を解消しなければならぬ。実際に、これだけ多くの防災委員会ができたのに被害が出続けている。避難訓練をしたり、シエルトアの管理をしたりとハザードに備えるというだけでは被害は防げないので、地域の開発プランの中自体に、災害のリスクを減らしていくという発想を入れていく必要があるのだと。

先ほど紹介した、コミュニティリスク査定や、リスク削減の住民参加型のワークショップ



災害リスク削減計画作成ワークショップが行われた町。この町では、取り組むべきリスクとして火事、ごみ処理、排水不良などが取り上げられた(バンングラデシユ、ガジプールの市。二〇一六年一月、報告者撮影)

は二〇〇五年ぐらいから導入されているのですが、このプロセスに対しても検討がなされたようです。私も思ったのですが、フルでやりますと一週間ぐらいかかるのです。忙しい村の人たちが一週間ずつと張り付いて協力するのかわかというところで、少し簡略化して、もう少し普及可能なようにしなければならぬということ、二三日間に短縮できるような形で導入したものだという説明でした。

#14

調査地ですが、ガジプール市の通称エルシャドナガルという本当に密集した場所です。ここに住んでいる人たちは、シャリアトプル郡から河川侵食で被害を受けて移住してきた人たちが約八割を占めています。ガジプール市やダツカ北部へ通勤する労働者が多い町です。朝早く着いたのですが、非常に密集した家々から狭い通路に人が通勤するために出てきて、人の渋滞が起こっているのです。スラムの外に出るのに一苦労するというイメージの場所です。

ここで、三二名で結成されているワード防災委員会のうち、一三人が三日間ずつと来て、うち六名が女性だったのですが、それで地域開発のプランニングまでやりました。実際にファシリテーションを行っていたのはIslamic ReliefというNGOの職員でした。

#15

何をやったかということですが、一日目、午前中はIslamic Reliefのファシリテーターが「災害リスク削減とは何か」という講義をしていました。非常に分かりやすく説明していて、うまかったです。それからワード防災委員会の役割は何かということをやって、午前中は講義でした。

午後からグループに分かれて、防災町歩きをやり、リスクと、災害が起きたときの被害状況はどうかというのを、人々に聞いて回ります。冒頭の写真は防災町歩きをしている人たちです。私もこのグループに入れてもらって、グループは四つぐらいに分かれて地域を分担して、「この辺は、水はどのぐらい来ますか」「何日ぐらい冠水しますか」などと聞いて回ります。

帰ってきて、それぞれのような場所にどのようなリスクがあり、資源もあるので、井戸やクリニックがどこにあるかなどを報告して、四九ワードとこの地域の状況を把握します。

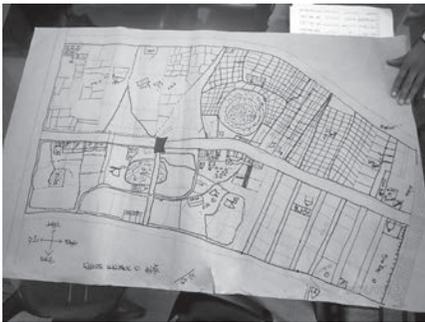
それを基にして、二日目には、特定の集団への聞き取りをやっていきます。以前の一週間かかるリスク査定では、ステークホルダーのグループを分けて別々にミーティングをやっていったのですが、今はもう、貧困層ミーティング、女性ミーティング、障害者ミーティングなどはやらないのです。その代わりに、ごく簡単なフォーカス・グループ・ディスカッションをします。ワードの防災委員会のメンバーがそれぞれの人々のところに赴いて行って、ごく簡単に聞き取りをやっていきます。

このコミュニティにはガロの人たちがいて、ガロのコミュニティに「何か、特に困ったことはありますか」とか、ヒジュラの人たちも何人かいて、ヒジュラの人たちに「災害時はどうですか」と言うと、「災害時はほとんど稼ぎにならなくてね」というような話を「それはそうだろうな」と思いながら聞いて、帰ってくるのです。それをリスク査定の中に付け足していく感じですね。ヒジュラというのはトランスジェンダーの人たちのことです。

二日目の午後には、ワード全体のリスクと資源を全部まとめて、地図上に落とし、どのようなリスクが重要なのかというリスクの順位付けをしていきます。

三日目に、リスクの順位が高いものだけに限って、このリスクをどのように削減してい

リスク削減の計画を作成する防災委員会のメンバーたち（バングラデッシュ、ガジプール市。二〇一六年一月、報告者撮影）



ばいいかという案を出していくことで、三日間が過ぎていきます。

三日目が終わったところで、次の一週間までの間に、ワード防災委員会の中に、必ずワー
ド議会の書記が入っているのですが、この人が中心になって報告書をまとめます。

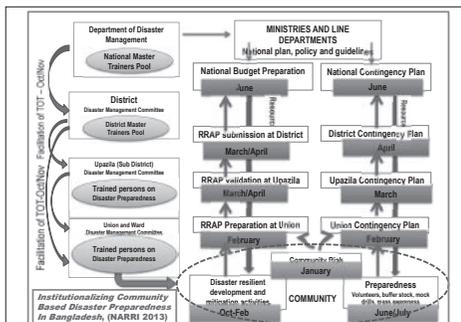
報告書は、ダウンロードできるものがたくさんあり、見ていると面白いというか、形式化
されているので、慣れてくると「これはどこからのコピーではないか」というところもあ
るのですが、それでも地域の特徴が割と把握できるようになっています。

報告書ができると、住民に対して「うちの地区のリスクはこうだったよ。だから、こうい
うふうにリスクを削減することにしたよ」という解説をする会が持たれます。私はそのとき
は行けなかったのですが、一体どのように説明したのか、誰が来たのか、実際にやったのかとい
うことは把握していません。

この報告書は、一部はワードで保管します。もう一部は支援しているNGOが持ちます。
もう一部はワードの上にある市の公社 (Municipality) もしくは City Corporation) が持ちます。
最後に Ministry of Planning の方にも一部行きます。これはどのような意味かというと、こ
の地区において開発事業をしようとする団体は、ERD (External Resources Division) を通
して入ってきますので、そこで事業地の災害リスクが分かるということを意味しています。
つまり、どのような団体が入ってきて支援するにしても、その地区のリスクの状況を把握で
きるということです。

16

これは NARRI コンソーシアムが持っている一連のプランニングをモデル化したものです
けれど、一番左はプランニングのファシリテーションができる人の養成です。本当なら、防
災省の本部からディストリクト、ウボジラ、ユニオン&ワードというように来て、行政の職



16

員がファシリテーションできるように訓練を課して、実践するようになっていっています。けれども、実際には、そのようなことができようかという雰囲気だと思えます。このガジプールの場合は、ほとんどNGOの人がファシリテーションをしていて、役人らしい人はいませんでした。

ここが先進国と言われるゆえんかと思うのですが、ワード防災委員会で、ご紹介したようなリスク査定から、プランニングまでを行うのですけれども、日本の場合は contingency plan しかないのです。地方自治体の防災計画としては、災害リスク削減計画は今の日本にはありません。「国土強靱化計画」を皆さんは聞いたことがありますか。すごい名前ですが、これが該当するかもしれないのですけれども、ほぼインフラの話しかしません。

すごいのは、contingency plan つまり避難計画などと、リスク削減プランの両方を作るということです。これを下から積み上げていって、ワードのものが、都市の場合は Municipality に行き、そしてウポジラに行き、ディストリクトに行くというようにして、情報が上に集積されていって、それに応じて、災害リスクに応じた予算配分をするということなのですがモデルとしては想定されています。

#17

少し具体的な話をします。ガジプールの市第四九ワードでは、取り組むべきリスクとして一番は火事、二番はごみ処理、三番は排水不良、以下はご覧になっていただきたいのですが、このようなリスクが特定されまして、一から三までに關してのみ、RRAP (Risk Reduction Action Plan) を作っています。

例えば排水不良に關しては、「①新しい排水路の設置」「②壊れた排水路の修理工事」「③排水路の柵の設置」、このようなことが案として出され、それは無理だとか、やっても仕方

がないなどの議論をしながら決まっています。

排水路は本当にごみが詰まっています、これでは冠水するだろうという感じでした。ワードの防災委員会の人たちは三日間、お給料も何もなく、ほぼ手弁当で議論するために出てきているのです。三日間、溝を掃除したら、この問題は解決するのではないだろうかと思ったのですが、「あなたたちは議論のためには出てくるのに、なぜ溝さらいには出ないの」「それは行政の仕事だから、溝さらいする職員がいるんだよ」という返事でした。

#18

フォーカス・グループ・ディスカッションを、ガロやヒジュラの方ともやりました。

#19

では、これをどのように予算化するのかということですが、予算措置がありません。非常によくできた計画には予算が付きません。全てに付くわけではありません。私は都市部のRRAPのリストをもらいそこねて、なぜか農村部のものだけが手に入っているのですが、地域開発のプランニングで出されてきたリスク削減計画の中で、これはと思うようなものにお金が付いていって、事業化されることになっています。

#20

参加型DRR計画の成果について、考えてみます。

一つは **risk informed plan** であるということだと思います。同じような道路建設であっても、リスクが認識されているので、道路の高さが見直されるなどして、プランニングのプロセス導入以前の事業とは同じものではないということです。

そして、透明性やガバナンスの改善ということ、ユニオンやワードもきちんと関わっているのですけれども、これまでは村の有力者が好き勝手にすることがありました。しかし、今は防災委員会が関わって計画するので、関心があるのです。ユニオン議長などが好き勝手に計画するようなことは、だんだんできにくくなってきています。

そして、ユニオンから上がってくる事業を取りまとめ、ウポジラや県が予算を配分します。以前は、災害リスクの高さが、予算配分の考慮項目になることはあまりありませんでしたが、それが可能になってきたということです。

私は愚かながら先入観がありまして、住民のリスク査定は技術的に問題がないのかということ、を質問してみたのですが、NGOやウポジラのエンジニアも関与するので、住民が出してきた計画があまりにも突拍子のないものであれば、その時点ではねられるので、問題がないということでした。

それから、これはまさに今回の調査プロジェクトのテーマでもある在来知だろうと思うのですが、地域の状況というのは、やはり長年そこに住んで状況を理解している人の方がよく知っているものであって、そのような人たちのプランニングであるから、問題ないと理解しているという話でした。

#21

課題は、リスク削減計画に上がってくるものというのは、幾つかのプランの報告書を読んでも、インフラ整備が非常に多いのです。所詮はインフラになってしまう。貧困対策や、女性のエンパワーメント、ヒジユラの人たちの課題などが、実際に計画の中に選ばれることはあまりないのです。

なぜかという、一つの理由は、ユニオンやワードが舞台となる開発は、長い間インフラ

開発だけで、畜産・農業・福祉系の事業は、だんだんウポジラからユニオンへ降りてきてはいるものの、まだユニオンレベルの仕事としての経験の蓄積がないこと、それからインフラ開発以外の選択肢について住民があまり知らないということです。

もう一つは、住民参加型でやると、どうしてもみんなにメリットがあるものが選ばれやすく、被害が特に大きい特定の集団の課題は、いかにその人たちが最初に犠牲になって、ほとんどの被害はその人たちに集中していたとしても、取り上げにくいという、参加型であるが故の課題があるのではないかと思います。

#22

少し時間がなくなってきましたので、マクロな開発の話は、一言で言ってしまうと実態はありませんでしたということなので、割愛してもよろしいでしょうか。

#29

まとめに入りますが、「地域開発への災害リスク削減の主流化」といったときに、幾つかの展望、これから一体どこを見ていけばいいのかということをお話しします。

一つは、ワードやユニオンを中心とした防災委員会。地域離れ、高齢化が進んでいる自治会・町内会だけに依存している日本の組織より、よほど多様な人が参加していて、まだまだ見込みはあるだろうという気がするのです。ですが、ジェンダーや多様性の視点を含めた住民参加型の地域防災といったときに、やはり組織がまだまだ弱いというか、強力なリーダーシップがあるようなところしか、しっかり進んでいかないうような組織育成の問題があるのではないかと思えます。

今は何でもガバナンスで、ワードレベルやユニオンレベルは本当にいろいろな委員会があ

ります。女性への暴力を改善する委員会など、多くの種類の委員会がありますが、ガバナンス支援ばやりの流れに乗って、災害リスク削減の支援も始まったという側面もあります。そのような住民組織の評価のようなものが一体どこまでなされているのだろうか、疑問に思いました。

二つ目は、DRRと言いつながら、やはり現場では防災インフラの充実になってしまっている。結局はハザード対応、先ほどの側溝を新しく造るなど、まだまだ生活インフラ、生計の改善、脆弱な人々のエンパワーメントなどのところにはなかなか行かず、パラダイムシフトし切れていないような状況・課題があるのではないかと思います。

災害リスク削減というのは、結局は脆弱性の緩和をしていかなないと本質的な成果はないのですが、脆弱な人々がきちんと参加できるとか、災害リスクの削減をしていけるというようなことが、直接的に脆弱な集団に働きかけてエンパワーメントしていくというものだとセットでなければ、やはり無理だと思ふのです。

それから、そもその資源分配の不平等を正していくという、開発の在り方自体を見直していくところに、まだまだ発想が結び付いていません。ましてや、計画する母体がワード議会やユニオン議会を中心としたような場であれば、古典的な住民参加の課題というか、「みんなで決めたのだから、いいよね」という変なお墨付きまでついて、弱い人の声が消されていってしまうという問題が出てきて、脆弱な、災害の被害に遭いやすい人たちを、エンパワーしようというところになかなか行かないどころか、不平等が再生産されてきている気がします。

私は、どうしても先入観があつていけないのですが、住民参加型で、本当に適切にリスクの把握ができるのかというところが、考えるべき点だと思つていて、リスク分析と脆弱性分析、両方とも三日間ではぱぱつとやっている印象があつて、方法論として本当にいいのかと

いうのが、考えるべき点ではないかと思えます。

今日はこの辺で、マクロな政策の話はまた機会を下さい。よろしくお願ひします。どうもありがとうございました。

(外川) どうもありがとうございました。

時間の都合で、まとめて質疑応答は第二部の後に設けることができそうですが、よろしいでしょうか。今、個別に何か聞いておきたいというのがあれば。よろしければ後半でまとめて、ディスカッションの部に移りたいと思いますので、次に日下部さんの報告に移りたいと思います。

発表2 「サイクロン常襲地域における被災後の復興課題に関する研究

—バングラデシュにおける定性調査をもとにした一考察—」

日下部 尚徳（東京外国語大学）

日下部尚徳と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

#2

簡単に自己紹介させていただきます。私は高校三年生のときに、シャプラーニールのスタディツアーでバングラデシュに行ったのがきっかけで、バングラデシュという国に関心を持つようになりました。二〇〇三〜二〇〇五年にかけて、これは修士の時代なのですが、バングラデシュの南部沿岸地域に、大橋正明先生の紹介で、防災と地域開発をメインにやっているNGOにお世話になる形で長期滞在していました。私のバングラデシュ研究の関心は当初NGOにありました。日本のNGOの活動は非常に小規模で、いい活動をしているのだけでも、それほど知られていないというイメージですが、バングラデシュには非常に大きなNGOがあります。これはなぜだろうという点が問題意識にありまして、そのテーマで修士論文を書きました。その際災害対策をやっているNGOにお世話になったこともあり、博士論文では貧困と災害の相互関係に関する研究を始め、現在まで続けています。

他にも、ソーシャルビジネスや民主化の話、情勢分析など、分野横断で地域全体を俯瞰できるような研究スタイルを取っています。また、微力ではありますが、研究だけやって現場には被益しないではないかという批判に 대응するためにも、コミュニティラジオを活用してサイクロン防災のプロジェクトを立ち上げたり、平和構築関係、バングラデシュは先住民族と政府の対立が長く続いているのですが、そのようなあまり知られていない紛争を英語で発信



していくといったプロジェクトに関わっています。

#315

本日は災害関係の発表なのですが、今回は外力としてサイクロンを取り上げて発表させていたideきたいと思っています。

前提として、サイクロンがあったからといって、必ずしも災害が発生するわけではありません。例えば砂漠でサイクロンが起こっても、そこに人が住んでいなければ災害にはならないわけですが、そこに人間集団が存在して、その集団に脆弱性がある場合に被害として表れるのが災害であるという理解です。

その脆弱性を克服するために、防災力を高める必要があるのではないかと議論が長らくされてきました。そして防災力を向上させるためにはどのようにすればいいのかというところで、池田先生のご発表にありましたが、災害マネジメントサイクルという概念がでてきました。災害が発生しないようにするための被害抑止、被害が起きてしまうのは仕方がないとして、それでも被害を最小限にとどめようとする被害軽減、被災後の応急対応、そこから復旧・復興を通じて次の災害にむけた被害抑止につなげる。このサイクルを高める必要があると考えられています。しかし、この災害マネジメントサイクルが、バングラデシュではあまり機能していないのではないかという問題意識があります。

#6

簡単に、災害の傾向についてご説明させていただきます。

世界全体として、災害死者数は減少傾向にあります。災害発生件数と被災者数は増加傾向にあります。これは、人口と、認識される災害の増加に関連しています。昔は、遠隔地で

竜巻が発生したとしても、それが災害として認識され、報告されることがあまりなかったのかもしれないけれども、情報化によって認知される災害の件数が増えたことも、災害数の増加の要因となっています。

#7-10

地域的傾向で言うと、世界全体では、一九九〇年代と二〇〇〇年代を比べて死者数で二三％、被災者数で二五％増加しています。アジア地域もほぼ同様で、死者数で二三％、被災者数で一四％増加しています。また、二〇〇〇年代にスマトラ沖地震がありましたので、死者数の割合にも増加傾向がみられます。災害発生件数で言うと、二〇〇〇年から二〇〇九年の間に起きた災害のうち、アジア地域が占める件数は四〇％ですが、死者数は八五％、被災者数は八五％が集中しています。これを人間開発指数別にとすると、中位人間開発国に発生件数の半分ぐらいが集中しています。中位人間開発国に自然災害多発国、例えばインドネシアやフィリピン、バングラデシュが入っていますので、必然的にこの層が多くなっています。

今回扱う暴風災害の発生件数割合を見ると、日本やアメリカでも、ハリケーンや台風による被害が発生するため、高位人間開発国であっても災害発生率は比較的高いことがわかります。死者数で言えば、大多数が中位人間開発国に集中しています。先ほど言いましたとおり、この層に人口と、災害多発地域が集中しているということが原因の一つとしてあります。

#11

バングラデシュに移っていきます。バングラデシュにおける貧困と災害ということで、まず貧困に関連する統計を見ていきたいと思います。一日一・二五ドル未満で生活する人の割

#11

3. バングラデシュにおける貧困と災害

	1991年	2010年
1日1.25ドル(購買力平價)未満で生活する人口の割合	70.2%	43.3%
人口	1億1,800万人	1億4,800万人
貧困者人口	約8,283万人	約6,364万人

出典)BBS(2003)、GEDPC(2005)、BBS(2006)、GEDPC(2008)、GEDPC(2009)より作成

#12

バングラデシュにおける災害別年間平均発生件数(1980年～2010年)

	年間平均発生件数
暴風雨	3.48
洪水	2.19
伝染病	0.87
地震	0.23
干ばつ	0.1

出典)Prevention Web(2010)より作成

合で言いますと一九九一年の七〇%から、二〇一〇年には四三%ということで、パーセンテージ的には改善しています。貧困ギャップも改善されていますので、貧困層全体の底上げも、ある程度なされているというのは、数字からもわかります。

一方で、人口は一九九一年に一億一八〇〇万人から、二〇一〇年には一億四八〇〇万人、現在の統計では一億六〇〇〇万人近いことから、貧困者人口で言いますと、いまだに少ない貧困人口を抱えていると言えます。二〇一〇年の段階で六〇〇〇万人以上の貧困者人口を抱えています。

#12

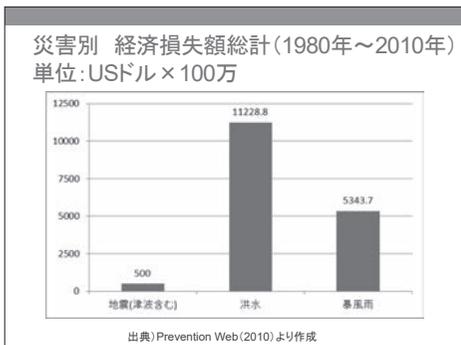
災害の年間発生件数で言うと、暴風雨が三・四八回、洪水二・一九回、以下伝染病と続くのですが、このような平均発生回数となっています。サイクロンまで至らないものも含めて、熱帯低気圧によるストームが回数的には多いということです。

#13

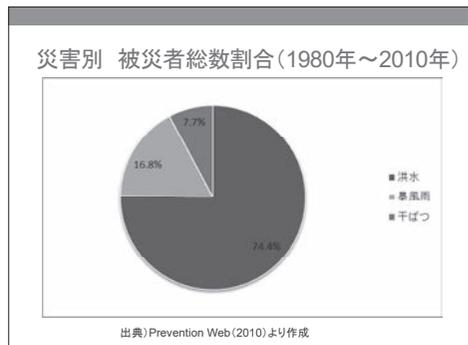
それを被災者別に見ると、洪水が七五%を占めます。災害の被災者の七五%は、バングラデシュの場合、洪水であるということです。サイクロンに比べて、洪水は国土の広範囲に被害が発生する傾向があります。一方、サイクロンの被害は南部沿岸地域に集中していますので、被災者の数で言えば洪水の方が多くなりがちです。

#14

経済損失で見ましても、洪水が一番多い結果となっています。これは大都市圏であつても洪水の被害は発生しがちですので、経済損失も大きくなります。



#14



#13

#15

ただ、死者数別で見るとサイクロンが圧倒的に大きく、九割近くを暴風雨が占めています。つまり、洪水では、被害もあり経済的損失も大きいのですが、人は死なない。一方でサイクロンの場合には、経済損失は少ないけれども、非常に多くの方が死んでしまうということです。

実は、これが対策にむけた政府の動きを鈍くしている一つの要因であるとも指摘されています。被災者数で言っても経済的損失で言っても、洪水の方が被害規模が大きいですから、リスク管理としては洪水のほうが優先課題になりがちです。また、サイクロンの場合は沿岸地域にリスクが集中していますので、経済的な重要性から見ても、そこまで大きくないことが、災害対策の動きを鈍くしているのではないかと指摘されています。

#16

サイクロン被害ですが、発生する大型熱帯低気圧が、他地域に比べて大きいわけではありません。限られた土地での人口圧の増加、沿岸地域を中心に広がる低地を頻繁に襲うサイクロン、そして、サイクロンに伴って発生する大規模な高潮が、人的被害を拡大します。

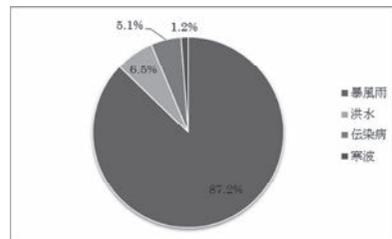
#17

サイクロンに起因する死者・行方不明者数で五〇〇〇人以上の統計を取ったものですが、一九六三年に二万二〇〇〇人、一九六五年に五万七〇〇〇人、一九七〇年は統計によってさまざまありますが三〇万〜五〇万人が亡くなっています。

会場には一九九一年のサイクロン前後にバングラデシュにいらした方もいらつしゃいます。このサイクロンで一四万人の方が亡くなられたとされています。これは五〇〇〇人以上

#15

災害別 死者総数割合(1980年~2010年)



出典) Prevention Web (2010)より作成

#18

シドルによって発生した高潮の高さを示す NGOスタッフ



ですので入っていないのですが、二〇〇七年に四二〇〇人が亡くなるサイクロン「シドル」、二〇〇九年に二五〇人程度の方が亡くなられたサイクロン「アイラ」が発生しています。

18
21

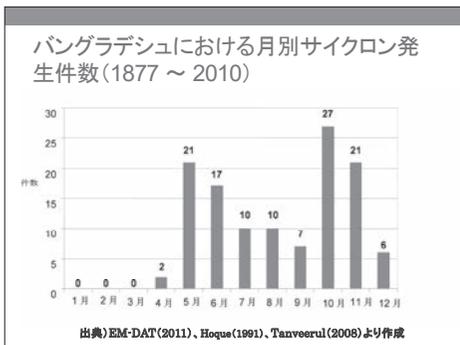
二〇〇七年のサイクロン「シドル」直後に被災地に入ったのですが、その際にNGOのスタッフが、これぐらいの高さの高潮が来たというのを示してくれました。この高さで水が来たなら、確かに助からない可能性は高いと思うのですが、実は一九九一年のサイクロンは、この比ではなかったと言われています。二〇〇七年のサイクロン「シドル」は干潮時でしたので、比較的高潮は低かったという調査結果がでています。場所によっては高いところもありましたが。

時期的にいつ発生するのかというと、一般的には五月、六月、一〇月、一一月に発生する件数が多くなっています。サイクロン「シドル」も一一月に発生しています。では、他の月は大丈夫なのかといいますと一九九一年のサイクロンは四月に発生していますので、五、六、一〇、一一に当たっていないからといって、大丈夫だということにはならないわけです。

このような大きな被害が発生することから、ハード面、ソフト面でさまざまな対策が取られてきました。被害抑止策としては、防風林・防潮堤・サイクロンシェルターなどが、外国からの支援を受けて実施されています。

22

ソフト面では被害軽減の方で、警報の伝達体制の整備なども行われています。中央のDMB等を通してしているのは、いわゆる政府によるものです。池田先生が政府についてご発表され



20



19

ていますので、CPPと書いてあるところを少し見ていきます。

23-24

CPP (Cyclone Preparedness Program) は、赤十字と政府のジョイントプロジェクトで実施しているものです。組織維持費を政府が支出して、活動費を赤新月社が出すということになっています。

全二八四五のボランティアユニットが活動しており、各ユニットは警報、シェルターへの誘導、救助、応急手当、救援といった役割別の小グループで構成されています。予防の面で言えば、電気が通っていないような地域に、ボランティアメンバーがメガホンを持ってサイクロンの襲来を伝えていくといった取り組みを行っています。

旗を使った警報システムも導入しており、少なくとも導入当時は非常に評価が高かったという認識です。電気が通じない地域にどのようにして警報を伝えるのかといった在地の問題を反映しているという意味で、非常に評価が高かった取り組みです。

ただ、その後、予算の問題もあって、無線設備がなくなる、ボランティアのトレーニングができないなど、さまざまな問題も発生しています。

##

このような防災政策は、外国の支援を受け、バングラデシュ政府が導入しているわけですが、住民がどのように認識しているのか、住民の防災意識はどうなっているのかという点に關しては十分に論じられてきませんでした。住民と「サイクロンシェルターはどこにあるの」と話をしても、答えが返ってこない。「サイクロンが来たとき、どうするの」という話をしても「そんなこと考えていない」というような反応があり、このような経験から、防災政策

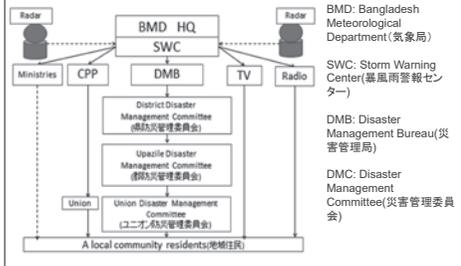
21

防風林、防潮堤、サイクロンシェルター



22

警報の伝達体制



が住民にとってどのようなものなのか、住民はどのような防災意識を持っているのかということに関して、フィールドワークを実施してきました。

フィールドワーク先としてはノアカリ県ハティア郡ハティア島で、長らく調査を続けてきました。バングラデシユの人たちと話していると、「よくあんな所へ行くね」と言われるのですが、バングラデシユ人が「あんな所」という場所に行ったことがある人が今日は大勢いらつしゃるといふことで、非常にうれいしとともに、緊張感を持つてお話しさせていただいています。ダッカから船で、行きは一五時間、帰りは一八時間かかるぐらいのところにある島です。人口は約四〇万人です。

ハティア島は、一九七〇年のサイクロン、一九九一年のサイクロンで非常に大きな被害が出ており、サイクロンの高リスク地域として、行政にも認識されている地域です。一方で、二〇〇七年・二〇〇九年のサイクロンでは大きな被害が発生しませんでした。そのため、一時的に災害意識が高まっていることもなく、また復興の過程にあるわけでもないことから、調査地域として設定しました。

##

この地域のサイクロンシェルターに関してですが、それまで防災のメインは「キツラ」といふ盛り土をし、そこに避難することで高潮から逃れるといったものでした。そこにコンクリート製のシェルターが入ってくるのですが、特に一九九一年のサイクロンで、シェルターによって多くの方が助かったという認識が援助機関でシェアされたことから、主流はキツラからシェルター建設の方へ移っていきます。

23

CPP(Cyclone Preparedness Program)

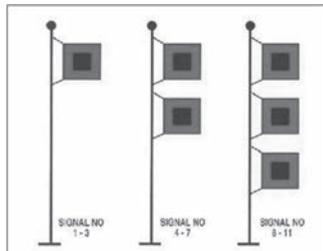


沿岸部を中心に11県32郡274ユニオンに2,845のユニットを設けており、各ユニットは、12人ボランティアで構成され、警報2名、シェルターへの誘導3名、救助2名、応急手当3名、救援2名で構成されている。

出典) BDRC(2007)

24

旗を使った警報システム



出典) BDRC(2007)

29

ハティア島のシェルターを建設年数で見ると、一九九一年以降、急速にシェルターの戸数が増えていることがお分かりになるかと思えます。

30

支援先としては、サウジアラビアからの二カ国間援助で造られたものが最も多くなっています。赤十字が一二％、NGO一一％、バングラデシュ政府九％、日本政府の支援によるものは六％程度となっています。

33
34

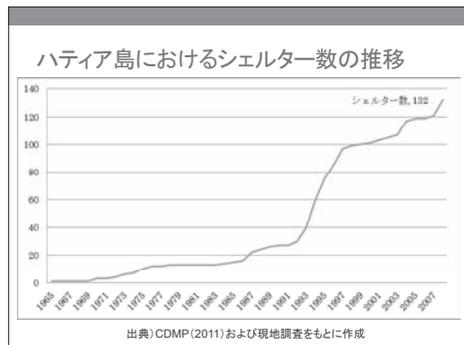
シェルターの設備ですが、飲み水を備えているのは五二％、男女別のトイレを備えているのは五四％となっています。シェルターとしてどこまで機能するのかわかるところに問題があるところが多いです。

また、飲み水の供給が可能なシェルターといっても、敷地内に井戸があるだけといったケースが多く見られます。高潮がくれば海水が井戸に入ってくるので、飲み水としては使えなくなります。トイレも、シェルター内ではなく、シェルターの外にあるケースが多く、これをもってシェルターがトイレを備えているとは言えない状況が見られます。

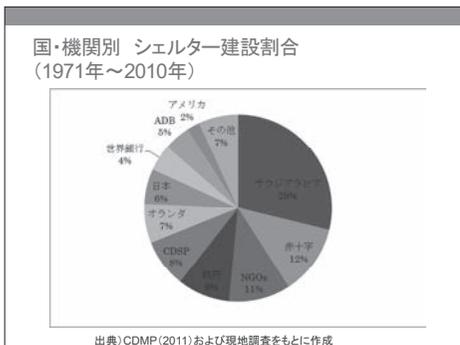
シェルターを設置するときには、一応、住民参加が求められているのですが、住民組織が存在しているのは四％にすぎません。

人口カバー率四六％は、シェルターに記載された定員にそってだした数字ですが、そもそもその定員が不正確なものが少なからず存在します。

29



30



32

左側の地図が一九九一年にサイクロンの被害が集中した地域で右側がシェルターのある場所をマッピングしたものです。これを見て何が分かるかというところ、被害が多い所にシェルターが造られているわけではないということです。島全体に満遍なく造られています。シェルターは建設地の土地問題が絡んでくるので、なかなか難しい問題ではあります。メンテナンスの課題も当然あります。立派なシェルターに見えるのですが、近くで見ると、床が半分ぐらい抜けているようなシェルターも見られます。

#

このシェルターによる被害軽減策ですが、実はシェルターにそれほど避難していないのではないかという指摘が、長らくなされてきました。一九九一年のサイクロンの調査では、シェルターに避難した世帯の割合は五％でした。また、ハティア島の調査でもシェルターの利用率は五三％で、実はシェルターがあっても、そもそもシェルターに避難しない人が多いのではないかということに問題意識を持ちました。

#

これが、住民が事前になぜ避難しないのかということに関する調査につながっていきまます。調査対象地域としては、ハティア島の被害が集中する地域の中でも、さらにサイクロンリスクの高い防潮堤の外「堤外地」を設定しました。地図上の右下にある灰色の部分は堤防の外の土地です。これは堤防の上から撮った写真ですけれど、この写真の右側は、土砂の堆積作用によって堤防の外に新たにできた土地です。もう海が見えないのですが、それぐらい防潮堤の外に、新たな土地が出現しているという状況です。当然、土地ができれば人が移り

33

シェルターのメンテナンス課題①



34

シェルターのメンテナンス課題②



住むのですが、この堤外地の六地域に住む人びとに質問紙調査を行いました。

40

サイクロン「シドル」は、結果としてハティア島を直撃しませんでしたでしたが、シエルター避難を促す最大級の警報が出されました。調査によると、その警報を聞いた後に、すぐに避難したのは約二〇%、避難の準備をしたのが四一%という結果となりました。

41

すぐに避難した人はどこに逃げたかというところ、そのうちの半数はシエルターに避難していません。親戚、防潮堤の上に避難したという結果も出ています。

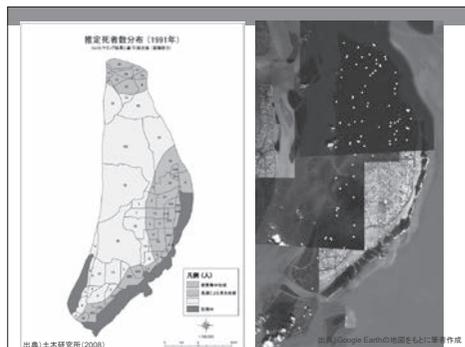
42

避難の際に心配したことは何か、もしくは避難しなかった理由は何かを聞くと、「家財の散逸・盗難」「家畜への被害」「警報への不信」が上位にきています。

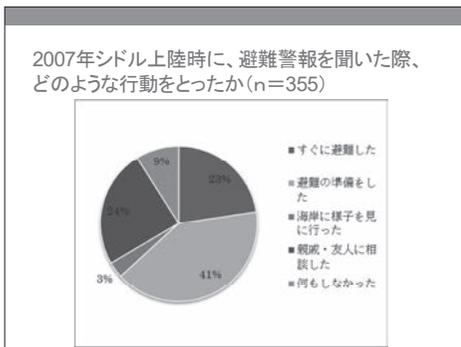
43

では、重要な家財とは何かというと、「食糧」「家畜」「現金」「衣服」「調理道具」などが来ています。調理道具が結構見逃されがちなのですが、シャプラニールなどはここに着目して、災害の後に、すぐに調理道具を支援しました。調理道具がないと、米などが支援されても煮炊きできませんので、実は調理道具というのは復興に向けて非常に重要なものでもあります。

32



40



#44

過去に避難した際、持参したものは何かとい質問に対しては、やはり「食糧」が上位に来ています。「衣服」「現金」「家畜」がそれに続いています。

#45-46

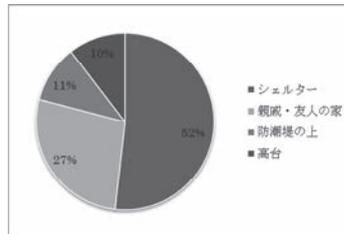
このような質問の仕方にどれだけ意味があるのかというところでもあるのですが、過去に避難した際、持参したかったができなかったものとしては「家畜」が上位に来ています。同地域においては家畜の所持率が高く、ニワトリ・アヒルなどは六割以上、となっています。ハテア島の場合にはサイクロンに付随する高潮被害が大きいので、アヒルや水牛など、高潮が発生しても生き残る可能性が高いものを家畜として飼う傾向がみられます。これらの家畜をマイクロレジットなどで買っていると、死んでしまうと借金だけが残ることになります。これらのことから家畜は非常に重要な家財であり財産であると言えます。

##

妻と一緒に避難したかというのは、女性の死亡率が高かったというデータを池田先生が過去の論文でご指摘されていたので、その関係で入れた質問です。妻を置いていったという人が9%いました。なぜ置いていったかという、「家畜の世話をするのは女性の仕事だから」「シェルターは女性にとって安全でないから」といった理由がありました。これは過去の調査から質問項目を作っているのですが、話を聞いていると、単に子供をお父さんが連れてサイクロンシェルターに行き、お母さんはもう少し家で様子を見ているというような感じでもあったので、このデータをどのように捉えればいいのかという点に関しては、池田先生にお伺いしたいと思っています。

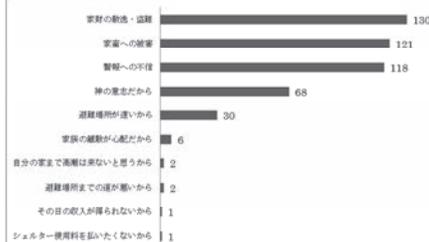
#41

すぐに避難した住民の避難先
「すぐに避難した」を選択した82世帯が対象(n=82)



#42

避難の際に心配なこと(避難しなかった理由)はなんですか(複数回答可)(n=355)



#49

どこからサイクロン情報を得たかという点、「マイク放送」、先ほどの「CPP」や「ラジオ」が上位に来ています。

##

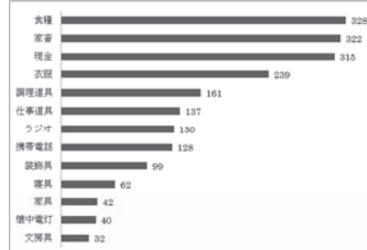
シエルターの支援がなぜ支持されているのかといえば、バングラデシユは低地面積が広く高台がないので、住民が避難したくても、避難する場所がない。そのため、シエルターさえ造れば、住民は着の身着のまままで逃げてくるだろうという前提がそこにはあります。ただ、貴重品が、現金・通帳・カードなど携帯性に優れている、価値の保存機能があるものであればいいのですけれども、バングラデシユの農村地域では食料や家畜など、直接生活の糧になるような家財が最も重要な財産となっていますので、これらは携帯するというより運搬の必要があり、避難行動の妨げになります。

##

もう一つは、マイク放送を通じて、多くの住民に人づてで警報が伝えられますので、地域によっては「サイクロンが来るらしい」といった精度の低い情報になっているケースが大半です。そこから自分達の地域にどの程度の影響があるのかを判断し、避難すべきかどうかを判断するのは、極めて困難な作業であるといえます。そのため、警報が現実性をもって住民に受け止められず、過去に家にとどまって暴風雨を切り抜けてきた経験にもとづき、命の危険を脅かすような脅威が目の前に明らかな形となって表れるまでは、家にとどまると考えられます。

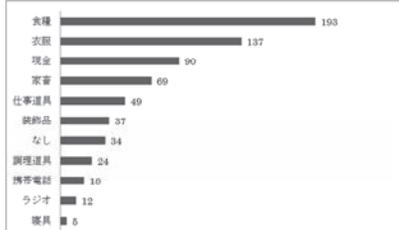
#43

家財の中で重要なもの
(最も重要な家財8つを選択) (n=355)



#44

過去に避難した際に持参したものの(複数回答可)
注)過去に避難した経験のある230世帯が対象
(高潮発生後に避難した事例も含む) (n=230)



#

次に、堤防の外のような危険な地域に誰が住むのかという点について考えていきたいと思
います。バングラデシュにおいては、ジヨムナ（ブラマプトラ）川、ポツダ（ガンジス）川、
メグナ川などの大河川をはじめとした河川の流域、および河口に位置する島々で、土壌の浸
食・堆積作用による急激な地形変化が繰り返されています。ハティア島においては大規模な
島土の浸食と堆積によって、島の形状が時代によって大きく変化しており、現在も島北部に
おける土壌浸食は深刻であることから、これらの地域では、居住地・農地の減少や喪失にと
もなう住民の人口移動が頻繁にみられます。浸食によって土地を失った住民の一部は、新た
な居住地を求めて防潮堤の外に土壌の堆積作用によって新たに誕生した堤外地へと移住し
ます。

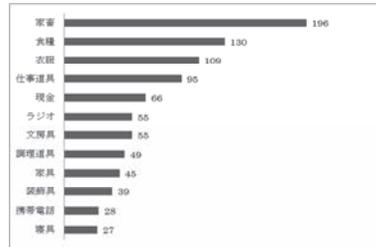
#54
#55

世帯主の就業割合をみると、漁業が最も多く、調査対象世帯の三五%を占めています。海
に近い堤外地は、漁にでるのには利便性が高いことから、漁師に好まれる立地であると言え
ます。また、農業も全体の三割近くを占めています。堤外地は上流から流れてくる肥沃な土
砂が堆積することによって拡大していくことから、農業にも適した土地であるといえます。
そのため、新たに出現した土地を目指して移住してくる農民にとっても堤外地は仕事上の利
便性が高い土地であると考えられます。

二三%を占める日雇い労働には、漁業や農業に加え、「リキシヤ」と呼ばれる人力車引き
などを生業としている住民が含まれます。漁業や農業のそれぞれの最盛期にあわせて、どの
ような日雇い労働に従事するかも変化します。バングラデシュの漁の最盛期である九月か
ら一二月は漁業分野に、農作物の作付け時期である四月から五月は農業分野での日雇い労

#45

過去に避難した際に、持参したかったができなかった経験のあるもの(複数回答可)(n=230)



#46

家畜の所有世帯率(n=355)

家畜の種類	所持率
ニワトリ	69.5%
アヒル	62.5%
ヤギ	20.5%
牛	20.0%
水牛	8.0%
なし	24.5%

働に需要があります。漁業の最盛期は、サイクロンが頻繁に発生する時期にあたることから、日雇い労働者における漁業従事者の一時的な増加が、サイクロン被災人口を増大させる原因の一つとなっていることが予想されます。

堤外地住民の住居の材質割合をみると、九五%もの住民が藁やヤシの葉、竹でできた家屋に住んでいます。バングラデシュ全土における同割合は、都市部では一・七%、農村部でも六・一%となっており、堅牢な家屋建設に資金をつぎ込めない貧困住民が堤外地に多く居住していることがわかります。

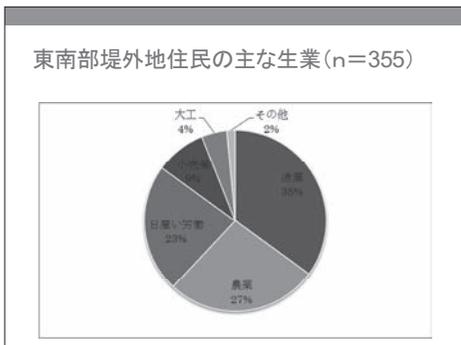
56

教育状況を見ても、六歳以上で全く教育を受けていない人の割合が、男性で七七%、女性で六五%となっています。同値の全国の都市部平均が男性で一八%、女性で二三%、農村部平均が男性で二七%、女性で三二%であることから、堤外地住民の教育を受けた人の割合の低さが際立っています。教育水準の低さがそのまま貧困状態を示すわけではありませんが、教育の欠如が職業選択の幅を狭め、病気や災害などへの対処知識の欠如につながり、予期せぬ変化への対応能力の低下につながる可能性は否定できません。

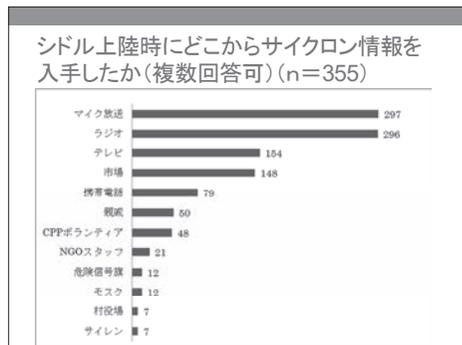
家財の所有割合をみると、すべての項目で都市部・農村部平均よりも低くなっています。堤外地においては机や椅子の所有率ですら四割程度であり、それら最低限の家財ですら貴重な資産であることが理解されます。

#

これらのことから、堤外地においては貧困が極めて深刻であることがわかります。では、なぜ災害リスクも高く、生活も厳しい堤外地に人びとは移り住むのでりようか。調査対象世



54



49

帯においては、九一%の住民が土壌浸食によって土地を失ったのが原因で、現在の堤外地に移住してきています。つまり、北部で土地を失った住民が、土地を求めて堆積作用によって新たに出現した東南部の堤外地に移り住むという構図がみられます。

59

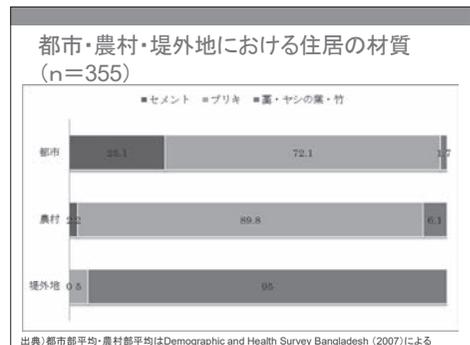
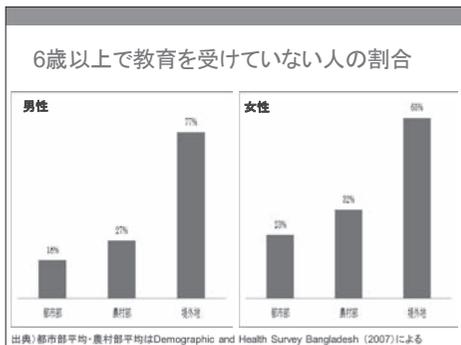
移住元は、土壌浸食が深刻な最北部の Haia ユニオンが七七%を占めます。ハティア島外からの移住世帯の移住理由も九割以上が土壌浸食であることから、大陸部や他の島々における浸食被害も深刻であり、海をまたいだ人口移動もおこなわれていることがわかります。

60

移住先の選択にあたっては、浸食の影響が少ないことを半数以上の五三%の住民があげています。四割以上の住民が過去に二回以上の移住を経験していることから、浸食が少ない土地を選択することで、比較的安全な土地にできる限り長く住みたいという意識がうかがえます。また、土地が安いことを指摘している住民も三割ほどいます。

61

その土地を誰から紹介されたかという点、親近者、エージェントから紹介されて来たという人が多数を占めています。このように、これまでの調査から、九割以上の住民が土壌浸食によって土地を失ったのが原因で、現在の堤外地に移住してきていることが明らかになりました。つまり上流で土地を失った住民が、土地を求めて下流に新たに出現した堤外地に移り住むという構図がみられます。災害リスクよりも日々の生活を重視し、自発的に危険地域に居住するのは、土地なし農民をはじめとする貧困層であるといえます。それは、家財の所



有率や住居の建築資材からしても明らかです。限られた家財の資産的重要性の高さが避難意思を阻害することや、脆弱な住宅がサイクロン被害を拡大する要因となりうると考えられます。

##

次に、この地域に住む人びとの災害脆弱性がどのようにして高まるのかを明らかにするために、住民の被災後の復興過程を調査しました。ハティア島東部のポリツシヨル・ユニオンに位置するレハニア村、ボンデイト村、モウロビ村を調査対象地域として設定し、それらの地域で、一九九一年のサイクロン被災時から同地域に住み続ける人物を特定した上で、ベンガル語による半構造的インタビュー調査を実施しました。調査設計段階では、被災経験者をリスト化しランダムサンプリングを実施することを検討していましたが、実際には条件を満たす人物は少なく、住民への聞き取り調査をもとに探し出すことができた三村計八世帯のインタビューをとるにとどまりました。そのため、この結果を一般化することはできませんが、論点の抽出としてご理解いただけたらと思います。

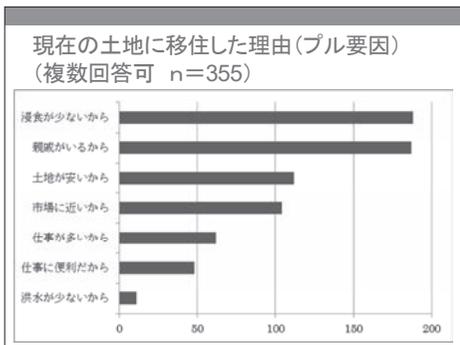
#64

そのうちの一人の話为例に出しますと、被災直後に水、食料、衣服の確保が問題となっています。水に関しては、高潮によって海水が混じった井戸の水を使用していたようです。本人はそれによって下痢などの病気にかかることはなかったようですが、政府が経口補水液などを配布し、対応に努めた形跡があります。食料に関しては、赤新月社やNGOからの配給によって食べつないでいました。赤新月社は、その他に衣服や生活雑貨、テントも支援しています。

#59



#60



また、被災直後に火をおこすための木材の入手が問題となりました。米や小麦が配給されたとしても、薪がなければ煮炊きができないことから、火を付けることができる乾いた木材の入手は切実な問題になると考えられます。彼は堤防の内側にある市場で薪を売る商人から、薪を譲りうける形で、被災直後の薪不足に対応しています。仕事道具に対する支援はなく、自力で生業を立て直す必要があります。家の再建には、NGOからのマイクロクレジットおよび親類からの借り入れで対応していますが、すべて返済するのに六年かかっていることから、長期的な復興過程の困難な道のりが想像できます。

##

この話から、緊急支援期（一週間から一カ月以内）には、赤新月社やNGOなどの配給があり、それによって命をつなぎ留めていたことがわかります。学校や役所には備蓄がされていなかったため、この時期の支援は、ほとんど外部から物資を持ち込むことによって、対応していることがわかります。

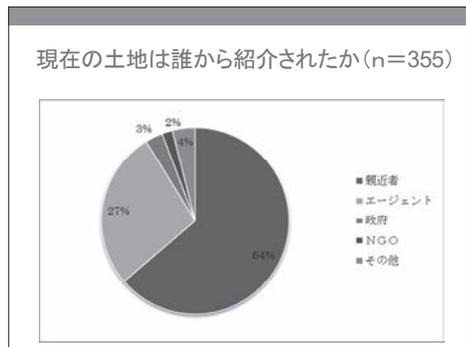
ただし、堤外地は遠隔地なので、ユニオンの中心部で実施されることが多い配給にアクセスしにくいといった問題も聞かれました。水をボトルで配給されても重すぎて運べないことから、途中で売却してしまい、自身は被災地域の塩水が入った井戸水を飲んで何とかしのいだという話も聞かれました。

##

応急対応の段階においては、支援対象世帯選定にあたり支援団体のスタッフが地域をまわって家の損壊具合や被災状況をみて判断し、支援物資の引き替え証を渡していきます。そのため、住民は支援団体のスタッフが頻繁に通る幹線道路脇や防潮堤の上に粗末な居を構

Aの事例	調査した世帯		具体的な対応策
	初動対応期・一週間以内	緊急支援期・一ヶ月以内	
罹災化した世帯数			具体的な対応策
家畜の遺体	○	○	家の傾倒による支援 個人による支援 赤新月社による支援 海水が入った井戸水を飲む
飲み水の確保	○	○	内地の人びとによる支援 木材を乾かし、使用
衣、調理器具の確保	○		赤新月社による支援 親戚による支援 赤新月社による支援
乾薪の確保	○		自身で対応
衣類の確保	○	○	
遺体の埋葬		○	NGOからの資金 家の傾倒や友人からの資金
収入の回復		○	漁業、耕作

64



61

え、支援物資が提供されるのを待つこととなります。自宅が再建され見栄えがよくなると支援物資がもらえなくなる可能性があることから、人びとはなかなかもとの土地に戻ろうとせず、生活を再建する復旧・復興のフェーズに移行しようとしなないといった問題も聞かれました。

##

復興課題としては、漁や農業に使用する道具や、住居の再建が中長期的に問題となりました。住民は、NGOによるマイクロクレジットや親族・友人からの借り入れなど、主として借金でこれらの問題に対応しています。本調査では、NGOからのマイクロクレジットが、復興に重要な役割を果たすと同時に、その返済に被災者が長期的にしばられる現実が明らかになりました。

##

農村地域において比較的低金利で借り入れのできるマイクロクレジットは、その利便性の高さからバングラデシユ全土に広がっています。しかしながら、借入金であることに変わりはなく、被災後の復興プロセスにおいて、個々の世帯が自助努力によって対応せざるを得ない状況は、復興を困難なものとし、貧困世帯においてより深刻な状況を生み出すと考えられます。そのため、貧困世帯でも加入可能な災害保険やマイクロクレジットに付帯する保険の導入、および生業回復や住居再建に対する長期的な公的支援がなければ、被災地域における迅速な復興と、災害高リスク地域における貧困削減はなし得ないと思われれます。

70

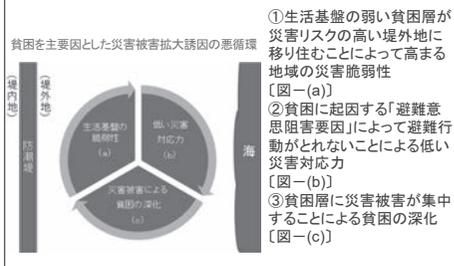
これまで、バン格拉デシユ国ノアカリ県ハティア郡ハティア島を事例に、サイクロン防災政策を概観すると同時に、貧困層において災害被害が増大するメカニズムについて微視的視座から考察を加えてきました。具体的には、①貧困に起因する「避難意思阻害要因」によって避難行動がとれないことによる低い防災力、②生活基盤の弱い貧困層が災害の危険性の高い堤外地に移り住むことによって高まる地域の災害脆弱性、③公的資金の不足と貧困層に被害が集中することによる低い災害復旧力、の相互作用によって地域の災害脆弱性が高まると考えられます。

堤外地に代表される南部沿岸地域における農村スラムでは、農村部における人口圧からはじき出された土地なし貧困層が、土地を求めてサイクロンや浸食といった災害被害が発生する危険性の高い土地に移り住むといった構図がみられます。さらに、移り住んだ先の土地が浸食によって失われたり、高潮被害によって家財一式が失われたりすることによって、住民の貧困の程度がさらに深まり、農村スラムにおける災害脆弱性も高まることとなります。

ここで「壊滅的脆弱性」と書かせていただきましたが、これまで論じてきた南部沿岸地域の堤外地のように、貧困の度合いと災害脆弱性が極めて高い地域は、一般的な脆弱性の議論とは少し分けて考えなければいけないのではないかと考えています。つまり、大規模な災害に見舞われた場合、ある特定の集団・地域に壊滅的被害が発生し、ただでさえ困難な復興が、そこではさらに困難をきたすケースがみられます。この地域に次の大規模サイクロンが襲来した場合、数千人の方が亡くなってしまふことが予想されます。これをサイクロンシエルトーや防潮堤の敷設、災害情報伝達システムの構築といったことだけで本当に対処できるのか。もつと貧困に代表される脆弱性の拡大要因に対する抜本的な対策が必要なのではないかと思っています。

70

10. 考察①：災害被害と貧困：壊滅的脆弱性



##

バン格拉デシユのように貧困対策や保健・教育政策など、直近の目に見える優先課題が山積している国では、いつ発生するのか長期的な予測がつかないサイクロン災害などへの対応が後回しになる傾向があります。このような貧困課題を有する多くの国々においては、海外からの支援である国際援助が、防災政策において大きな役割を果たします。

本発表で示したように、それぞれの社会には防災への取り組みの成否を左右する多くの社会的・文化的固有要因があり、あらゆる社会に適用できる共通の防災力向上プロセスが存在するわけではありません。日本のように避難訓練や防災教育によって住民の防災意識が高く維持されており、消防団や自治会などの地域の防災組織の存在を前提とした上での堤防建設や避難施設の設置と、バン格拉デシユにおける防潮堤・シェルター建設は、同じ構造物による防災政策であっても、社会的コンテキストにおける意味合いは全く異なるといえます。また、政府による復興支援への一定の信頼や、生活再建のための災害保険システムの有無によつて、住民の避難行動にも大きな差が出ると考えられます。そのため、日本におけるこれまでの構造物を重視した防災の知見をそのままバン格拉デシユに適用することは難しいと思われます。

今後の防災支援においては、地域固有の社会背景への配慮をいかに担保していくかが課題となります。バン格拉デシユでいえば、これまでの防災政策において周縁化されてきた堤外地の貧困層の脆弱性を克服し、自助・互助への意識と実践力を向上させることが必要であると考えられます。これは言葉をかえれば、開発援助研究で繰り返し議論がなされてきた住民参加の視点を防災政策に取り込むことに他なりません。

そのためには、学校教育における防災教育や住民の避難訓練などを通じて地域住民の防災意識を向上させるといった地道な取り組みと平行して、防災支援において住民の意見が反映

されるスキームを構築する必要があります。

しかしながら、日々の生活を維持するのが精一杯である貧困住民に、防災政策への参加を促し、住民主導のイニシアティブへと結実させるには長い時間がかかります。現段階においては、地域密着型のNGOや地域研究者などが彼らの声を代弁し、地域社会のニーズを防災支援に反映させていくことが現実的であると考えます。

##

災害に対する事前対応（被害抑止・被害軽減）から事後対応（応急対応・復旧／復興）までを一連のサイクルとした災害・マネジメント・サイクル（DMC）は、防災力向上の理想的な好循環を示した概念図であるといえます。しかしながら現実には、防災は人びとの複雑かつ重層的な営みの中に位置づけられるものであり、単純化されたDMCは、あくまでも政策を実施する側の視点で一般化されたものにすぎないとも考えられます。

実際には、DMCにおける個々のフェーズの機能的連結だけでなく、地域固有の社会・環境要因と災害被害の関連を考察した上で、DMCを位置づけなければ、防災力の強化はなされないと思われず。避難所としてのシェルターさえ設置すれば、住民は警報に従って事前に避難するという考え方は、教育支援において学校施設を作れば子どもは学校に行くという理屈と同程度に短絡的なものであるともいえます。

特にバンングラデシュのように防災政策において海外からの支援が重要な役割を果たしている地域においては、外部者である援助実施者が地域固有の被害拡大要因への配慮を徹底する必要があります。これまで莫大な国際援助が注ぎ込まれてきたにもかかわらず、一部地域における被害が低減されないのは、防災支援がいまだ地域の特性や固有の課題を無視した、政策を実施する側の理論でおこなわれていることの証であるといえます。

本発表では貧困という深刻な課題をもつ地域社会の中にあつては、防災政策が予定された機能を発揮しないことを示しました。これはなにも貧困に限ったことではなく、ジェンダーや少数民族などの社会的マイノリティ、高齢化といった他の社会的課題の中に位置づければ、防災力向上を妨げる異なる要因がみられると考えられます。

防災は、住民の日々の営みの中に位置づけられなければその効果を十分に発揮することはできません。そのため、他の開発課題同様、そこに暮らす人びとの参加を前提とした政策立案と、その効果を低減する可能性のある地域固有の阻害要因への働きかけを同時に実施していく必要があると考えます。

(外川) どうもありがとうございます。大変詳細なご報告でした。
では一点だけ。

(大橋) 資料二〇ページ、七のところ、多分、意味が取りづらく書かれていると思います。「避難意思阻害要因に関する研究」で、二つのサイテーションをしてくださっているのですが、二番目は私が書いたものだと思います。一九九一年当時にあつたサイクロンシエルターは約二〇棟で、一つのキャパシティを仮に一〇〇〇人としますと、約二万人の収容能力しかなく、その五〇%しか使われていないから、当時ハティア島に住民が三〇万人いたとしても二万人の能力の一万分しか使っていなかったという理解をしないといけないということですね。

Choudhuryのレポートも私と一緒に書いたのですけれど、Choudhuryと二人で調べたときに、シエルターに来ていた人は、実はサイクロンがあつた後に来ていたということも、このレポートの一番重要なポイントでした。その点、私たち赤字の方は、それからシエルターを造るのをやめる、シエルター反対論の基になることにしたので、そのところを。

(目下部) ありがとうございます。

(外川) よろしいでしょうか。それでは、どうもありがとうございます。

ここで第一部の方は一区切りとしまして、一〇分間休憩を取らせていただき、五五分から第二部の報告に移りたいと思います。

第二部…NGOの活動現場からの報告

(外川) それでは第二部「NGOの活動現場からの報告」ということで、シャプラニールの活動を中心に、聖心女子大学の藤崎さん、海外活動グループチーフとして活動されています藤崎文子さんのお二人からご報告をお願いします。それではよろしくお願いいたします。

「全国的災害枠組とシヨランコラユニオンの現実

ーシャプラニールの活動現場からー

大橋 正明 (聖心女子大学)

藤崎 文子 (特定非営利活動法人シャプラニール)

(大橋) 時間を頂きましてありがとうございます。二人で四〇分と時間が少ないので、かなり早口になります。

私は聖心女子大学と説明していますが、もともとはシャプラニールに随分長く関わっており、シャプラニールを通じて現場で勉強させていただきました。今日報告するのは、数年前に藤崎さんと二人で、バンングラデシュでやっている防災関係のプロジェクトが、スタンディング・アローンになっているのではないかという疑いを抱いたことがきっかけの調査です。要するに、バンングラデシュにおける災害対策の全体的な大きなフレームはどうなっているのか、そのフレームの中に位置付いていないと、自分たちのプロジェクトが自分たちの自己満



足で、いい活動かもしれないけれども、孤立したものの、つまりスタンディング・アローンに終わってしまう。そうだとすると、仮にいい活動でも他に伝わらないし、他との相乗効果が得られないことがあるので。だから全体的な枠組を一度調べようということに至ったことが、今日の私の発表になっていきます。具体的にシャプラーニールでどういう活動をやっているかについては、藤崎さんから説明していただく、という組み合わせになります。

#1

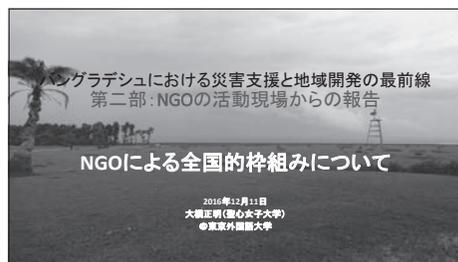
これは調査に行ったときの写真です。ボルグナあたりだと思います。堤防など全部が崩された後の状態だと思います。

#2

私自身の自己紹介を詳しく言うつもりはありませんが、シャプラーニールの駐在員と事務局長をやりました。その後、この下部に書いてある国際赤十字・赤新月社連盟のバングラデシュ駐在員として、一九九一年のサイクロンの後、二カ月も家に帰ることができず、ずっと救援活動に走っていました。

先ほど日下部さんのときに発言したのは、このときの振り返りの中で、私たちはサイクロンシェルターが使われていなかったし、ロケーションが悪いと、下手をすると鍵も開かなかったというのを発見しました。みんな救援を受け取るためにシェルターに来ているというのに気付いていたので、かなりサイクロンシェルター反対論というか、少なくとも赤字のようなものは、もうシェルターから撤退してしまった方がいい、という主張を展開したことをよく覚えています。その代わりのものを一度提案したことがありますが、今日はその話ではありません。

#1



4

これは言うまでもなく全国の図ですので、これにすごく意味があるわけではありませんが、NGOはこの全国レベルでも出てきますし、この District-level でも Union-level でも、必ずNGOが出てきています。赤十字や、日下部さんが説明したCPPもこういうレベルで出てくるということで、図の中に、NGOやボランティア組織のようなものが必ず組み込まれています。日本などでは、この前の三・一一のときでさえ、「私たちNGOを救済者として認識してよ」と非常に苦労したので、そういう意味でバン格拉デシユはそういう点ではすごいなと思うことがあります。

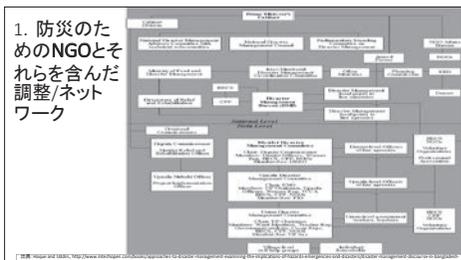
5

今日お話しするのは、NGOを中心に見たときに、災害に関してNGOはどのようにコーディネーションされているのか、あるいはNGO自体がコーディネーションしているかというのを、ざっと少し上から見た感じで説明していこうと思います。

二〇〇五年に国連のOCHA（国連人道問題調整事務所）という組織を中心に、全世界でクラスターアプローチを取ることになっています。クラスターは分野という意味で、災害対応の一分野についてリーディング組織を決めて、各国で同じようなことをやりますが、援助の調整あるいはレスポンスの調整をしようではないかという形が決まっています。ほとんどが国連機関ですが、私が属していた国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）やセーブ・ザ・チルドレンが入っていたりします。の必ずしも国連だけではなく、巨大なNGOや国際赤十字のような巨大組織が、国連と共にいろいろな分野について世界各地でリーディング的な役割をするというアプローチができています。

バン格拉デシユなども、例えばシェルターのクラスターが会合を持っていて、その中にN

4



G Oも行けば、ある程度の情報を得ることができません。現地のNGOからはこういうアプローチは、現地の事情を無視しているという声もなくはありませんが、なるほど一つの整理の仕方なのだろうなということです。

#6

これが有名な図です。いろいろなクラスターがあつて、この外側に書いてあるのが、誰か責任者でリーディングをするのだということです。しかし、これは世界的に共通であり、バングラデシユ独特のものではありません。

#7

バングラデシユの中で見ると、いわゆるドナーが集まる「バングラデシユ開発フォーラム」があり、その中に、開発の各分野ごとにLocal Consultative Group (LCG)があつて、教育、婦人、災害などのことをやっています。二〇〇〇年の洪水のときにできたDisaster and Emergency Response (GER)グループが出来て、最終的に二〇一一年にこのGERがバングラデシユ開発フォーラムの一部分として認められました。ここにNGOが含まれていて、最近替わったかもしれませんが、国際NGOを代表してOxfamが、国内NGOを代表してSaidur RahmanさんがやっているBDPPCという老舗のNGOが入っています。

#8

この図「バングラデシユ開発フォーラム」の組織図で言うと、ここがDisasterです。Disasterのところがこういうワーキンググループの一つに認められていて、ここにNGOも入っているという枠組になっているということだけのことです。では、これが現場で何か意

#6



#7

2-2. Disaster & Emergency Response (DER) グループ

- ・バングラ政府と公的ドナーの間の調整機関としてのバングラデシユ開発フォーラム(BDF)とその各分野のLocal Consultative Group(LCG)が存在(LCCF: <http://www.bangladesh.gov.bd/Ministry.html>)
- ・2000年の洪水の際に、国連が国連諸機関、二国間ドナー、そしてNGOが調整会合を始めたことがきっかけで、Disaster and Emergency Response (GER)グループが形成され、2007年のシドルや09年のアイラで効果的な役割を果たす。
- ・この結果、2011年にこのGERはLCGの一部分として認められた。
- ・このGERに、NGOからは、国際NGOを代表してOXFAMが、国内NGOを代表して、Bangladesh Disaster Preparedness Center(BDPPC)が参加している。

味があるかという点、それをまた測定するためには別の調査をかけないといけないと思います。

#9

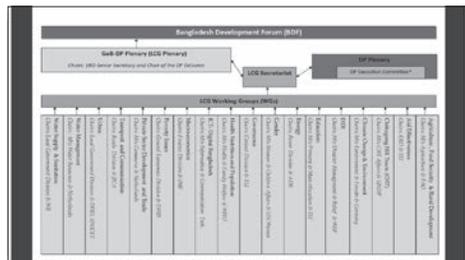
Bangladesh DeshuのNGOが中心になっているネットワークとして、多分、一番古くから存在しているのがNIRAPAD (Network for Information, Response & Preparedness Activities on Disaster) という団体であり、緩やかなネットワークだと私は理解しています。もし他の先生方がご存じだったら訂正してほしいのですが、私の知る限り、情報交換などを行っているものだと思います。

しかもここに入っているメンバーを見ると、Bangladeshに長い方はお分かりになると思いますが、国際NGOの大型のものが入っており、CARE Bangladeshが呼び掛けたという意味では大きいですが、どちらかといえば中堅規模の現地NGOが入っており、二三団体となっています。SPHEREやHAPといった国際基準についての団体向けの情報サービスなど、援助するときにこういうスタンダードを持っていないといけないなど、レスポンスの形の活動が多いのかもしれないし、技術的な支援、要するにトレーニングのようなことをよくやっている連合体という理解をしています。

#10

まず幾つかの大きな国際NGOが集まって、Bangladeshに限ったことではないのですが、Emergency Capacity Building (ECB) Projectが、二〇一三年までされてきました。もう終わったことなので、詳細については省略します。

#8



#9

2-3. Bangladesh NGOが中心のNIRAPAD

- 名称: Network for Information, Response & Preparedness Activities on Disaster (災害に関する情報、対応、防災のためのネットワーク)
- 歴史: 97年にCARE-BDの呼び掛けで、開かれたネットワークとして設立
- メンバー: CARE-BD, CCDA, FIVDB, GUP, RDRS, TMSS, YPSAなど中堅から大規模のBDのNGO23団体、Resource Integration Center(RIC)のAbul H. Khanが代表
- 目標: 気候変動(CCA)や災害(DRM)に関わる団体を支援とサービスを提供して、強化を図ること。具体的な戦略として、①国際的なSPHERE, HAP, ECBを含めたナレッジマネジメント、②技術的支援、③他とのパートナーシップや協働。災害に関するニュースレターを定期的に発行。
<http://www.nirapad.org.bd/index.php>

#11

二番目に、EUに大きな役割がある。先ほど池田さんが説明してくださったのは、実は多分、この DIPECHO のプロジェクトの中の一部だと思っています。DIPECHO が、先ほど言った NARRI と DeSHARI とは、二つの大きなプロジェクトもやっている。DIPECHO の名前に関しては、European Commission Directorate General for Humanitarian Aid というのが ECHO と呼ばれている組織で、この中の Disaster Preparedness ECHO が DIPECHO と呼ばれています。

比較的良好いことを言っており、地元の資源とボトムアップの参加型方法を使って、最も脆弱な人々を対象にする。他の公的制度と調整するということが、一番大変なところに焦点を当てて行うということです。

バングラデシュでは、六つの国際 NGO が DIPECHO Partners Bangladesh というグループをつくり、そこから今度はバングラデシュ国内で活動する NGO のグループをつくって、この関係はあまりよく分らないのですが、多分、上の方の団体がお金の受け口になって、この現地系の BGO のグループをつくっているのだらうという感じですが。

ネパールでしたら、DIPECHO という名前そのものでプロジェクトをやっています。ですから各国によって、ある程度参加者が違うということがあります。バングラデシュの場合には、こういうものもともとパートナーとして登録されていて、これが多分資金の受け皿となっていて、現地の NGO のコーディネーションをつくり、それが NARRI と DeSHARI というものになっています。

#13

現在行われている第八次の DIPECHO も、読んでみると、先ほど池田さん Community

#11

2-1. EU主導のDIPECHO＝世界的な災害対策の資金枠組

- 1996年にEuropean Commission Directorate General for Humanitarian Aid (DG ECHO) が主導し、世界各地の災害のために DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO)を設立
- 目的:
 - 1) 地元の資源とボトムアップの参加型方法を使って、最も脆弱な人々を対象
 - 2) 地方の公的制度と調整され、他地方にも容易にコピーできる適切かつ持続可能な災害準備活動
 - 3) 対応能力に欠ける自然災害常襲地域を焦点
- Bangladeshでは、6つの国際NGO (ActionAid, Concern Universal, Concern Worldwide (当初はこの代わりにIFRC=国際赤十字・赤新月社連盟), Islamic Relief Worldwide, Oxfam GB (OGB), Solidarites International (SI)) が合同でDPB(DIPECHO Partners Bangladesh)を作り、ECはそれを資金支援。そして、このDPBが BDの内外NGOをさらに巻き込んだNARRIを10年に結成。ネパールではDIPECHOとして活動。

#12



Risk Assessments や 'Urban Risk Assessment'、リスク削減活動計画とおっしゃったものを通じて、地方の Disaster Management Committees の能力を高める、こういうものを自分たちの力でできるようにするということを推し進めているのが DIPECHO です。これが一つの大本になっているという理解をすると、池田さんの説明の説明にもなるということです。

#14

末端レベルのユニオン防災がすごく大事になっていることは、池田さんが論文でおっしゃっており、そこをわざわざ抜いてきました。あらためて繰り返し返す必要もないことで、焦点は比較的そちらの方に、NGO というか、EU が引く張ったことでもかなり焦点が集まってきていると理解しています。

#15

NARRI は、ActionAid が基本的なリーディングエージェンシーになっています。地域防災に関わるNGOのことです。ですから、名前が The National Alliance for Risk Reduction and Response Initiatives (NARRI) といって、二〇〇〇年にくらべました。一〇の国際NGOが出ていて、九つのバングラデシユのNGOが implementation に当たっています。Islamic Relief や Oxfam がフランスのNGOのSolidarites' Internationnal などの上に書いてあるものは、国際系のNGOです。

#16

NARRI は、バングラデシユ政府や関係省庁、開発パートナーおよび国内の緊急対応時の活動の提供をやっています。EU とオランダの Cordaid の資金によって、バングラデシユ向

#13

第8次DIPEHO活動

- Enhancing Inclusive Disaster Resilience in Bangladesh
- この目的はstrengthen and expand the institutionalization of 地方のDisaster Management Committees (DMC) by enforcing implementation of Disaster Management Act (DM Act) and Standing Orders on Disaster (SoD). This action will transfer skills to Master Trainers at District and Upazila, in order to conduct inclusive
 - ⇒ コミュニティリスク査定 Community Risk Assessments (CRA),
 - ⇒ Urban Risk Assessment (URA) and
 - ⇒ develop inclusive リスク削減活動計画 Risk Reduction Action Plans (RRAP).

#14

末端の行政レベルのユニオン防災委員会

池田恵子「災害リスク削減のジェンダー主流化——バングラデシユの事例から」(2012)
 「地域レベルでは、災害予防、警報伝達・避難誘導、避難施設の管理は行政と住民によって担われることになった。1997年の防災運営(Standing Order on Disaster, 2010年改訂)により、地域防災を推進する機構として地方自治の各レベルに防災委員会が導入され、末端の行政区分ユニオンではユニオン防災委員会(Union Disaster Management Committee, UDMC)が結成された。規格化されたコミュニティ災害リスク査定(Community Risk Assessment, CRA)と災害リスク削減計画策定の手法が導入され、リスク削減活動の計画・実施のための基金も確保された。2011年現在、全国644のUDMC(全国にユニオンは4,400ある)が災害リスクを査定し、それに基づいて全国延べ6万件の小規模なリスク削減事業が実施されてきた(Disaster Management Bureau 2011, p. 9).」

けの DIPECHO の六次で、一〇県で具体的な取り組みを始め、今は第八次に入っているはず。Building a disaster resilient Bangladesh と Community Based Disaster Preparedness との組織化、池田さんが先ほど説明したことをこれでやっているという形になります。

他にも DIPECHO の資金で、幾つかの Inclusive Community Resilience for Sustainable Disaster Risk Management とした活動もあると書いてありますが、私はこれが実際に具体的にどうなのかということが、はつきり分かっているわけではありません。

17

もう一つは DeSHARI との活動です。これは Save the Children が率いており、主に学校防災、要するに災害を受けて学校が教育を止めることがないようにということで、学教を拠点に、いろいろ災害対応ができるように整備していると、私は理解しています。

これも五つの国際 NGO が中心になっています。学校を中心に防災対策をする School-Based Disaster Preparedness で、早期警報、非常時の対応の標準化、災害シミュレーション、災害リスク査定、災害リスク削減計画などに、学校からも取り組むということです。特に重要なのは、学習環境の確保と教育の継続ということです。教育の継続に大変力を入れていると理解をしています。バングラデシュ赤新月社も関わっているようですが、私の勉強不足で、これ以上のことは具体的に分かっているわけではありません。このような視点で見ると、一つ一つの活動が裏としてどう行われているのかということが何となく分かるのではないかと思っています。

15

2-2. NARRIは、ActionAid率いるバングラの地域防災に関わるNGOの連合体

- The National Alliance for Risk Reduction and Response Initiatives (NARRI) consortiumは、2000年に創設された、ActionAidが率いる10の国際NGOの連合体。ActionAid International, Care International, Concern Universal, Concern Worldwide, Islamic Relief(英), Oxfam, Plan International, Solidarities International(仏), HelpAge International 及び Handicap International
- この活動の実施するバングラNGO(パートナー)は、SIを除く以下の9の現地系団体: Action Aid Bangladesh, Concern Worldwide, Concern Universal, CARE, Islamic Relief Bangladesh, HelpAge International, Handicap International, Oxfam, 及び Plan Bangladesh

16

NARRIの役割

- この組織の目的は、BD政府と関係省庁、開発パートナー、国際及び国内組織と調整された緊急対応活動の提供。
- NARRIは、ECとオランダのCordaidの資金で(バングラデシュ向け)DIPECHO活動計画」の第6次(11~13年)から10県でやり始め、続く13年3月から15年までの18か月で、7県で「Building a disaster resilient Bangladesh」を標語に掲げ、Community Based Disaster Preparedness (CBDP) institutionalisation model作りを目指して活動。
- 同じくDIPECHO資金でInclusive Community Resilience for Sustainable Disaster Risk Management (INCRISD)や、南アジアの最も脆弱な層に向けたより長期的なコミュニティレベルの対策であるDIPECHO South Asiaの活動も実施。

18

私は三・一一の後、ずっとJANICや日本NPOセンターで被災地に関わってきました。それで日本の体制とバングラデシュの体制を比べると、やはりバングラデシュはドナーの影響力が圧倒的に大きいと思います。ドナーの影響力で、先ほだから「参加型」や「脆弱層が」という言葉は入ってきています。それが本当にどれだけ実体化されているかは別だけでも、少なくとも言葉の上だけでは、日本でも美しい憲法を持っているとか、そういうことはできているのだけれど、実体化はどうかは、また違います。

日本を見てみると、三・一一の後、NGOを代表して政府ともお付き合いをさせていただきましたが、日本政府がすごく強いんです。国連のクラスターなどということも関わりなく、OCHAも日本では援助を必要としないということを、OCHAに言わせたということを、私もずっと目の前で見ていましたので、日本はある意味ですごく対照的だなと感じました。ただ、言説では、バングラデシュの方が先ほど言ったように、すごくいい言葉がうたわれているということです。

それであるが故に、日本ではNGO/NPOは専門組織としては認知されず、三・一一の後には「NGOを救済者として認知してください」と政府に言うということが、私の仕事でした。「あなたたちはボランティアでしょう。社会福祉協議会のボランティアセンターに行きなさい」と言われてしまうので、「私たちが持っている能力をどうやって生かしてください」、「高速道路の使用許可を下さい」というようなことが、私の最初の仕事だったと思っています。バングラデシュの場合は、NGOが最初から組織図に入っているところがあります。日本にはまだそれがありません。静岡県あたりは、この辺の認識を変えてくださっているのですが、全体としてはまだまだで、今でも危ないのではないかと思っています。

日本では三・一一の後、ここにあるようないろいろなネットワーク組織が、緩やかな調整

17

2-3. DeSHARIは、Save the Children率いる
バングラの学校防災に関わるNGOの連合体

- 5つの国際NGO: Action Contre la Faim (Action against Hunger 仏) Christian Aid, DanChurch Aid (ACT Alliance=Action by Churches Togetherの一部でデンマーク発祥), Muslim Aid and Save the Children.
- 目的は、学校を中心とした防災対策(School-Based Disaster Preparedness (SBDP))で、早期警報システム、非常時対応の標準化、災害シミュレーション、災害リスク査定、災害リスク削減計画などを通じた災害時における安全な学習環境の確保と教育の継続。
- 資金はDIPECHOから。
- 実施には、バングラデシュ赤新月社(BDRCS)なども関わっているようだが、DeSHARI自体のHPが見つからず、全体像が掴みにくい。

18

3. おまけ：東日本大震災とそれ以降の日本のNGO・NPOの災害調整：バングラデシュとの比較を交えて

ドナーの影響力が大きい8Dと対照的に、日本の災害対応は、強力な政府中心、国連のクラスターもなく、重役もOCHAも活発化せず

故に日本でNGO/NPOは、専門的組織として認知されず、社会福祉協議会担当のボランティアという扱い
それでも、①震災がたぐら全国ネットワーク(震つな)、②災害ボランティア活動支援プロジェクト会議支援PI、③
ジャパンプラットフォーム(JPF)、④国際協力NGOセンター(IANIC)、⑤東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)、
⑥日本NPOセンター(INPOC)等が存在し、重複しながら緩やかな調整、資金は、日本財団、JPF、INPOC、IANICなど
が内外の資金を提供、但し、日赤+共募+NHKの国民的募金は、NGO/NPOには流れない。

日赤は現場で独自の展開、社協は各地で(NGOなどの協力で)ボランティアセンターの開設・運営

⇒災害対応のためのネットワーク(JVODI(全国災害ボランティア支援団体ネットワーク)を2016年に結成、
官と民、民間団体同士の連携をつくり出し、支援の抜けや漏れを越えさせるために、情報の集約と広域での
コーディネートをするための仕組みづくり4-BDより前進?、前より改善だが、**中央政府との連携はまだ限定的**
⇒災害制度や政策などに対するアドボカシー-男女共同参画と災害-復興ネットワーク(JANINGDRR)や防災・減災
日本CSOネットワーク(JCCO-DRR)などが中心4-BDに協働はあるが、アドボカシー自体は少ない?

をしました。資金はここに書かれているような団体が内外の資金を持ってきました。国民的募金は、一部は流れるのですが、直接的にはNGO/NPOには普通は流れないという形になっています。やはり政府が中心で、いわゆる制度ボランティアという形で流れていくパターンは変わらないと思っています。

ただ、現在の段階では、やっと「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク」、これはレスポンスの方ですが、アメリカをモデルにJVOADという組織ができて、今後はここが中心になって政府と災害が起こった後のレスポンスについて、認めてほしいということを言わなくても済むような、きちんとした制度がやっとなることができるようになったということがあります。私も一応、理事になっています。

アドボカシーについては、池田さんもかかっている「男女共同参画と災害・復興ネットワーク」や、私が共同代表をしている「防災・減災日本CSOネットワーク(JCCDR)」といったものが、事前段階や政策レベルでのアドボカシーをやっています。バンングラデシユのNGOは、個別にはBDPCなどはすごくいいことを言っているのですが、多分全体的なアドボカシーという取り組みでは、個別的になってしまっているという感じがして、ここが少し日本とバンングラデシユの違いがあるかと思えました。

一六分で終わりました。二四分残します。

(藤崎) ありがとうございます。私は「シャプラニール」市民による海外協力の会の藤崎が報告をいたします。皆さんにお配りしたものに少し写真を加えたりしているので、自分の頭の中でも整理ができていないのですが、発表いたします。

#2

まず、今日の話の構成はこんな感じにしています。最初の「バングラデシュと自然災害」は、もう先輩方がたくさんお話されているので、それをお話するよりも、サイクロン「シドル」以降、シャプラニールがその地域で緊急救援から復興、そして今は長期的な防災・減災支援活動をやっているということのエピソード、つまりどういうことをやってきて、そのときどきでどういう課題や成果を見て、次のプロジェクトを考えたかについてお話ししたいと思います。

#3

まず自己紹介です。私は一九九七年にシャプラニールに入職しました。実は外大のマレーシア語科卒業生です。現在は全然マレーシアとは関係ないバングラデシュとネパールに関わっていますが、卒業生として外大で今日お話しできるのは非常にうれしく思っています。民間企業を経て、シャプラニールに入りました。プレゼンテーションに赤字で書いてあるのは、私が直接関わった緊急救援もしくは復興支援の活動です。

最初は、バングラデシュに駐在して戻ってきた二〇〇三年の翌年、二〇〇四年にスマトラの大地震が起きスリランカでの緊急救援、さらに復興支援のために二回出張しました。池田さんが先ほどおっしゃっていましたが、ここでも女性の死亡率が圧倒的に高く、かつ被災した人たちが被災者のキャンプに行つたときに、ハラスメントにあつたり、若い女の子たちが生理用品を受け取れずに非常に困っているなどの話を聞いてから、やはり災害の面でのジェンダー配慮が非常に重要だということを強く感じてました。

二〇〇五年一〇月、パキスタン北部での地震でも緊急救援で訪問しました。二〇〇六年にネパールに赴任した後、非常に規模は小さかったのですが、被災者支援に関して、ネパール

#2

構成

0. 自己紹介
1. バングラデシュと自然災害
2. シャプラニールの防災支援活動
3. バングラデシュ政府・防災への取り組み
4. サイクロン「シドル」
5. シャプラニールによる救援活動
 - 1) サイクロン「シドル」発生から緊急救援まで
 - 2) 復興支援活動
 - 3) サイクロン「アイラ」発生と救援活動
6. 防災、減災支援活動 成果と課題

中西部で発生した災害に、自分が指揮を執る形の緊急救援を初めてここで経験しています。

その後、プロジェクトとして、洪水・鉄砲水・土砂崩れを前提とした防災・減災活動を行いました。このチトワン郡の活動は、生計向上と防災を組み合わせましたが、正直言ってこれは失敗しました。人々は生計向上の方にどうしても引っ張られてしまい、防災活動がおろそかになるという経験をしました。このチトワン郡のプロジェクトは、現在も形を変えて継続しています。最初の反省からも、防災活動の方に特化した住民主体の防災計画づくり、行政との協働というものに形を変えてきています。

二〇一二年にバングラデシウの事務所長として赴任、今日お話をするサイクロン防災の活動計画づくり、現場での指揮を執ってきました。

大橋さんが、先ほど私と一緒に調査をしたというのは、二〇一四年の四月です。日本に戻りこのプロジェクトの全体統轄をしていた私は、シャプラニールとしての防災活動の在り方を考えるときに、やはりもう少し大枠でものを見る必要があると考えたからで、先ほどの大橋さんのお話につながっています。

現在、今年八月にバングラデシウから戻って、海外活動グループチーフとしてシャプラニールにおります。

4

シャプラニールがこれまでにバングラデシウで行った緊急救援活動は洪水被害が一番多いです。サイクロン被害の救援活動は一九八五年、一九九一年、そして二〇〇七年の「シドル」であり、それ以外にもこのようなものがあります。

5

シャプラニールの防災支援活動

- 2006年 ネパール・住民主体の防災活動（現在まで継続）
- 07年 シドル発生・緊急救援
- 08年 ①シドル被災地復興支援
- 10年2月 ②サイクロン常襲地における災害リスク軽減のためのコミュニティ開発プロジェクト
- 同年3月 災害リスク軽減のためのコミュニティ開発プロジェクト～青少年を変革の担い手として～
- 2012年 ③住民主体の災害リスク軽減活動
- 2016年 ④サイクロンに強い地域・人づくりプロジェクト

Shaplaneer

#5

先ほど言いましたネパールのチトワン郡での防災プロジェクトが二〇〇六年に始まりまし
た。これが恐らく私が知っている中で、防災・減災をプロジェクト化した初めてのものと
思います。その後、バングラデシュで「シドル」が発生、緊急救援から入って、二〇〇八年
には復興支援、二〇一〇年以降中長期的なプロジェクトにつながっています。番号を①②③
④と振っています。今日の報告の中心になるプロジェクトとして整理をしてみました。

#6

バングラデシュの政府の防災への取り組みを示したものです。バングラデシュの国の行政
区分をあまり日ごろご存じない方のために説明します。バングラデシュには防災救援省があ
ります。それぞれの県、郡、ユニオンのレベルでは、防災委員会(DMC)をつくることに
なっています。これは法律上でも決められているのですが、ユニオン以下は、上から決めら
れた防災の枠組というものがありません。ユニオンは約三万人規模の単位ですから、やはり
自助、一人一人の世帯、もしくは個人、家族ベースでどうやって身を守るかというところが、
どうしても弱くなる。その部分をNGOが強化していくというのが、これまでのプロジェク
トの流れだったと思います。

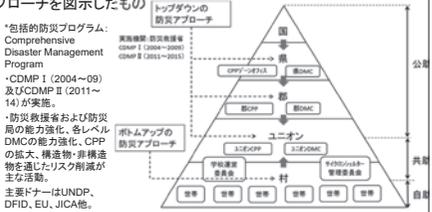
#7-8

二〇〇七年、シャプラニールがサイクロン防災事業を実施するきっかけとなった「シドル」
(Cyclone Sidr)が発生しました四〇〇〇人以上の死者を出しています。「シドル」はこうい
う感じ(赤線)で通っていったのです。ハティアから離れた南西部での被害が大きくなって
います。四〇〇〇人を超す死者のうち、バゲルハット県で八一〇人が亡くなっています。一

#6

バングラデシュ政府・防災への取り組み

バ国における「災害リスク削減」の主流化や現状については池田氏発表を参照。以下は災害リスク削減及び包括的な災害管理に対する支援である包括的防災プログラム(CDMP※)のフローチを图示したもの



#7

2007年サイクロンSIDR

- サイクロン・シドル(Cyclone Sidr)は、2007年11月11日に発生した大型のサイクロン。バングラデシュやインドに基大な被害をもたらし、同月16日に消滅。15日夜半にバングラデシュ南西部に上陸。死者・行方不明者4,000人を超す大災害に。



番多いのはその隣にあるボルグナで、ボルグナ県は一二七七名です。非常に死者、被害が集
中していたことが分かります。

私たちは、このバゲルハットの中でも六六五人の死者を出したシヨロンコラ郡で、緊急
救援を行いました。それ以外の地域でも救援を行っています。大体的な位置関係はこの
ようになっています。

#9-10

「シドル」の被害の様子、当時の写真です。家がなぎ倒されている様子が分かるかと思
います。家もこのような形で、手前の方はかなり分厚い土でできた家ですが、屋根は飛ばされ
ていますし、かなりの壁も崩れているのがお分かりいただけだと思います。

#11

私たちシャプラニールがどのように動いたかです。一月一日に「シドル」がバンガラ
デシユ南西部に上陸。翌日はダッカは終日停電していたそうで、テレビ放送もなかったので
情報収集は専ら電話に頼っていました。停電してしまうので、電話の電源もセーブしつつ情
報収集をして、一八日には現場にスタッフを派遣しています。

クルナは被害はありましたが、比較的内陸ということもあり死者はそんなに出ていま
せん。被災地に一番近くて大きな都市ということで、まずはここを拠点としてスタッフを送っ
たのだと思います。

それまでつながりがあったNGO等とコーディネーションしながら、二二日には第一次救
援活動を開始しました。まずはバゲルハットのシヨロンコラで食料配布を、飲み水として利
用しているため池が塩水でやられてしまったり動物の死骸で汚染されたということで、池の

シャプラニールによる救援活動

1) サイクロン「シドル」発生から緊急救援まで

2007年

11月15日(木) 夜、シドルがバングラデシュ南西部上陸
16日(金) ダッカ終日停電、テレビ放送中断
パートナーを通じ情報収集
18日(月) プログラムオフィサーをクルナに派遣
21日(水) 第一次救援活動 ~12月28日

バゲルハット県シヨロンコラ郡：
食料配布(1,100世帯)、池の浄化など
クルナ県ダコーブ郡：
子ども支援センター運営・給食(55人)

Shaplaneer

#11



#10

浄化などを行っています。それ以外にも、子ども支援センター運営・給食など、クルナ県における支援などがあります。

#12

支援が集中する場所と、そうではない場所というのがあって、それらを見つつ第二次救援活動として、シェルター、保健衛生、食料・毛布の配布等を行いました。

#13

第四次救援活動では、全国統一試験受験生たちへの学用品の支援等も行いました。この当時に課題として挙げられていたのは、援助物資・資金が政治的に利用されて、支援をもらえない人ともえない人がいたということです。

夫を亡くした女性など、支援から漏れてしまう存在が多く見受けられた、また、日下部さんのお話にもありましたが、外部からの支援を当てにして自立再建をしない、あたかも家が壊れたように見えれば、いくらでも支援が入ってくるということで、こういう援助による弊害も見られました。

NGOのコーディネーションの欠如等も問題になっていました。

#14

この「シドル」の緊急救援の後に、復興支援活動を行います。緊急救援のときにパートナー団体だったJJS (Jagrata Juba Shangha) という団体と、シヨロンコラ郡サウスカリユニオンの一つの村(ボクルトラ村)に行きました。

先ほど大きな三角で言う一番下のレイヤーにあたる村一か所で、生計の糧を失った漁

#12

シャプラニールによる救援活動

1) サイクロン「シドル」発生から緊急救援(続き)

11月27日 第二次救援活動 ~12月3日

<支援が届かない地域へ>

バゲルハット県シヨロンコラ郡:

シェルター用資材、保健衛生(飲料水確保、トイレ設置)

ボルグナ県2郡:食料配布(170世帯)毛布配布

ピロジプール県:毛布配布

12月4日 第三次救援活動 ~12月16日

<被災別カーストの取り残されたコミュニティを支援>

ゴバルゴンジ県コタリバラ郡:

食料配布(1350世帯)、毛布・衣料配布

Shaplaneer

#13

シャプラニールによる救援活動

1) サイクロン「シドル」発生から緊急救援(続き)

12月28日 第四次救援活動 ~2月下旬

バゲルハット県シヨロンコラ:受験生への支援

クルナ県ダゴーブ郡:子ども支援センター運営継続

<課題>

●援助(物資、資金)の政治的利用

●サイクロンで夫を亡くした女性の世帯など、支援の網から離れた人たちが存在

●外部からの支援をあてに「自力再建」に着手しない人たち

●支援「過密」地域と「過疎」地域 コーディネーションの欠如

●政府や大手団体の支援はハード建設に集中

Shaplaneer

民、農民を対象としたソフトローンの提供。プラス、若者、少年少女をグループにしてコミュニティ支援をしようということで、文化・演劇等の活動をしながら、コミュニティに防災メッセージを伝えていく。JJSの現地の活動事務所をつくりコミュニティセンターという名前を付けて、そこを活動拠点としました。

#15

この写真はイメージ写真ですが青少年グループによる劇の様子です。舞台装置を使わずに、布、もしくはガムチャというバングラデシユの手拭いとして使われているものをうまく使って木を表現しています。テレビでアナウンサーがあたかも話をしているように見せて、「サイクロンが近づいています」「皆さん、緊急で逃げてください」というようなことを上手に表現していました。この写真は室内ですが、屋外のさまざまな場所で劇を演じ、人々の避難行動、災害リスク削減行動を促すという手法になっています。

#16

この復興支援活動中に、再びアイラというサイクロンが発生しました。死者数は非常に少ないのですが、私たちが活動している地域でも被害はありました。この時間問題となったのは、政府の動きが鈍くて、NGOが動くしかなかったことです。

#17

復興支援活動が終了しました。その後、何が必要かと考えたときに、村落レベルで個人の努力、すなわち自分の命を守る、世帯もしくは個人で守ることに加えて、お互いに助け合えるような動きをつくって、自助と共助を連携させていこうという発想を持ちました。先ほど

#14

復興支援活動

①サイクロン「シドル」被災地復興支援活動開始

- パートナー団体：JJS (Jagrata Juba Shangha)
- 地域：バゲルハット県シヨロンコラ郡サウスカリユニオンボクルトラ村
- 期間：2008年6月～2010年1月

- 1) 貧しい漁民、農民を対象ソフトローンの提供
- 2) 若者、少年少女をチェンジメーカーとしたコミュニティ支援
- 3) コミュニティセンターを拠点に活動、防災マップ作り、演劇等の文化活動

Shaplaneer

#16

復興支援活動

サイクロン「アイラ」発生と救援活動

- 2009年5月25日発生。死者179人、負傷者7,153人を出した。
 - 建設済みのコミュニティセンターを含め、ボクルトラ村内ほぼ全てにあたる600世帯が浸水
 - 500あった池すべてに海水が侵入、飲料用としての使用が不可能に
 - サイクロンシェルターに計2,000人が避難
 - 政党関係者による単発の炊き出し以外、政府からの支援なし
- シャプラニールの救援活動(2009年5月～7月)
- シェルター2か所での炊き出し(延18,000人)と経口補水塩(1万パック)の配布
 - ボクルトラ村および隣接地域30か所の池の水抜き

Shaplaneer

のシヨロンコラ郡の一つの村からユニオン二つを選んで活動しています。「シドル」のときに一番死者が出た地域です。この一二二七世帯、約五四〇〇人を対象とした活動です。

#18

活動内容は、先ほどの青少年少女グループがチェンジメーカーとして非常に面白い動きをしたということをおかし、強化していく。すなわち防災ボランティアとして育成して、啓発・訓練、災害時情報伝達網を構築するというのが一つ。

それから生活向上です。塩害が非常に目立っているので、塩に強い品種を導入したり、農民グループがトラクターを共有して、生計向上をしていけるような取り組みを行いました。プラスして、インフラ整備です。大きなものを造るといっても、もともとある飲料水の池の共同管理方法を強化していくことや、住民参加でサイクロンシェルター近くの道の土盛りや橋梁の設置を行うなどです。

こういったインフラ整備をする中で、行政との連携が初めてプロジェクトの中に入ってきます。一番末端の行政単位であるワードレベルの防災委員会はこの地域ではつくられていないので、ユニオン防災委員会という一番末端で、住民の要望の吸い上げ先として、防災・減災の責任を持っている行政組織を活性化するという発想がこのときに初めて出てきました。

#19

この活動の成果と課題です。青少年グループには非常にやる気があり、新しいことを学んで、どんどん外に伝えていきたいという気持ちはあるのですが、入れ替わりがあります。また、バングラデシウの社会では子供の言うことを大人はそんなに聞かないので、子供個人の

防災、減災支援活動
 ②サイクロン常襲地における災害リスク軽減のためのコミュニティ開発プロジェクト

活動内容:

- ◆情報伝達と防災体制の構築: 青少年少女グループメンバーを防災ボランティアとして育成、啓発および訓練、災害時情報伝達網の構築
- ◆住民の生活向上: 農民グループの結成、適正技術および塩害に強い品種の導入、技術研修
- ◆インフラ整備: 利用者による飲料用池の共同管理、シェルター付近の土盛りや橋梁の設置など
- ◆行政との連携: ユニオン防災委員会の活性化、住民の要望の吸い上げと行政とのリンケージ

Shaplaneer

#18

防災、減災支援活動
 ②サイクロン常襲地における災害リスク軽減のためのコミュニティ開発プロジェクト

村落レベルの自助と共助の連携実現

2010年2月～2012年6月
 バゲルハット県シヨロンコラ郡の2ユニオン
 (ボクトラ・ラエンダ)
 対象: 1,227世帯・5,400人

Shaplaneer

#17

知識は向上するものの、家族や隣人などへの情報の波及は限定的であったということが確認されました。

また、防災関係の行政およびグループ、例えばユニオン防災委員会だけではなく、C P Pやシェルター管理委員会が、本来の役割が何かということは分かったのですが、ほとんど機能できていない状況がここで明らかになります。

また、インフラ整備では、大きなものは一つのNGOでは手に負えるものではない。防潮堤が「シドル」のときに壊れてしまっているのですが、そういうものを造ってもらうには、行政に対してアドボカシーをしていかなければいけないということが、このプロジェクトの中の課題として確認されました。

#20

そのイメージの写真です。皆さんの手元資料にはありません。左上はサウスカリユニオンのユニオン議会です。下が水が通るように空いていて上をシェルターとして使えるようになっていきます。手前にはいろいろなNGOが作った、災害・防災に関する看板がたくさんあります。

下は壊れてしまった堤防の様子です。シャプラニール単独の努力ではなくメディアに取り上げてもらったり、住民が声を上げたことで、今現在ここはコンクリートのパネルが打たれて、整備が完了しています。

右側の写真で、左側の白いシャツを着ている男性はユニオン議会の議長で、ユニオン防災委員会の議長も務めています。その人から聞き取りをしている様子です。

#19

防災、減災支援活動

②サイクロン常襲地における災害リスク軽減のためのコミュニティ開発プロジェクト

成果と課題(2011年9月実施の終了前評価より)

- 青少年グループの可能性と限界:個人の知識は向上したが家族は隣人など周囲への波及は限定的
- 防災関係行政およびグループの機能不全:主要アクターのIdentification及び本来果たすべき役割の確認ができた。一方でそれらのほとんどが機能していない状況が明らかになった
- インフラ整備:シェルターや防潮堤などで、災害に対する脆弱性は克服できない → 更なるアドボカシーの必要性

Shaplaneer

#20



#21

これまでの問題意識を基に、二〇一二年に新しいプロジェクトが始まりました。今度はサウスカリユニオン全体を包括したもので、ユニオン防災アクターをターゲットにした活動になってきています。ユニオンの防災委員会、CPP、サイクロンシェルターへの働き掛け、能力強化と、それから個人レベルでの災害リスク削減行動を促進するために学校での防災教育を新しく始めました。小学四～五年生、それから中学六～八年生を対象に、私たちが独自に作った教材で、研修を受けた教師が実施する形でも課外授業として行いました。

#22

世帯レベルでの取り組み強化は、コミュニティにおける集会、映画会などでの防災メッセージ発信、防災アクターの育成を通じて行いました。また、ユニオン防災委員会を強化するということは、その上位組織である郡DMCや県の防災委員会にもつながりをつくらないといけないということで、これら機関とのコミュニケーションも始めました。さらに防災インフラの整備、情報発信です。

#23

学校で行っていた防災教育の対象になった子供たちの写真です。女子中学校の生徒たちです。ネパールで昨年度地震が起きたときは、この女の子たちがメッセージを送ってくれています。災害に関する関心が高まったことで、バングラデシユ以外での災害にもアクションを起こすという、私としては非常にうれしい結果がありました。

防災、減災支援活動
③住民主体の災害リスク軽減活動

活動内容：

- 世帯レベルの防災・減災取り組み：小・中学校における防災教育の実施、モックドリルの実施、集会等での啓発メッセージ発信、記念行事実施
- 防災アクター（UDMC、CPP、シェルター管理委員会）の能力育成および活性化：研修、ミーティング等の実施、他NGOや郡UDMCとのコーディネーション他
- 防災インフラの整備：シェルターの修理やトイレ・飲料水用タンク設置、アクセス道路などの補修他
- 被災地の実情・ニーズを反映した情報発信

Shaplaneer

#22

防災、減災支援活動
③住民主体の災害リスク軽減活動

ユニオンレベルの自助・共助・公助の連携実現

2012年7月～2016年3月
 地域：バゲルハット県シヨロコラ郡
 サウスカリユニオン全域
 対象：学生2,200人（4-5/6-8年生）
 5,200世帯
 飲料用池利用者6,900人
 UDMC/GPPメンバー/シェルター管理委員会377人 など

Shaplaneer

#21

ここでの成果と課題です。学校での防災教育は、非常に面白い動きができてきて、例えば中学生から高校生ぐらいになると、行政と連携してキャンペーンなどを一緒に行うようになるのです。地域の大人の電話番号を子供たちが集めてユニオンの防災委員会に提出し、「災害のシグナルや警報が出たらこの人たちに伝えてください」「メッセージを送ってください」という働きかけをやっていました。やはり課題もあります。それは学校側に、自らの科目として続けてもらえるかというサステナビリティの点です。

また、先ほど NARRI、DeSHARI などいろいろな団体が、行政、特にユニオン防災委員会に注目して活動をするので重複します。防災委員会に話を聞いてみると月四回ぐらい NGO とのミーティングがあるということで、途中から NGO 別のミーティングはやめましょうと呼びかけ、防災委員会が NGO を呼ぶという形にして、オーナーシップを持ってもらうことができました。そういう調整がないといけない。反対に言うとお金も出してくれるし、言われるままに NGO のミーティングに出るといふふうにやっていると、自分たちの活動だという意識がなかなか育たないということも分かりました。

ちなみに、私たちが活動している地域は、二〇一三年に、サイクロン・モハセンが来たときに非常にいい動きをしたということで、中央行政からも表彰されました。

一方で、そのユニオン防災委員会を管轄、育成するべき郡・県 DMC が、リソース不足ほとんど何もできていない現状もあります。エンジニア一人が一〇〇件ぐらいの案件を担当していて、全く本来やるべきソフト面の活動ができないなどということも分かっています。

防災、減災支援活動

③住民主体の災害リスク軽減活動

成果と課題

- 学校での防災教育普及の可能性と課題
- 他 NGO とのコーディネーションの結果 UDMC のオーナーシップ向上、主体的な動きをとれるように成長
- ⇒サイクロン・モハセン(2013年5月)では、防災アクターの協力和住民の避難行動が確認。防災省から優秀 UDMC として表彰
- UDMC の上位組織である郡 DMC や県 DMC が、リソース不足などで必要な役割を果たせていない(例・PIO1 人で 100 件を超える建設案件担当、官僚 UNO と地元選出議長との間のリーダーシップをめぐる確執)

25

それらの現状を踏まえて、今年四月に新しいプロジェクト（MOHORA）を開始しています。ユニオンのレベルでモデルができたので、さらに上位組織である郡防災員会をターゲットにして、シヨロンコラモデルを多地域展開したいと思っています。これまでシャプラニールやパートナー団体JJSが行っていた、ユニオンもしくはその他の災害アクターの育成を、郡DMCにしてもらうという、非常に野心的なプロジェクトです。

26

活動地域もモレルゴンジ郡とシヨロンコラ郡の二つ、その下にある四つのユニオンということで、カバーする地域が非常に増えました。今年三月にはJICAの事業として採択が決定して、JICAと契約交渉をしていた途中に、ダツカのカフェ襲撃事件が発生して、現在はペンディングになっています。もう現場は活動する準備はできていますが、JICAは資金が付かないために、最低限の人員で継続しているという状況です。行政を動かすという一つのNGOで本当にできるかなと思うようなチャレンジなのですが、これが始められるかどうかは、もう少し後にならないと分からない状況です。

27
28

先ほどの調整メカニズムのようなものと、どういうふうにはシャプラニールが関わりを持ってきたかということです。一つは、全体の動きが分かり、またバングラデシユの防災に関する法的根拠等もかなり読み込み、それらを前提として、先ほどのユニオン、村レベルでやっていたものから、行政、本来役割をするべきところへの働き掛けに変わってきました。ユニオンからさらに郡という上のレベルに行くというのは、これまでの聞き取りをした他のNG

25

防災、減災支援活動

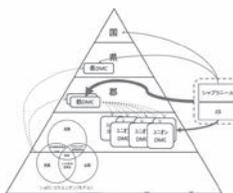
④サイクロンに強い地域・人づくりプロジェクト

地域：バゲルハット県モレルゴンジ郡4ユニオン
シヨロンコラ郡4ユニオン
直接：県および郡DMC(2)
8UDMC/ CPPメンバー
シェルダー管理委員会他 約2,300人
間接：7年生3,900人、地域住民63,800人

JICA草の根技術協力事業として採択決定(2016年3月)
2016年10月本格開始を目指して準備中にカフェ襲撃事件発生
2016年12月現在、契約交渉中断。現場は最低限の人員で実施中

郡DMCとの協働を通じたシヨロンコラモデルの多地域展開 (バングラデシユ事業名：MOHORA)
(2016年4月～2019年9月)

前フェーズにおいて実現したシヨロンコラユニオンの「三助連携」をモデルとして活用し、郡DMCを通じて、その下に属する各ユニオンへ波及を狙うもの



Shaplaneer

26

防災、減災支援活動

④サイクロンに強い地域・人づくりプロジェクト

地域：バゲルハット県モレルゴンジ郡4ユニオン
シヨロンコラ郡4ユニオン
直接：県および郡DMC(2)
8UDMC/ CPPメンバー
シェルダー管理委員会他 約2,300人
間接：7年生3,900人、地域住民63,800人

JICA草の根技術協力事業として採択決定(2016年3月)
2016年10月本格開始を目指して準備中にカフェ襲撃事件発生
2016年12月現在、契約交渉中断。現場は最低限の人員で実施中

Shaplaneer

Oの動きもにらみながら、私たちなりに発展させてきたものです。他の国際NGOがつくっているネットワークに参加することで、クラスターの動きやローカルコンサルティンググループなどの情報も入ってきています。

INGO Forumの中には、Emergency Sub-Committeeもあり、緊急人道支援を行う団体、国際NGOの情報もそこから得ながら、必要に応じてコーディネーションを行っています。少し駆け足になりましたが、以上です。

(外川) 時間を厳守していただいて、本当にありがとうございます。

それでは早速ですが、コメントに移りたいと思います。コメンテーターが三人いらつしやいますので、順番にお話しいただき、その後には報告の方々からレスポンスをいただいて、そして議論をフロアーに開くという形で進めたいと思います。

では、コメンテーターの一人目、床呂さんからまずよろしいでしょうか。

28 Bangladeshの災害調整メカニズムと シャプラニール

INGO Forum Emergency Sub-Committee(ESC)にも参加

- 緊急人道支援を行う約30団体の情報交換の場
- 共通した被害状況分析ツール(JNA: Joint Need Assessment)の導入、研修、実施
- LCG-DER(Local Consultative Group - Disaster Emergency Group:大橋報告参照)コーディネーション、情報共有を行う

Shaplaneer

27 Bangladeshの災害調整メカニズムと シャプラニール

2014年4~5月 大橋・藤崎Bangladesh出張

- 目的: Bangladesh全体の防災・減災にかかわる全体像の把握
- 国際赤新月社、Save the Children (DeSHARIメンバー)、OXFAM(NARRIメンバー)、BDPC(Bangladesh NGO)等を訪問



INGO Forum(Bangladeshで活動する外国籍NGOで構成されたネットワーク)に参加

Shaplaneer

コメント

コメント一：床呂 郁哉（AA研所員）

ご紹介いただきましたAA研所員の床呂と申します。よろしく申し上げます。

最初に言い訳になってしまいますが、外川さんから最初このバングラデシユの災害支援のシンポジウムでコメントーターを依頼されたときに、かなり躊躇しました。と申しますのは、私は全くバングラデシユの専門でもなく、南アジア研究もやっておりません。また、今日は後半も含めて災害支援の実務の錚々たる専門家の方々からお話がありました。そういう復興支援、災害支援関係の実務の専門家でも全くありませんので、かなり躊躇しました。しかし、外川さんから「AA研でやる以上、一人ぐらい誰かAA研から話さないと、示しがつかない」と言われて、分かりましたということでお引き受けしました。

今日は、そういう意味では、非常に門外漢の感想と素朴なコメントと、ほとんど質問という内容になってしまふことは、あらかじめお許しただけだと思います。私以外のコメントーターの方は、バングラデシユないしは災害支援関係の非常に専門的な先生に来ていただいておりますので、私からはあえて門外漢の素人的なコメントをさせていただければと思います。

ごく簡単に自己紹介をします。私は地域で言いますと、東南アジアの島嶼部、フィリピンの中でも一番専門的にやっているのは、南部のイスラーム教徒の居住地です。さらにマレーシア、これも半島部ではなくボルネオ島の、特に北部から西部のサバやサラワクなどです。もちろんバングラデシユの専門でも災害研究専門でもないのですが、やっている地域自体、

フィリピンは、ある意味ではハザードが非常に頻発する地域で、皆さんもよくご承知だと思いますが、ヨランダという非常に大きな台風もありましたし、古くはピナトゥボ山の噴火や、最近もマヨン山の小規模の噴火というつながりもあって、今年の六月にもまさにこの会場で、フィリピンの災害復興に関与されている人類学者でもある、私の二〇年ぐらいのお付き合いのある大先輩、京都大学の東南アジア研究専攻の清水展（ひろむ）先生にも、同じようなお話をいただきました。

私自身は、むしろもう少し南部のミンダナオ島や、現在、分離独立を求める少数派ムスリムが政府と闘っている、紛争地域での調査がメインです。災害支援ではないのですが、先週、私も紛争関係の支援に携わるJICA関係の方への情報提供というつながりもあって、ミンダナオ和平関係の事業にはささやかですがお手伝いをさせていただいております。また、現地でもムスリム系のNGOの方々にもよくお付き合いさせていただいております。なかなか難しい問題、誘拐や治安面の問題がたくさんあって、NGOの方と違っていろいろお話を聞いていくと、反政府武装勢力の関係の方であったなど、いろいろなことがあります。

バン格拉デシュとのつながりでは、ミンダナオ和平復興支援にも、実は海外のNGOがたくさん来ていますが、私がよく話を聞いている方の一人はバン格拉デシュ人で、Non-violent Peace Forceという紛争関係のNGOで来ていた人ということもありました。

さらに最近は日比間の移民、フィリピンと日本の間での人の動きに対する、また別のテーマで、科研費のプロジェクトをやっています。その中で実は、東北にもともと住んでいるフィリピンの方が、複数、震災で犠牲になり、震災後も実は福島も含めてフィリピン人の出稼ぎ労働の方が、かなり来ていることも分かっています。

本題に入ります。外川さんから、主に最初の池田先生のご報告へのコメントをメインにと依頼がありましたので、それを中心に、他の先生のお話にも多少触れながらということにな

ります。

池田先生の災害リスク削減（DRR）の話は本当に勉強になる、非常に示唆的なお話だったと思います。ともすると通年的には技術的な面での防災、ハード面での防災という話になってしまいうわけですが、そういう側面ももちろん大事ですけれども、それだけではなくて、ソフト面や社会文化面も含めた中で、例えば脆弱性の問題も含めて減災・防災を考えていくことが基本的なモチーフだろうと思います。そこでバン格拉デシユがDRRに関してこれだけ先進国であるということ自体、私は本当に不勉強で、初めて今日いろいろと知って、大変勉強になりました。

それに絡んで、もう一つ感想として、後半の大橋先生や藤崎先生のお話も非常に感銘を受けました。バン格拉デシユにおいて、全国規模でNGOの活動がアクティブで、かつコーデイネーションの体制などもよく整備されていることが、私のような門外漢にもクリアに伝わってきて、大変勉強になりました。

一方で池田先生のお話の中では、いろいろ課題もあるのだということ、組織の育成、ハード面かソフト面かということでは、まだバン格拉デシユの文脈においても、実は少なからずインフラ整備中心主義的な要素もないわけではないというお話でした。

脆弱性というキーワードに関しては、本当に脆弱性のある人々が必ずしも参加できないなど、真の弱者へのエンパワメントの必要性も指摘いただいて、バン格拉デシユにおける災害支援の可能性と課題の両方をクリアに整理して提示をしていただいたのではないかと思います。バン格拉デシユの文脈はもちろん、それ以外の災害に関する取り組みにも非常に示唆的ではないかと感じました。

私のフィールドのフィリピンの話をしますと、台風ヨランダは有名ですが、実はそれ以降も毎年のように、あれほど規模は大きくないですが、台風の被害は出ています。また、台風

まではいかなくても、例えば近年はマニラなどの都市部でも、洪水の被害が非常にあります。水はけが非常に悪い。

そのときに印象的なのは、マニラと同じような市街地、例えばマカティヤキアポなど、特定の同じ町に住んでいても、被害には非常に格差があり、社会的な構造の格差と対応している。金持ちは、いわゆるビレッジと呼ばれる割と水はけのいい、治安も悪くない村に住んでいて、災害被害に対しても比較的ましである。あるいは高いコンドミニアムに住んでいる。貧困層は対照的に、水はけの悪い平地で、少し雨が降ると歩けなくなってしまう所に住んでいる。まさに脆弱性の問題と社会階層の問題とが非常にリンクすると思います。

そこでどういことを考えていけばいいのか。今日の先生の話は、ハード面だけではなく、社会構造あるいはジェンダーその他の多様性に応じたファクターを考慮するという示唆的なお話でした。特にハザードだけを見るのではなく、脆弱性との兼ね合いで見るという重要なご指摘がありました。

この点に関しても一つだけ自分が関係する調査テーマで見ました。今度は日本の話に戻ります。先ほど話しましたように、最近、日本に来ているフィリピン人の出稼ぎ労働、女性のエンターテイナーという名称で来ている人の調査などをしているのですが、その方たちはジェンダーという側面でももちろん女性ですし、外国人であるという二重の意味で非常に脆弱な側面、属性を持っています。話を聞いていくと、地震のときもいろいろなメッセージがメディアから流れてくるのだけれども、言語的なバリアなどもあって、必ずしも何を言っているのか、正確に理解できない。あの当時は皆さまもご記憶かと思いますが、日本人であっても必ずしもきちんと適切に理解できたか。あるいは情報発信も原発に関してもいろいろ言われており、「直ちに影響はない」など果たして発信自体が適切であったかという問題もあります。特に外国人労働者の方には不便であり、脆弱性をさらに増幅するような要素があり

ました。その辺を調査の過程で感じました。以上、簡単な印象的な感想です。

この機会にさらにお伺いしたいことを二、三点、最初に少し細かい事実関係的な点を二点、もう一点、やや大きなご教示のお願い、質問をさせていただければと思います。

まず細かい点の一つ目です。池田先生もマクロな政治的な動きに関して時間関係で省かれたということもあるかと思いますが、前半の方で印象的だったのは、一九九〇～一九九五年にバングラデシュにおける災害に関する取り組みや、特に予算の中で非常に大きな転換があったというご指摘をされました。先ほどのハードからソフトへということとリンクするかと思いますが、インフラ整備だけではなくて、貧困や医療、保健、人間開発などへの転換があったということが印象的でした。その背景や主体について、予算ですから政府がもちろん関わっているのでしょうか、具体的にその中にどういう方が、どういう形でイニシアチブを取って、その背景には何があったのか、なかったのか。あるいはその中でDRRに関する考え方の変化があったとするなら、誰がどのように提唱したのか、していないのか、そのあたりのことを少し補足していただければと思います。

もう一点、二番目は、もう少し抽象的な質問になります。住民参加をめぐる問題が何度か、後半の方の先生方のお話に出てきて、興味深く伺いました。池田先生ご自身も、それにまつわる課題について幾つかお話しいただきました。お伺いしたいのは、支援をめぐってもう少しミクロなポリティクスといえますか。例えばフィリピンで非常によく問題になるのは、復興プロセスの問題で、少し大きなレベルでは、政府なり海外の援助機関などから援助物資が来て、その受け手に町の役場などがなって分配をするときに、町長や地方の政治家が、特定の政治的な意図をもって復興物資の支援などに良くも悪くも関与してくる。ほとんどが悪くという感じですが、ヨランダのときなどにはかなり問題になりました。例えば、援助物資に、地方の政治家が自分の名前のステッカーを貼って分配したがるのです。自分の選挙活動の一

環にもなり、「Mayor誰それから支援物資が来ました」というような形にしたいわけです。そのステッカーの印刷作業などの間にどんだん分配が遅れるようなことがあります。

それは少し大きいレベルですが、もっと小レベルでも、フィリピンだと末端の地方行政組織はバランガイといいますが、その中で今度は町長や町の役場から来た物資をどう分けるかというときにも、内部での利害などが微妙に異なり、住民同士でももちろん必ずしも一枚岩ではないこともあります。そうすると、小さな政治的な問題、必ずしも調和的にうまくいかないような事例もよく聞きます。バングラデシユの場合はそのあたり、どのようになっていくのか、お聞かせいただけたら。

最後にもう一点、さらに漠然とした抽象的な質問になってしまっただけで申し訳ありません。最初に外川さんから趣旨説明にもありましたが、今回のシンポジウムの枠全体が「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の可能性の探求」というAA研のプロジェクトの内容の中の一環ということもありますので、それに絡んで、今日いろいろとお話に出てきた、先生の脆弱性の問題やレジリエンスに絡んだ在来知なり、ローカルな文化や伝統あるいは社会構造、あるいは伝承された知識や慣習の役割について、幾つかトピックとして出てきたかとは思いますが。もう少し詳しい補足が可能であれば、ぜひ頂ければありがたいと思えました。

例えば日下部先生のご報告の中で、シエルターに避難の話を非常に面白く伺いました。家畜が非常に重要な財であるバングラデシユにおいては、日本や都市部のように、携帯や財布やクレジットカードだけ持てば避難できるといえるのは、かなり状況が違う。恐らく生活文化との差で、災害へのレスポンスがかなり変わってくるかと思えます。そういう意味で言うと、ローカルな生活文化、土地の習慣、価値観が、場合によっては災害応答でネガティブな、簡単に言うところを引っ張るような場合もあると思います。逆に、われわれ人類学者はポジ

タイプな要素にも注目したいという癖があり、ローカルな伝統的な社会や文化の枠組が、むしろ災害対応にポジティブな働きをするような傾向もあるのではないかと、しばしば災害人類学などでは言われています。

例えば東南アジアの、私が研究している「海の民」に関する話としては、スマトラ沖の地震と津波のときに、東南アジアの大陸部、タイからミャンマーにかけて住んでいた「モーケン」と呼ばれる海の民の間では、津波の伝承が存在します。正確に言うくと、どうも津波というよりは洪水神話的な伝承らしいですが、要するに海がバツと引いたときには、必ず水の害があるので高いところに逃げろという伝承があつて、あの大津波のときに奇跡的にモーケンの人々は助かったという話がありました。

あるいは、日本でもしばしば価値の伝承があり、東北の震災でも石碑による伝承があつて、津波に対してここから下は家を建ててはいけないという宮古市の姉吉の石碑など、いろいろなことが伝わっています。ですので、脆弱性とレジリエンスを考える際に、現地のローカルな社会や文化が持っている習慣、価値観、伝承もマイナス面・プラス面を含め、いろいろあり得ると思います。そういう在来知の役割に関してバン格拉デシユの事例に引き付けて、もう少し可能であれば教えていただければと思います。

すみません、長くなりましたが、以上です。

(外川) どうもありがとうございました。

続きまして玉城さん、よろしければ前の方でお願いします。

コメント二：玉城 毅（奈良県立大学）

玉城と申します。よろしくお願ひします。

外川さんに声を掛けていただいたのは、台風の通り道である沖縄、奄美、台湾という地域を対象にして、台風とどう付き合ってきたのかをテーマに去年まで共同研究をしていまして、そのためであると思います。バン格拉デシユのことはほとんど何も知りませんが、勉強の機会と受け止めてお引き受けすることにしました。前もってレジユメを頂きましたので、それを見てコメントを整理してプリントにしてみました。レジユメに沿ってお話しさせていただきます。

沖縄、奄美、台湾での台風の付き合い方ということが念頭にあるのですが、そこから今日の四人の先生方の報告を聞きまして気になったことは、まず最初に何といっても、サイクロン災害の死者・行方不明者の多さです。台風、サイクロン、ハリケーンといろいろ呼び方はありますが、熱帯性低気圧ですよ。それでなぜこんなに人が亡くなってしまふのだろうか。沖縄や台湾では死者はあまり出ないのです。沖縄と台湾以外でも、例えば、デイビッド・シユナイダーという人類学者が一九五〇年代に調査したマイクロネシアのヤップ島でも、台風はそんなに深刻な災害ではないということを書いています^{*}。バン格拉デシユでの死者・行方不明者の多さが大変驚いたことです。五〇万人、一四万人の人びとが、具体的にどのようにして亡くなってしまったのだろうか。これはぜひお聞きしたいところです。

それと関連して、サイクロンの常襲地域のバン格拉デシユでは、毎年サイクロンが来るわけですね。地震のように突発的に災害が起きるわけではない。とすれば、サイクロンはこの数年、数十年の災害ではないはずであって、一〇〇年、二〇〇年、三〇〇年と続いてきた歴史なのだと思います。そうすると、サイクロンとの付き合い方、サイクロン災害への社会



^{*}SCHNEIDER, David M. 1957 Typhoon on Yap.
Human Organization, 16/2: 10-15

文化的な対応の歴史のようなものがあつたはずだと想像するわけです。これが第二の疑問です。

沖縄では、台風で家はたくさん倒れるのですが、一九六〇年代の統計では約半数、五〇%近くの家が全壊・半壊しています。レジメに「親族のネットワーク」が家屋の復旧において機能したと書きましたが、明治ぐらゐまでは、村の家づくりの慣習が台風に対応していました。家を建てることはお金の問題ではなく、コミュニティの問題でした。家は、村単位でみんなで労力を提供し合つて建てたのです。後代、それは「親族のネットワーク」で家づくりをするようになって、その例は、戦後になつても、だんだん縮小はしてくるのですが、一九七〇年代ぐらゐまで見られました。そもそも家というのはそのように造られているもので、台風によつて壊れたとしても、すぐにそのネットワークで建て直す、あるいは、修理していました。バン格拉デシユではどうだったのかということが気になりました。

一般的にいうと、これは、災害に対応する社会関係資本の問題です。社会関係資本があるとすればそれはどう機能しているのでしょうか。借金という話をお聞きました。その場合、親族以外の人から借金するのと違うのか（例えば利子の有無など）、借金以外に親族の手助けのようなものはないのだろうか、そういうことを思いました。

三つ目の疑問は、災害の社会変化へのインパクトです。今日のお話の中で、災害を契機に行政やNGOの動きが活発化したことは、よく私も知らなかったことだったので教えていただきましたが、それについて、災害が住民レベルの動きを直接促すというようなことはなかったのだろうかと思ひました。例えば一九六〇年代以降の沖縄における台風による大規模な家屋倒壊は、五割に迫っていたことが統計資料からわかると言いましたが、それを契機に沖縄では一気に住居・家屋がコンクリート建て家屋に変わつて普及していきました。

沖縄だけの例ではなく、例えば、一九八五年の大きなメキシコ地震後に社会運動が拡大し

て、制度的革命党が敗北したという報告をしている研究も非常に興味深く思っています。[※] ということで、バングラデシユでの大きなサイクロン被害、それが直接住民レベルの何かしらの変化を促すようなインパクトを与えたということはなかったのだろうかと思いました。

四つ目は、復興防災のための政策、制度レベルの動きと住民レベルの動きの関係に関する問題です。前者が今日のシンポジウムの中心のテーマだとは思いますが、三つ目の疑問と関連して、住民レベルの動きはどうだったのだろうか、そして政策的動きと住民の動きどのように結びついているか／結びついていないかという問題です。

例を挙げますと、沖縄では、一九六〇年代を境にコンクリート建て住宅（RC住宅）が一気に普及したのですが、もう少し詳細に見てみますと、それには沖縄特有な歴史的経緯がありました。一九四〇年代後半、沖縄に大きな台風が来て、米軍基地の建物が破壊されました。米軍がそれを問題視しました。それで一気に基地の建物が頑丈なつくりに変えられていきます。一九四九～一九五〇年ごろのことです。それを契機に、次は、米軍人が住む家も一気にコンクリート建ての家屋（RC住宅）に造り替えられていきます。

RCの建物を作るのは沖縄現地の建築業者ですから、それによって地元業者の間に技術が普及していきました。RC家屋の建て方を沖縄の建築業者が学び、米軍人の家を建てていく。それからしばらくすると、沖縄の住民の間でもRC住宅が建てられていきます。つまり、政治的状况と社会状況が、自然現象（台風）と絡み合って、RC住宅の普及につながっていききました。とりわけ、米軍の住宅政策が影響力をもちました。米軍の住宅政策、建築技術、そして住民の動きというものが絡み合いながら、RC家屋の普及という現象を引き起こしていくという歴史過程が展開したわけですね。

制度的動きと住民の動きの関係について、もう一つ例をあげます。統計資料に出てくる「自力建設」です。沖縄では、自力で造られた家が、七〇年代まですごくたくさんありました。

※松下列 二〇〇七「メキシコにおける分権化と市民社会の相互発展…ローカルな民主化を超えて」『立命館国際研究』20/2: 153-179

それは先ほど申しました家づくりの慣習や、親族のネットワークによる家づくりが統計として表れていると読めるのですが、行政側から見るとそれは不良住宅という位置付けをされていきます。台風時に危険になる不良住宅だと、行政側はチェックする。そこには、社会関係資本が機能して家を建てるという住民レベルの動きと、行政レベルの動きの齟齬がある。政策・制度レベルの動きがどういいうものであつて、それとは別個に、あるいは絡み合いながら住民レベルの動きがどうなっているのか、その二つがどうやって絡んで具体的にどんな現象を引き起こしているのか、そういうところがバン格拉デシュではどうだったのだろうかと思えました。

今、申し上げたことは、災害研究者の Gaillard が、今日のシンポジウムのキーワードでもある社会的脆弱性、回復力を規定する条件として指摘したことと対応しています。Gaillard は、次の四つの条件によって脆弱性と回復力が高まったり、弱まったりすると論じています。(一) 災害を引き起こす自然現象の特質、(二) 地勢・環境的特性、(三) 災害前の社会文化的コンテキスト、(四) 復興のための政策・制度[※]。私の質問は沖繩と台湾の状況が念頭にありますので、それはバン格拉デシュではこういう質問は的外れであるということも含めてお答えいただけたら幸いです。

これを踏まえて、報告された先生方に対して個々に質問をさせていただきます。共通する質問は、頻繁に来襲するサイクロンと付き合ってきた歴史、サイクロンに対応してきた、あるいはしてこなかった住民レベルの社会的・文化的特徴はどういうものなのかということですね。

それを個々の報告の文脈で言いますと、池田先生のご報告の中では、災害リスク削減の政策によって、コミュニティレベルで新たに組織をつくるという話が出てまいりましたが、その新たに形成された組織に先立って存在し、災害対応の基盤となってきたような住民組織、

※ Gaillard, Jean-Christoph 2007 Resilience of Traditional Societies in facing natural hazards. *Disaster Prevention and Management* 16/4: 522-544

沖縄、奄美の村、台湾ですとアミの年齢階梯組織などがそれに当たるのですが、そういうものはなかったのでしょうか。「脆弱な層の自治組織」、あるいは、「上からの政策の受け皿」と言い換えてもいいかもしれません。制度・政策によって新たに形成された組織と、従来の住民組織がもしあるとすれば、両者はどう関係しているのか。新しい組織は生活に根付いたものになっているのでしょうか。

日下部先生の報告は、とても興味深く聞かせていただきました。堤外地という本当に脆弱な場所で、最初に申しましたように、サイクロンで人が死ぬというのは、直接的にどういう原因があったのでしょうか。また、聞き取り調査の事例がありましたらぜひ教えてくださいと思います。堤外地は北部からの移住者が多いということですが、移住者だけが居住しているのでしょうか。堤外地では、移住者たちが相互にあまり関係を持たずに、ばらばらに暮らしているのでしょうか。これは貧困の問題との関連で気になりました。復興のための外部からの支援、復興期一年以内が復興のために活用されず、日々の暮らしの資源となつていくというご報告を興味深く聞きました。それはつまり、復興よりも、即物的な支援を受ける状況を好むという、貧困というもつと大きな深刻な問題があるのだという最後の方の締め言葉ともつながっています。貧困層に相互扶助の関係やサイクロンに対応する自発的な動きはなかったのでしょうか。

大橋先生の報告ですが、NGOの大枠のお話で、そこがコミュニティレベルの対策的に的を絞っていつている、そういう写真真があるということだったと思います。そこでいうコミュニティとはどのような集団を想定しているのでしょうか。藤崎先生の報告の中で使われた用語では、自助と共助の関係です。自助を包摂して共助の機能を果たすような、indigenousな住民組織というものはないのででしょうか。村は自助と接合していないのでしょうか。

よろしく願います。

(外川) どうもありがとうございます。

続きまして高田さん、お願いいたします。

コメント三：高田 峰夫（広島修道大学）

広島修道大学の高田です。一〇分ですし、もう二人の先生方からそれぞれ細かい質問が出されましたので、私からは質問というよりもコメントになります。むしろ二人の先生の質問に答えることを含めて、基礎的なことを話したいと思います。

まず、四人の方のお話を聞いて非常に違和感があったのは、バングラデシュの置かれている地理的な環境と、私は地理学専門ではありませんが、地理学で水文環境に対する言及がほとんどないことです。それで災害のことに関わっていいのだろうかという素朴な疑問を持ちました。

私の話のベースには、自分の書いたものの宣伝のようで嫌なのですが、ここに書いたことがベースにあるというものを、今からお話しします。一つは朝倉書店の『世界地理講座』の「南アジア編」の中で、バングラデシュについて、主に地理と国土、地質の問題について書いています。

その中で、今日の話に関してポイントの一つは、バングラデシュではさまざまな災害が起こるのは避けられないのです。それは地理的な環境によって、どうしようもないです。まずその点を考えないといけない。だから、よそのところの知識を基にして、バングラデシュのことをいくら論じて、無理があると私は思っています。

もう一つは、アジア太平洋諸国の災害復興で、バングラデシュの「ボンナ」を洪水と言われるのですが、洪水とは明らかに少し違うのです。バングラデシュでは広い意味では洪水ですが、ボンナということについてまとめました。その中で、ちょうど先ほど疑問になっていた、池田さんも言っていた問題、つまり災害に関する物差しが変わって、復興予算の配分が変わってくるということと、実はバングラデシュで、そもそも水などに関する考え方が、



ちようどその時期に大きく変わっています。さらに言うと、その背景には実は国連や、国際的な（災害に関する）バランス等の議論で、脆弱性やリスクなどに関する考え方が大きく転換した時期と一致しているのです。ですから、もう少しバンングラデシュを超えたマクロなことを考えるべきなのはないかという気がします。

例えば具体的な話で言うと、最初に外川さんが一九七〇年代と一九九一年のサイクロンの話をしまして、一九七〇年の方は私は詳しく知りませんし、ちようど独立戦争の時期の問題なので、いろいろとデータ側に問題があると思うのですが、一九九一年には確かにほぼ一四万人が亡くなっています。それはなぜかという点、実は直撃した方向が、シドルとは逆で、南西からほぼ真東の方に向かっていて、チッタゴンよりも南部の海岸沿いに平地の幅の狭い地域で、しかも前に島もない、マングローブ林もないという所を直撃しています。しかも、もう一つは、その地域は潮の干満が激しく、時期にもよりますが、大潮の時期だったら干潮と満潮の差が四mぐらいあります。しかも、満潮の時期で真夜中という条件が全部重なって、一四万人という結果が起きています。

逆にシドルのときは、ほぼ北に向かいます。先ほど藤崎さんが方向を示しましたが、しかも、そちらにはまだ、いくら少なくなったと言っても、世界最大と言われるマングローブ林の外れの方が残っています。しかも島が多い、しかも干潮のときなのです。だから高潮といっても限度がある。それで、逆に言うと四〇〇〇人程度で済みました。

つまり、どこまで災害への対応が成功したのかどうかは、この二つを比較しても簡単には言えないのではないかと。もう少し、そういう物理的な要因や地理的な要因という客観的な部分にも、目を向ける必要があるだろうと思います。

それから、玉城さんの質問に対して、報告された方々に代わって、私が今のうちに先に答えておきますと、死者・行方不明者が多かったのは、まずそもそも人口密度が違う。それか

ら、一九九一年のサイクロンるときでは、その時期より前に、エビの養殖のためにマングローブ林を全部刈ってしまった、防ぐものが何もなくなくなってしまっているのです。しかも人口が増えているので、そういう所に低所得者が進出してしまっている。先ほど言ったように干満が大きいという、地質的なものもとの特徴がある所に、ちょうど高潮が起きてしまったという一種の津波状態なのです。ですから、大量の死者が出てしまいました。

ところが、では誰でも死んでいるかという、違います。これははっきりしているのですが、私の知り合いにラカイン族という、ビルマ系の少数民族の人たちがおり、彼らはほとんど死んでいません。なぜかという、彼らは海から直撃を受ける所に住んでいないのです。それから、バングラデシュ人でも、もともとの漁民の人たちはほとんど死んでいません。やはり彼らも直接やられるような所に船を置いておいたら危ないわけで、彼らも集落をそういうところに造っていないのです。圧倒的にたくさん死んだのは、そういうことを考えないで、後からとにかく出て行っている人たち、貧しい人たちです。まさに脆弱性があるのですが、

この辺になると、日下部さんや池田さんの話等とも重なりますが、では脆弱性のある人たちのことを考えると、どこまでそれが可能なのだろうか、正直言って私は疑問があります。災害は、たとえそれがハザードであると言おうと、リスクだと言おうと、それが合わさったものだと言おうと、言い方はどうでもいいのですが、非日常なのです。彼らの多くは、そんな非日常のことなどを考える前に、まず毎日食べないといけない。そうすると、食べるために、食べられる所に出て行くわけです。だから、低地に堆積して、そこに田植えできそうなどができれば、当然行くわけです。それが堤外地であろうと何だろう。それを防ぐことは、恐らくほとんど不可能だと思います。その辺をどう考えているのかというのが素朴な疑問です。

池田さんの報告では、「一・一・背景」のところで、予算の分配比率が転換したのは、実

はちょうどバン格拉デシユで、洪水に対してFAP (Flood Action Plan) という大きな計画がありまして、それから転換した時期とぴったり一致しています。それを考えてみてほしいと思います。

それから、私が非常に気になったのは、池田さんがちらつと言ったところで、ガジプールに行つて調査した際、(現地のNGOが) 調べることには行く、議論には出てくるのに、ではそんなことよりも溝さらいをやつたらどうだ、と話されましたが、そういうところはどうか。最後に、DRRの主流化の流れのところに、結局実態はなかつたと少しおっしゃいましたが、これはどういうことなのだろうかと、その辺をぜひ伺いたいと思います。

それから、日下部さんの話で、非常に興味深かつたのは、聞き取りをしようと思つても八人しか見つからなかつた。これは一体何を意味しているのだろうか。恐らく人口の流動性の問題と重なるのではないかと思うのです。また、これは質問ではなく興味深かつたのは、きつと住民の意見を反映するといつても結局難しいから、地域密着型のNGO、地元の研究者から、今の段階で聞くしかないというのは、まさにそのとおりだと思つて、こういうことをもつと正直に言うべきではないかと思ひます。

大橋さんの話は、いろいろ難しい言葉がたくさん出てきて、正直よく分からなかつたです。正直によく分からなかつたのは、実は私だけではなくて大橋さんも分かつていないのだな(と感じたわけです)。というのは、DIPECHOとNARRIの関係が不明なのか、その後のNARRIのところ、それからバン格拉デシユのパートナーNGOのところの関係がどうもよく分からないのです。バン格拉デシユで、それはよくあるのですよ。すぐたくさん出てきて、さももつともらしく言うけれども、実はよく分からないのです。この辺は、言葉はいいけれども、実態はどうなのか、正直に大橋さんの素朴なご意見、感想を伺いたいです。

それから、藤崎さんのお話は、そもそも青少年グループが周りへの波及効果を頑張るとい

うのは、やはり無理だと正直思います。むしろ彼らは、五年後、一〇年後ともう育っているのでしょうけれども、それで自分たちが何とかするようにすればいいわけです。それを（無理に）大人や隣人への波及効果を考えても、ほとんど無駄だろうと思います。

インフラ整備は、やはりどうしても必要だというのですが、ではそのときに何がどの程度必要かと考えているのか。また、ちらつとありましたが、UNOと議長とのリーダーシップをめぐる問題というのは、もうバングラデシュの地方政治の中で構造的になっていますので、その辺は言っても、どうにもならないだろうという気がします。以上です。

ディスカッション

(外川) どうもありがとうございます。

時間の都合で、池田さんが四〇分に戻らないといけないということなので、まずは池田さんから、初めに応答をいただければと思います。

(池田) すみません、どうしても静岡に帰らなければならないので、一〇分で答えさせていただきます。

三人の先生方、本当にありがとうございました。丁寧に質問していただき、また鋭いところも突いていただきました。大変ありがとうございます。

まず、床呂先生の質問です。予算配分の変化が一九九〇～一九九五年にあったということは、高田さんが指摘されたとおりで、この Flood Action Plan でドナーが二三でしたか三三でしたか、大量のドナーが集まって、国土を堤防で固めるといふ Flood Action Plan がありました。ですが、それでは駄目だという議論が起こってきて、なぜ駄目なのかを説明すると、私は電車に乗れなくなるため、高田さんの論文に詳しく書かれていますので、ぜひ読んでいただきたいと思います。

洪水を止めることはもう不可能だから、洪水と共生して生きていくのだというように考える方が変わりました。そのときに、今でも覚えているのが、ちょうど軍事政権が終わって、いろいろな議論が可能になってきて、“Flood Plan or Floodplain” という本が出たりしました。洪水制御のプランなのか、それとも Floodplain (氾濫原)、つまり水が自由に氾濫するのに任せるような平野を目指すのか。そういう本が出て、国民的な議論があったのを覚えています。ただ、誰が提唱したのかについては、確か高田さんがその論文で書いておられたと思うのですが、フランスやUSAIDなど、ドナーの間で駆け引きがあつて、そのあたりも、高

田さんの別の論文に情報があると思うので、高田さん、申し訳ありませんが、私の話が終わってから少しご紹介いただけると、この答えが分かるのではないかと思います。これが一つ目のご質問への回答になります。

二つ目は、住民参加をめぐる問題のミクロなポリテイクスですが、それはもちろんバンングラデシュにもあります。大きな災害が起こって支援が入ると、チエアマンやメンバーと言われる、選挙で選ばれた人民の代表たちが、結構好き放題に配ったりするという状況は、徐々に改善されているのですが、そういうことはあります。

では、今日ご紹介したような地域開発のためのプランニングをする人たちの間に、そのミクロなポリテイクスがあるのかについては、都市部においても農村部においても、リーダーシップというものがかなり変わってきているのではないかと私は思っています。従来型のリーダーシップ、つまりこれは玉城先生のご質問とも関わりますが、村やコミュニティ、コミュニティというものがあるかないかということ自体が問題なのですが、例えば規範を乱すようなことや、争いごとが起こったときに、それを調停する人がいたわけです。そういう人たちが、宗教的に少しものを知っている人や議員です。これをベンガル語で言うところ、全部Mで頭文字が始まっていて、メンバー、モッラ、マトボルなのですが、これを称して3Mと言っている研究者もいます。この3Mが従来のリーダーであって、結構好き放題やってきていました。

ところが最近では、一つは高等教育の普及、もう一つは貧困層を組織化したさまざまなNGOの活動によって、新しいリーダーシップが芽生えてきていると思います。最近のガバナンス支援で、ユニオンやウボジラレベルで住民の組織をつくるときには、この新しいリーダーシップを必ず含めるようになっていきます。このユニオンDMCの中にも貧困組合の代表、女性組織の代表、NGOのフィールドスタッフなどが必ず入っているのです。フィールドス

スタッフというのは、村の中では高等教育を受けた人たちで、ボランティア的にファシリテーターをしたりする人たちを含みます。今や、3Mが好き放題できる場では決してなく、少し変化は見られているのではないかと思います。ただ、3Mたち全く排除されて、今は力がないかと言われると、そうではなく、まだまだ残っている状態ということではないかと思えます。

三つ目の在来知のことです。やはり当然リスクとは何か、災害とは何か、危険とは何かということに関する、知の体系は持っていると思います。私が面白いと思ったのは、リスクについて、女性にインタビューしたときに、こちらとしては災害の話を聞きたいのに、「一番怖いものは離婚である」という答えばかり返ってくるなど、女性たちが恐れているものは全然違う。

ベンガル語の言葉で「リスク」や「ハザード」「災害」など、たくさん種類を出してみても、これに対してどういうことを人々は答えるだろうか、どういう話題を出すだろうか探ってみました。そうすると、いろいろなことが分かってきました。ただ、これは高田さんがやっていらつしやるかもしれませんが、あまり明らかにされていない分野で、すごく面白い分野だろうなという気はします。

避難行動などの慣習の変化も、私は結構あると思っています。一九九二年に、一九九一年のサイクロンの被災地に入って避難行動の調査をしたときと、今の「シドル」の後などの避難行動には、かなりの違いが見られています。先ほど日下部先生が、女性を置いて避難した夫についてどう思うかとおっしゃいましたが、これはなかなか聞かないパターンで、現在は子供と妻を先にサイクロンシェルターに連れて行くのです。家財や家畜を見に戻るのは、お父さんなのです。このパターンがすごく多いのですよ。しかし、一九九一年のときには、全くないとは言いませんが、私はあまり聞かなかったです。やはり昔は女・子供は死んでも仕

方がない、奥さんが死んだら、また若いのをもらえばいいぐらいの発想だったのが、最近はその感じではなくなってきたのではないか。

それに伴って、避難行動の慣習なども、だいぶ変わってきています。C P Pのメンバーも、一九九一年のときには男性五名のメンバーでやっていました。それが今や、一応、形式的には女性も入っています。実際に活動しているか、していないか、もしかしたら男性リーダーの奥さんの名前だけ書いてあるのかもしれない。日本の自主防でよくあることで、そういうことかもしれません。少なくとも女性も関わるのだという事は、形としては認められるようにはなってきています。それすらも駄目だということはないのです。そういうことは、だいぶ変わってきているのではないかと思います。

もう一つ、先ほど高田さんがボンナ、洪水の話をされましたが、日本の洪水とは全く違っているというのはそのとおりで、洪水に至るほどではないけれども、水浸しではある、けれども災害と認識されていない、という状況はよくあるのです。日本で冬に雪が積もると同じで、雨期には水が田んぼや家の戸口まで上がってくるのは、季節の推移の二つまであって、これは災害ではない。毎年毎年、地域によってはそういう経験をするので、そういうところは、例えば燃料になるようなものを集めて取っておくとか、かまどは土間に作り付けのものではなく、ベッドの上上げて調理できるようなモバイルかまどのようなものを作って蓄えておく。

また、米の貸し借りを女性たちはすぐやるのです。食べられるものが今日はない、ではこれだけ借りますと、借りに行く。これには夫の許可などは何も要らないのです。夫が稼いだとき、同じ量を必ず返す。ネットワークがあり、そういう貸し借りは洪水・冠水に關しては非常にあるのです。これは、非日常ではなくて、日常だからあるのだと思います。

それに比べて、人が死ぬようなサイクロンは、そこまで日常ではない。日下部さんが

一九九一年当時に住んでいた人を探したら、八人しかいなかったとおっしゃるのと同じで、そういう伝承というのか、知識の受け継ぎが成立するような頻度では、やはり起こらないのではないか。これはどう考えるのか、これから議論すべき点ではないかと思っています。以上が床呂先生へのお答えです。

玉城先生ですが、住民組織は今お話ししてきたような、さまざまな組織があるようではないのか、すごく頼ることができるような組織がもともと災害時にあったかと言われると、その点はすごく議論になると思います。そういう組織があったと言う人と、そんなものはないと言う人と、恐らく二種類いるのではないかと思います。高田さんはどう思われるか、少し聞いてみたいところですが。

私を知っている範囲では、本当に困ったとき、例えば家が水浸しになってしまつて、どこ逃げましょうかというとき、オプションとしては、娘の嫁ぎ先や姻戚関係のところに居候させてもらう、軒下に住まわせてもらうということがあります。ハオラットと言つて、利子が付かない、親戚同士や他人同士で行うお金の貸し借りのようなものが案外あるなどという感じはしています。私がこの情報を把握したのは、洪水・冠水するときです。そういうときには、姻戚や隣近所を頼る。先ほど話した女性同士のお米の貸し借りなども同じ集落の中で行われる互助的な習慣として指摘することができるのではないかと思います。

しかし、それを越えて何があるかという点、もうほとんどないかもしないです。例えば村落の秩序を守り、儀礼を共同して行い、モスクを共有している集団がありました。それが災害時にどんな役割を果たしているのかについては、私は文献を見たことがないです。

NGOが貧困層向けにつくった組織が、災害時に何かやっていたのか。これも、これから把握しなければならぬ課題だと思います。例えばシャプラニールがやっていたようなシヨマジが、災害時に何か互助的な役目を果たしたのだろうか。果たしたとすれば、シャプラ

ニールの人が行ったからではなくて、自発的にそういうことがあったのか。非常に興味深い、これからのテーマになっていくのではないかと思います。

すみません、私は帰らせていただきます。

(外川) 池田先生、どうもありがとうございます(拍手)。

少し予定の時間が過ぎておりますが、七時まで会場が使えるようなので少し延長します。ご予定のある方はお帰りいただいて構いませんが、引き続き一緒にできればと思っております。

(目下部) 床呂先生からご指摘がありました、在来知の役割に關してですが、現場レベルでは様々な話を聞きます。例えば高潮対策として、バナナやココナツツの木を家の周りに植えるといった話があります。これは、過去にバナナの木の葉っぱにつかまって生き延びた人がいるとか、ココナツツの木に体を縛り付けて助かったという話に依拠しています。

また、女性の髪の毛の結び方について、人によっては髪が木などに絡まって溺死してしまったというストーリーを話してくれる人もいれば、髪を木に結び付けて助かったという人もいます。NGOによっては髪をどう結ぶのかということも指導しているのですが、団体によつて言っていることがまちまちで、在来知としてそれが果たして適切なのかどうか、考える必要があると考えています。

玉城先生からのご指摘に關してですが、私が直接聞いた話の中では、借金に利子があったという人と、なかったという人がいます。親族の關係性によるのだと思いますが、十分な裏付けはとれておりません。借金以外には、薪や食べ物や内地に住んでいる妻方の実家から支援してもらするなど、親族からの支援の話をよく聞きます。死亡の直接的な原因は、高田先生からご指摘があったとおりにだと思えます。プラスして、一九七〇年の場合には死者数が三〇万となっていたり、五〇万となっていたりするのですが、この要因の一つには、感染症

をどこまで含めているのか、データによって違うということがあるかと思えます。また、現在でもそうですが、沿岸地域は出稼ぎも多く、人口の把握がきちんとされていないので、高潮によって流されてしまった場合、正確な死者数をカウントできないという問題もあります。

特に二〇〇七年「シドル」は漁の最盛期にバングラデシュを襲ったため、出稼ぎも含めて漁業従事者に大きな被害ができました。出稼ぎの人たちがどれぐらいいたのか、正確に分らないため、死者なのか行方不明者なのかもよく分からず、統計に表れない被災者も多いといった指摘もなされています。

バングラデシュにおいては、災害研究における、いわゆる「ヒヤリ研究」というのは、まだまだ不十分です。亡くなった方にインタビューすることはできませんので、今後は、災害で死にそうなる経験をした人への聞き取りを丁寧に行っていく必要があるのではないかと考えています。堤外地には、移住者だけが居住しているのかということについては、堤外地は堆積作用によってできた新しい土地ですので、そこに堤防ができる前から住んでいるということはあり得ません。堤防の外に新しくできた土地に人が移っているというのが実情です。

また、堤外地の人たちは、ばらばらに暮らしているのかという質問ですが、相互の助け合いは、お金の貸し借りも含めて当然あります。しかし、行政区画はありません。人が住むことが想定されていない新しい土地ですので、行政区画が割り振られていないからです。調査するときにはそれが一番の問題でした。つまり、何々村という調査ができなかったのです。法的根拠なく住んでいる人が大半ですので、そこでの人口の流動性も激しい印象があります。

(外川) どうもありがとうございました。

続きまして、大橋さん、お願いします。

(大橋) 私はあまり具体的なことではなかったのですが、質問はそんなに多くはないのですが、玉城先生にお答えするとしたら、人口密度の問題は、少し調べてみましたが、例えば沖繩は今、人口密度がバン格拉デシユの半分です。だから、もつとぼちり人がいて、しかも堤防もあつたとしても壊れていてというところなので、サイクロン、台風が来たら、どんな感じになるかとイメージしていただければ、お分かりになるのではないかと思います。

一方で、少し逆説的ですが、これはまだ実証的に調べたわけではありませんが、先ほどの私もかなり調べたと思いますが、日下部さんがおっしゃったように、前の大きなサイクロンは、一九九一年です。私たちが外から見るとバン格拉デシユにはしょっちゅうサイクロンが来ているのですが、各家庭で見ると、多分、多分、一生に一回か二回、せいぜい三回ぐらい、本当に死ぬぞという思いはあつたかもしれないけれども、それ以上ではないのではないかと思っています。

ですから、災害に対する文化のようなものは、これだけではなくて、災害対応としては、いろいろな警報制度や実践などいろいろな要素があるのです。ただ、いずれにせよ人生の経験として、毎年のように洪水が来る、洪水の常襲地域はサイクロン被災地域は別になつてくると思います。サイクロン地域では、人がどんどん移動していて、土地の権利もなく、お互いの共同生活も少ない。しかもそのリスクを皆さんが体験したり共有することはめつたになり。土地の権利を持っていて、そこに長く住んでいて、そういう対応を持っていることが伝統的にあるという沖繩の話などは随分違ったイメージになるのではないかと思っています。

それから、コミュニティが何かということですが。ここでのコミュニティは末端の行政機構のところですが。村で言えばユニオンですし、正確にはユニオンというのは、日本で言えば行

政村になるのですが、行政村に行政官がきちんといないというか、何人かスタッフはいますが、能力を持った人がいるわけではなくて、ただ村長がいるだけで、その上の郡の段階までしか行政が来ていないのです。

結局、先ほど話したNARRIやDIPECHOがやっているのは、末端の行政官たちが、アセスメントやプランを作れるように、能力を移転して、その人たちがユニオンや、望むべくはその下のワードとかモウザとバラに行つて、そういうことをやるということです。NGOがコミュニティに行つた場合には、先ほどシャプラニールの藤崎さんが言つたように、下のところに行こうという努力もある。けれども、そこはとらえどころがなくて、実は三万人とか、平均で一ユニオンと言つても、そこは結構、大変な数なので、全部の住民組織はなかなかできないという問題を抱えています。コミュニティというのは、人によって見方はいろいろでしょうけれども、東南アジア的なランガイというイメージではない、ということです。末端行政のユニオンか、その下のレベルのことを言っていると理解すればいいかと思います。

最後に高田先生の厳しいコメントで、おっしゃるとおりでございまして、私もよく分からないところで、一体どうやって動いているのだという感じですが。ただ、私が一つ思ったのは、でも、これは全体でどうやってコントロールされているのか、分からないと思つています。だから結局、ドナーが勝手にやつてしまつていくという感じを持っています。ただ、そんなことの問題を防ぐために、やはりコミュニティのみんなが集まつてやつていく、つくつていくのだからと思つています。それは、やらないよりはいいのだからけれども、やはり政府が最終的には弱い。

これはネパールの地震のときに、私はシャプラニールでやらせていただきましたので、すごく感じました。ネパールは能力の問題はともかく、政府が強い、とにかく何を言わなくてはいけないと彼らは思っている。バングラは言いもしないというところで、ここが大きな

問題なのだろうと思っっています。

(藤崎) 皆さんが一番手加減してくださいって、ほとんど質問がないのですが、玉城先生の自
助を包摂して、共助の機能を果たすindigenousな住民組織ということなのですが、先ほど
池田さんもおっしゃったように、村の中での共助、住民組織としての共助というのは、私自
身はあまり見たことがありません。だからNGOがグループをつくったりする。プロジェク
トのためにグループをつくるけれども、それは事業が終わると続かなくなってしまうという
ことです。痛しかゆしなのですが、私たちも長い経験の中で非常に苦い失敗をしているので、
プロジェクトのために住民グループをつくることはもうしない。既存のものをいかに利用し
ながら、例えば行政、先ほどの高田さんの指摘で、本當に行政の中央から派遣された人と、
地元の有力者の間でのリーダーシップ、確執などはもうどこに行ってもあるわけです。でも、
それもあえてのみ込みながら、既存の中でどれだけ防災、リスク削減というものを含めてい
けるかということを考えています。

高田さんからのご指摘というか、本當に青少年自体が何か社会を変えていく、特に防災に
関してなどということは、難しいということは分かりました。新しいプロジェクトのデザイ
ンにしていきたいと思っっていますが、その防災を学校教育の中でしていくことで、きちんと
災害リスク削減リテラシーが高い人たちが、その地域に育っていくこと、将来的にリーダ
ーシップを取ることを期待しています。

インフラに関してどのぐらい必要かという点、私たちはそこまで包括的な調査をしている
わけではないので、分かりません。既存でシェルターがこの地域に何個あるかとか、そうい
うことは分かっていますが、圧倒的に足りないのは事実です。地域のニーズに優先順位を付
けて、きちんと実施していくという意味で、やはりユニオンが住民からの声、ニーズを吸い
上げ、さらに実施する予算配分などを決定する郡のDMCが、その全体でいろいろなユニオ

ンから出てきたものをさばきながら、確実に形にしていくことを私たちはプロジェクトの中で目指したいと思います。

(外川) どうもありがとうございます。

残り時間わずかですが、せっかくなのでその他、今日はたくさん来ていただいたので、コメント、質問等を若干頂ければと思いますが、いかがでしょうか。では、藤田さん。

(藤田) 京都大学の藤田と申します。私自身、一九九〇年代半ばから末ぐらいまで、バンングラデシュですつと調査をしていたのですが、それ以降、二〇年近くほとんどしていませんで、浦島太郎状態です。

あのころ、私はユニオンやウポジラなどを現地調査していきまして、絶望的に地方行政の組織・体制が弱いということを感じ、地方行政を巻き込むアクション・リサーチを事実上、諦めたという経緯があります。例えばユニオンに一人、行政官がいるのですが、給料の遅滞が常態化していて仕事どころではない状況でした。

それと比べて、藤田さんのお話の中に出てきた、バゲルハットのユニオンの建物の立派さにまずびつくりしました。昔、ウポジラでさえもあんな立派な建物ではありませんでした。ところが現在、シャプラニールは行政との連携を模索されていて、まずはユニオンの強化をして、さらにその上位組織の強化まで目指そうとされている。私が昔の経験から得た行政組織・体制の絶望的な弱さに比較して、現在、バンングラデシュの地方行政はどのような感じになっているのか。特にユニオン、ウポジラの人材面と財政面での組織・体制がどこまで強化されたのか、教えてください。

(藤崎) ありがとうございます。私は一九九〇年代の様子がよく分からなくて、今の状況だけを見ていてになってしまいますが、多分、状況は良くなってきたと思います。

それは、一つは、先ほど池田さんがおっしゃっていただきましたが、教育を受けた人たち

が、少しずつ村の中にも出てきて、好き放題はできなくなってきている。いまだに、やはり、ユニオンチェアマンがDNPやarbiterだとしたら、その反対派の人たちは冷や飯を食うというような構図はあるのですが、それでも昔のようになりたい放題は多分できなくなっていると思うのです。

やはり地方行政の強化ということで、予算もかなり付くようになっていきます。中央から提示されるものと、その地域の税収をちゃんと取るようになっていて、二つの財源で二本立ての予算が組まれています。それぞれをこういう用途に使わないといけないということも決められているので、恐らくバングラデシウの全体の底上げが進んでいる部分と、ドナーからの政策的な支援とが、二つ組み合わせあって、昔よりは随分強化されているのだと思います。それも弱いと思いますけれども。

(外川) よろしいでしょうか。他にこれを聞きたい、言っておきたいという方がいらつしゃれば。いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、時間も過ぎておりますので、本日は長時間にわたり、どうもありがとうございます。皆さまの貴重なご意見は、AA研のこれからの活動にも非常に大きな示唆を与えられるものと思っています。本日はどうもありがとうございました。

基幹研究「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の可能性の探求―人類学におけるミクロマクロ系の連関2」とは

基幹研究人類学班では二〇一六年度から、アジア・アフリカにおけるグローバル化や近代化に伴う現代的諸問題への対処という課題をふまえ、研究テーマ「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の可能性の探求」を展開する。この研究テーマは、「アジア・アフリカ地域の諸問題の正確な理解に基づき問題解決に貢献するとともに、その研究成果を国際的に発信する」というAA研の中・長期的目標に照応するものであり、現代社会の抱える喫緊の課題に対処するものである。

グローバル化や近代化については、欧米中心な理解では把握できないリスクやハザードが世界各地において現在進行中である。すなわち、人には御しがたい狭義の自然的災害のみならず、各種の紛争、環境変動、人口変動（限界集落問題など）、経済危機も含む、生活全体が脅威に晒される状況である。こうした状況が昂じること、理性に基づく近代的テクノロジーによって、政治・経済・社会的事象はもろんのこと、自然現象さえも人間にとって好ましい方向にコントロールしうるとの認識が、さまざまな地域において複数の異議申し立てに直面し、それに有効な答えや対処法を提示できずにいる。

本基幹研究では、このような硬直した事態に対応するため、それぞれの地域に根付いたやり方Ⅱ「在来知」の可能性をあらためて検証することを提唱する。多くの人類学者が明らかにしてきたように、アジア・アフリカの日常生活において人々は、「在来知」を駆使して新たな現実柔軟に対処している。しかしながら、その多様な「在来知」は個別の文脈に留め置かれ、広範な知的影響力を獲得するに至っていない。

こうしたアジア・アフリカの「在来知」を、本基幹研究が「人類学をめぐるマイクロマクロ系の連関」という主題のもとで整備してきた理論的・方法的地平から捉えなおし、リスク・ハザードに対処する人類の知を統一的に構想することが本研究テーマの目的である。こうして得られた「リスク・ハザードに対処する在来知」をめぐる知見は、日本を含む世界のどこにおいても検証や適応が可能である。基幹研究に集う人類学研究者の使命とは、アジア・アフリカからの「在来知」の個別を越えた多様な状況への適応可能性に道を拓き、国内外に向けて発信し、アジア・アフリカの諸問題の解決に寄与することであるにちがいない。

バン格拉デシュにおける災害支援と地域開発の最前線

基幹研究「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の可能性の探求

―人類学におけるミクロマクロ系の連関2―

二〇一六年度 公開シンポジウム

編集責任…外川昌彦

編集補佐…郷田りか

発 行…東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所

基幹研究「アジア・アフリカにおけるハザードに対処する『在来知』の

可能性の探求―人類学におけるミクロマクロ系の連関2―

〒一八三―八五三四 東京都府中市朝日町三―一―

TEL 〇四二―三三〇―五六〇〇

FAX 〇四二―三三〇―五六一〇

ホームページ <http://www.aatufs.ac.jp/kikanjinrui/>

発 行…二〇一七年三月二三日

表紙デザイン…中村恭子

印刷・製本…株式会社ワードオン

〒三三五―〇〇〇四 埼玉県蕨市中央七―五六―三三

