

# 中米広域防災能力向上プロジェクトに参加して

## Brief review of the activities as expert for project BOSAI, JICA Community Based BOSAI project in Central America

小村 隆史  
Takashi KOMURA

<sup>1</sup> 富士常葉大学環境防災学部

College of Environment and Disaster Research, Fuji Tokoha University

I, the author of this article had a chance to work as a JICA expert majoring Community Based BOSAI (Disaster Management) in the Project BOSAI, Project for BOSAI Capacity Development in Central America for one years. In this article, I want to review of activities of Project BOSAI briefly and analyse present situation of Japanese International Disaster Management Assisatance.

**Keywords :** *Community Based BOSAI, Central America, JICA, International Cooperation on Disaster Management, words, one blank line below abstract, indent if key words exceed one line*

### 1. はじめに

筆者は、2010年9月から2011年9月にかけての1年、JICA（国際協力機構）の中米広域防災能力向上プロジェクト、通称「プロジェクトBOSAI」に長期派遣専門家として参加する機会を得た。以下は、その経験に基づく、日本の国際防災協力の現状と課題に関する報告である。

### 2. 国際防災協力におけるコミュニティ防災

#### (1) 日本の国際協力における JICA

周知のように、JICA(国際協力機構、Japan International Cooperation Agency)は、日本の政府開発援助の実務を担う独立行政法人である。技術協力(技協)、有償資金協力、無償資金協力を一組織として担うところが、諸外国の国際協力機関との大きな差異とされている。いわゆるJJ統合(JICAとJBIC国際協力銀行のうち国際金融部門を除く旧OECF海外経済協力基金が担っていた部門との統合)後のJICAの特徴である。

独立行政法人としての現体制は、2003年10月1日の発足であり、資本金7兆7058億円(2011年3月末時点)、常勤職員数(定員ベース)1664人を擁する大組織である。その設置目的は、独立行政法人国際協力機構法(平成14年法律第136号)によれば、「開発途上地域等の経済及び社会の開発若しくは復興又は経済の安定に寄与することを通じて、国際協力の促進並びに我が国及び国際経済社会の健全な発展に資することを目的とする」とある。協力分野によってはJICA以外の組織に属する者(所属先のない者も含む)を専門家として招へいすることもあり、筆者が長期派遣専門家として参加したのもこの制度による。ちなみにJICAでは任期1年以上の専門家を長期派遣専門家と呼び、1年未満の短期派遣専門家とは異なる処遇をしている。

JICAの主な業務内容としては、以下のものがある。

①開発途上国への技術協力：研修員受入、専門家派遣、機材供与、技術協力センター設置・運営、開発計画に関

する基礎的調査。

②有償資金協力：円借款、海外投融資。

③無償資金協力(外交政策の遂行上の必要から外務省が自ら実施するものを除く。)

④その他：国民等の協力活動の促進、海外移住者・日系人への支援、技術協力のための人材の養成及び確保、調査および研究、緊急援助のための機材・物資の備蓄・供与、国際緊急援助隊の派遣。

国際防災協力の分野では、前身である国際協力事業団(略称と英語名称は同じJICA)時代から、JICAが事務局を担っている国際緊急援助隊(JDR, Japan Disaster Relief Team)が知られているが、技術協力や無償資金協力、有償資金協力の領域においても、直接的と間接的のを問わず防災に関連する様々な分野において協力がなされてきた。

そのJICAによる国際防災協力の活動分野の中でも、比較的新しい分野がコミュニティ防災である。

#### (2) JICAの国際防災協力とコミュニティ防災

実のところ、JICAの活動において、コミュニティ防災(Community Based BOSAI)について、明確かつ広く受け入れられた定義がある訳ではない。ここでは、暫定的に、「主にコミュニティとその住民を対象とする、参加型の防災活動」と定義しておくことにしたい。この定義で言わんとしているのは、以下の3点に整理される。

①国レベルでも自治体レベルでもない、ということ。

中央政府や地方自治体レベルで行われるような、大規模インフラ整備やいわゆる防災行政ではない、裨益者であるコミュニティとその住民に直接働きかけるような活動であること。

②住民の参加を前提とするものであること。

コミュニティとその住民を対象とする活動であっても、援助機関によっては、いわば、援助(ハードとソフトを問わず)を一方的に提供するのみで、住民をして援助に依存させ、いわば援助漬けとするかのような援助を行う

ところもある。そのようなものであってはならない、ということ。

③可能な限り予防（被害抑止）に焦点を当てた活動であること。

途上国で防災を語ろうとする場合、どうしても災害対応（レスキュー）が中心にならざるを得ないことは否定し難い。ではあるが、日本において防災が「予防」「応急」「復旧・復興」の三本柱から成り立っていること、かつ、「予防に勝る防災なし(Prevention First)」の観点からして、可能な限り予防、あるいは事前避難といった側面に焦点を当ててくるものであること。

このような定義について、大方の賛同は得られると思うが、詳細は後述するが、問われるべきは、このコミュニティ防災の方法論であり、また、日本人専門家の関与の方法であった。

### (3) 「プロジェクト BOSAI」

さて、はじめにでも述べたことであるが、筆者が参加したコミュニティ防災のプロジェクトは、通称を「プロジェクト BOSAI」、正式名称を「中米広域防災能力向上プロジェクト」という。中米6ヶ国（コスタリカ、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、パナマ）に対する、コミュニティ防災分野における技術協力プロジェクトである。また、筆者は、JICA の分類では技術移転型プロジェクトに技術協力専門家として携わったということになる。

ちなみに、プロジェクト BOSAI においては、防災の言葉をあえてスペイン語に訳さず、そのまま BOSAI として用いている。防災をスペイン語に直訳するならば、「自然災害に関するリスク管理」という言葉もあるのだが、あえてその言葉は用いず、「BOSAI の精神」「BOSAI の哲学」などとして、日本語の含意をそのまま伝えるようにした次第である。なお、プロジェクトのコピーは「リスクとの共生を学ぶ」であり、スペイン語表記と並び、日本語表記をあえてそのまま使っていた。

JICA ホームページによれば、技術協力専門家（技術移転型）とは、海外で実施する技術協力プロジェクトなどで、各人の専門技術を生かして、相手国のカウンターパートに対して技術移転をしたり、制度や組織の改善に貢献したりする人材のことである。契約期間は、短いものでは数日、長いものでは2年程度であり、技術協力専門家には、相手国の中央官庁の政府高官をカウンターパートとして、政策面などのアドバイスをする人から、特定の政府機関において、現場型の技術移転を専門とする人まで、様々なタイプがいる、と記述されている。

プロジェクト BOSAI は、2007年5月末にスタートした5年プロジェクトであり、筆者はその3年目の途中から4年目の途中にかけての1年間、コスタリカ、ホンジュラス、パナマの3ヶ国を担当する形で携わった。本来ならば、プロジェクト終了まで携われるはずだったが、諸般の事情で1年しか関与することが出来なかったことは、大変残念であった。

プロジェクトの発足当時はさておき、ある程度の軌道に乗ってからは、長期派遣専門家は3名態勢、チーフアドバイザー1名、専門家2名（うち業務調整兼務1名）という態勢である。陸路移動（両隣のグアテマラとホンジュラス）と空路移動（それ以外の4ヶ国）の両面における交通の便を考え（注：エルサルバドルのコマラパ国際空港が中米のハブ空港として機能していた）、エルサルバドルに本部を置き、秘書1名、運転手2名、経理補

佐（アルバイト）1名、エルサルバドルのコミュニティ担当1名を雇上、さらに各国に原則1名のコーディネーターを置く、という態勢であった。

日本人専門家の人件費を除くならば、プロジェクト経費は概ね1ヶ国当たり年間4万ドル（うちスタッフ雇上など固定費分が約半分）という、投入されている人的財政的資源からすれば、かなり小規模なプロジェクトである。それでいて、プロジェクトの対象コミュニティは6ヶ国合わせて約50サイトを数えた。このアンバランスさを考える時、プロジェクトの設計そのものに、そもそもかなり無理があるプロジェクトであった、と、言わなくてはならない、そのようなプロジェクトでもあった。

## 3. 国際防災協力の現場で考えた防災とBOSAI

### (1) 途上国の現場で考える防災(BOSAI)

開発途上国において、特に現場であるコミュニティに入って活動しようとする場合、小難しい話をしてもそっぽを向かれるだけである。その意味では、常に、己が携わっているものの本質とは何かを、いかにわかりやすく表現するかが問われていたように思われる。

そのような1年間の経験の中で得たのが、次のような防災(BOSAI)の定義であった。

「防災(BOSAI)とは、コミュニティの不断のカイゼンである。」

言うまでもなく、災害は、自然現象と社会の営みの接点に発生する。社会（コミュニティ）の側の力を強くすることで、同じ強さの自然現象（外力・災害因とも）に襲われても、被害を出さずに済むことが可能となる。ということは、そのために社会（コミュニティ）のどこをどうカイゼンしていくかが問われている訳であり、それを防災(BOSAI)と呼ぼう、というものである。

残念ながらこの定義は、あくまで個人的なものであり、JICA として、またプロジェクト BOSAI としての共通認識となっている訳ではない。ではあるが、筆者としては、このような定義を示すことで、さらに、以下の防災(BOSAI)=コミュニティのカイゼンの三大原則を確認することが出来たようにも思う。すなわち、「リスクとの共生を学ぶと言っても、何をどうすればよいのか」と問われた時、基本的な軸をぶれさせることなく、その問いに答えられるかどうか、ということである。

#### ①適切な土地利用への誘い

現実的には実現が難しいことは百も承知の上で、イロハのイはやはりこれであり、この点の追求を忘れてしまった時には、その活動は、やはり本質を突いたものではなくなくなってしまふであろう。現場を歩けばすぐわかる話であるが、「こんな場所に住むほうが悪い」というような場所が、当たり前前に存在しているのであった。まさに「災害は貧しい者により辛く」である。

#### ②人工構造物による被害抑止

大規模治山治水事業から住民参加型小規模土木事業まで、規模の大小はあるものの、第2の原則は、やはり人工構造物による被害の抑止であろう。いわゆる防災インフラ整備を含むがそれにとどまらない。特に地震対策の場合、構造物の強化は基本の基本（建築基準の策定・同基準の徹底・現場労働者の能力向上、家具転倒防止等。）である。

得てして、途上国のコミュニティ（の住民）は、貧しさがゆえに災害に対して無力である、という逃げ道に逃げやすい。だが、その実、すべてのことがやりつくされた訳ではない。コミュニティの住民の参加を組織化することにより、機械力を使わずとも、ある程度の成果が期待できる BOSAI 活動は可能となる。ただ、そのためのコミュニティの団結力や技術・情報に欠けている。その部分を（日本の）国際防災協力で補うことが出来たならば、というのである。

### ③社会の側の災害対応能力向上

三番目によりやく出てくるのが、狭義での「災害に強いコミュニティづくり」つまり、優れた災害対応の出来るコミュニティづくりである。その中でも中米の現実で求められるのは逃げる、特に事前避難のできるコミュニティづくりであり、そしてたとえ空振りであっても次もまた避難するようなコミュニティ作りである。

## (2) プロジェクト BOSAI がなすべき3つの事柄

前述のように、筆者がプロジェクト BOSAI に関与したのはプロジェクトの3年目の途中から4年目の途中にかけてであった。すでに半ばも過ぎ、終盤に向かおうという段階であった訳で、その意味では、なすべきことを個人的に整理したところで、プロジェクト的にはどうというものでもなかった。ではあるが、現場での活動の中で、プロジェクト BOSAI が、また広く国際防災分野での協力がなすべきことは、3つのトヨタ語で説明できることに気付いた次第である。

もちろん、その中心テーマはコミュニティの不断のカイゼンであり、細分化するならば基本的な方向性が3つあることは前述の通りである。だが、その前後に、2つのものがついてこそ、不断のカイゼンが活きることになると、筆者は考えている。

不断のカイゼンの前段階に当たるものが「みえる化」である。多くの場合、リスクマップづくりとして具体化されている。だが、ここで注意を要するのが、リスクマップ作りの自己目的化、あるいは、リスクマップがあればよい、という発想に陥っていないかどうか、である。

「みえる化」はあくまで、不断のカイゼンの前さばきでなくてはならず、問題点を可視化しコミュニティ（の住民間）で共通認識とすることで、次のカイゼンに向かわせようという、一連の流れの中に位置づけられなくてはならない。その意味で、今後、プロジェクトは最終段階を迎え、終了時の評価を受ける訳であるが、その際には、リスクマップがあるかないかという評価軸ではなく、リスクマップが次の段階である不断のカイゼンへと有機的に繋がっているかが問われてしかるべきであろう。

本体部分である不断のカイゼンについては前述の通りである。国際協力の分野でよく使われる Best Practice や Good Practice という言葉（事例作り）は、カイゼンの優良事例と位置付けられたい。

さて、プロジェクトの対象であるコミュニティにおいてカイゼンがなされれば、プロジェクトとして高い評価が受けられるかと問われるならば、実はこれだけでは不十分である。というのも、コミュニティ防災の分野に限らず、広く国際協力一般に求められるのが、持続性、すなわち、プロジェクトが終了した後も、その活動が続いて行くかどうか、というものだからである。

それをトヨタ語で表現するならば、「横展開」という言葉が相応しいように思われる。具体的には、プロジェクト対象コミュニティでのカイゼン事例を、どうやって

横展開させていくかが問われている、ということである。つまりは、カイゼンのための仕組み作りとは異なるレベルにおいて、横展開のための仕組み作りも求められている、というのである。具体的には、資金集めに始まり、教材の作成や研修プログラムの構築、研修の実施、指導者育成、さらには大学・研究所、Rotary Clubなどの地元有力者による社会貢献団体との連携、他援助機関の巻き込み（いわゆる援助連携）といった活動が求められる。

これらすべてについて、5年間のプロジェクトである程度の成果を出せ、と言われても、50ものプロジェクトサイトがある以上は、現実的には不可能と言わざるを得ない。本来、国際協力は10年を単位とする活動であり、当然のことながらプロジェクトの第2期も求められよう。特になすべきことの第三の柱である横展開については、最初の5年間では高望はせず、むしろ、プロジェクト第2期の大きな柱とすべき、と言うべきであろう。

## 4. 「JICA事業としてのコミュニティ防災」という課題が本質的にかかえる「難しさ」と「挑戦」

### (1) JICA の広域プロジェクトで「寄り添い」はどこまで可能か

筆者は、コミュニティBOSAI（日本で言うならば地域防災ということになるだろうか）の本質は、「どこまで寄り添えるか」にあると考えている。だが、当該国に居座って働きかける通常の技術協力プロジェクトならばいざ知らず、複数国を対象とする広域プロジェクトにおいて「寄り添い」はどこまで可能なのだろうか。

プロジェクトのサイトが首都近郊に集中していればよいが、場合によっては首都から車で6時間もかかるような場所が選ばれている。ということは、コミュニティに行くだけで半日がつぶれる訳であり、勢い、そのような場所にはそう何度も行ける訳ではない。となれば、「寄り添い」などは、お題目に過ぎないではないかと批判されても、返す言葉はない。

例えば、中央省庁を相手とする制度作りプロジェクトなどならばいざ知らず、コミュニティ（とその住民）を相手にするプロジェクトで、複数国を対象とするプロジェクトでの「寄り添い」は、現実的にはかなり厳しいものがあつた。

実のところ、このプロジェクトの設計をした者が、コミュニティへの「寄り添い」について、どこまで期待していたのかについては、よくわからない。だが、今後においては、担当国を持ってナンボ、というところがあるようにも思う。もっとも、それだけの人材を確保できるかとなると、それはそれで大きな課題なのであるが。

### (2) 政府開発援助としてのコミュニティ BOSAI という課題はどこまで可能か

筆者の理解では、コミュニティ防災分野での活動は、必然的にコミュニティに足繁く通うことが求められる。刑事もののテレビ番組ではないが、「現場百篇」はコミュニティ防災においても同じと考えている次第である。だが、政府開発援助は、本質的に、相手国の制度を作つて（あるいは変えて）ナンボ、というところがある。当然のことながら、カウンターパートは相手国の中央政府ということになる。その通りとして、中央政府を相手にコミュニティ防災を語るということに、そもそも無理が

ありはしないだろうか。

ODA 事業が「制度を作ってこそ」というのは、持続性確保という意味でも理解は出来る。ただ、途上国においては、金を出してコンサルタントを雇えば制度案が出来る訳であり、実際、そのような方法で制度がつくられている現場にも立ち会っている。コミュニティを行脚するようなコンサルタントがいればよいが、まず期待は出来ない。必然的に「仏作って魂入れず」とならざるを得ないのではないかと。このように考える時、政府開発援助としてのコミュニティ BOSAI には、どこか、本質的に越えられない壁があるようにも思われてならない。

相手国政府の中にコミュニティ防災の法制度や担当部局を作れ、というのは、確かに一理はあるが、さて、それは的を得た意見なのだろうか。筆者の1年間の現場体験では、その壁を乗り越える術は見つからなかった。

## 5. 担当3ヶ国寸評

残された紙幅の中で、担当3ヶ国（コスタリカ、ホンジュラス、パナマ）のコミュニティ防災の状況について、簡単に触れておきたい。

### (1) コスタリカ

対象サイトはカーニャス市、カリージョ市、コパノ市、ニコヤ市、サンタクスル市の5市、対象とする災害は、地震、津波、洪水、土砂災害と、幅の広いものである。

古タイヤを用いた堤防建設などで国際的な賞をもらったカーニャス、JICA の青年海外協力隊員と共に学校防災の取り組みで素晴らしい成果を出したコパノ、同じく青年海外隊員の活躍もあって個別訪問を介して BOSAI の精神をニコヤ、ホテル業者による津波防災の展開が期待できるサンタクスルのタマリンド海岸など、担当3ヶ国の中でももっとも充実した活動が出来たのがコスタリカであった。国立通信教育大学や関係機関、各市の市長・副市長、コスタリカ最大の総合飲料メーカー Florida Bevidas が持つ財団 Funda Florida といった関係機関とのパイプ作りにも目途が付き、横展開を目指した活動が展開中である。2002 年からスタートしている JICA 兵庫による中米防災研修（注：約1ヶ月半の日本研修）の帰国研修員も積極的に活動に参加、面白い活動を展開出来ている。

### (2) ホンジュラス

対象サイトは、テグシガルバ市カナン地区、チョルテカ県チョルテカ市オコティージョ村、同エル・トリウンフォ市マタパロ・アリバ村及びサンタ・テレサ村、同ナマシグエ市サンタ・イザベル村及びサン・ラファエル村、同マルコピア市ジャニートス村及びワピノール村の8コミュニティ、対象災害は洪水と土砂災害である。

首都テグシガルバでは、前任者が古タイヤを用いた斜面防護工法を住民参加型で展開してくれていたが、残念ながらその横展開まではつながらなかった。南部のチョルテカ県では、マタパロ・アリバ村での強化アドベ（干乾しレンガ）による耐震避難所建設には多少の貢献が出来たと思うが、それ以外のコミュニティでは、これといった活動を行うことが出来なかった。現地コーディネーター2名とは良い関係が出来たが、カウンターパートには泣かされた。

短期派遣専門家として招へいた方からは、幾つかの

大変良いアイデアをいただいたものの、1年間ではそれを具体化することが出来ず、残念に思っている。

### (3) パナマ

対象サイトは、パナマ県西部カピラ市トレス・エルマナス村及びロス・ファルダールレス村、ベラグアス県マリアート市カスカリジョソ村及びバラデーロ村、チリキ県アルメンドロ・アクアドクト村及びバコ村の3県3市6コミュニティ、対象災害は洪水である。

幸いにも、災害リスクは高くないが、その分、カウンターパートにもコミュニティにも、関心が低いのはやむを得ない。プロジェクトが雇い上げたコンサルタントの間違った理解（無論当方の指導力不足もある）により、本来、技術を移転すべき相手国政府の担当者にとって、当該プロジェクトを「外付け」の活動と位置づけさせてしまったのは、痛恨のミスであった。

前任者がソイルセメントと蛇カゴによる住民参加型堤防建設工事のノウハウを完成させていたので、それを膨らませ、カウンターパートの職員向けセミナーまでは何とかたどりついたが、もう少し早く気づけばもっと数多く仕掛けられたと思っている。「小金」を持ち、300名を越える常勤職員を持つ組織である。彼らをその気にさせ、かつ、コミュニティに入り込むにあたっての「ツール」（＝ワークショップの技術）を移転すべきであった。

## 6. 終わりに

最後に、若干の反省事項を述べて、本報告を終わりにしたい。

未だもって結論が出ていないのは、国際防災協力という分野におけるコミュニティ防災のテーマの位置づけである。筆者は、中米滞在中、休日を含む総日数の約45%の日々をコミュニティの行脚に費やした。しかしそれは、「コミュニティ BOSAI」というテーマに惑わされたものかもしれない、現場に入り過ぎたのかもしれない。日本人専門家が行けば、コミュニティは喜ぶし、具体的なカイゼンも進む。しかし、横展開に向けた仕掛け作りという点では、直営・直轄の活動をし過ぎてしまい、本来行うべきことを行っていたのかかもしれない、という反省？がある。結論はまだ出ていないのではあるが、技術協力の本質とはなにか、帰国し、プロジェクトを少しく距離を置いて考えることができるようになった今、改めて考えてみたいと思っている。

コミュニティを行脚することで、ゲリラ戦的には多少の戦果はあげられたと思っている。ではあるが、中米あるいは担当国の単位で見ても、「着眼大局」があったか、「大きな絵」を描けたのか、その点を問われると、自信はない。「持続可能な制度を作ってナンボ」と言われるならば、そういうものなのかもしれない、との思いは否めない。

防災を専門としていても、それはそのまま、国際防災協力の分野では専門として通用する訳ではない。そのことを思い知らされた1年であったと言えば、簡単すぎる総括になってしまうのかもしれないが、それが、筆者の偽らざるところでもある。