

氏名	齊藤容子
学位の専攻分野の名称	博士（総合政策）
学位記番号	甲総第14号（文部科学省への報告番号甲第473号）
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当
学位授与年月日	2013年3月16日
学位論文題目	発展途上国におけるコミュニティ防災力向上に関する研究 ーバングラデシュ、ネパールでの防災事業マネジメントを事例としてー
論文審査委員	（主査）教授 室崎 益輝 （副査）教授 馬場 研介 教授 村上 芳夫 北後 明彦（神戸大学教授）

論文内容の要旨

2002年から2011年にかけて世界中で発生した自然災害によって100万人以上が死亡しており、250万人以上が被災している。そしてそのうちの85%がアジアで発生した災害による被災である。こうした状況の中で、災害が起こった後に対処をする緊急期の行動から、事前に準備をして災害リスクを軽減するための活動への、被害軽減の取り組みのパラダイムシフトの必要性が、国際支援の分野でも強く認識されるようになってきている。しかし、近年国際機関の支援によって災害対策のためのインフラ整備がなされてはいるものの、結果的にそれを本当に必要とする人々の多くにその恩恵は届いていないと言いがたい状況にある。例えば、2004年のスマトラ沖地震・インド洋大津波災害において被害を受けたインドネシアやタイに、復興支援の一環として先進国によって早期警報システムの設置がなされた。これは今後の被害軽減のためには重要な支援である。しかし、インドネシアで2012年4月に発生した地震によって津波警報が発令されたが、そのシステムは十分に機能しなかった。コミュニティがそのシステムを正しく使いこなせなかったためである。高い技術を提供したとしてもその技術を活用し、恩恵を受けるべきコミュニティの人々の理解と積極的参加が得られていなければ、その技術は何の意味ももたない。

論文提出者齊藤容子氏は、国際的な現在の支援が住民の主体性の構築をはかる視点を欠いており、そのため支援が本来果たすべき住民のエンパワメントにはつながっていないことを指摘している。そのうえで、いかに住民の積極的参加を引き出すかの支援のあり方についての検討をはかり、コミュニティの防災への参画に関わる意識開発モデルを提起して、これからの防災に関わる国際支援のあり方に対する創造的な提案を行っている。なお、住民の主体性の形成と参画に関わっては、これまで災害時により被害を受けてきた女性の参画が鍵になることを指摘し、ジェンダー視点に配慮する重要性にも言及している。

本論文の構成は以下の通りである。

第一章 序論

本章では研究の背景、目的、研究の方法、既往研究、論文の構成、定義について詳述している。本研究の目的は、発展途上国において国際機関らが支援する際に、コミュニティ防災力を向上するための必要要因を

明らかにすることである。中でも脆弱なグループのひとつに挙げられるジェンダーに焦点をあて、コミュニティ防災力の向上を支援するための国際支援の適切な介入方法を明確化することを目標として挙げている。この目的に関する「発展途上国における参加型防災」、「ジェンダーと災害」について、これまでの既往研究の整理をはかり、本研究の位置づけを明確にしている。

第二章 発展途上国におけるコミュニティ防災の現状と課題

第二章では発展途上国におけるコミュニティ防災の現状と課題を整理している。中でも本研究の核心をなす、国際災害支援、コミュニティ防災、ジェンダー視点の3つのテーマに関しての現状と課題を概観している。第一に国連や政府機関、NGO等の民間機関によるコミュニティ防災の推進状況を整理している(第一節)。第二に課題として、インセンティブ優先主義の問題、コミュニティの多様性軽視の問題、持続性・柔軟性の欠如の問題のあることを、筆者の途上国での経験も含めて指摘している(第二節)。第三にジェンダー視点に関して、国際機関ではジェンダー主流化が浸透し始め、これまでの女性に関する機関を統合するといった動きがあることを指摘している(第三節)。また女性の参画を含むコミュニティの参加が途上国の防災施策へ入れられ始めているが、施策レベルに留まっており、コミュニティレベルにまでは浸透していないことが国際防災戦略の報告書からも明らかとなっていることを指摘している(第四節)。

第三章 コミュニティ防災と評価

第三章では、本研究で使用するコミュニティの防災力を向上するための仮定要因を検討している。まず国際モデルとして使用される「増圧と減圧モデル」を紹介し、ハザードとリスク、脆弱性による災害の発生メカニズムを整理している。さらに脆弱性の認識から具体的な災害対策へと進めるためのドイツの政府機関である Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ) モデルを紹介している(第一節)。これらの国際モデルによって、災害は平常時に潜む脆弱性を表面化させ深刻化させることを示し、その脆弱性を具体的に解消していく必要性を述べている。そのうえで、これらの考えをもとに筆者独自の評価手法として国際機関らが支援する際のコミュニティの防災力向上のための4要因を次のように仮定している(第二節)。

要因1) 全ての関係者がプロジェクトの主体が住民であることを理解する。

要因2) 住民との信頼関係を構築する。

要因3) 住民が個人レベルと地域レベルのリスクを認識する。

要因4) 住民が行政と交渉・連携し、リスク軽減にむけた行動を開始し、自らモニタリングができるようになる。

第四章 発展途上国における防災意識に関する実態調査

第四章では災害に対して脆弱な4か国の対象コミュニティに対して実施した防災意識に関する実態調査の結果をまとめている(第一節)。本調査は800人に対してランダムサンプリングにて実施している(第二節)。その際に各国においてファシリテーターを中心にボランティアらによる対面調査方式によって回答を得ている(第三節)。アンケート調査にて防災意識や対策の違いが国ごとで見られるのかを考察し、その要因を分析している(第四節)。災害経験の有無、情報へのアクセスの有無がコミュニティの防災力には大きく影響をしていることを明らかにしている。また、男女の信頼する情報源の違いや社会的役割の違いから防災への関与度合いが違うことを指摘している。その中で近年災害を経験していない国においては防災訓練への参加の機会の少なさが見られ、その結果として正確な防災情報の周知にも至っていないことを明らかにして、防災訓練の重要性とその参加率を高める必要性を提起している(第五節)。

第五章 バングラデシュにおけるサイクロンシェルターマネジメントに関するケーススタディ

バングラデシュはサイクロンによって過去に幾度となく深刻な被害を被ってきた（第一節）。2007年サイクロン・シドルと2009年アイラによって被災した3地域に対して、サイクロンシェルターの建設、維持管理のための運営手法についての調査を実施した。これによって、NGO主導、自治体主導、コミュニティ主導とでそれぞれ違った運営手法がある（第二節）、バングラデシュにおいては、コミュニティ防災は多くのNGOらの支援によって進んでいるが、激甚化が予想される今後のサイクロンを考えるとそれで十分とは決して言えない（第三節）、その中でも女性の被害が大きいことは1991年のサイクロンによって明らかとなっており、コミュニティ防災活動をする上で女性の参画は欠かせない（第四節）、コミュニティ主導型のサイクロンシェルターではプロジェクト初期段階からコミュニティの主体的な参画が行われており、シェルターの適切な管理運営が住民によって行われている（第五節）、といった点を具体的に明らかにしている。

さらに筆者はバングラデシュのNGOと共に対象地域においてサイクロンシェルター運営委員会へのトレーニングを実施し、ジェンダーに配慮したサイクロンシェルター管理運営ガイドラインの作成を支援しているが（第六節）、その過程において、男女双方の運営委員会メンバーのキャパシティを向上させることによってジェンダー視点に配慮したコミュニティ防災の重要性が認識されはじめたこと（第七節）、最終的にサイクロンシェルターマネジメント委員会が行政に交渉をし、シェルターまでの道路の補修工事を実施するといった活動にもつながったこと（第八節）、またその後のアンケート調査によって地域の人々がサイクロンシェルターの建設と、シェルター運営委員会の取り組みによって以前より災害に強くなったと感じていること（第九節）、を確認している。

第六章 ネパール、カトマンズにおける住民参加によるリスクアセスメントマップの作成と有効利用に関するケーススタディ

第六章と第七章は、第四章の分析をもとにネパール、カトマンズ盆地内のコミュニティを対象とした2種類のケーススタディの結果を示している。ネパールは過去に大地震を経験している国であり、地震がまた起こる可能性が高いと言われている国である（第一節）。まずネパールの政策におけるコミュニティ防災の位置付けを明らかにし、その必要性を分析している（第二節）。その上でネパール、カトマンズ盆地内において3地区を対象とした防災まち歩き活動を実施し、住民によるリスクアセスメントマップの作成を試みている。住民と共に実施した本ケーススタディによって住民は地震が発生したら深刻な事態に起こりうることを学ぶことができ、まち歩きが意識啓発に役立つことを明らかにしている（第三章）。それらを踏まえてリスクアセスメントマップをデジタル化させ、それと共に地震への注意喚起のメッセージを街中へ掲示する取り組みを実施したが、ここから情報を提供する際には備えの対策も同時に提供することが必要であることを明らかにしている（第四節）。本ケーススタディは大きなプロジェクトではなくコミュニティ単位で簡易な道具のみで実施が可能であるため、他地域における応用の可能性についても言及している（第五節）。そして最後にコミュニティ防災政策の推進の必要性、コミュニティの持続的な活動を支援するワークショップ手法の必要性と課題、行政の防災に強いまちを作るための実行能力向上の必要性、ネパール国内さらにはその他災害国への普及の発展性を指摘し、防災まち歩きとリスクアセスメントマップの有用性を明らかとしている（第六節）。

第七章 女性への家具固定に関するトレーニング実施に関するケーススタディ

第七章では第六章と同地域において実施した女性への家具の安全固定ワークショップトレーニングに関するケーススタディをまとめている（第一節）。そのケーススタディにより、男性と女性両方にトレーニングの機会が与えることはコミュニティ防災力につながることで、女性の多くが家屋内の事柄については女性の役

割だと考えていることから、女性には女性のトレーニングが必要であることを明らかにしている（第二節）。その上で、女性への家具転倒防止に関する防災教育を実施して、そのトレーニングが地域内の家具転倒防止の普及に効果があったか否かを検証している（第三節）。その検証により、トレーニングを受けた女性だけでなく、その女性につながる親族、友人、近隣住民が家具の固定を行ったという結果が得られている。これによって、男女それぞれに持つ社会的ネットワークを利用した適切な防災情報の普及と防災トレーニングの必要性を明らかにしている。しかし、2年後に実施した再評価では、参加女性の多くがその後防災トレーニングに参加する機会を得ていない現状が明らかになり、この現状を克服するためには、行政や男性リーダーに対して女性への防災教育の必要性を理解させなければならないと結論付けている（第四節）。

第八章 結論：知見と提言

これまでの章で得られた知見の整理と、今後のコミュニティ防災が地域で根付くための課題と展望をまとめている。プロジェクトを開始する前の住民の参加度合によって、その後のプロジェクトが持続可能なものとなるかに大きな影響を与えることが明らかとなったことを踏まえ、支援をする国際機関は4つの要因に着目し、住民との信頼関係の上で住民主体のプロジェクトを展開し、そして適切な自己点検能力をつける支援をしてこそ、コミュニティの防災力は向上すると結論づけている。また、そのコミュニティで活動続ける現地 NGO を重要なアクターとして位置づけること、コミュニティの人々自身をエンパワメントしていくボトムアップアプローチが欠かせないことを、国際支援における配慮事項としてまとめている。

論文審査結果の要旨

本論文は、開発途上国における災害の実態とそこにおける国際支援の現状と問題点を、災害統計や国際機関の報告などから仔細に分析をし、現在の国際的な災害支援が資源や技術を一方的に提供する形になっており、そのことが必ずしも途上国の災害リスクの軽減につながっていないことを明らかにしている。その現状分析と論文提出者の海外における災害支援の経験を踏まえ、インセンティブよりもエンパワメントという視点から災害支援の再構築をはかること、エンパワメントということではコミュニティの参画と主体性の構築をはかること、コミュニティの参画ということでは女性の参画を積極的にはかることが欠かせないという、極めて重要な論点を引きだしている。

本論文は、コミュニティを基礎とした防災をいかに構築するかという問題意識から、コミュニティの防災力を向上させるための意識啓発モデルを構築し、その有効性を途上国における参加型の実証調査研究により確かめている。その調査研究の結果から、地域や生活に根差した防災訓練を軸とした啓発型の国際支援が欠かせないことを提起し、これからの国際支援のあり方を方向付けている。この実証調査研究の中での、コミュニティと一体となって実証をはかる研究フレーム、実践体験と防災意識の相互作用に着目した啓発モデル、女性の参画に着目したコミュニティ形成の視点などは、従来の研究や国際支援に欠けていたものである。

論文提出者が提起した途上国支援におけるコミュニティの意識啓発モデルは、既にあった住民主体のまちづくりモデルを拡張したものと言え、必ずしも独創性のあるものとは言えないが、途上国の住民が国際的な支配と国内的な支配の二重の支配構造の中で自立を妨げられている状況を含めながら、その自立力を高めるプロセスとしてのコミュニティ防災に適用可能な啓発モデルとして発展させている。このことは、既存の研究に見られない新しい知見を提供したものとして評価できる。さらには、そこにもう一つの支配としてのジェンダー問題を視野におき、防災の過程と自立の過程を有機的に捉えようとしていることも評価できる。

とはいえ、論文提出者が提起する意識啓発プロセスだけで、途上国のコミュニティの災害リスクが軽減で

きるとは、必ずしも言い切れない。政治的なプロセスだけでなく、経済的なプロセスあるいは技術的なプロセスをも総合的に捉えていかないと、理念倒れになってしまう。本論文では耐震補強やリスクアセスメントマップ作成など、被害軽減のための技術的内容にも触れているところがあるが、まだまだ不十分である。減災のための自立の支援を、経済や技術の支援とも融合させた総合的なプログラムをつくることは、今後の課題として残されている。

以上、本論文は防災面での途上国支援のあり方を根本から見直し視点を提起するとともに、コミュニティと住民の意識啓発を通じた減災まちづくりの新たなプログラムを開発したものとして、独創性に富んだ価値ある論文と評価できる。2013年1月26日の公聴会および口頭試問の試験結果に基づき、審査委員は全員一致で、本論文提出者齊藤容子氏が博士（総合政策）甲号を受けるに値するものと認める。