

2014



世界災害報告

要約

文化とリスク



国際赤十字・赤新月社連盟
翻訳：日本赤十字社

国際赤十字・赤新月社連盟は、本書の出版に際して
ご協力いただいた以下の団体に深く感謝申し上げます。



Australian Government
AusAID



世界災害報告

要約

文化とリスク



国際赤十字・赤新月社連盟
翻訳：日本赤十字社

目 次

はじめにー文化とリスク.....	5
------------------	---

文化とリスクに焦点をあわせる

第 1 章 文化とリスクの関係	7
コラム：災害の演出とコミュニティの再現ーエル・イエロ島での地震.....	10
第 2 章 宗教や信条がリスクに対する姿勢に及ぼす影響	11
コラム：2011 年の日本での地震・津波への対応：日本でだけ？.....	14
第 3 章 生計を重視する	16
コラム：生計と災害リスクの削減を結び付ける.....	20
第 4 章 コミュニティという神話？	21
コラム：バングラデシュのサイクロンシェルター：備えの文化.....	24
第 5 章 文化、リスクおよび建築環境	26
コラム：女性：住宅復興における重要な役割.....	30

第6章 文化的感受性を持った公衆衛生：HIV/ エイズ災害とその後	31
コラム：健康関連の指針と文化を結び付ける	34
第7章 文化を災害リスク削減の中心に据える	36
コラム：ピクトリア湖暴風雨警報システム ― 技術と文化を組み合わせる	39

文化とリスク

今回の『世界災害報告』では、文化がどのように災害リスクの削減（Disaster Risk Reduction：DRR）に影響を及ぼしているか、また災害やリスクがどのように文化に影響を及ぼしているかという難しいテーマを、さまざまな側面から検証します。本報告書では、例えば、人々が洪水は女神の怒りのせいだと言ったり（2008年のインド・コシ川）、火山噴火は山の神のせいだと言ったりする場合（メラピ山）に、どう対処すればよいのかということについて考えます。2004年に発生した津波では、インドネシアのアチェ州の多くの人々が、観光を受け入れたために、あるいは石油探鉱を行ったためにアラアが自分たちを罰したのだと考えました。同様の考えは、ハリケーン・カトリーナ後の米国にも見られました。ニューオーリンズの住民、あるいは同市を訪れる観光客の振る舞いを神が不快に思っていると人々は考えたのです。

地震、熱帯低気圧、津波、火山噴火、洪水、地滑り、そして干ばつといった深刻な危険にさらされている場所に暮らす人々のほとんどが、自らの直面しているリスクを認識しています。それにも関わらず、人々は生計を立てるため、必要に迫られて、あるいは他を選択肢がないことから、そうした土地に住み続けています。海岸地域や河川は漁業や農業に向いています。渓谷や火山性土壌は非常に肥沃です。干ばつは良い農繁期や牧畜期と交互に起きます。神や霊、あるいは単純な運命論を信じること、そして文化を通して、人々は危険と隣り合わせで暮らし、危険な場所での生活を理解しようとしています。しかし不均衡な力関係も文化の一部である場合があり、影響力の少ない人は必然的に、危険な環境に耐えなければならなくなっています。

災害リスクの削減に取り組む他の組織と共に、我々赤十字・赤新月社では人々の信念や文化、そしてリスクに関する解釈の違いを認識しています。しかし、これらの信念や文化、そして解釈の違いを我々の組織の枠組みや資金提供モデルにうまく組み入れることは困難でもあります。代わりに我々は、支援の対象となる人々が自分たちと同じ論理や理屈を用い、彼らも災害リスクを削減したいと考えているものと推測（あるいは期待）してしまう傾向があります。また、人々が生計を立てている地域で、弱い立場に置かれる原因となる不平等や力関係の問題に対処することを、組織として躊躇してしまうこともあります。

リスクに関する人々の文化、信念、そして考え方を十分考慮に入れなければ、我々が十分な対応力を発揮できなくなることは明らかです。気候変動が暮らしに悪影響を与え、これがさらなる脆弱性につながっていること、そして危険の深刻さと頻度が増していることから、我々はこのテーマを正しく理解しなければなりません。

今回の『世界災害報告』の重要な目標は、こうした複雑な問題や文化の衝突を自由な議論の場に持ち込み、災害リスクの削減に向けた取り組みにより良い形で組み入れることです。まず第2章では、宗教やその他の信念の影響を検証します。次に第3章および第4章では、災害リスクの削減に取り組む組織の文化について検討し、我々のリスクに対する態度は自身

の信念や価値観に影響を受けていることを明らかにするとともに、この事実はどう対応すべきかを検証します。ここでは、なぜ災害のリスク削減に取り組む組織や人々は、どのようなリスクに直面しているかとの問いを受けた多くの人が指摘しないような深刻な危険を重視し続けるのかという問題を提起します。多くの人にとっては、まだ満たされていない「開発」ニーズの方が問題であり、頻度の低い予測不可能な深刻な危険（または気候変動）を懸念することはあまり考えられません。幸い、災害リスクの削減と開発の問題を一体化させる必要性は、兵庫行動枠組およびミレニアム開発目標の後の新たな目標に関する議論の中でも取り上げられています。今回の『世界災害報告』ではまた、災害のリスク削減に向けた取り組みにおいて、文化的なものも含め、全ての脆弱性の原因を考慮に入れることがリスク削減に向けた第一歩であるということについても明らかにしています。

「組織文化」に関する議論（第4章での「コミュニティベース」で物事を行うことに対する広く受け入れられた、多くの人が持つ信念における課題）の後、本報告書は、より良い災害対策に向けて、こうした障壁を乗り越える方法を検証します。まず、伝統文化を避難所や住居（第5章）、そして保健医療（第6章）の面でどのように役立てることができるかを検討します。これらは、赤十字・赤新月社が豊富な経験を有し、過去数十年間にわたってリーダーシップを発揮してきた分野でもあります。

最終章では、今後何をすべきか、そして災害リスクの削減に向けて文化をどのように考慮すべきかという問題について議論します。また、我々が支援を提供している人々は「非理性的」だと考えるのではなく、彼らには異なる理性があるのだと認めるなど、「組織文化」が変わらなければならないということを認識する必要性についても指摘しています。この認識こそが、人々の考え方や行動の仕方に我々の組織がより合致したものとなるよう、災害リスクの削減に向けた新しい考え方や行動の仕方を我々全員が作り出すプロセスの始まりなのです。

本報告書が取り上げる複雑な問題は、世界各国で極めて多種多様であり、全ての問いに対する答えが本報告書で提示されているわけではありません。しかし本報告書は、出発点がどこであることを示しています。我々が進むべき方向を示すとともに、脆弱性を効果的に削減するために伝統的アイデアと「近代的」アイデアを上手く組み合わせた例を明らかにしています。信念や行動の違いの重要性を認識することで、災害リスクの削減と全体的な開発イニシアティブの有効性を向上させるとともに、気候変動に起因する課題に対する我々の対応能力の強化に向けた道を開くことができます。

国際赤十字・赤新月社連盟
事務総長 エルハッジ・アズ・シィ Elhadj As Sy





第1章 文化とリスクの関係

2005年にハリケーン・カトリナが米国を襲った際、政治家や一部の被災者はニューオーリンズでの罪深い行いに対する神罰だと考えた。2011年の東日本大震災では、神々を責めた日本人もいた。数年ごとにカメルーン山が噴火する西アフリカでは、首長が「山は、山の神の怒りに触れたときに噴火する」と言ったその言葉に、多くの人の信条が言い表されていた。このように世界のあらゆるところで、人々の危険に対する反応は文化に根差している。

なぜ人々はこのような形でリスクに対応するのだろうか？そして防災に取り組む組織は、なぜ人々の「リスクに関する文化」を無視するのだろうか？今回の『世界災害報告』ではこうした問題を取り上げている。

災害リスク削減（Disaster Risk Reduction：DRR）と、気候変動適応（Climate Change Adaptation：CCA）の必要性とを分離することは今や不可能であるため、本報告書では気候変動も対象としている。災害リスクの削減に向けた取り組みと気候変動適応を一体化させ、文化をこれら両面から検証することが不可欠である。

バングラデシュの南西部にある川で釣りをする10代の少年たち。この周辺は2007年と2009年に大型のサイクロンが襲い、人々は水の塩化や不良土壌といった影響にも苦しんでいる。
©Terry Cannon

文化とリスクの相互作用は、人々の行動のあらゆる側面と関係している。例えば、信条（第2章）、生計とリスク認識（第3章）、コミュニティにおける他者との関係および力関係の重要性（第4章）、人々が暮らす場所と文化が建築に及ぼす影響（第5章）、保健（第6章）などである。本報告書が注目するのは、災害対応ではなく、災害対策である。

リスクに関連して、文化がいつ人々の行動における要因、また内部と外部の人の交流における要因として「作動」するのかということが重要な問題である。第7章では、この問題にどう対応すべきかに関して指針を提供するほか、優れた実践につながった例を取り上げる。

文化にはさまざまな定義がある。本報告書では、リスクと関係のある信条や言動、そして人々がどのようにこうした信条や言動を自然災害と結びつけるのかを検証する。しかし、社会、政治および組織などの構造も、文化を創り出すプロセスの一部である。

文化は、人々がリスクに対してどのような行動を取るべきかという信条を具体化しているため、それを理解することが重要である。また、文化は災害リスクの軽減と気候変動への対応をどのように推進すべきかにも関係している。また、文化は脆弱性を高めることもあれば、低めることもあり、その理解が不可欠である。

リスクへの対応の仕方は、人々が簡単には抜け出せない集団的な考え方を固持していることと関係していることもある。文化とは人生に関する共有の経験であり、これには超自然的な力も影響すると考えられている。集団としての信条を捨てることは、集団に伴う「社会的資本」からの疎外というリスクを冒す可能性がある（第3章「生計とは」）。

リスクに関する文化には、リスク削減や気候変動への適応から恩恵を受ける人々の文化だけでなく、組織の文化も含まれる。本報告書では、この2つの文化がどのように衝突し、リスク削減や気候変動対応の有効性を弱めてしまうかを検証するとともに、組織そのものの文化の理解も不可欠だということを検証する。

いかなる文化も、社会集団間で行われる絶え間ない一連の話し合いの一部であり、これには以下が含まれる。

- 世代間の緊張
- 公式な教育
- 異なる民族や宗教集団の交流
- 紛争
- 内部の人と外部の人の交流および争い
- 力に基づく慣習や文化
- ダンスや衣装などの文化的習慣

災害に関連した文化の役割に関する研究は存在するが、これまで関連する主要な組織にほとんど影響を与えてこなかった。

文化は、脆弱性を生み出すうえで重要な要因となることがある。特にリスクを不平等に配分する権力体系に信条や言動が組み込まれている（第4章）場合がそうである。一部の文化では、土地を持たない人々やマイノリティーの人々、(カースト制度などでの) 下層階級のグループ、そして女性が、自らの立場を搾取的なものとしてではなく、文化的なものであると「受け止めている」ことがある。

他にも公衆衛生を中心とした、防災に関する考えに文化がほとんど影響を与えてこなかった例もある。文化は、栄養や子どもの予防接種に対する考え方のほか、病気の原因が細菌であることを依然として認めようとしない姿勢など、健康問題に関するリスク認識に関係している（第6章）。防災に取り組む組織は、多くの公衆衛生および予防医学施策から明確な教訓を得てこなかった。

2014年2月以降の西アフリカにおけるエボラ熱の流行は、死者の取り扱い方に関する異文化の衝突の結果でもある。また、一部の地元の人々は、エボラ熱に関する外部の人の理論も疑った。人々は情報を文化のレンズを通して解釈したのである。

標準的な「知識、態度、行動」モデルや「情報不足モデル」（第3章）などのように、情報を提供することで人々の行動がリスク削減の方向に向くことを疑問視する見方もある。場所や、場所に対する愛着の重要性も十分に理解されている（同じく第3章）。

文化は、組織や人々の行動を理解するための、軽視されてはいるが有用な出発点である。しかし、それが全てではない。災害対策や気候変動対応について今、欠けている他の要因も、考慮に入れるべきである。信条やそれに関連した行動は、性格も含め、個人の特性にも関係している。

本報告書は、災害リスクの削減や気候変動の分野で活動する組織に対し、文化への扉を開けることを目的としている。それは「意識向上を促す」ものであるとともに、組織や専門家によって文化の問題が重要なものとみなされるよう、そのための根拠を与えようとするものである。

多くの防災施策では、人々は外部の人が特定したリスクを最小化する形で行動すると思われるが、人々が異なる理性を持つ要因となる文化的行動を、考慮に入れることができていない。

災害リスクの削減に取り組む組織の多くが、リスクにさらされている人々の生活の現状や期待を踏まえていない。人々は、災害対応者が期待するような形では行動しない。一方で、組織もまた、特定の危険に対する防災支援を行う意志はあるが、その要因である貧困や脆弱性の問題に取り組むことができない、あるいはそれを望まないドナーからの資金に依存していることが多い。

災害の演出とコミュニティの再現ーエル・イエロ島での地震

2011年10月、スペイン領カナリア諸島の最西端に位置し、約11,000人が暮らすエル・イエロ島で火山災害が発生した。過去200年間で初めて確認された地震活動である。低マグニチュードの地震の頻発という前兆を伴った海底噴火によって、海の変色、ガスの放出、そして“火山弾”の浮遊物が発生した。漁業の村であり、ダイビング・スポットでもあるラ・レスティンガの南部沖合での噴火は、5ヵ月間も続いた。

科学者にとっては、この出来事はカナリア諸島での噴火を観察するまたとないチャンスであった。噴火に伴う危険に関する様々な仮説が出され、実施された市民の保護のための計画では、複数の機関に責任が委譲された。この際、地域の専門家の一部が除外されたことから、「管理ミス」に関する論争が長く続くこととなった。軍隊が派遣され、ラ・レスティンガの住民は2度避難した。漁業の禁止など、観光に影響を及ぼした施策を、一部の人は批判的な目で見たと。エル・イエロ島の政治家は状況に圧倒され、情報の伝達に努めたが、時には矛盾をはらむ情報が伝えられることもあった。

エル・イエロ島の住民が、(興味深い現象ではあったとしても)非常に不安定な自然現象に直面する中(幸い、死傷者は出なかった)、今回の出来事はメディアの激しい報道を引き起こした。軍隊が上陸する映像や、荒れ狂う海の画像と共に、「毒ガス警報」や「爆発性ガスバブル」といった言葉が使われた。今日に至るまで多くのブログが、地震の継続を伝えている。そこでは地震活動を描写する地図が使われているが、そのほとんどの地震活動が知覚できるレベル以下のものである。大げさなニュース報道と当局の取り組みが観光客を遠ざけたというのが、大半の地元民の共通の見方である。観光は2年間で約60%減り、これと同時にスペインの経済危機が起きたことで、二重の危機が多くの人の暮らしに影響を及ぼすこととなった。

エル・イエロ島が危険な場所として報じられたことは、島民の暮らしにダメージを与え、地震活動の報道の仕方を見直すことを目的とした対応戦略が多数打ち出された。「災害を彷彿させる語彙」が持つ潜在的な悪影響を意識した地元メディアは、使用する映像の選択に注意している。当局は現在、火山活動について、それを原因として起こりうるリスクを取り上げるのではなく、(ハワイのような)肯定的な事例として扱っている。ブログ上では、旅行客を安心させる、島が安全であるという情報が伝えられているほか、この島の火山の起源を紹介するキャンペーンも実施されている。

第1章は、ドイツのフリードリヒ・アレクサンダー大学エアランゲン=ニュルンベルク地理研究所(Institute of Geography)のフレード・クリューガー(Fred Krüger)、ハル大学のグレッグ・バンコフ(Greg Bankoff)、ならびにロンドンの海外開発研究所(Overseas Development Institute)のリサーチアソシエートであるリサ・シッパー(Lisa Schipper)の協力を得て、英国開発学研究所のリサーチフェローであるテリー・キャンノン(Terry Cannon)が担当した。囲み記事は、フリードリヒ・アレクサンダー大学エアランゲン=ニュルンベルク地理研究所のベネディクト・オーロスキ(Benedikt Orłowski)が担当した。



第2章 宗教や信条がリスクに対する姿勢に及ぼす 影響

危険に関する情報がある時点でさえ、必ずしも全ての人がその影響の最小化に向けて行動を起こさないのはなぜだろうか？

本章では、リスクに関する人々の認識や姿勢がいかにして宗教や慣習、社会規範によって形成されるかを説明する。宗教は、認識や行動において特に重要な原動力である。

信条に関して、災害リスクの削減との関連で最も顕著に見られる二つの側面は、信条がリスク削減の妨げになるということ、そして人々のリスクの理解に影響を及ぼすということである。

宗教などの信条体系は、宗教社会学、文化人類学、民俗学、リスク心理学の分野で幅広く研究されてきた。しかしその知識は、災害リスク管理においてほとんど活用されていない。ある現実が他よりも優れているということを提示せずに、人々のリスク認識や日常の行為を検証することには難しさがある。

2004年に津波に襲われたインドネシア・ニアス島は、その3ヵ月後にも大地震に見舞われた。シルンブ（Sirumbu）にあるこの礼拝所など多くの礼拝所を含め、海岸沿いの町は破壊された。
©Olav Saltbones/
IFRC

Chapter 2

宗教などの信条は、人々が自然災害に自らの身をさらす主な原因である場合があるため、これを見過ごすことは簡単にはできない。リスクに関する宗教的解釈に対する外部の人の反応は、否定的な場合がある。一人ひとりが世界を違った風に見ていることを理解することは、とても大切な一歩である。災害リスクの削減や気候変動に携わる人々は、単に人々の信条がなくなることを願うわけにはいかない。

精神性や信条は、自然災害や付随するリスクについての解釈を含め、自然観に影響を及ぼす。例えば、信仰は社会的なつながりや希望を与える。信条に付随する慣習や儀式、伝統は、結束やアイデンティティを生み出す。

宗教などの信条は災害がなぜ起きたのかを説明するうえで役立つ。人々はなぜ悲惨な出来事が自分たちを襲ったのかを、宗教などの信条を通して理解しようとする。また、慰めを求めて信条に頼ることもある。

しかし、災害対応に従事する人々にとって、伝統的な信条は無用に思えることがある。時には不必要に人々をリスクにさらしているとさえも思えてしまう。

今日では、地震を科学的に説明することが可能であるが、つい100年前までは、大抵の物事に宗教や文化に根差した多様な考えが存在した。自然災害(特に火山噴火や地震)はかつて、地球内部にいる神の仕業であると広く解釈されていた。

世界のあらゆるところで、人々が自らの願いを神に伝えようという試み、信条を通して自然現象に影響を及ぼそうとした例があり、宗教は人々の考え方を変えてきた。

環境リスクに関する文化に根差した知識は、そうしたリスクにさらされた人々が生み出してきた。そうした知識が危険を合理的に説明するものであったからである。災害に襲われた際、コミュニティは自らの中に原因を探るか、あるいは外部の悪のせいにして、状況をコントロールできていると感じた。

環境リスクを定義づけること、そしてリスクの削減方法について意見を一致させることは容易ではない。いくつかの例では、人々が自らの世界観に災害を組み入れており、リスクを回避する意思はないことが分かる。例えば、太平洋のバヌアツでは、火山噴火や地震、津波は「自然」現象ではなく、「社会」現象と受け止められている。

信条体系は気候変動への対応にも影響を及ぼしている。大半の太平洋諸島の政府は海面上昇を受け、地球規模での変化という考えを受け入れているが、この姿勢はほとんど国民には浸透しておらず、その多くが、神への献身的な姿勢が自分たちを守ってくれると考えている。

気候変動は、世界のほとんどの地域に、長期的かつ前例のない多様な環境リスクをもたらす。状況は人口密度の増加によって悪化しており、多くの伝統的信念の有効性が試されることになる。

災害リスクの削減に取り組む組織が、宗教などの信条への対処方法を変えるための第一歩は、それらの組織が今、信条などをどう認識しているかを理解することである。信条は通常、環境上のリスクや脅威に関する国の政策に全く考慮されていない。しかし地方レベルでは、地元の信条がより顕著であることがあり、国家的優先課題の方向転換につながる場合がある。

多くの国で、海面上昇の影響を受けやすい沿岸部のコミュニティは移住すべきかどうか大きな問題となっている。この問題には、信条が関与する可能性がある。太平洋諸島の一部では、多くのキリスト教徒が自分たちの家が沈まないよう、神が守ってくれると信じている。

災害は神の仕業であると説明することで、政治家やリーダー達は責任を回避することがある。これは、不十分な都市計画や劣悪な道路工事、あるいは汚職といったことが、災害の本当の要因である場合には都合の良い説明となる。

宗教団体は、アクセスのしやすさから、災害後、信者への援助提供に注力する傾向にあったが、無差別の原則が認知されはじめたことで、その傾向は減っている。

信条やリスクに関する研究は、徐々にメインストリームに組み入れられ始めている。気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の最新の第5次評価報告書は、気候変動への脆弱性を低減するために、文化的側面も考慮に入れなければならないと指摘している。

大半の国際組織やドナーは経験できない物事を知ることとはできないという態度である。さもなければ、科学的観点から説明されるべき分析に、一定の主観的な考えを取り入れることになるというのが、彼らの主張である。

重要な点

信条が災害リスクの削減と関係している理由は、少なくとも6つある。肯定的なものは次の3つである。

- 信条は人々が立ち向かう力となる
- 信条は社会的資本のたくわえを提供する
- 信条はリスク削減に関する教育の土台となる

一方で、以下のような信条はあまり役に立たない。

- 信条が社会再建の妨げとなる場合
- 信条が脆弱性を助長する場合
- 信条がリスク削減に関する教育の提供の妨げとなる場合

人々は未知のものを不快に感じ、自分に降りかかる出来事、その周囲で起きていることを理解、解釈するために、信条を用いる。文化的に重要な解釈が生み出されるのは、そうした解釈が、人々が危険にさらされていることを合理的に説明するからである。このような状況は災害削減に取り組む専門家にとって確かにもどかしさを感じるものであるが、宗教や精神性は一種の社会的資本であると認識し、復興においてそのようなものとして位置づけられるべきである。

信条と災害の問題は複雑であり、強い感情を引き起こす問題でもある。自らの世界観を明らかにせずに、この問題を語ることは難しい。一方で、災害管理者が文化というこの極めて重要な側面を考慮に入れなければ、問題が起きる可能性は高まる。

2011 年の日本での地震・津波への対応：日本でだけ？

2011 年 3 月 11 日、マグニチュード 9.0 の地震が日本を襲い、巨大津波と福島第一原子力発電所のメルトダウンを引き起こした。この複合災害の際、国際メディアは、大量の死者が出て、インフラが破壊されたにもかかわらず、日本の人々はなぜこのような困難な状況においても冷静さを保ち、秩序ある行動を取ることができるのかと疑問を投げかけた。

この「日本でだけ」という議論が、日本の国会の報告書でも取り上げられているということは注目に値する。この報告書は、福島での原子力事故は、「政府、東京電力（当該原発事業者）間の癒着と、これら当事者の統治能力の欠如の結果」であると結論付けている。

原発事故調査委員会の黒川清委員長は、報告書の冒頭で次のように述べている。「非常に残念なことではあるが、今回の事故が『メイド・イン・ジャパン』の災害であるということを認識しなければならない。今回の事故の根本的原因は、我々の反射的な従順さ、権力者を疑問視しない姿勢、『計画を守り通す』ことへの情熱、集団主義、島国根性という日本文化に深く根付いた慣習にある」

ここで示唆されている災害対策、対応、そして文化のつながりはどのように解釈できるだろうか？ 日本人は耐えがたきを常に耐えることができる珍しい存在なのだろうか？ あるいは単に政治家やメディアが「文化に名を借りたこじつけ」を大げさに宣伝しているだけなのだろうか？

日本列島は少なくとも 3 つの構造プレートの上に位置し、マグニチュード 6.0 以上の地震が多数発生する場所である。これに加え、台風や地すべり、洪水、火山噴火など、さまざまな種類の自然災害が発生するなど、数えきれない災害を経験してきた。

史料では、日本における信条と災害に対する人々の姿勢のつながりが示唆されているかもしれないが、それを日本の一般的特徴であるとするのは誤りである。他の国と同様に、一見した印象とは違い、日本の文化は単一ではない。実際、日本には異なる宗教的信条や文化的価値に根差した文化が、さまざまなレベルで多数存在する。仏教と神道の関係は複雑であり、このため、文化や宗教が災害に対する人々の姿勢を形作るうえで果たしている役割についての解釈を難しくしている。

しかし別のレベルでは、伝統や宗教上の慣習が、儀式や祭事を通じ、災害に強いコミュニティの構築において重要な役割を果たすということが、研究で示唆されている。最も大きな被害を受けた東北地方では、コミュニティをまとめるうえで神社が大きな役割を果たしてきたことが証明されている。

宗教と文化、そして人々の災害に対する姿勢の直接のつながりを国家レベルで証明することはできないが、日本の人々は災害に対する対策ができており、さまざまな災害をこれまで経験してきたことから、国民の間ではより準備が整っているようである。

第2章は、ロンドンの海外開発研究所（Overseas Development Institute）のリサーチアソシエートであるリサ・シッパー（Lisa Schipper）、英国ダラム大学人類学部講師クラウディア・メルリ（Claudia Merli）、ならびにオーストラリアのサンシャインコースト大学地理学教授パトリック・ナン（Patrick Nunn）が担当した。囲み記事は、欧州ジャーナリズムセンターの椿梨奈（Rina Tsubaki）が担当した。



第3章 生計を重視する

本章では生計に注目する。人々はなぜ、リスクを認識していながらも危険な場所に住むのか？ 理由は、そこで生計を立てることが出来るからである。これは災害リスクの削減および気候変動適応の取り組みにとって重要な課題である。

氾濫原や火山性土壌は非常に肥沃である。沿岸地域は漁業や農業に向いている。乾燥地域の断層帯には水の供給源がある場合が多い。生計手段をもたらす土地として、海岸や河川、断層帯に位置する街や都市は、世界のあらゆるところで見られる。

人々は生計を立てるために、大きな出来事のリスクを「軽視」する。たとえ災害で家を失う可能性があったとしても、ある場所に住むことで、他の場所に移住すれば手に入らない、必要最低限の生活や仕事、経済的機会を手に入れることができる。

人々は文化のおかげで、リスクを抱えながらも生活できる。危険な場所を立ち退かない場合、人々は伝統をよりどころとすることで、精神的な破綻をきたすことなくリスクと共に生きることができるのである。

人々は危険な場所での生活を受け入れているか、貧困のためにそうせざるを得ないかであると考えられる。その最大の理由の1つは、人々が生計を立て、食べていける場所で暮らしているということである。例えば、ベトナムの水害の起きやすい地域でコメを栽培・販売して暮らすダン (Dang) もその1人である。©Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

高所得国では、「生計」という言葉はあまり用いられないが、低・中所得国向けの枠組みやモデルでは広く使用されている。

どのような生計手段でも、一定の「資産」または「資本」が必要である。農民には土地や水が必要であり、これを所有していない場合には、借りるか、小作人として働かなければならない。教師には資格が必要であり、バスの運転手には運転免許が要る。持続可能な生計アプローチ（Sustainable Livelihoods Approach : SLA）は、生計システム、貧困および脆弱性をより良く分析するために、資産を金融資本、人的資本、物的資本、自然資本、そして社会的資本という5つのカテゴリーに分類している。

多くの脆弱性と能力の評価（Vulnerability and Capacity Assessments : VCA）では、こうした資産評価はそのプロセスの一部となっている。

世界の多くの地域では、基本的な経済単位として世帯での行動が機能しており、生計の在り方を決めている。資産は金銭を稼ぐためにさまざまな形で用いられ、世帯内で働くことのできる一人ひとり（低所得国の場合、多くの子どもが含まれる）がそのプロセスの一翼を担っている。収入の獲得にあまり関与していない家族（概して女性や子ども）がいる場合もあるが、それらの人が行う、水や燃料の調達、料理、子育て、高齢者や病人の介護といった仕事もまた重要である。

人々は大抵の場合、日常生活の問題をより重視するのであって、災害リスク削減に取り組む組織が対処を試みる深刻な危険には低い優先度しか与えられていない。人々は生計を立てるために、危険な場所での暮らしを進んで受け入れている（あるいは貧困のためにそうせざるを得ない）。

災害リスクの削減や気候変動適応に取り組む組織は、危険を受け入れている人々を非合理的だと考えるかもしれない。しかし大半の人が、農業や漁業、労働、工場での勤務などで生活費を稼ぐことのできる場所に住むことは合理的なことだと信じている。

移住が長期的な生計手段の喪失につながると人々が考えているのであれば、災害リスクの削減に取り組む組織による警告が移住を促すことはないだろう。深刻な危険に関して、情報を提供することで人々が異なる（「合理的な」）行動を取るという考え（「情報不足モデル」）は、疑問視されている。

情報や教育を提供しても、人々が直面するリスクに向き合うということは保証できない。文化や心理状態、感情が「フィルター」として介在し、情報の使い方を変えてしまうからである。どんな新しい知識も、態度や感情と相互に無関係ではいられない。

新しい知識に基づいて信条を放棄するということは、その人自身の生活だけでなく、家族や周りの人とかかわり方にも影響を及ぼす。リスク観への感情的なつながりは極めて強いため、捨て去ることは困難でもある。他の文化的慣習同様、家族全員が変わらない限り、世帯として変わることは極めて難しい。

Chapter 3

時には、政府が危険な場所からの避難を提案（あるいは強制）し、人々から生計手段を奪うことがある。

多くの人々が貧困のために危険な場所での生活を余儀なくされていることから、災害リスクの削減や気候変動適応政策における生計手段の意味合いを、十分考慮しなければならない。また、人々は資産の盗難や喪失を恐れて、避難を躊躇することもある。誤った警告が与える生計へのダメージは、災害と同様に甚大となりうる。

人々の生計は、災害に対する防御の最前線である。また生計は、子どもの教育レベルをも決める。生計上の成功が得られれば、安全な場所に家を建てるなど、人々が自らを危険から守る能力の基礎にもなる。収入がある時でさえも、多くの人々は必ずしも自らの身を守るとは限らない。

自分たちの問題が何かと尋ねられた際に、外部の人が懸念している、深刻な災害につながるリスクを口にする人はほとんどいない。大半の人々が、全く違うリスクを優先している。このことは、赤十字・赤新月社や NGO が実施した多数の現地評価で明らかになっている。

こうした評価は通常、大半の NGO で非常に似通った一般参加型手法を使って実施されるが、どの調査でも、深刻な危険を回答に含める人はまずいない。男性、女性、子どもでは優先事項が異なるが、地震、洪水、ハリケーンなどの突発的な危険を含める人はほとんどいない。

VCA のようなリスク評価は、防災組織やドナーの頭の中であらかじめ決められた危険を想定して実施されることが多い。防災組織は、特定の危険に対処するために得た資金を基に、地元の人々にアプローチしているのである。

人は大抵、災害に関心を持つよりも、日々の問題を口にするものである。災害対策に関する一部の分析は、こうした問題が解決されるまで、人々を、災害リスクの削減活動に引き込もうとすることはあまり意味がないと示唆している。

災害の頻度と深刻度、そしてその危険にさらされる災害弱者の数は、気候変動に伴い増加することが予測されている。また、気候変動は温度や雨量、季節性における変化の影響を通して、農村部で暮らす何十億もの人々の生計に悪影響を及ぼしており、その結果、あらゆる危険の影響を受けやすい人々の数がさらに増加している。

「縄張り機能 (territorial functioning)」は、場所を重視する人々の行動に関連して、社会学で使われる概念である。これは主に、変化に直面した人々が精神的な安定を維持するための防衛手段である。

もう1つの関連概念として、「認知的不協和 (cognitive dissonance)」がある。これは、人が2つの矛盾する考えを抱えて暮らさなければならない場合に苦しみ感情的ストレスのことである。感情的に調和のとれた状態になく、必ずしも全ての状況をコントロールしきれないために、

不協和を感じるのである。人々が、例えば、生計を立てるためにリスクと共に暮らす場合、こうしたことが起こり得る。

文化や信条は、危険を宗教的に解釈する際にこのような形で機能することがある。人は、不協和を耐え忍ぶことをより容易なものへと変える何かを信じることで、リスクを受け入れる。信条は、人がリスクに伴う認知的不協和を低減するためのプロセスの一部である。認知的不協和の低減のために用いられる文化では、リスクは人々がコントロールできないものであるということが受け入れられている。

前述の概念は他の分野では広く知られており、人々の行動を説明するために長く使われてきたものであるが、災害リスクの削減や気候変動適応に取り組む組織がこれら他の分野からあまり学んでいないということは、興味深い点である。溝を埋め、異なる信念体系を結び付ける試みは、アフリカの伝統的な天気予報および「雨乞い師」と、気象サービスを結び付けるという最近のプロジェクトから見られるようになった。

結論

リスクの優先度や生計の重視など、人々の行動に関するこうした非常に重要な側面は、災害リスク削減プログラムのデザインに組み込まれていないことが多い。人々の優先事項や行動、信条体系に注意深い関心と敬意を払わない限り、災害リスク削減や気候変動対策が十分な効果を発揮する可能性は極めて低い。

災害リスク削減対策の有効性の欠如は、現在、気候変動と関連する災害の頻度および深刻度に及ぼす影響のために、さらに大きな懸念事項となっている。そのためには、災害リスク削減対策の実効性を高めることが欠かせない。人々が危険な場所に住まざるを得ないことを考えれば、災害対策および気候変動対策の試みは、複雑な優先事項の理解に根差したものであることが非常に重要となる。

これはつまり、災害リスクの削減や気候変動適応に取り組む組織は、直面するリスクや危険を受け入れる人々の意思に影響を及ぼす文化の問題に取り組まなければならないことを意味している。そして重要なのは、多くの場合において、人々は生計を立てるために危険と共にある暮らしを続けたいとの思いを持っているということである。

生計と災害リスクの削減を結び付ける

生計と災害リスクの削減を結び付けることの難しさには、以下などがある。

- 生活を守るために災害対策に投資する長期的メリットを証明する証拠がない。
- 農村部向けに多数のアプローチや手法が開発されてきたが、間違った形で都市部に適用されてきた。
- 女性、若者、高齢者、障害を持つ人々がどう影響を被っているか、そして彼らの生計戦略はどのようなものかを考慮に入れることが重要である。
- 現在の防災プログラムは自然災害に注力し、貧困や紛争を適切に考慮に入れていない場合がある。
- 災害リスクの削減に向けた資金提供はまだ限定的なものである。

しかし、単純なアクションで生計を災害リスク削減に結び付けることが可能となったことを示した興味深い例がすでに存在する。エチオピア赤十字社は、スペイン赤十字社の協力のもと、干ばつ地域において、環境保護、水の保全、そして農業および畜産業の生産性向上を組み合わせた、災害対策と環境保全を含む生計プロジェクトを実施している。

より多くの資金が生計の保護に投資されたならば、災害対応や復興にかかるコストは大幅に減らすことが可能である。脆弱性の低減にはより多くの、より優れた生計への介入が必要との考えにのっとり、国際赤十字・赤新月社連盟とスペイン赤十字社は、アクセンチュア基金からの初期サポートを受けて、ライブリフッドセンター（Livelihoods Centre）を設立している。

第3章は、英国開発学研究所のリサーチフェローであるテリー・キャノン（Terry Cannon）が担当した。囲み記事は、国際赤十字・赤新月社連盟ライブリフッドセンターのマリア・アルカサル・カスティーリャ（María Alcázar Castilla）が担当した。



第4章 コミュニティという神話？

災害リスクの削減や気候変動適応に取り組む多くの組織は、証拠ではなく、むしろ信念の上に文化を育成してきた。本章では、根拠のない場合の多い「コミュニティ」に対する信念と、それに伴う「参加」に注目する。

赤十字・赤新月社を含め、多くの NGO や国際組織では、「コミュニティ」という言葉が広く使用されており、「人々」や「ロケーション」よりも好んで使われることが多い。「コミュニティ」という言葉は、神話的な価値を獲得してきた。この言葉には温和な行動や連携に関する思い込みが含まれているが、こうした思い込みには根拠のない場合もある。

「コミュニティ」という言葉は、「レジリエンス」や「持続可能」、「周縁化」などと同様に）批判なく使われることが多い。これはこの言葉が、組織とその活動を正当化する2つのことを伝えるために、組織文化に組み込まれているからである。1つ目は、組織の活動は実際の地元住民と共に行われており、トップダウンではないということであり、2つ目は、そこには結束力のある主体が存在し、参加型の活動を通してこれを動員することができれば、災害リスクの削減や気候変動対策にとっての財産になるということである。

ジンバブエのマウント
ダーウィンにある村の
掘削孔のそばに立つ
女性たち。地元レベル
では、参加型の人道
活動には大きな価値
があるが、貧困や脆弱
性の原因をより良く理
解し、「コミュニティ」
内の力関係を分析す
るためには、災害リス
クの削減や気候変動
対策に取り組む組織
は、既存の組織文化
の枠組みにとらわれ
ずを考えることを学
ばなければならない。
©IFRC

災害リスクの削減や気候変動対策に取り組む組織の多くは、「コミュニティ」に影響を及ぼす力関係に関する深い知識を有している。こうした力関係は、見落とされているように思われることが多いが、性別や階級、民族性、カースト、文化および信仰に起因して、ほとんどのコミュニティに存在する。

多くのドナーが、最も弱い立場にある人々や最貧困層を対象とした地域レベルでの取り組みを支援しており、「コミュニティ」は、資金提供を受ける組織が、自分たちの行動の正しさの主張を可能にする名誉の印になっている。

脆弱性と能力評価（Vulnerability and Capacity Assessments : VCA）は、情報の収集とともに地元の人々の参加を目的としているが、そもそもなぜ彼らが貧しく弱い立場に置かれているのかということが全く疑問視されていないことが多い。「コミュニティベース」の災害リスクの削減や気候変動対策プロジェクトが、実質的には問題の一端である権力を持つ個人や組織を解決策の一部に取り込もうとしていることには矛盾がある。ほとんどのプロジェクトでは、権力者からプロジェクトに対する「許可」をもらうため、あるいは権力者に参加してもらうために、彼らに接触している。

開発活動の多くでは、過去 40 年ほどの間に、「トップダウン」方針から、より「草の根」的な参加型活動へ一層の焦点が置かれるなど、大きな変化が起きた。赤十字・赤新月社でも、VCA アプローチを用いた地域レベルでの活動の採用や、コミュニティベースの活動（Community Based Activities : CBA）のサポートなど、同様の変化が生じた。

組織がたどり着く最終的な「コミュニティ」の定義は、単なる「私たちの活動場所」である。しかし、コミュニティベースの活動が、災害リスクの削減において有効的であるということは証明されている。

災害リスクの削減や気候変動対策の活動では、批判的な思考が欠けていることが多く、何十年もの間続いている激しい論争については、ほとんど認識されていない。階級、性別、民族性に基づいた内部分裂という状況において、「コミュニティ」や「コミュニティベース」が実際に何を意味するのかという議論は、ほとんど行われていない。

「コミュニティ」という概念にどのような問題が存在するかを検証し、それが何を意味するかを批判的に検証することが重要である。コミュニティの概念の大半が神話であるため、災害リスクの削減や気候変動対策にとっては悪い影響を与えることになるかもしれない。

問題は主に 3 つある。1 つ目は、コミュニティは内部紛争や分裂のない、同質の均一的な主体であるという考えに対する批判である。2 つ目は、地域レベルでの権力体系と関係しており「エリート」の占有（elite capture）という考え方に注目するものである。そして 3 つ目は、内部分裂と力関係のために、参加は一部の人やグループに有利な形で、ほぼ常にゆがんでいるという議論である。

2004 年の『世界災害報告』では、階級、民族性、生計、あるいは富の面でより均一的なグループは、こうした面で分裂しているコミュニティと比べて、レジリエンスの構築により協力的であると指摘さ

れている。しかしそのような均質性は、世界のほとんどの地域で珍しく、むしろ紛争や不和、コミュニティ内での搾取、サブグループ化が一般的である。

いわゆるコミュニティの中に見られる主な内部分裂は、人々を性別、階級、カースト、奴隷または強制労働、民族性、性別、および年齢グループごとにまとめる権力体系と関係がある。

男女間の不平等は、いくつかの点で災害リスクの削減と気候変動対策に関係していることが明らかになっている。

- 女性は危険の影響をより受けやすく、回復も一層困難である。
- 女性は通常、災害リスクの削減や気候変動対策にあまり影響力を持っていない。
- 女性や少女に対する暴力や虐待は、災害後に増える。
- 女性は日々のニーズや治安、水の供給を優先する。
- 女性は協働型の災害リスク削減活動の取りまとめやリーダーシップの発揮が得意である。
- 災害リスクの削減ではなく、災害対応に注力した場合、貧困や災害に対処することができず、その結果、女性は変化をもたらす主体ではなく「被害者」となってしまう。

家庭内暴力について議論を行うことは極めて難しいが、世界の多くの地域に共通する問題である。世界保健機構（WHO）によると、15歳以上の女性の3分の1が、配偶者などのパートナーから暴力を受けた経験があると推定される。災害リスク削減や気候変動対策に取り組む組織が、参加型活動に女性を含めることで、男女間の不平等を削減できると考えることは、楽観的である。

土地を持たない人の多くは、災害リスク対応や気候変動対策についてほとんどなすべを持たないが、彼らにとってそれが何を意味するかについては、研究や実践において、大きなギャップが生じている。

「エリートの占有」は、参加型プロジェクトにおいて、裕福で、教育水準および社会階級の高い層の存在感が強すぎることを意味する。

「誘因参加 (induced participation)」は、外部からの「誘因」により生じる。こうした形の参加が成功する例はめったに見られないが、それにもかかわらず、実施組織やドナーの提示する条件の自己正当化における不可欠の部分である。

組織がコミュニティベース活動の実施場所の指定を望む場合、地元の役人や指導者の承認を得ることが不可欠である。しかしその結果、一般の人々の目に、取り組みが自分たちを対象としないものとして、あるいは地元の権力体系と関連しているものに見える危険がある。

脆弱性が「コミュニティ」内の力関係に起因する場合には、成果をどれだけの期間にわたって維持することができるか、また、脆弱性の根本原因を低減するために何らかの本質的な結果が得られたかということを問題として取り上げなければならない。

結論

人々が地域レベルでの災害リスク削減や気候変動対策に関与する能力は、ほとんどの場合、「コミュニティ」規模で重要な意味を持つ力関係の影響を受ける。コミュニティベースの災害リスク削減や気候変動対策に関与する試みは、こうした背景の中で起きているのである。組織は、経済グループと社会グループを区別し、権力体系がリスク削減や気候変動対策にどのような影響を及ぼしているのかを識別しなければならない。

大半の人々は、主に自分たちの資産や所得に影響を及ぼす力関係が原因となっており、貧しく、弱い立場に置かれていることを想定すべきである。災害リスク削減やCBAの活動による大きな影響を期待するのであれば、脆弱性や貧困の削減を試みる人たちは、地元の権力者は自らの立場を守ろうとする可能性が高いということを理解しておくことが非常に重要である。

バングラデシュのサイクロンシェルター：備えの文化

バングラデシュでのサイクロン対策における最大の課題の1つは、シェルターに関する共有権の欠如である。最初のシェルターはコミュニティとの協議のうえで建設されたわけではなかったことから、多くの人がシェルターは自分たちの物ではないと感じた。

バングラデシュ赤新月社(BDRCS)はここ数年間、さまざまな地元住民のグループが関与するシェルター管理委員会を通じて、共有権の促進と維持の確保を試みてきた。しかし、こうした委員会のほとんどが現在は活動を停止しているほか、委員会では主にシェルター用の土地を寄付したドナーが主導権を握っている。「コミュニティ寄りの委員会は、シェルターの公共的な利用につながる」と、BDRCSの災害リスク管理プログラムのディレクター、エクラム・エラヒ・チョウドリー(Ekram Elahi Chowdhury)は指摘する。

シェルターへ避難することの決断は、文化的側面に加え、安全・安心に関する問題と大きく関係している。保守的な家庭に育った女性は、夫の決断を受けて初めて移動を行う。一方、男性側は、シェルターでは他の男性と接近するという理由から、妻や娘をシェルターに行かせることを躊躇する。

文化的要因は、設計上の欠陥と関係している。最大の問題は、シェルター内での水と汚物処理施設の欠如である。このため、妊娠中や月経中の女性はシェルターを避ける。

「特にインフラ設計に関する判断への女性の関与は、非常に重要である」とエクラム・チョウドリーは指摘する。また、委員会に障害を持つ人々が参加することも重要である。人の流れの整理や、妊娠中の女性および怪我をした人々への医療支援も未解決である。

シェルターの立地と距離的な近さは、人々のシェルター利用の判断に影響を与える重要な要因である。目標は、シェルターまでの距離を1.5km以内にすることである。

文化面と設計面のほか、警告メッセージの有効性は、メッセージの発信源を人々が信頼しているかどうかによって左右される。

特に島嶼や居住者がいる砂州においてシェルターの増設が必要であるが、利用を減らしている要因が見過ざされている。サイクロン準備プログラム（Cyclone Preparedness Programme：CPP）のボランティアによる活動全般に目を向けると、弱い立場にある人々の文化的問題、および安心・安全面での問題が、CPPの活動を複雑にしていることが分かる。

CPPの創設者であるサイドウル・ラーマン（Saidur Rahman）は、シェルター管理方針は非常に包括的なものであるが、それでもまだ「トップダウンであり、コミュニティ・オーナーシップの側面が欠けている」と述べている。

第4章は、英国開発学研究所のリサーチフェローであるテリー・キャノン（Terry Cannon）、ならびにドイツのフリードリヒ・アレクサンダー大学エアランゲン＝ニュルンベルク地理研究所（Institute of Geography）のアレクサンドラ・ティッツ（Alexandra Titz）とフレッド・クルーガー（Fred Krüger）が担当した。囲み記事は、国際赤十字・赤新月社連盟バングラデシュ事務所のプログラムコーディネーターであるカレド・マスード・アーメド（Khaled Masud Ahmed）、コミュニティ・レジリエンスのマネージャーであるマリア・フェルドウス（Maliha Ferdous）、ならびにコミュニケーションズのマネージャーであるヒマドリ・アーサン（Himadri Ahsan）が担当した。



第5章 文化、リスクおよび建築環境

本章の主な目的は、災害リスク削減の一領域として建築環境に注目するとともに、土着の知識やその土地特有の建築の利点を明らかにすることである。

どのような災害も建築環境に影響を及ぼす。そして2010年のハイチ地震が街を破壊したように、その多くが住宅危機を深刻化させる。建築環境の状態は、リスクの重要な要素である。

伝統的材料を用いた土地特有の建築は、次第に、鉄筋コンクリート（RC）やコンクリート・ブロックなどの資材に取って代わっている。その結果、建築物の構造的完全性が損なわれているほか、伝統的な建築技術の低下や伝統の喪失につながっている。

21世紀に予測される都市化の規模と、これに付随する生計手段と技術の変化により、安全かつ持続可能で、安価な建築物の供給が課題となっている。主に東アジアの高成長市場で見られる無秩序に広がった家屋群は、この急速に変化する建築環境の特徴である。

昔から洪水の危険のあるオランダでは、各自の家屋保護という概念が根付いている。その良い例がマースボンメルにあるこの水陸両用の家である。©Anne Loes Nillesen

人々は、危険に順応するために、時間をかけて建築環境を適応させてきた。しかしこの文化的な適応は、3つの重要な要素に左右されることが分かっている。具体的には、危険は繰り返し起きるということ、事前警告が可能であること、そして深刻な被害をもたらすということである。ほとんどの自然災害がこうした要素を反映している。

その土地特有の建築は、大抵の場合、さまざまな災害に対するメリットとデメリットを天秤に掛け、たうえで完成されたものである。これは、ほとんどのコミュニティが多様な危険にさらされるなかでリスクの優先順位付けをしなければならないためである。しかし、環境上のたった一つの脅威のみを考慮して完成された建築物というものはない。重要なポイントは、危険の多い地域において、なぜ特定の建築方法が時に何世代にもわたって維持され、適応することができたのかということである。

その土地特有の建築は、適切に整備されていれば過酷な環境下でも十分に機能し続けている。トルコのイズミット（1999年）、イランのバム（2004年）、およびハイチ（2010年）で起きた地震では多数の死亡者が出たが、これは土地特有の建築物によるものではなく、むしろ現代的建築物の倒壊によるものであった。

災害後、多くの場合に政府や NGO は限られた資源を使って、多くの住居をなるべく短期間で建築することに力を注ぐ。しかし復興を達成するためには、地元コミュニティの意見を取り入れることが必要である。

国連の指針の本質的価値には、倒壊した家屋の所有者がその再建方法を決めるべきであるとする文化について正式に記されている。住居は、コミュニティの再建、社会および文化的資本の修復、そして生計に関わる問題である。

一時的な移住先に関して誤った判断をすると、生計手段を破壊し、脆弱性を高めてしまう。コミュニティの意見や文化的に受け入れられる工法を取り入れた、所有者主導のアプローチは、コミュニティ再建の基礎である。

文化的考察は、長期的な復興に組み込まれている。その土地特有の建築が新しい住居建築の重要な指針となり得る一方、資源の再利用は建築遺産やコミュニティのアイデンティティを保全する。

地震の際、文化や伝統を取り巻く問題は救援要員や被災者における多大な犠牲が生じること、しばしば軽視されてきた。建築物は、主な自然の力を引き起こす地震に耐え得るよう設計されている。そして地震は事前の警告なく発生する。

多くの建築基準は、米国で最初に制定された建築基準法の影響を受けている。北米では、人口の最大 95% が木造建築に暮らしている。北米や世界中でも、木造建築は地震での倒壊に強い。

この事実は、世界の多くの地震多発地域の現実とは全く対照的である。そうした地域の主な建築様式は、梁が剛接合された骨組構造であり、無筋組積造の充填物が使われた柱は、横力に耐え得るように設計されている。RC フレーム構造は世界中の建設業界の転換を示している。この工法への移行は非常に一般的であったため、地震時の RC 構造物での死傷者数が増えているにもかかわらず、そのリスクについて議論されることはほとんどない。

しかし、システムとしての RC モーメント構造に対する批判を難しくしているのは、その疑う余地のない強度と、しばしば発揮される耐性である。

2010 年にハイチを襲った地震では、RC モーメント構造のリスクに対処する緊急の必要性が明らかになった。首都ポルトープランスで主要ビルが損壊したことが分かったと、主にコンクリート・ブロックの建築物で占められる人口密度の高い丘陵地中腹の居住地の犠牲者のほうが壊滅的な状況に違いないと思われたが、実際はこうした住民自らが建てたスラムの家屋の方が、最近の RC 構造の建物よりも地震への耐性を発揮した。

RC 構造が最高品質であるならば、その性能は桁外れのはずである。しかし、この工法は今では非常に一般的なものとなっているため、並外れた性能はごくわずかな RC 建築物でしか期待できない。

さまざまな土地特有の工法への関心は高まっている。地震多発地域では、倒壊に対する予想以上の耐性を示す伝統的な建築に注目が集まっている。

コンクリートを唯一の「現代的な」選択肢として受け入れることが、伝統の破壊につながる例が多く見られた。土地特有の建築に必要な技能の復元は、文化の保全にもつながる。

トルコの新たな建築では、せん断抵抗のある鉄筋コンクリート壁がよく使われるようになっている。枠組組積造は考えられる代替案だろう。しかし、既存のモーメント骨組の建物にせん断壁を設置する改修には莫大な費用がかかるうえ、居住者は長期間、他の場所で暮らさなければならない。こうした建物には、影響の少ない他の手法が提案されている。

救援活動において、外部の支援機関が標準化された解決策の導入や、能力ではなくニーズに重きを置くことは、地域の復興にとって逆効果となる場合がある。同様に、外部の支援機関がリソースを管理し、シェルターや住宅復興などの問題の責任を担うことは、地域の家庭、指導者および組織が主導権を握ることを妨げてしまう可能性がある。

しかし、例えば、国際赤十字・赤新月社連盟のサヘル・シェルター・プロジェクトでは、輸入テントおよびシェルターの性能不足や費用に関する懸念を受けて、より文化的に適切なシェルターを求めるニーズに応えている。

建築文化は常に進化している。特に農村文化から都市文化への転換は、農業や自給自足の文化から主に現金中心の社会への変化を伴った。農村文化もまた移行段階にある。

災害はこうした移行段階に発生し、都市化の進行や新素材の採用、そして合同家族から核家族への移行を加速させる可能性がある。また大きな危機は、例えば、石工が考案する、建物の脆弱性に対応するためのソリューションを促進する可能性もある。

このような変化が加速する時期には、伝統的な建物の解体などを通じて、貴重な資産や知識、スキルが失われる危険がある。また、地元の建築文化が弱体化する可能性もある。

災害後の時期は、建造文化の定義および再定義にとって重要な時期となる。それは建築物に関する問題に重点的に取り組まれる時期であり、その過程で伝統的なスキルが推進されるか、あるいは否定されることが起こりうる。

災害復興に従事する支援機関や技術専門家は、建築文化やその選択肢を検討するうえで中心的な役割を担う存在である。外部の専門家は通常、低水準の技術の誤りを正すことを目的として現地を訪れる。しかし、多くの専門家が倒壊した建物を定量化する一方で、そうした建物を定性的に調査する専門家はほとんどいない。そして、影響を受けなかった建物について記録する専門家は、それ以上に少ない。

しかし、支援機関が地元の知恵を上手く利用した例外もある。例えば、プラクティカル・アクションという NGO は地震発生後のペルーにおいて、シェルターと恒久的な構造物の両方に、キンチャ (quincha) と呼ばれる、軽量の藤を材料とするパネルを使用した伝統構造を用いている。

結論

災害は、政治的・社会的意志を環境管理の向上に向けた行動へと駆り立てる場合がある。

環境上の理由で伝統的な建築を批判する人々は、近代的な材質が環境にもたらす影響や気候面での性能不足の可能性、そうした材質の相対的なエネルギー効率、そして建築方法を改善することで建物の寿命を延ばすことができる可能性について見過ごすことがしばしばある。

外部からの支援や介入においては、建築環境に関し、人々が十分な情報を得たうえで判断できるよう補助することが重要である。しかしその際、彼らが外部の人以上に重んじる、文化的基準を犠牲にしてはならない。

女性：住宅復興における重要な役割

不十分な住宅に伴う最大の重荷を背負うのは、女性である。女性と建築環境の関係は、家屋が依然として社会的、文化的活動の主な場である文化で育ってきた女性にとって、特に重要である。

国際赤十字・赤新月社連盟では、女性が積極的な役割を果たす可能性に特に関心が寄せられるべきだと考えている。シェルター設置機関は、どうすれば女性の積極的な関与と、住宅復興への十分な貢献を確保できるだろうか？

多くの文化において、女性には家庭を掌握する権限と、管理するうえでの十分な自主性が与えられている。また、建築にも多くの点で関与している。女性が責任を持って、過酷な天候に対する備えや家屋の美化を行う場合もある。

混乱時には、女性は住宅復興プロセスにおける、人道支援組織の重要なパートナーとなってきた。例えば、難民キャンプの計画時に女性と共に計画を進めることで、文化的に適切な形でプライバシーと安全性を確保することが可能である。

新しい住宅の供給は、文化的な慣行面での変化を進め、人々が以前の住居とはほとんど全く関係のない住居で暮らすことになるということを意味する。女性はしばしば、適応というプレッシャーの下で文化的慣行が失われることがないよう、重要な役割を果たす存在である。

災害は、住宅供給プロセスを、女性的あるいは家庭的なものから、男性的あるいは公共的なものへと変える傾向がある。支援組織は、女性に対してコミュニティ組織内での特定の責任を与えることで、この傾向に対抗することが可能である。

支援組織は多くの場合、災害を性別に基づく差別的な慣行を是正するチャンスと考える。例えば、女性による書類への署名や、資産の共同所有権を導入することが推進される。住宅マイクロファイナンスは、女性にチャンスを与えることが多い。

つまり、家事従事者としての女性の役割は、災害後に大きなプレッシャーにさらされるが、これは多くのことがその役割に依存してしまうからである。このため、支援組織では文化的な感受性や理解を持つという必要性が高まっている。

第5章は、ハル大学近代史教授のグレッグ・バンコフ（Greg Bankoff）、米連邦緊急事態管理局シニアアナリスト（退職）のランドルフ・ランゲンバッハ（Randolph Langenbach）、ならびに国連人間居住計画のコンサルタントであるマギー・ステファンソン（Maggie Stephenson）が担当した。囲み記事は、シェルターに関する独立専門家であるアンナ・ヴァクトマイステル（Anna Wachtmeister）が担当した。



第6章 文化的感受性を持った公衆衛生： HIV/エイズ災害とその後

本章では、「生物医学的な」公衆衛生と「伝統的な」医学という異なる文化の相互作用を明らかにする。この事実を考慮に入れることが重要である。

災害と健康の関係は二つの要素から成るものである。一つは、危険な事象や社会的危機、あるいは戦争は生活状況に悪影響を及ぼし、病気や怪我、その他の深刻な健康障害を引き起こすということである。

もう一つは、HIV/エイズの流行のように、病気自体が破滅的な状況を引き起こし得るということである。公衆衛生の観点からこうした災害は複雑なものとなる。政治的プロセスによる対応が必要となるからである。

寛容の精神の擁護：
ザンビア南部で行われている HIV およびエイズと共に生きる人々 (PLWHA) に対する差別に反対するキャンペーン。
©Fred Krüger

人道支援活動や公衆衛生活動では、漠然と分類された「コミュニティ」や「地域の対応」、「レジリエンス」といったものの重要性が、広く認識されてきた。

人道支援活動では、特に弱い立場にある人々、あるいはそのような立場に置かれることになった人々を特定することが不可欠である。

国際赤十字・赤新月社連盟の行動規範においても、地域の文化や慣習、知識、能力が認識されている。何百万人というボランティアを抱える国際赤十字・赤新月社連盟は、その方針や活動に文化的感受性を組み込んでおり、彼らを組織の「目や耳」、そして早期警報システムとして位置づけている。

人道支援および公衆衛生プログラムもまた、文化を表現したものである。

専門家の多くは、無作為や汚名を着せるという行為がまん延しなかったならば、HIV の流行を防ぐことができたと考えている。一部の国で HIV の感染率が急上昇し、社会の大部分が直接的な影響を受けたことから、HIV の感染拡大はそれ自体が災害であったことにはや疑いの余地はない。

ボツワナでは HIV 対策として、マサ・プログラム（「マサ (Masa)」はツワナ語で「新しい夜明け」という意味）を通じた、全国規模の抗レトロウイルス療法が行われた。HIV 感染者に対する汚名や差別は、今ではそのほとんどが過去の話である。

近年では、治療のメリットを認識し、自発的に HIV 検査を受ける人が増えてきているものの、感染を率直に認める人はまだ例外的である。

この保健介入が大成功を収めたため、差別に取り組んでいたサポートグループの必要性は低下し、その多くが解散した。この結果、まだ差別されていると感じている人々の居場所が失われた。

土着の知識は、誤りや神話的なものとして示されることが多い。本章は伝統的な医学を推進するものではないが、健康に関する異なる慣習が共存し、時に衝突しているのは事実である。多くの人々が伝統的な医学を信じているため、こうした伝統医学と連携しないことは誤りである。

エイズ関連の公衆衛生活動では、多くの治療師（ヒーラー）が自分たちの存在は見下され、決して相容れることのない別の領域に押し込められたと感じている。公衆衛生当局からのメッセージがヒーラーやその患者にはもはや届かず、患者が生物医学的治療から除外され、伝統的なヒーラーのアプローチや治療の概念が見過ごされるといったことが起こっている。

明白な衝突がない場合でさえも、文化は公衆衛生における重要要因である。HIV 感染者が医師の助言にどの程度従うかは重要であり、どれだけ助言が順守されているかを注意深く観察することが極めて大切である。

ボツワナでのマサ・プログラムでは、助言への信頼を確保するため、さまざまな取り組みを実施している。その信頼は、生物医学的に必須なこととして、そして考慮されるべき文化的プロセスとして解釈されなければならない。

共感や文化的感受性は、災害リスクの削減に取り組む介入組織の上層部や、政治的、経済的背景の中では、消え去ってしまうように見える。決定は、固定された課題や目標に基づいて下され、巨大な運営組織の力学に左右される。組織の構成員がそれに従うことは義務である。災害時には、人を外部から招くのではなく、既存のシステムのうえにアプローチを構築したほうが、成功することが多い。地域の医療従事者に組織内での発言権を与えること、そして健康被害の影響を直接受けている人たちの関与を引き出すことが不可欠であることは、言うまでもない。

健康や治療をつくり上げているものが何であるかに関する解釈の不一致は、最も弱い立場にある人々を見落としてしまうことにつながりかねない。2008年の『世界保健報告』は、1978年のアルマ・アタ宣言で最初に定義づけされたプライマリ・ヘルスケアへのコミットメントの重要性を強調している。組織は何を学べるだろうか？

- 健康問題は、日々の生活と、慣習の表現としての文化と結びついている。公衆衛生活動が長年にわたる解釈と相反している場合には、全てが快く受け入れられるわけではない。
- 文化は、公衆衛生組織内にも存在する。草の根レベルの能力は上層部にまで伝達されなければならない。
- リスクや災害を実際に構成するものの決定要因となり得る文化的特徴について、よく検討する必要がある。

HIV/エイズの例で特定され、かつ文化とつながりのある健康の社会的決定要素の多くと、こうした決定要素が公衆衛生活動に持つ影響は、WHOの包括モデルで確認できる。「健康とは、病気でないとか、脆弱ではないということではなく、肉体的にも、精神的にも、そして社会的にも、すべてが満たされた状態にあること」をいう（とともに、それは文化に根付いたものである）。公衆衛生活動に対する地元住民の当事者意識は、地域の医療従事者によるアウトリーチ活動を通して拡大することができる。その医療従事者であれば確実に、対象となる地元住民の言葉や文化を理解し、住民が理解できるメッセージを届けることができる。

保健介入は今でも主に、欧米、あるいは赤道以北の地域の基準や慣行に基づいて組織されている。災害時には、喪失感や悲痛といった精神的なストレスが、容易に病的な疾患へと変わる。治療やケアについて異なる他の概念が存在するということを単に認識するだけでは十分ではない。近代対伝統という二元的な思考は、これらの概念が分離されたままである場合には、公衆衛生活動の成功を妨げることになる。そしてこの2つを結びつけるうえで、伝統的なヒーラーは重要な役割を担う。人々の人生体験が移行時期にあり、異なる健康概念が共存する時には、医療的多元論を適用することができる。

Chapter 6

土着の医療制度には、有害な慣習が含まれていることがある。

治療教育学、精神病理学および緩和医療は、自然科学が数学や化学、物理学の合理性を超えて、生命を受け入れた例である。そうした合理性は、医療制度に結び付けられるようになっているバイオセキュリティに関する議論において顕著である。世界的感染症の拡大を認識して、議論は国際的な人間の安全保障に関する論争へと姿を変えている。危険に関するシナリオは、文化的感受性を持った公衆衛生システムを構築することよりも、病原体の予防の優先を正当化するために利用されている。

公衆衛生プログラムは、生物医学的なアプローチや効率性を重視する原理に基づいていることが多い。しかし健康や治療という問題は、親せきや友人の死、そして自らの死の必然性に向き合う必要性といった、精神的な苦しみに関わる個人的な体験に深く入り込む。これは感情や精神的な安定、信条、そして集団のおよび個人的な思い込みといった領域にまで及ぶ。

ここでは、科学的根拠だけでは最終的な回答が出ない疑問が生じ、哲学的、宗教的、あるいは精神的な説明が必要になる。従って、公衆衛生活動では、以下が求められている。

- 文化には、互いに影響し合い、時に競い合うさまざまな慣習が存在すると理解する
- 公衆衛生に取り組む組織は、さまざまな規模で全く異なる文化的枠組みに関与していることを認識する
- 組織の内部にも、独自のコミュニケーション文化や意思決定文化が存在することを考慮に入れる

内省的かつ文化的感受性を持ち、こうした複雑性を組み込んだ公衆衛生プログラムは、HIV/ エイズ問題への取り組みなど、基本的な健康管理および長期的な災害管理をより持続可能なものにするうえで、変化をもたらすことができる。

健康関連の指針と文化を結び付ける

健康に関する包括モデルは、例えば、飲用水の提供や子どもおよび妊婦の死亡率の大幅削減など、さまざまな分野での成功に貢献してきた。しかし、予防可能な肺炎や下痢による子どもの死亡など、非常に多くの課題がまだ残されている。

肺炎や下痢の問題への取り組みに、大きな進歩が必要なわけではない。子どもたちは適切な医療にアクセスできないために命を落としているのである。下痢や肺炎を患う子どものうち、治療や抗生剤の投与を受けている子どもは、わずか3分の1程度に過ぎない。ユニバーサル・カバレッジ（全ての人が医療サービスを受けられること）は依然として、世界的な保健政策の第一目標である。

「肺炎と下痢のためのグローバル・アクション・プラン (Global Action Plan for Pneumonia and Diarrhoea)」は、この2つの病気の予防と治療に向けた鍵となる介入を提供するものである。このプランでは、医療施設だけでなく、家庭や学校、社会施設を「デリバリー・プラットフォーム」と見なしている。このどれもが文化的要素と密接に関係しているか、こうした要素の表れである。

公衆衛生での成果は、指針や衛生基準の定義付け、安全と衛生に関する規制と関連している。規範や規制の策定何が「許容可能」か、「必要」か、「義務」か、あるいは「容認し難いか」もまた、文化的慣習の表れである。職場の安全は、健康問題や規制に関する関心が高まりつつある多くの分野のうちのひとつである。

世論喚起は、2013年にバングラデシュで起きた縫製工場の倒壊のような悲惨な出来事が一部きっかけとなって高まっている。バングラデシュの工場倒壊では、1,000人を超える従業員が命を落とした。その1年後、倒壊の生存者や活動家が、賃金上昇と労働環境の改善を求めて声を上げた。

バングラデシュのケースは、グローバル化が進む世界では、労働安全衛生は地元の雇用主が思いつきで決めることではなく、国際的な責任であるということを実証している。

第6章は、ドイツのフリードリヒ・アレクサンダー大学エアランゲン＝ニュルンベルク地理研究所 (Institute of Geography) のフレッド・クルーガー (Fred Krüger) (囲み記事も担当)、フリードリヒ・アレクサンダー大学エアランゲン＝ニュルンベルク地理研究所 (Institute of Geography) のクラウス・ガイゼルハルト (Klaus Geiselhart)、ならびにドイツのボン大学公衆衛生学研究所のピーター・シュミッツ (Peter Schmitz) が担当した。



第 7 章 文化を災害リスク削減の中心に据える

本章では、文化がどう自然災害対応の課題となるか、そして災害リスクの削減に貢献するものとなり得るかを明らかにする。また、特に気候変動が進む中、文化をどのように災害対策および災害緩和に組み入れるべきかに関する指針を提供する。

危険は、その影響を被る弱い立場の人々がいる場合にのみ、災害へと発展する。カリブ海の三カ国を同じハリケーンが襲っても、それぞれの国でその影響は異なる。影響の深刻度は、脆弱性に左右されるのである。

災害リスク削減を成功させるためには、脆弱性の克服が不可欠である。政治や経済、社会的要因に、私たちは文化を追加する必要がある。その重要な理由として以下の3つが挙げられる。

- 人々の信条が災害リスク削減における障害となる可能性がある
- 文化は災害リスク削減と適応をサポートすることができる
- 文化は日常生活に欠かせない一部である

太平洋に浮かぶ小さな島嶼諸国は、気候変動の影響を最も受けやすい地域に該当する。サモアでは、海面上昇やサイクロンが同国の不安定な農業セクターに影響を及ぼしている。サモア赤十字社では、コミュニティに農業の最良事例を伝授する菜園プロジェクトを実施しているほか、種や肥料、苗木を提供している。
©Benoit Matsha-Carpentier/IFRC

本報告書では、文化は災害リスク削減と同様に、気候変動対応にも関係があると主張している。これら双方に、人々のリスクに対する認識と、それに伴う行動が関わってくるからである。

かつて自然災害に対する科学的説明を持たず、これに翻弄されてきた社会では、何千年にもわたって霊的信仰が存在してきた。そして、こうした霊的信仰には必ずと言っていいほど、災害に関して何らかの重要な解釈が存在する。

災害は刑罰であると考えられている場合でも、必ずしも人々が災害対策を支持することへの妨げにはならない。しかし、人々の信条が受け入れられれば、災害リスクの削減への取り組みに対する対応はより積極的なものになるだろう。

災害リスクの削減や気候変動対応に従事する組織にとっては、組織自らの文化のために、こうした受け入れが難しい場合がある。これらの組織は大抵、科学的なアプローチに従って運営されており、異なる信条を受け入れることは困難だからである。

人々のリスクに対する姿勢の文化的側面は、2種類の習性に関連しているようである。一つは、具体的メリットがほとんどない行動が、満足感に満たされた心の状態を作り出すことに本質的に関係しているというものであり、もう一つは、一部のリスクに直接向き合う姿勢が、人々が危険な場所で生計を立て、深刻な危険に低い優先度を付ける文化を生み出しているというものである。

災害に取り組む人々は、差し迫った危険に関する情報がある時でさえ、必ずしも全ての人がある影響の最小化に向けた行動を取らないのはなぜかと考える。しかし誰もが、リスクに対して同じ見方をするわけではない。

一部の文化では、文化の中に力関係が組み込まれており、このためにリスクの配分が異なっている。中でも最も顕著なものは、性別に関連する力関係である。また、コーストのように、生計手段に公式な制限を課す力関係も存在する。

組織は、組織内の文化を考察するとともに、支援の対象となる人々の文化と組織の文化が、特に以下の点で、どのように相互作用するかについても検討しなければならない。

- 人々にはリスクの優先順位があるかもしれないということを受け入れる
- 活動を行う場所で人々の間に結束感があると思いきまない
- 人々が同じ論理や理性を共有していると思いきまない
- 人々の信条が組織の信条とは異なるかもしれないことを認識する

多くの組織が、地域や草の根レベルの認識と優先事項を活動に反映させるための方策を取り入れている。しかし一部の組織では、地域の文化が認識されてはいても、災害リスク削減の取り組みに十分に反映されていない。

多くの場合、脆弱性の原因の評価が困難であるということが、組織文化のもう一つの重要な側面であるが、組織は、問題の本質から目をそらす文化をつくり上げてきた。組織で働く人やボランティアは、人々の暮らしの基礎となる信条や優先事項を認識しているが、こうした知識は、財政や事業計画画、そしてドナーからの制約が関係してくる組織の上層部では、希薄化してしまう。

以下は、災害リスク削減と気候変動対応活動に文化をより一層組み込むための一般的な要点の一部である。

1. 共に活動する人々の文化を組織が理解する
2. 災害リスク削減や気候変動に関する多くの専門用語は英語に由来するため、他の言語への翻訳が難しい
3. 人々の信条を認め、理解する
4. ただし、女性性器の切除など、尊重することのできない信条も一部にはある
5. 感情を一要素として尊重する
6. 相反する優先事項を理解する
7. 多様性を認める
8. 文化とつながりのある現地のスキルは、災害リスク削減の強化につながることを認識する
9. 人々がリスクに関してどのような信条を抱いているかを尋ねる
10. 科学的アプローチを受け入れるために、人々は何を犠牲にしなければならないか？
11. 危険に関するタイム・フレームはどれくらいか？
12. 災害後の人道支援活動はこれら全てとどこでつながるか？

理解されるべき最も重要な問題は、権力体系である。特に、権力体系が生計に関する資産およびリソースの利用に影響を及ぼす農村部で重要である。多くの組織では、組織的な概念としてコミュニティ文化を取り入れており、地域レベルでは力関係は重要ではないという考えを強めている。

人々を支援する方法は地域レベルの取り組みだけではない。世界の多くの地域において、貧困削減に向けた最も効果的な方法は、公衆衛生や教育などの分野で優れた社会サービスを提供することであり、これはトップダウン形式の再配分を通して達成することができる。

どれだけ多くの組織が草の根レベルで活動を行っていても、全ての地域において「コミュニティベース」で活動することは不可能である。世界中のどの村や地域にとっても気候変動への対応が求められるのであり、NGO や各国の赤十字・赤新月社がこれをコミュニティベースの活動によって実現することは不可能である。赤十字・赤新月社や NGO が地域で実施する災害リスクの削減の取り組みは、成果の有無が安定していない。これに代わって効果的な「トップダウン」型の政策を策定する鍵は、地域レベルの災害対策を国家レベルで支援することである。

例えば、住宅や建築環境では、人々は最近になってようやく安全な家屋を建てるために伝統的工法を適応するようになった。この過程で、一部の災害リスク削減に取り組む組織が重要な役割を担っている。しかし災害の結果、地域の建築文化への信頼性が失われることが多いため、被災者自身が地域の能力を活かして復興の実現を可能にすることを目的とすべきである。

保健分野では、人道支援機関は地域の状況に適合する準備を整えておく必要がある。また、プライマリ・ヘルスケア・システムが極限状況にも対応できるよう、災害医学もサービスの中に組み込まれていなければならない。

結論

今回の『世界災害報告』では、災害リスク削減に文化を組み込まない限り、その成功はないことを強調している。ここで言う文化には、人々の文化だけでなく、関与する組織の文化を改めて検証することも含まれる。気候変動によって災害弱者の数が増え、危険の深刻度も増しているため、このことは特に重要になっている。

気候変動によって、災害リスク削減の完全な見直しが迫られている。文化的要因が障壁となっている分野で、それらの要因の重要性は増している。組織文化も新たな難題に挑むために進化しなければならない。しかし、災害リスクの削減に取り組む組織にとって、気候変動は、変化を遂げるとともに、豊かな国や一部の信仰における地球温暖化対策に関する文化的反応および障壁から学ぶ絶好のチャンスでもある。

ビクトリア湖暴風雨警報システム — 技術と文化を組み合わせる

ウガンダ、タンザニア、ケニアの三カ国にまたがるビクトリア湖は、漁業や交通、観光の分野で、周辺に住むおよそ 350 万の人々の生活を支えている。ビクトリア湖では、常に 10 万人以上が湖上に出ていることが多いが、この土地の気候柄、暴風雨が突如として人々を襲うことがある。この危険は、湖の蒸気と熱帯の暑さが周囲の山々と相互作用することを原因として起きている。正確な数値は存在しないが、毎年約 5 千人が湖で命を落としていると推測される。

では、その中で文化はどのような役割を担うのだろうか？ 一部の人は、仕事には危険が付き物であると考え、家族を養うために必要であれば、死さえも受け入れているようである。また、性別的な要因もあるという意見も存在する。男性は水泳を習うことを好まなかったり、安全装具を着用しなかったりするというものである。どうすればこういった行動を改めさせ、より多くの命を救うことができるだろうか。人々の行動を変えることができなければ、警報システムでさえも機能しないだろう。救助組織である「National Lake Rescue Institute（国家湖救助協会）」（現「Safe Waters Foundation Africa（水の安全に関するアフリカ基金）」）は 10 年以上もの間、活動を行ってきた。

携帯電話を使った天候警告サービスは、ウガンダで 2011 年に実験プロジェクトとして始まった。シブな緑から赤の信号システムを使い、テキストメッセージで漁師に空模様を知らせるというものである。

赤は予測される強風や激しい雷雨を回避するために「対策を取る」必要性を意味している。携帯電話が広く普及していることから、多くの利用が見込まれる。

このプロジェクトでは、天候警告サービスを単に技術だけで進めることは難しく、地域の文化を理解したうえで、様々な角度から取り組まなければならないということが認識されていた。同プロジェクトは、地域の文化と現代技術を結びつけ、災害対策における一部の文化的障壁を取り除く方法を見つけたとすることができるかもしれない。次なるステップは、このサービスが湖全体を網羅し、ウガンダ、タンザニア、ケニアの三カ国で機能することを確認することである。

第7章は、テリー・キャノン（Terry Cannon）（囲み記事も担当）と、フレッド・クルーガー（Fred Krüger）、グレッグ・バンコフ（Greg Bankoff）、ならびにリサ・シッパー（Lisa Schipper）が担当した。

国際赤十字・赤新月運動の基本原則

人道 (Humanity)

国際赤十字・赤新月運動（以下、赤十字・赤新月）は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字・赤新月は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。

公平 (Impartiality)

赤十字・赤新月は、国籍・人種・宗教・社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をもしない。赤十字・赤新月がただ苦痛の度合いにしたがって個人を救うことに努め、その場合もっとも急を要する困苦をまっさきに取り扱う。

中立 (Neutrality)

すべての人からいつも信頼を受けるために、赤十字・赤新月は、戦闘行為の時いずれの側にも加わることを控え、いかなる場合にも政治的・人種的・宗教的または思想的性格の紛争には参加しない。

独立 (Independence)

赤十字・赤新月は独立である。各国赤十字社、赤新月社、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない。

奉仕 (Voluntary service)

赤十字・赤新月は、利益を求めない奉仕的救護組織である。

単一 (Unity)

いかなる国にもただ一つの赤十字社、赤新月社しかありえない。赤十字社、赤新月社は、すべての人に門戸を開き、その国の全領土にわたって人道的事業を行なわなければならない。

世界性 (Universality)

赤十字・赤新月は世界的機構であり、その中においてすべての赤十字社、赤新月社は同等の権利を持ち、相互援助の義務を持つ。

本書は『World Disasters Report 2014 Summary』をもとに日本赤十字社が日本語訳を作成しました。

表紙写真：文化は、人々がリスクをどのように認識し、またそれに対してどのような行動を取るかに影響を及ぼすものである。このため、文化を災害リスク削減と気候変動対応に向けた活動の中心に据える必要がある。文化には、人々の信条や行動、伝統、社会構造が含まれる。ジョンソン・ウゲデ（Johnson Ugede）さんの医療「文化」には、「現代」医療と「伝統的」医療の両方が取り入れられている。62歳のナイジェリア人であるウゲデさんは、頭痛や発熱の際には地元で取れる植物を利用するが、夜は蚊（そしてマラリア）から身を守るために殺虫剤処理した蚊帳の中で寝る。©Benoit Matsha-Carpentier

国際赤十字・赤新月社連盟は、世界最大のボランティア中心の人道援助機関である。構成員である世界 190 の赤十字社および赤新月社と共に、長期的なサービスおよび開発プログラムを通して一年間に 9,700 万人の受益者にサービスを提供するほか、災害対応および早期復興プログラムを通して 8,500 万人に支援を提供している。国際赤十字・赤新月社連盟は弱い立場にある人々のニーズに応え、彼らの生活を改善するために、災害や衛生緊急事態の発生前、発生中、そして発生後に活動を行う。この際、国籍、人種、性別、宗教的信条、階級、政治的意見による差別なく援助を提供している。

国際赤十字・赤新月社連盟は、今後 10 年間の主な人道分野および開発分野での課題に取り組むための共同行動計画である「2020 年に向けての戦略」に従い、「命を守り、意識を変革する」ことに尽力している。

国際赤十字・赤新月社連盟の強みは、そのボランティア・ネットワーク、コミュニティベースの専門知識、そして独立性・中立性にある。我々は開発事業における、そして災害対応におけるパートナーとして、人道主義的な基準の向上を目指して活動を行っている。また、我々は意思決定者に対し、社会的に弱い立場にある人々のことを常に考えて行動するように促している。その結果、世界中で安全かつ健康なコミュニティを確立し、脆弱性を低減するとともに、レジリエンスを高め、平和の文化を育てることができるのである。