

援助防災プロジェクトにおけるコミュニティの変化の過程

中日本高速道路(株) 正会員 ○浦上夏菜子
(独)東京大学大学院 正会員 本田 利器

1. はじめに

援助防災プロジェクトは、防災施設の整備が主流であったが、それだけでは性能を十分発揮できないことや暗黙知の衰退などの弊害も指摘され、近年はコミュニティを主体とした防災活動にも取り組まれるようになった。本研究は防災活動による被援助地域のコミュニティの変化を明らかにするため、コミュニティが防災力を向上させていく過程を防災能力の普及過程とみなし、ロジャーズ¹⁾による組織のイノベーション決定過程、および、組織学習の枠組みとして分析する。

2. 事例分析

2.1 対象とした事例

カラカス首都圏防災基本計画(ヴェネズエラ)、自然災害軽減支援プロジェクト(ネパール王国)、ビジャヌエバ市自然災害脆弱性軽減およびコミュニティ農村開発支援プロジェクト(ニカラグア共和国)、カトマンズ盆地地震防災対策計画調査(ネパール王国)を対象として、コミュニティ活動の時間的な変化について検討した。そのほか、復旧・復興支援プロジェクトとして、スリランカ・インド洋大津波、NGO活動の例として、インドネシアのジャワ、イランのバムにおける支援活動も対象とした。これらに関する情報を報告書及び担当者からの聞き取りにより収集した。

2.2 事例分析のまとめ

事例分析においては、ロジャーズの「組織のイノベーション決定過程」の5段階モデルを4段階として使用した。すなわち、(1)議題設定、(2)結びつけ、(3)実施(ロジャーズのモデルでは「再定義/再構成」と「明確化」に分かれているが、ここではイノベーションを実施するひとつの段階とした。)(4)ルーティン化、の4段階である。

コミュニティはこれらの段階を繰り返し経験することによって組織的学習がなされ、防災力が向上していく。その変化の過程は以下のように段階的な変化ととらえられる。

(0) 事前の要件

このようなプロジェクトでは、住民に、防災に直接関係ない事業であってもなんらかの事前の経験があると有利である。ボリヴィア飲料水プロジェクトの中では、以前に所得創出プロジェクトとしてジャムの製造・販売の経験があったため、水道事業もスムーズに進展した。

(1) コミュニティの防災活動によるルーティン能力、実施能力の獲得

外部からコミュニティ防災活動が導入される段階である。この段階では、複雑性が低く、観察可能性の高い防災活動がなされる。災害の原理的知識や複雑な現象の理解が必要な技術ではなく、地域の知恵、知識、資源を再発見し、防災に生かそうという試みがされる。低次学習に相当する段階である。この段階では、技術の複雑性等の障害を避けるため、コミュニティ防災におけるルーティン能力及び実施能力は、分かりやすいコミュニティの防災活動によって獲得することが効率的である。たとえば、ニカラグア貧困地域開発・防災では、生活改善活動とコミュニティの防災活動を同時に実施することにより、防災の見かけ上の相対的有利性及び観察可能性を高め、良い成果が得られたという例がある。このような活動はコミュニティ内部のネットワークを活発化し情報伝達を効率化すると考えられる。この段階では、比較的短い期間で成果がみられる。

キーワード 援助プロジェクト, 防災, コミュニティ, 普及学, 組織学習

連絡先 〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1 東京大学大学院工学系研究科社会基盤学専攻

(2) 防災の教育、訓練、経験による結びつけ能力、議題設定能力の獲得

高次学習に相当する段階である。この段階では、コミュニティにおける防災活動が繰り返され、改善の試みがなされるにしたがってより深い理解を得たい、さらに改善したい、という欲求が生まれ、原理的知識の獲得の努力がなされる。また、コミュニティ外部にもその知識や資源を求めるようになる。

全ての人が原理的知識を求めるわけではないが、得られた原理的知識は第1段階で効率化されたコミュニケーション・ネットワークを通じてコミュニティ全体に共有される。

コミュニティ防災における結びつけ能力及び議題設定能力の獲得には、原理的知識とそれをリアリティとして認識する必要がある。例えば、カラカス首都圏防災におけるバリオ地区では、自分たちの家が脆弱であるという認識だけでは行動にはつながらなかったが、耐震補強の効果を実験で実証することで認知が広まったという事例がある。この段階に相当する成果を実現するには中・長期的なアプローチが必要である。

(3) 異類的な波及の必要性

コミュニティ防災の継続には、第1、第2の段階で獲得された能力を維持することが求められる。防災活動の能力は時間の経過に従い衰退していくため、獲得された能力を再生・修復する能力が求められる。例えば、コミュニティにおける防災活動の能力がある個人（リーダー）に依存していた場合は、その個人が活動を停止すればコミュニティ全体の防災力は急激に低下する。カラカス首都圏防災の都市域パイロット・プロジェクト対象コミュニティでは、獲得した防災能力が、リーダーの国外に亡命に伴い急速に失われた。このような状況では、代替のリーダーを外部からの供給に依存しては十分ではない。代替のリーダーとなりうる人材をあらかじめ有していることが必要であり、そのためにはリーダーを育成する体制が求められる。同様なことは、外部とのリンクやコミュニティ内の効率的なネットワーク等、コミュニティのあらゆる機能についてあてはまる。これは、自己複製の機能が求められることを意味する。しかも、その複製機能は防災という目的には直接は寄与しないものである。したがって、この段階ではシステムとして十分な冗長性を育む能力が求められることになる。これは、具体的には、訓練や教育の機構の整備などがこれに相当する。また、「稲村の火」に代表されるように、複雑性を除くことで、原理的理解や特別な技術を要せずに伝承を可能とする手法の開発等が挙げられる。ただし、この段階の実現にはかなり長い時間を要すると考えられる。

3. まとめ

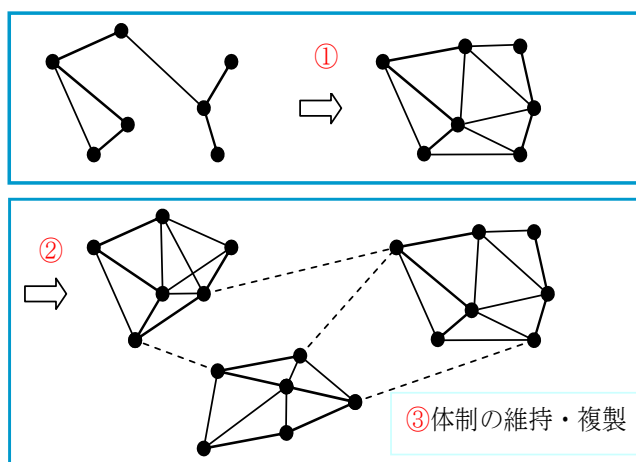
援助としての防災プロジェクトを有効に機能させるためのコミュニティの変化過程について検討し、3つの段階を提案した。3つの段階のコミュニティ

のネットワークを図示すると図-1 になる。いずれの段階も重要であるが、特に第3段階に相当する「コミュニティの防災活動に必要な能力を社会全体に波及させ、冗長性の高い仕組みを作る」には時間がかかる。このことを認識し、援助活動を長期的な計画に基づいて実施することが重要であると考えられる。

参考文献

- 1) E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations: Fifth Edition*, A Division of Macmillan Publishing, 2003

謝辞: 本研究においては JICA 関連部署、コーワコンサルタント(株)や応用地質(株)の方々にご協力をいただきました。記して感謝の意を表します。



図ー1 3つの段階に相当するコミュニティのネットワークの変化の概念図（番号は本文中の段階に対応）