

【書名】

Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies

【論文 17】

Self-assessment of coping capacity: Participatory, proactive and qualitative engagement of communities in their own risk management

対処力の自己査定：地域共同体の危機管理における、参加型・主体的・質的拘わり

【筆者】

Ben Wisner

Researcher at the London School of Economics, and Professor at Oberlin College,
Cleveland, USA

【要約】

論文 17 対処力の自己査定：地域共同体の危機管理における、参加型・主体的・質的拘わり

本稿は地域共同体の危機管理に関し、根幹を成す対処力の自己査定に関して述べる。本方法は、開発者が最初に自然災害に直面して脆弱性の特異性を認識して以来、40年以上ゆっくりと開発されてきた。1967-73年のサハラ飢饉、1970年のバングラディッシュ・サイクロン、1974年のホンジュラス・ハリケーン等、世界の様々な地域で観察を行うことから始まった。これらの観察において共通の要素が在り、主なものを以下に示す。

- ・ 死亡・負傷、即ち損失と回復が脆弱性であるが、生計(生活の質)と保安に関係している。
- ・ 脆弱性は単に経済的問題ではなく、政治力の場所とその利用し易さによる。
- ・ 脆弱性は地域共同体の中で均一ではなく多様である。
- ・ 農家は受容力が在っても、土着の知識・ネットワーク・相互生計活動に従って対処する。
- ・ 国の役人はこの様な受容力を理解も信用もせず、国家の災害対策は上から目線・的外れで、大体において状態を悪化させる。

これらの観察に基づき、1980年代～1990年代に、脆弱性と耐久力を定義・分析し、これらの概念を生計・地域・家庭の環境保護状態、政治利用と発信、地域の知識と社会関係等に結びつける取り組みが行われた。分析は査定と同一では無く、非政府組織(NGO)と開発機関が実効的な観点から、女性、小児、高齢者、障害同居者、異民族、異宗教、等を単純に脆弱性集団と分類した。

スリランカとインドの報告によれば、2004年津波による死亡者の1/3は小児であり、1995年阪神大震災では死亡者の半数以上、約6000人が60歳以上であり、その多くが高齢単身婦人であった。特に緊急救助隊による脆弱性集団のチェックリストがある。NGOは高度な分類法を開発し、避難所や難民収容所で危機にある高齢者・小児支援をピンポイントで支援した。

この様なグループは災害に際し、負傷や死亡がより多く発生し、特別な支援が必要という主張で

あるが、分類学的には問題がある。災害と災害の間に、地方政府・市民社会・関係者が、予め脆弱性を査定しそれを減少しようと主体的に挑戦すると、単純な分類学的取り組みは失敗する。先ず見せかけの向上をもたらす。ケニヤにおける旱魃やフィリピンにおけるサイクロンに対して全ての女性が同等に脆弱な訳ではない。従って分類学上の弱者を取り扱う為には、多くの場所で市民社会組織が、状況に相応しい主体的取り組みを採用し無ければならない。参加型ボトムアップの影響を受けた研究者も居る。

此の取り組みの目標の一つは、地域の人々を強力にし、自分たちの日々の暮らしや状況を理解させ、彼らが自己保護を強化し、社会保護のために要求と戦いを実行させるようにすることである。目標は国家や世界的な比較を行うことではなく、測定によって、地域住民に自分たちの生活状態を制御する手段を提供することである。

世界の多くの場所で今日多様な NGO によって開発・実行されているが、集団間で簡単な方法(危険源地図、猶予時間、問題ツリー、貧富階級度、等)を利用できるようになる為、十分な信頼や共通目標や動機を築き上げる取り組みや、彼らの耐久力と脆弱性を査定する為に基本的な質問(何が我々の強みか? 機会は何? 弱点は何? 脅威は何?)が行われた。これは共同体の災害管理に基づいた共同体の自己査定であり、第一章に示した世界的査定法とは異なる。

自己査定は主体的であり、単独で危険源や脆弱性に注目するものではなく、耐久性にも注目し、問題解決展望にも取り組む。取り組みは状態依存であり、場所と集団に特有であり、“適応プランニング”と正式に言われている特定の状況である。フィリピン、ボリビア、ジンバブエ(或いは他の場所)で実行していることは、其処には専門家も指導者も居ず対話的であり、推進者は現実を理解し、参加者と一緒に前進すべき方法を発見しようと努力する。この様にして先ず、土壌、天気、愛玩動物、潮位、嵐等地域を知ることから始めようとするは、自然である。その土地特有の体系を理解する為に、外からの知識は混合され、加味されるが、置き換えられることは無い。

アフリカ・ジンバブエ南部のチヴィ地方の旱魃頻発地域におけるグループは、最も脆弱な人々を基準化する際に、他の基準に加えて貧富度を用いた。資産が少ない人々程、降雨条件が悪い年に備えて剰余物資を生み出すことが出来ず、飢饉の際に販売して穀物を購入する為の家畜などの資産や資金を蓄えることが出来ない。旱魃脆弱性の自己査定が、資産や環境束縛を明確にする為に農地の概略地図を含み、彼らの労働形態を作成した。此れをみると、人々が毎年農業サイクルにおいて月々やらねばならない多様な業務が判る。この様にして労働条件が明確になり、旱魃危機を避けるために、協力事業に従事可能な自由時間も明確になる。

団体討議は又人々の受容技術範囲をも明確にし、品種選別、間作、小規模灌漑、等の一連の伝統的旱魃対策が認識された。旱魃対策法には、家畜の販売や外部共同体への出稼ぎの様なものもあった。しかしながらこれらの団体は単に屋外で討論するだけではなく実行もし、旱魃を避けるための追加手段を実践した。例えばとうもろこし畑で畝を繋ぎ、畑の縁に畝を作るのみならず、畝から畝へと連結して、四角い形に形成した。降雨は箱型の畝内に蓄えられ、浸透して植物の根に供給され、全ての貴重な降雨が利用された。

地域・共同体特有の自己査定は極めて複雑である。例えばマラウイでは旱魃脆弱性は農耕実施によるものではなく、消費家畜の貯蓄法に関連する。査定グループは又家庭内の成人 HIV に

も注目し、労働力が良く知られた旱魃対策を実行可能かどうかの割合にも注目し、例えば不規則な降雨期間内の多品種栽培、降雨浸透を最大化するための畝、臨時雇用による収入等である。

共同体危機査定 Community risk assessment (CRA)を促進する人々の為の「道具」は定期的に变化・進歩している。迅速地方分析 Rapid Rural Analysis (RRA)から、日付を利用したり、参加型学習活動 Participatory Learning Activity (PLA) から利用したり、開発活動から発展した。1950年代後半以来、1980年代の高速な進歩と共に、開発・人類学・地理学研究を行っていた学会の研究者と、時として仲間ではあるが反対側に位置する開発 NGO やその他の機関との間で多くの実りある交換が行われた。此の学会-NGO ネットワークは地域情報を引き出す道具を開発した。これら多くの道具は他の CRA でも用いられ、災害危機遞減で働く機関でも多く吸収された。20ものマニュアルやガイドブックがこれらのツールを含み、ProVention Consortium のウェブサイトに掲載された。此处での3種の例を示す。

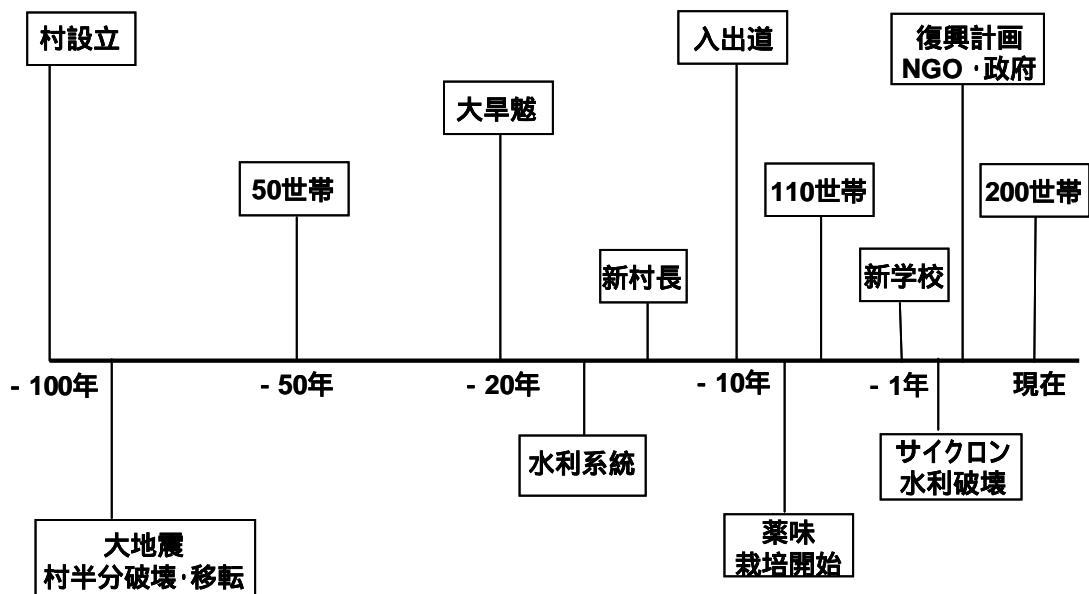


図1 100年前の村落形成に遡った線表

図1に100年前の村落形成に遡った線表を示す。言葉の歴史はこれらの物語の基本である。重要な政治的、社会経済的、自然事象は、新村長の選出、大きなサイクロン、経済復興計画のように共同体の歴史の中に一緒に束ねてある。この様な線表作成する集団討論は将来計画の基礎に役立つ。種類が異なる出来事の相関や、彼らの歴史における人々の潜在作用はより期待が持てる。

図2は矢張りグループ討論から生まれた。活動、社会的、経済的、リズムの周期を表している。崩壊を発生させる脆弱性が大きくても小さくても、例えば収穫が切り抜けられる期間は必要である。場合によって年間線表は、盆踊りを何時やるべきか、危険源を避けるために女性や子供を作業に参加させられるか等を考えるのにも有効である。このような時間・労働予算は男性と女性とで別々に検討された。

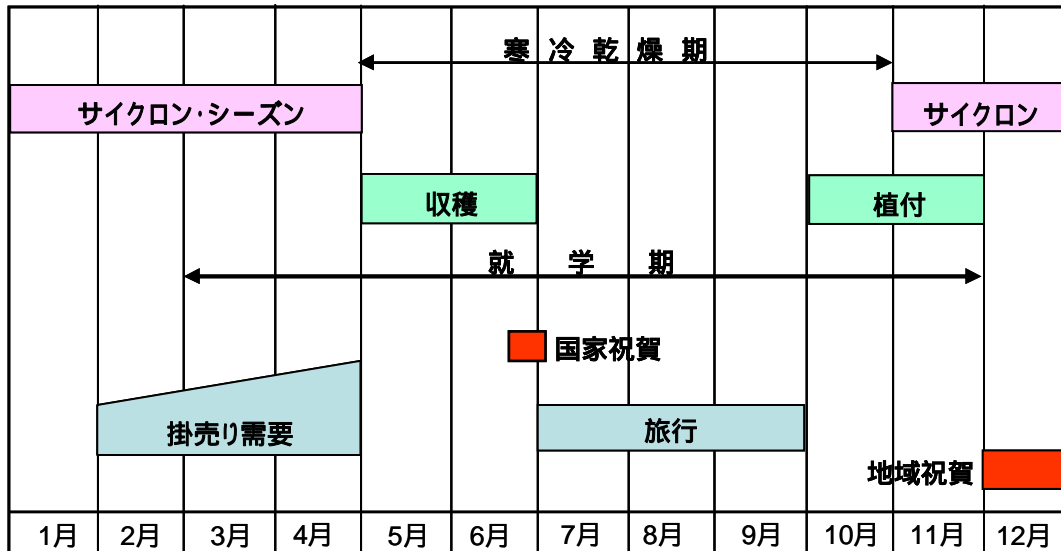


図 2 年間作業計画の例

図 3 は問題や可能性、長所、短所や脅威を明らかにする、グループ内のブレインストーミングの一例である。図は論理学者 John Venn の名前に因んで、Venn diagram と呼ばれている。重なりや接続する円は概念空間が関連している過程を表し、此の例で特徴的な“村人”は災害危機を低減する役割を担う社会・政治・サービス・経済機関の中にある。討論の中で明らかになったことは図に反映されるが、診療所と銀行は外に飛び出しており、女性委員会も、村や中を取り巻く機関と直接的関係が無い。この分析結果は定性的ではあるが関連を見失わない為にも、関連を必要とする活動に留意する為にも重要な筈である。

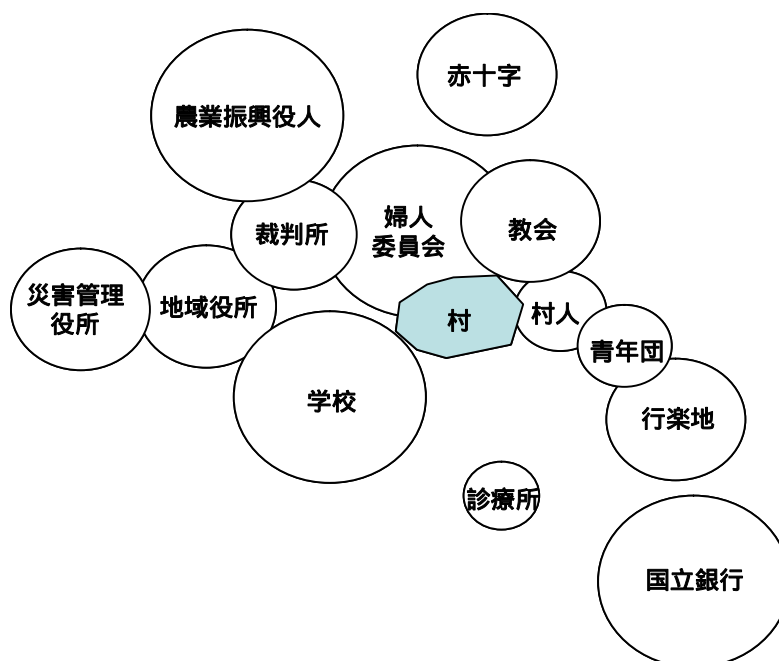


図 3 Venn 図の一例

これらのそして多くの他の国々の変化に富んだ自己査定を検証すると、如何に複雑且つ多様であるかに驚く。ロスアンゼルスの一部である西部ハリウッドには地震や洪水の際に特別な支援を必要とする少数民族が居るが、彼らは年老いたロシア亡命者を含み最小限しか英語を話せず、過去にソ連に居た為役人を信用しない。市民ベースの説明の後、市はロシア語を話す協力者と、彼らが集中して居住する地区に住む仲介者を採用した。又数千人の同性愛者、性転換者を含むグループは、遺棄されたビルに住み、先のロシア人同様役人やその忠告を避けるため、ある面では脆弱である。中産階級もいるが、共通避難所の様な所に住み、プライバシーに拘わることを拒否する。これらの人々を殆んど理解しようとしないうのみならず敵意さえ持つ、警官や消防士を訓練するため。市は性転換したソーシャルワーカーを雇い、此の居住区に手を差し伸べようとした。

この様な自己査定から浮かび上がる重要なことは、脆弱性や耐久力は交換可能だということである。自己査定は主体的で行動に依存し、負傷・損失・精神的恐怖・回復困難、等の可能性や深刻さを増加するものは何か、に注目するだけではなく、脆弱性要因を低減する為にどのような耐久力が開発されなければならないか検討する。過去の傾向として、連邦危機管理局(FEMA、Federal Emergency Management Agency)や赤十字が教材としたものは、介護者が如何に障害者を援助するかを訓練するものであった。障害者と一緒に住んでいる人には在る、自立できる能力には殆んど注意を払わなかった。世界的な「独立生活運動」と共に障害者に対するより好い傾向が現れてきた。障害は単に単純な分類ではなく、障害者個々の立場・能力が考慮されねばならず、共同生活者は障害者の災害予備計画と耐久力を開発するパートナーと看做される。

同様に共同体基準の研究者は、バングラディッシュでの洪水と、南アフリカでの旱魃と共存する為に人々が使用している大きな能力のレパトリーを再発見した。著者自身学位論文で述べたが、人々が76もの旱魃受容力を知っていた。これらは農業・環境保全・社会・経済から政治にまで亘っていて、固有の旱魃受容力は有益であることが証明され、それらが東部・北部ケニアの多様な人々の飢饉対策に有効となった。

取り組みは地域色が強く、広く地域経済・社会・政治・技術・環境保全・地理的な過程で、地域の耐久力や脆弱性に影響する。しかし、これらの自己査定方法を用いた市民基本のネットワークは、スリランカの Duryog Nivaran、ケープタウンの Peri Peri、コロンビアの La Red の様に、国家レベルや州レベルなどに繋がって行った。

しばしば火山の噴火や海岸の嵐等の危険源の余波において、まとめ役は低所得・軽視される人々に取り組みがちで、村或いは都会近郊で発生予想される危険源に備えるために、彼らのエネルギーや参加を進める際、人々を組織して地域グループを人々の経験や動機の上に構築する。例えば、タイ海岸地帯において市民基本の脆弱性査定を、2004年津波以前に前以って利用することを考えてみると、複雑な入れ替わるモザイク状の脆弱性要因が現れる。富や情報・社会資本を含む資源の利用が重要である。最近入居した貧しい田舎の難民は、より良い家計を維持している人々より脆弱であるが、時間が経てばこれらの人々も好くなる。仕事も重要な要素で、漁業者は特に津波に対しては脆弱で、一般に頻発するサイクロンに対しては更に脆弱性がある。彼らの脆弱性は、単純に海岸付近に居住するからという訳ではなく、仮に避難指示が発せられたとしても、唯一資産の船や網を捨てようとしないう傾向が在るからである。保険も無く、生計の再構築は困難

である。 Andra Pradesh に恐ろしいサイクロンが襲った8年後に訪れて見ると、小さな農場と小規模漁師は殆んど復興していなかった。市民基本の脆弱性自己査定により、習慣的に女性に水泳を指導しないことが判ったが、バングラディッシュでは女性が木に登らないという事実により、サイクロン死者が女性に多いと言う性差事実がある。

CBDM(Community Based Disaster Management)脆弱性・耐久力査定同様、危険源地図作成にも取り組んだ。単純版では人口調査・危機査定を含み、極端な危機に晒される数人の個人や家庭をピンポイントで調査し、人間、財産、技術資本は危機を低減することを述べた。最単純版では計画に低減策は無く、準備のみである。複雑応用版では脆弱性や抵抗力を阻止する根本原理を研究すべくより深く取り組み、土地貧困や土地欠如、地主・金貸し・役人の搾取、等の問題に如何に取り組むかと言う議論や活動を含めた。

地域共同体査定の実践が行われる多くの場合、参加者は多く低教育しか受けていず、危険源、脆弱性、耐久力の定性的分析と定量的分析のバランスに注意しなければならない。一方で地域参加者が有意な結果を出すこと、活動計画を作り実際に活動することを期待するものも居る。しかしながら最近の経験に拠れば、地域情報と共にある地図等のような進んだ道具も、訓練を受けて無い素人でも利用可能である。

「コントロール不能な政治や習慣の変化無しにこれ以上危機低減をすることは出来ない」と参加者が同意して「限界状況」になってしまう。此の場合政治は力となり、民主的で開かれた信頼できる政治体系では方法の問題点とは考えられず、寧ろ強みである。政治変更の為の圧力や変化そのものは全てにおいて長所をもたらすが、非民主的政治ではこの方法は危険で保護されなければならない。

ProVention 協議会が耐久力・脆弱性査定のためにデータ収集分析を開始し、20 セットの「方法集」としてCRAで入手可能である。誤解しないで欲しいが、本稿は定量的測定に反論するものではなく、述べたい事は、定性的査定と定量的査定の調和、他方活動と見直しの調和である。貧しく、辺境に阻害された人々は、余剰な資源も・時間も・忍耐すらも無い。計画無しにはその先の活動も有効な結果も無く、1960年代筆者が住んだタンザニアの村人は自由の果実と叫んだ。しかし2005年1月の神戸災害低減会議では国家的支援が必要と定義された。共同体レベルの危機査定と主体的計画を支援するインフラへの国家的投資において、脆弱性と対処力を測定する努力を支援したい。このようなインフラは、健康管理、教育機関、小規模借款・保険などを含み、農業森林、小規模灌漑、土壌維持、等をも含む。共同体が危機を低減する活動をし、同時に開発目標を遂行出来る様に、国家インフラ開発の為の投資額を決定することは可能である。

【要約は、レジリエンス協議会海外文献翻訳チームが担当した】