

被災後の途上国支援の連携化に関するシステム論的研究 —インド洋沖津波災害後のインドネシアの事例—

杉本めぐみ*・岡田憲夫

* 京都大学大学院地球環境学堂

要 旨

インド洋沖津波災害後のインドネシアの防災教育の援助協調の展開を事例として援助協調の形成要件について短期的ミクロ分析をおこなう。このような援助協調の推移が、災害後の援助機関の協調過程として役割ネットワークによってモデル化をできることを示す。ステークホルダーのネットワーク化とグループの形成とその後の進展過程を役割ネットワークモデルで定型化し、本事例において援助協調を形成したとみなされることを明らかにする。さらに、防災教育コンソーシアムという場を介在して水平的ネットワークと垂直的ネットワークという条件付予備的協調体制であることを分析する。

キーワード：援助協調，防災教育，インド洋沖津波，ソーシャル・ネットワーク

1. はじめに

約 17 万人もの被害を出したインド洋沖津波災害後のインドネシアでは、防災教育支援の連携化の展開に着目すると、被災後から約 4 年を経て、多くのステークホルダーの共同による取り組みが、ジャカルタを中心に活発に行われるようになっていった。例えば、防災教育コンソーシアムの形成、学校の防災プログラムの実施、首都圏洪水被害の減災の取り組み、防災プロジェクトのウェブ上での情報共有 (United Nations Indonesia 3W database)、防災プラットフォームなど多岐にわたる。

そのためには Islamic Relief やムハマディア DMC といったイスラム系 NGO、Church World Service といったキリスト教系 NGO、地元 NGO、国際 NGO、国連、地元大学、受益国の研究機関など人種や宗教、職種、立場の違いや障害を乗り越えることが必要であった。このようなことは他の津波被災国には起きていない。一般の援助協調とは異なる協調の現象が、少なくともインドネシアでは、実現しているのか。それもどうして、防災教育に集中して起きているのか。

本研究では、援助協調の形成要件について短期的ミクロ分析をおこない、背景と要因を分析する。こ

のような援助の連携の推移が、援助の協調過程としてモデル化できることを示す。具体的にはステークホルダーのネットワーク化とグループの形成とその後の進展過程について役割ネットワークモデル (岡田, 1997) を援用して定型化し、分析する。本事例分析を通じて、援助協調が短期的には条件付きで形成されたとみなされることを示す。さらに政策的課題について触れる。

2. 本研究の基本的な考え方

2.1 援助協調の変遷と現状

1990 年初期の冷戦終焉後、世界は新しい経済と政治に順応し、先進国政府の途上国への政府開発援助政策は転換期を迎え、援助協調の重要性が認識されるようになった (Rowlands et al., 2000)。最初の動きとしては、世界通貨基金と世界銀行が両国際中央金融機関 (IFIs) による国際金融システムを二国間援助のドナーの支援によって維持し、IFIs によるプログラムが実施されるようになる (Bird, 1997, 2000, 2001)。1996 年 5 月の経済協力開発機構・開発援助委員会 (OECD/DAC) の上級会合において、開発パートナーシップの構築を重視し、援助協調の強化を訴える「21 世紀に向けて・開発協力を通じた貢献」(通称

「DAC 新開発戦略」が提唱された(OECD, 1996)。1998年に世界銀行が開発計画のプロセスを促進し、包括的開発のフレームワーク(CDFs)を具体化して、CDFsのプログラムにドナーを参加者と資金提供者として参加させた。

2005年には援助の質の改善を目指し、援助が最大限に効果を上げるために必要な措置について、援助国と被援助国双方の取組事項を取りまとめたパリ宣言が第2回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムで採択され、受益国のオーナーシップによる決定し、制度と政策にドナーが協調することを重視してトップダウン型ドナーの調和化が5原則に盛り込まれた。パリ宣言で援助効果の向上の原則を図示したものが Fig.1 である(OECD, 2003, 2005)。

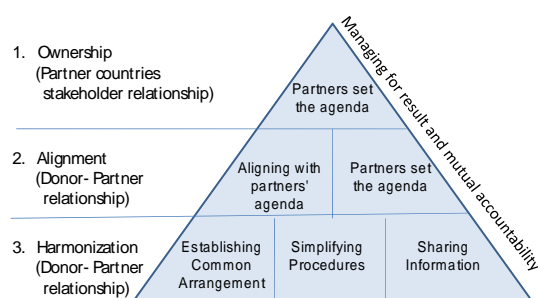


Fig.1 The aid effectiveness pyramid from OECD

2.2 防災教育の特殊性：特定機関のみによる協調主導の困難性

現在、緊急災害時には国際社会を中心にクラスター制度が取られている。これは、国連システムのみならず、赤十字組織や NGO も含むグローバル・レベルでの人道対応レビュー(Humanitarian Response Review: HRR, 2005)により、2005年12月にクラスター制度を導入することを合意した。中満(2008)よれば、クラスター制度とは人道支援活動における11のクラスターと呼ばれる支援領域(農業、キャンプコーディネーションと管理、早期復興、教育、緊急シエルター、緊急時の通信、保健、ロジスティック、栄養、避難民の保護、給水と下水と衛生)に関して、あらかじめグローバルなレベルで主導機関(リード・エージェンシー)を任命しておく。そして、実際に危機が起こった場合にオーバーラップやギャップを防ぐと同時に、説明責任も強化することを目的とする制度であるとしている。クラスター制度は2004年のインド洋沖津波後では用いられず、2006年の中部ジャワ地震以降に用いられている。

自然災害の発生時の緊急人道支援のクラスター制度で、防災教育を教育のクラスターに属すると捉えらると主導機関は国連児童基金(UNICEF)にあたる可

能性がある。しかしながら、津波の被災地であるアチェでは防災教育については、筆者のヒアリングで打ち合わせに出席した国連開発計画(UNDP)がコーディネーションミーティングの発生の流れの中でミーティングが継続的にもたれる中で派生し、2007年5月以降にコーディネーションを担当した。国連組織における防災の基本戦略である国連国際防災戦略(UN/ISDR)は、国連人道問題調整事務所(UNOCHA)トップの管轄下に置かれているので、UNOCHAが主導機関を担当することも考えられる。また、インド洋沖津波の復興会議において、津波警戒警報システムの構築は、国連教育科学文化機関(UNESCO)が担当することになった。防災教育は国連内部においても関わる機関も多く、担当の主導機関がはっきりせず、曖昧な位置づけにある上に、複数の領域にまたがるため、援助協調の主導機関は1機関にゆだねることが困難である。そのために、防災教育は、互いの協力が求められ、柔軟な対応が必要である。

2.3 援助協調の変遷と現状

本研究において援助協調を防災教育に適用するにあたり、2.1で述べたパリ宣言で援助効果の向上の原則を示した Fig.1 の援助効果ピラミッドと比較して考える。まず、災害のマネジメントからみた防災教育の援助協調に関していえば、従来から途上国が抱えている開発問題と異なり、3つの取り組み方が考えられる。

1つ目は、津波のようなめったに起こらないが、起こると大変な被害が起こる災害(低頻度・甚大被害災害)はインド洋沖津波の被災地のアチェの事例のように被災の教訓が子孫に伝達されていないケースが多い。また、被災国政府も対応する制度や政策がもともとないうえ、災害によりガバナンスが弱体化している。専門家のほうが色々な地域やケースの体験と知識を持っている。そのため、支援により受益国政府に優先順位をつけるのを手助けし、制度や政策を強化・新設する必要がある。これを示したのが Fig.2 の「防災教育に適合する双方型援助効果ピラミッド」の上部三角の二段目の項目である。

2つ目は、比較的頻発する災害(たとえば東南アジアの雨期に常襲する洪水)では、住民や受益国政府のほうが専門家以上に地域に根付いた災害対処の方法を知っていることもあるため、従来通りに受益国が優先順位を決定することも可能である。しかし、専門家のほうが色々な地域やケースの体験と知識を持っているため、総じてそのパターンや相対的特性が把握しやすい立場と、それを有効に活かせる専門性を備えていると考えられる。そのため、防災の専

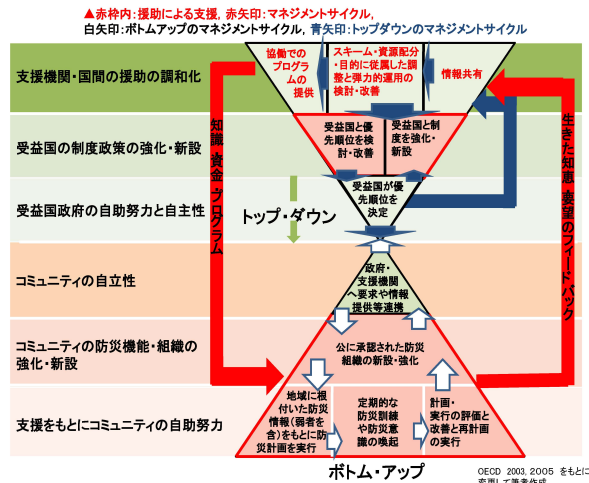


Fig. 2 Interactive aid effectiveness pyramids for disaster education by authors

専門知識やノウハウを受益国に移管するため、事前に専門家を有する援助国・機関がイニシアティブを取り、事前に外部で互いに調整したスキームを提供する方式の支援が必要になる。これは、受益国のオーナーシップを手助けする従来の援助効果ピラミッドとは逆三角形である。

3つ目は、災害の直後から復旧にかけてのタイミングで、特に途上国において、これを機会に社会の防災力を高めるために、将来を見据えて防災教育を施すということは、地域にも受益国政府の側にも困難である。経済的ゆとりも、またマネジメント的ノウハウもあまり持ち合わせていないため、専門家の手を借りて直接国際支援などによってコミュニティの底上げをしていくことが重要になる (Fig.2 下部三角)。

以上から見て、防災教育の援助に関しては、従来の援助効果とは異なり、援助効果とは逆向きのピラミッドと、援助協調と専門家を交えたコミュニティのボトムアップの上向きのピラミッドの支援が重要になると考えられる。このように一般に考えられている援助効果方法の実践適用上の問題点を何らかの形で克服し、現実に実現できてこそ、「援助協調」はその本来の趣旨が達成されるはずである。実践適応が出来なければ、手続きの打ち合わせに終始してしまう。そこで本研究では、そのような「援助協調」が可能であることを事例に基づいて示唆するとともに、「援助協調」は従来の「手続き的調和」や形式的な「財政支援」などのアプローチではなく、むしろ発想を変えることを提案する。すなわち、「援助協調」は、本来の趣旨に即して、援助の枠組みを弾力的に、かつ援助に関わる当事者の中で実効性のあるものに合わせ (マッチングさせ)、協働してプログラムを実施すべきである。

2.4 援助協調からみた防災教育の特徴

本節ではまず、防災教育がどのような意味まで協調して提供しやすいかについて検討する。防災教育は、他の援助セクターと比べ次のような特徴がある。

建設などのハード案件は援助機関がそれぞれに設計、計画、購買、など独自の手続きの調整を含むのに対し、ソフト案件の防災教育は教育内容といったコンテンツや対象地の調整など他のセクターより援助協調を促進しやすい要素を含んでいる。

また、同じソフト案件でも紛争予防教育などは当該国との政治的な意味合いなどから複雑な要素がある。環境教育は一部の地元の利益や汚染をもたらす産業などの関係機関との調整も必要になる。これらに対し、防災教育は自然災害への減災という共通の目的を共有しやすい。

そこで、防災教育を協調して行うまでの推移を、三段階に分けて主な長所と短所をまとめたものが Table 1 である。左から単主体でおこなう段階、重複を避けるなど互いに調整して単主体で行う段階、最後に協調に至るとする。総じて論ずるならば、単主体でおこなうよりも協働で行うほうが、長所の数も多いと考えられる。Table. 1 から、協調して提供する主な利点は次のものがある。

- ① より多くの団体の調整によって、対象地に重複または抜けがない効率の良い防災教育が提供でき、規模・範囲の経済がはたらく。その結果、提供対象地の隙間がなくなるうえ、組み合わせによっては、それぞれ機関の強みを生かして対象地に最適なサービスを提供することで、災害を軽減する可能性がある。
- ② これまでとはもすれば各々の団体によって提供される教育内容に、不統一が生じるきらいがあった。このような受益国の提供対象地のコミュニティの混乱を、協調によって解消することにつながる。
- ③ 提供団体は一律に資金ではなく、人材、教育内容や技術など独自の強みが提供できる。(本件では範囲の経済の利点は一部にしかみられない。)
- ④ 教育というソフトの提供は、とかく目に見えにくいために提供団体にとっては政治的動機付けがその分減じるきらいがある。しかし、教育の提供自体は協調しても、成果等に関する報告書や広報の印刷物等の「目に見える成果物」の提供は共同で行わずに、単主体で独自性を残して行うことが可能である。このため、防災教育による協調は提供団体各々の政

Table 1 Advantages and disadvantages of three modes of delivering disaster education (Source: Sugimoto et al., 2009)

	(1) Single Provider	(2) Adjustment (Compartmentalization)	(3) Coordination of Activities (Creation for Values by Co-programs)
Advantages	<ul style="list-style-type: none"> • It is efficient for a single provider to manage time and administration. • It provides an independent service. 	<ul style="list-style-type: none"> • Able to exchange information among participants for coordination. • It is more efficient for a single provider to manage time and administration than for a group of co-providers. • It has a possibility to unify service contents and to provide service without overlapping. 	<ul style="list-style-type: none"> • Able to exchange information among participants for coordination. • Able to benefit from the economy of scale and scope. • Provide unified services to avoid confusion among beneficiaries. • Political power for negotiation is usually stronger. • Each provider offers its strengths, not requiring uniform funding. • Each provider has opportunity to learn techniques and gain knowledge. • Not only donors can easily find a suitable project or provider from a group, but also providers have more opportunity to receive funding. • A single provider can report its activities to its political mission or through the media. • It makes management of co-projects easier.
Disadvantages	<ul style="list-style-type: none"> • It is too small to work on the economy of scale and scope. • Overlapped service is often provided at the same location. • Beneficiaries are confused by different educational contents from many providers in the field with overlapped service. • A single provider's political position is usually weaker than a united group of providers for negotiations. 	<ul style="list-style-type: none"> • It is too small to work on economy of scale and scope. • Beneficiaries are confused by different educational contents from many providers in the field with overlapped service. • Meetings for coordination and adjustment take time. 	<ul style="list-style-type: none"> • It takes more time to coordinate and administrate. • Minority opinions to be less taken if decision-making is only majority voting.

治的使命を個々に果たすことにもつながり、これが提供団体の動機付けを促進する効果がある。

活動資金を提供するドナーが、協調による共同的枠組みの中でファンド先を探しやすく、ファンドを受けた側も共同的枠組みの中から協力者を募り、協同でプロジェクトが行いやすい。

共同的枠組みの中の他の協働者の知識や技術を互いに学ぶ機会が得やすい。

以上のように、防災教育の協調には、防災教育の持つ特質や協調のメリットや協調の追い風になる要素が多数ある。それにも関わらず、現実的には異なる組織や団体が一足飛びに援助協調を行うことは難しいのもまた事実である。それではこのような実践適用上の困難を乗り越える鍵は何であろうか。本研究ではその鍵は、関与する複数の提供団体やその他の組織に属し、場合によってはその機能を代表する、個性と独自の能力を持った個々のキーパーソンの役割とその連携のノウハウにあると考える。たとえば、提供団体やその他の組織の壁を越え、人と人とが結び付くことから新たな価値が生まれる。人と人とを

つなげる組織の力をもつために、機会や場がなければシームレスで広範囲で組み合わせによって、より効果的な防災教育の普及という成果は成り立たない。従って、協調をもたらす人的ネットワークと個人と組織の構成を人の役割によって示す必要がある。「役割ネットワークモデル」は、これらの機能を示すことができる。次に、協調に至るまでにどのような動きがあり、ネットワークが働いたか、具体的にインドネシアの実例を検証する。

2.5 役割ネットワークでのモデル化の前提と仮説

本研究では、協調のモデル化にあたって、前提として防災教育に限定し、以下のような仮説を置く。

平常期に設置され、「定期的活動を続ける参入と退出が自由な協同的枠組み」(「条件付予備的協調体制」)があり、それが下記の様な意味で災害後も維持され、さらに学習して進化する可能性がある。

災害直後の競合的かつ緊急対処的対応が中心の(防災教育の導入のタイミングとしてはむしろ不適切なとき)を経て、回復期にさしかかったとき(脱緊急救援・準回復期)に、小額・

小規模であってもじっくりとした取り組みへの支援が必要かつ可能になる。

コミュニティや児童の意向と裨益を優先する援助機関が、条件付予備的協調体制を基盤にして、相互に協力しあって一元的に目的を共有し、具体的な政策とプログラムをとりまとめ、受益国に交渉して防災教育のプログラムの実行する体制が整う。これを事後的で「短期的な援助協調」が行われたという。

それが再度、平常期(定例的会合とルーチン的活動の時期)に移っても維持され、条件付予備的協調体制をより拡大し、安定化する形で持続しうるときは、「長期的な援助協調」が成立したときとみなす。

なお本研究では、インドネシアの実例をもとに、あくまで「短期的な援助協調」が可能であることの傍証を得ることを主眼とする。

2.6 役割ネットワークモデル化の概要

ここでは防災教育活動の連携においてキー・プレイヤーの定義とそれにする該当機関や個人を示した上で、防災教育の援助協調過程のプロセスをモデル化する。岡田の智頭町(岡田, 1997)と氷温研(Okada,

1993)のケースを参考に代表的なプレイヤーとしては起案者、指揮官、同志、評価者、技術支援者、ドナー、宣伝者、利用者、防災教育提供団体、模倣者、ネットワークャーが考えられる。起案者、指揮官、同志は主体的に活動を動かしていく役割を担う。それ以外のものたちは、それぞれの思惑から活動に意義を見出し、参加していく。協調を行うには、どちらも重要な意味をもつ。Table 2 はキー・プレイヤーそれぞれの役割について説明したものである。

次に、2004年インド洋沖津波被災後から約3年間のインドネシアの防災教育の国際援助協力の連携までのプロセスを取り上げる。代表的と考えられる緊急災害援助活動と防災教育活動を選んで分析する。

()防災教育コンソーシアムのケース、()マルチドナートラストファンド・アチェ・ニアスのケースの2ケースを対象に上記のモデルを適用し、各ケースに関わった人々の果たした役割とその結びつきの広がり(ネットワークの仕方)を調べる。各ケースが進むにつれて、どのようにそのネットワークが形成され、特徴を有するかについて分析する。

2.7 防災教育コンソーシアムの形成の流れ

本研究の対象である防災教育コンソーシアム形成

Table. 2 List of key players in Role-playing network model

キー・プレイヤー	本件での主たる役割 (岡田 1993 と 1997 を参考に第一筆者作成)
起案者 (Initiator 以下 I)	これまでの災害の教訓をインドネシア全土に防災活動を普及するために、関係者の連携していくアイデアを出し、起案する人やグループ
指揮官 (Director 以下 D)	防災活動を運営し、そのための個々に動いている現在の活動を連携するために機会を設け、人的組織化していくことを統括する人やグループ
同志 (Comrades 以下 C)	同志は防災教育における協調活動というゴールを共有する、もしくは、この取り組みにおける起案者を助ける個人やグループ
評価者 (Appreciator 以下 A)	協調のアイデアの社会的評価を認め、その実現を専門性や権威(地元政府やドナー)を持って奨励する人やグループ
技術支援者 (Technical Supporters 以下 T)	防災知識の普及の協調の実現に不可欠な技術や知識を提供する人やグループ
ドナー (Aid Donors 以下 AD)	資金提供の可能性のある人やグループで、企業の担当者も含む
宣伝者 (Circulator 以下 CI)	本活動の意義を理解する活動の内外の人やグループ。または、資金提供した事業の広報のため、事業成果を社会に情報を流して存在や価値を伝える人やグループ
利用者 (Beneficiary 以下 B)	防災教育の普及と協調という事業成果を必要とし、利用する人。当初は学校の先生、生徒、コミュニティであり、NGO、ドナー関係者も含むが、将来的にインドネシア政府や自治体
模倣者 (Imitator to other coordination 以下 IC)	本活動の意義を認め、公衆衛生や平和教育など他のセクターの活動における協調を促進し、防災教育以外の新たなコンソーシアムなどを立ち上げて活動を始める個人やグループ
参加者 (Participants 以下 P)	追隨的に活動に参加する人やグループ
ネットワーク・ワーカ (Network worker 以下 N)	連絡、ネットワーク形成 をする人やグループ

の流れを追ったものが Table. 3 である。これらの活動は、国連主導で当初おこなわれていたものではなく、2006 年の国際防災の日に小学校の防災教育活動のために NPO や NGO、赤十字が活動計画を作っていた。その活動に国連とジャカルタの地方政府が一緒に行うための会議が行われ、共同参加して行事として成功した。その結果、この活動を継続的にほかの小学校を対象に広げていく動きが生まれた。この間 4 回のミーティングにはインドネシア政府、国連、国内外の NGO から 21 団体 45 名が参加している（8 名は外国人。12 人が国内の団体から参加）。その結果、継続的に活動が持たれることになった。このことは 2006 年 9 月 25 日の第一回目の議事録の名称は、「国連テクニカルワーキンググループと MPBI (NPO の名称) のコーディネーションミーティング」となっていることから窺える。関連文書等 (United Nations Indonesia 3W database) をたどると、防災教育コンソーシアム（以下コンソーシアム）という名前が確定したのは、2007 年 1 月 27 日の議事録の名称に使われるようになったときからであることが確認できる。

Table 3 Flow toward formulation of the consortium

Date	Activity	Funded by
Before Sep 2006	NGOs prepared International Disaster Reduction Day (IDRD) 2006	-
26 & 26 Sep	Coordination meetings with NGOs, UN and DEPSOS	-
9 Oct. 2006	Training of facilitators for the school road show	-
10 Oct. 2006	Final preparation for the school road show	-
11, Oct 2006	a. National Workshop for Policy Makers and Teachers on Integration of Disaster Risk Management into School Curriculum b. National Workshop on Disaster Risk Reduction Information Management System	An NPO, An NGO, UN UN
12, 13, and 14, Oct. 2006	School road show in 23 schools	An NGO, UN
18 Oct. 2006	Meeting about continual activities	-

Source from United Nations Indonesia 3W database

Fig. 3 は、防災の NPO が他の団体を防災教育活動に巻き込んでいく様子を役割ネットワークで具体的にあらわしたものである。Fig. 3 の 3 回の UNOCHA が報告している議事録に掲載されている 45 名の出席者にアンケート調査と聞き取り調査を行った。

第一段階の左端の 9 月 24 日以前については、2006 年 10 月の国際防災の日に合わせて防災イベント

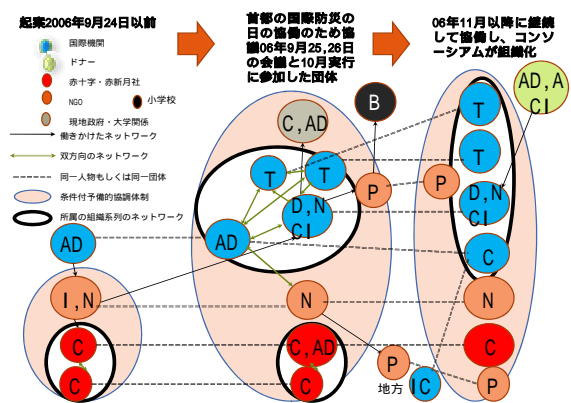


Fig. 3 Modeling of network by role-playing network model in the consortium

を NGO で行うために協議していた複数の団体を示す。この活動を起案し、NGO を連携するネットワーク・ワーカーになったのは国連開発計画 (UNDP) から資金援助を受けて動いていた NPO である。その本人以外に、筆者が国連関係者に聞き取りやアンケートした結果からも、この NPO が「ネットワーク・ワーカー」としての役割を果たしていたと認識されていたことが解る。なお以下、各役割のキー・プレイヤーを特定するに当たっては、筆者自身が現場で参与観察して得た体験や情報も活用している。また筆者は、最終的に提案書が出てきたときには世界銀行の外部コンサルタントとして提案書を評価する立場にあった。この NPO のネットワーク・ワーカーによると当該の NPO の活動資金を提供し、また今回のコンソーシアムの活動費を拠出した機関が UNDP と分かり、これを「ドナー (AD)」として記す。議事録に掲載されているそれ以外の複数の国際・国内の NGO を「同志」と解釈するが、モデル化の表記には複数の同志を 1 つのノードで表す。また、この 1 つだけの同志のノードを通して活動を知って加わった別の団体の者も同志とする。

第二段階として、この NPO を中心とした NGO の連合とは別に、インドネシア福祉省と国連の各機関も国際防災の日に合わせて取り組みが行われた。その計画の協議の場が形成されていたことを示すものが Fig.3 の 9 月 25 日の一番大きな楕円である。これらの協議によって、国連の OCHA がコーディネーションの指揮とネットワーク化が進んだようである。さらに議事録やイベント情報の提供 (役割:「指揮官」と「ネットワーク・ワーカー」、情報を外部に流し続ける役割をした「宣伝者」の役割も併せて担う) 事態が展開した。この間、UNICEF と UNESCO が教材を出し (「技術支援者」)、UNDP が資金を提供 (ドナ

一)する分担が決まると NGO の参加者の回答があったことが分かっている。これは、議事録にある「資金分担の取り決め」とも整合している。さらに詳細に議事録を確認すると、事業別の必要資金を NPO、NGO、福祉省が提供し(それぞれに資金提供者の役割を追加)、その不足分を UNDP が補完していることが記載されている。「指揮官」に相当する役割の者に関しては、複数の NGO から国連の同一人物の名前が挙がった。OCHA が月に 1 度開催する「国連・NGO・ドナーコーディネーション会議」の場でもこの行事のことが OCHA によって紹介されたことを、実際に出席していた筆者もその現場で聞いている。このため、ネットワーク・ワーカーと宣伝者の役割を担うことも明らかである。この月例会議の紹介によって、この活動を知った NGO が国際防災の日の活動に参加した団体の中で、アンケートや議事録を通して特に顕著な動きがないものを追従者として「参加者」(P)と解釈する。第一段階のネットワーク・ワーカーは NPO が継続して、他の地域の NGO と連絡するなどの役割も見受けられる。今回の報告書にも地方の 5 団体が掲載されていたため、継続して第二段階においても当の NPO をネットワーク・ワーカーとする。また、アンケートから、ある NGO が従来から首都の洪水対策のために防災教育を行っていた地域の小学校に紹介して防災の日の活動に参加する動きも見られた。このような小学校を「利用者(B)」とする。

第三段階では、これらの活動の趣旨に賛同して、防災教育活動を継続した団体をいちばん右に挙げた。国連職員は、国連関係者と、赤十字・赤新月社の関係者は赤十字社と、それぞれ双方向のネットワークを発揮する一方で、国連から NGO に、NPO から国連へと所属に関係のない団体を巻き込んでいく様子も図から解かる。これ以外の例を見ても同じことが起こっている。また、各国政府としては、ドイツ政府と EU が資金援助をおこなったが(「評価者」と「ドナー」)、各国政府はコンソーシアム自体の活動には加わっていないとの回答を参加者に対して行ったアンケートから得ている。

これらの防災教育コンソーシアム以外の協調団体が派生し活動に参加する団体を「模倣者」と解釈する。具体的には、2008 年首都のジャカルタ洪水対策などの新たに世界銀行などが資金提供とした活動事業や他の地域に起きた協調の動きが模倣者に当てはまる。

以上のように役割ネットワークのモデルを参照しながら、参加者の役割と関係の動きを追い、災害発生後の防災活動に至るプロジェクト結成からその後の活動のネットワークのつながりについてまでの

プロセスについて聞き取った情報を総合すると、次のようなことが明らかになった。

参加者それぞれの関係は、所属する組織に関係せず、対等で(ただし、同じ団体の所属する上司・部下の直接的関係を除く)、独自に自己裁量で意思決定ができ、コンソーシアムの事業毎の参入退出の自由がある。具体的な例として、インドネシア政府の福祉省からの提案事業がコンソーシアムの参加者から多数決で否決されたため 2006 年 11 月に福祉省からの参加者はコンソーシアムの活動から脱退した。しかし、福祉省はいつでも活動に戻るができる。このように組織の力関係が認められにくく、命令によって活動は動かされていない。情報はメールリストに登録されたコンソーシアムの参加者や興味のある個人や研究者など誰にでも一様に流され、メールリストを管理する者がコンソーシアムに不利益がないとみなした場合は誰でも情報を流すことができる。ただし情報の管理者には、事業毎や一定期間を過ぎれば、その都度の資金提供者が変わるといった弱みもある。コンソーシアムの結成に関わる国際防災の日は UNDP が主な資金提供者であったが、別の防災活動では世界銀行であった。マルチ・ドナー以外では、ヨーロッパの ECHO やドイツの GTZ などが活動資金提供したが、具体的な活動には参加していない。2009 年になって民間の銀行も資金援助をするなど、支援者に変化がみられる。また、聞き取り・アンケートから、ネットワーク・ワーカーとして名前が挙がったのはインドネシア人のみで、ローカルナレッジを持った者の役どころが重視されていることが窺える。このように本コンソーシアムというネットワークは、個人的関心事や独自の役割意識に支えられた個人が、独立性や裁量性を持って意思決定ができ、状況に応じて有機的なコミュニケーションを図ることができる特性を持っている。この意味で当該ネットワークは「水平的」であるということにする。

以上の議論から、コンソーシアムを構成する各中核的機関は、個性ある個人が機関の代表として代理を務め、相互にコミュニケーションを取り合いながら、個人的な特性とインフォーマル性の強いネットワークを形成していると考えられる。このため巨大ドナーからの参加者と小さな NGO から参加者の互いの関係は、水平関係で個々の独自性・独立性を活かした形で、結びつきを形成している。

しかしながらその一方で、その各個人が所属する中核的機関の垂直(職務権限等についての縦の命令指令系統によって特徴付けられるような組織が相互に連携するというネットワーク(例えば、国連の各機関、赤十字・赤新月社連盟、JICA や旧 JBIC や JICS から成る日本政府関係の援助機関等)を有して

いる。そのため、各代表者はその所属する機関から付与された権能や名義的役割を代表するという垂直的特性も備えている。

従ってコンソーシアムを形成するネットワークは、水平性と垂直性という二重性を持っていると判断される。そこでこの二重性を指して、「準水平的」であるということにする。つまり「準水平的な」社会的ネットワークとは、基本的には水平であるが、このような潜在的垂直性を背後に有したネットワークとしてのネットワーク集合体という特徴がある。このようなネットワークは、インフォーマル(個人的)ネットワークとしての性格を基調にしながら、フォーマル(公式的・機関機能的)ネットワークとしての性格も緩やかに併せ持った柔軟性と多義性を備えたところが重要である。このようなコンソーシアムのネットワークの仕組みを、機関に対応付けてモデル化したものが Fig.4 である。

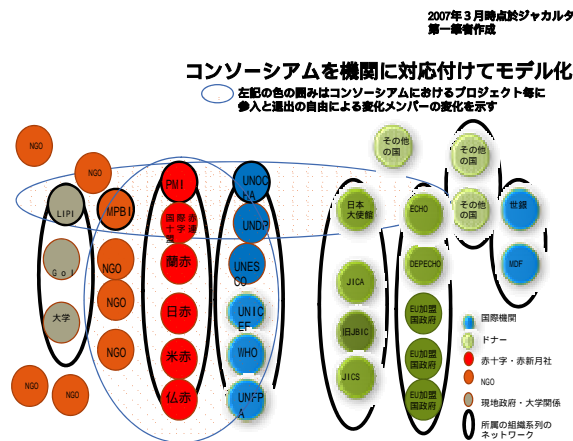


Fig. 4 Framework of attributive pre-corporation

3. 条件付予備的協調体制としてみた防災教育コンソーシアム

先に想定した「定常的活動を続ける参加と退出が自由な協同的枠組み」を条件付予備的協調体制と呼んだ上で、上述の「コンソーシアム」と呼ばれる組織の災害前の体制の性格を基本的に表していると解釈できることに議論を進める。

まず、このような援助協調が実現したとすれば、それが可能になった事前のネットワーク基盤として、上述してきたコンソーシアムは災害前から形成されており、それに基づいて準水平的なネットワークが活性化していたと、事後的な分析・評価を行うことができる。したがって、本コンソーシアムは、災害後に援助協調が成立するための条件付予備的協調体制であったとみなすことは妥当であろう。それは、

そのような協調体制が初めから意図されて形成され、先見的にマネジメントされてきたとは言いがたいからである。この意味で、あくまで事後的に意味づけられた「コンソーシアムの災害の事前の体制」であるため、「条件付」である。そこでこれを「条件付予備的協調体制」と呼ぶことにしたい。

このように考えると、Fig.3 は条件付予備的協調体制ができた後、これを基盤としてプロジェクトを実行するときのネットワークを示したものだといえる。誰でも参加と退出が自由なため、条件付予備的協調体制は目的や参加者に応じて組織は拡大縮小する柔軟性のある組織であることを、複数の薄い色の楕円は示している。そして、縦長の黒縁白抜き楕円は、中核的機関のもつ潜在的垂直性を示す。

このような条件付予備的協調体制ができていれば、協調が次第に強化し、Table 1 であげた防災教育の協調の長所が生かされ、コンソーシアムの機能が変わっていく。防災教育コンソーシアムが出来上がるまでは、互いに話す機会すらなく防災教育を単主体で行っていたが、次第にコーディネーションを行う機会や場をもち、適切なタイミングにはそれが一緒に共同でプロジェクトを行うことにつながると解釈できる。

興味深いことにコンソーシアムが形成されて以降は、災害のための緊急援助が一段落した後からは、本コンソーシアムを構成する機関とそれに所属する各個人はそれ以前の活動で築いた準水平的ネットワークの基盤を活かしながら、ジャカルタ(洪水とマルチハザード対策)、ジョグジャカルタ(地震と洪水対策)、アチェ(津波と地震対策)、その他の被災地やその近傍の地域に防災教育プログラムという援助を共同で連携し合いながら導入していこうとする動きが起こったことが確認できる。

その場合、緊急支援を過ぎており、利用できる援助資金は限定されてきているが、その範囲で防災教育の援助は実効性をもちうると判断される。重要なことは、このような防災教育が、2.3 で論じた意味での援助協調が実現したとみなされる状況証拠を備えていると推察される点である。

4. 防災教育の最適投入時期

上記の議論から、防災教育の最適投入時期に関して検討しておきたい。被災後の防災教育に重点を置き、回復期に入った復興支援のときに当初の緊急援助の余剰金を当てるのが現実的である。災害援助は緊急時に立てた計画の通りに行かないのは当然である。緊急援助の情報、資金、限られた時間的ゆと

りなどの困難な制約を状況依存的に解決する手段としても、防災教育を協調して行うことは理にかなっている。被災地のアチェで果たした水平的ネットワークの事例に言及する。

2007年5月のアチェの復興期にジャカルタからコンソーシアム兼マルチ・ドナー・トラストファンドのメンバーと被災地の大学教員、UNDP など防災のステークホルダーミーティングがきっかけとなり、アチェではUNDP が主催者になり防災教育の定例会議が持たれることになった。それまで、アチェでは教育、住宅や保健などの部門別会議が行われていたが、防災に関するものはなかった。最初のミーティングから2か月後には、防災部門会議のメンバーの一部が共同でプロジェクトを提案し、世界銀行を中心としたマルチ・ドナー・トラストファンド・アチェ・ニース(MDF)によるプロジェクトが採択され、アチェ防災プロジェクト(Disaster Risk Reduction Project for Aceh (DRR-A))が2008年から5年で約10億円のプロジェクトが開始した。これを示したものがFig. 5である。このアチェのDRR-Aプロジェクトの事例を用いて、役割ネットワークモデルによりモデル分析した要点を図示したものである。これより、平常期にジャカルタでこのような「『準水平的な』社会的ネットワーク」が形成・維持されていることが、災害後の準回復期になって、短期的協調を可能にする基盤を提供することにつながったと推測される。よって被災地で、災害後に条件付予備的協調体制ができ、ネットワークが形成されていた。災害が発生して暫くして、回復段階に近づいたとき、MDFの余剰金を知る各援助機関からの参加者が水平的ネットワークによって防災教育の援助協調プロジェクトが成立したと考えられる。

なおこれとは対照的に、これまでの援助協調は、本来競合関係にもありうる中核的機関の間の協力関係が、特に災害の直後の時点で短期かつ一気に成立

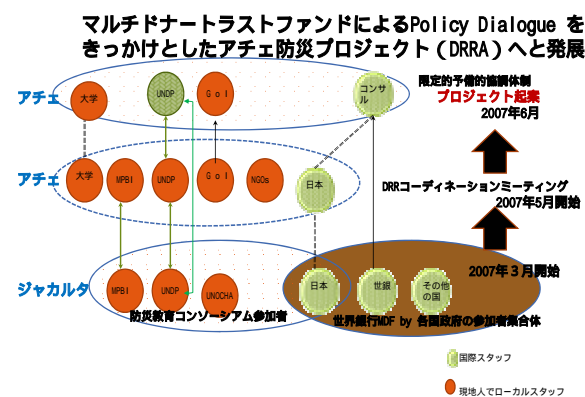


Fig. 5 Modeling a project formulation process in Aceh

することを理念として要請している点にあったと考える。アチェの事例のように、このような条件付予備的協調体制があり、準水平的な社会的ネットワークが形成・維持されていれば、被災地に多くのステークホルダーが参加する防災教育活動を形成し、持続的な新しい協調の可能性が生まれることが示唆される。

このため、条件付予備的協調体制を生み出す準回復期まで復興援助活動が続くことが必要である。現在の緊急援助活動は医療活動と救援物資の配布をして支援活動が終わるケースが多い。もし条件付予備的協調体制が災害前に形成されており、準回復期まで復興支援活動が続けられる状況にあれば、その時点で防災教育活動を開始し共同のプロジェクトが生まれるようなネットワークの再構築が可能になる。このようにして事後に再形成されたネットワークは、「事後的な(形成された)協調体制」と呼ぶことができよう。もちろん、限界もある。そのような防災教育が本当に当該地域に生かされ、根付くためには、そこで終わってはいけない。その意味では防災教育を協調して地域に棚卸していくための入り口が整ったに過ぎないであろう。はじめは外国人やジャカルタからの被災地外部の人間が主体で行われても、地元の人々を主体に事後的協調体制の運営とノウハウが順次移管されることが望ましい。この状態が生まれるまで活動資金が一定程度援助で賄われることも必要である。

5. むすび

本研究では、防災は人々の暮らしと安全を守る知識と専門性が求められるため、従来の援助協調の受益国が優先順位の決定のプロセスを共有し、受益国の制度を強化しまたは新設するトップダウンと、コミュニティの防災力を高めるボトムアップの双方向型援助効果ピラミッドの支援が必要であること明らかにした。

また、防災教育は国際支援の中では複数の領域にまたがるため、1つの機関の主導で協調を行うことが困難であることを示し、防災教育の支援には複数の関係機関の協力と柔軟な対応が必要なことを示した。

さらに、援助協調役割ネットワークモデルを用い、2004年インド洋沖津波被災後から約3年間のインドネシアの防災教育の国際協力の連携化の推移が、協調過程としてモデル化でき、援助協調が形成されたことと解釈できることを明らかにした。またそれが可能になった背景に、災害の前の平常時にコンソーシアムが形成されていたことが基盤になったと推察される

ことを指摘した。これは必ずしも先見的にそのような見込みをもって形成されたとは判断しにくい。むしろ事後的に見て、平常時に形成されたコンソーシアムが協調体制として有効に機能したと解釈されるのである。この意味で、それは条件付予備的協調体制であったというべきである。

本研究では役割ネットワークモデルを用いるとともに、筆者の参与観察と現地での体験、当事者への聞き取りやアンケートなどを通じて、援助協調が可能になるためには、関与する複数の提供団体やその他の組織に属し、場合によってはその機能を代表する、個性と独自の能力を持った個々のキーパーソンの役割とその連携のノウハウにあることを指摘し、それを明らかにするためのモデル分析を行うアプローチが有用であることも示した。その結果、以下のような知見を得た。

条件付予備的協調体制には、職権と職能が絡んだフォーマルなネットワークと個人のパーソナルなネットワークという二重性がある。

パーソナルなネットワークである「準水平的な」社会的ネットワークは、基本的には水平であるが、このような潜在的垂直性を背後に有したネットワーク・ワーカーとしてのネットワーク集合体という特徴がある。

このようなネットワークは、インフォーマル(個人的)ネットワークとしての性格を基調にしながら、フォーマル(公式的)ネットワークとしての性格も緩やかに併せ持った柔軟性と多義性を備えたところが重要である。すなわち、巨大ドナーからの参加者と小さなNGOから参加者の互いの関係は、この予備的協調の中の活動では水平関係で個としての結びつきを形成している。

また、防災教育コンソーシアムの長期的マクロ分析においても、ソーシャル・ネットワークの重要性を指摘している (Sugimoto *et al.*, 2009)。

今後の課題として、インドネシアにおける防災教育における協調のこれらのネットワークの働きが今後どのように進展するか見守り、それを長期的に災害マネジメントサイクルの時間軸上で検証し、緊急対応時における協調へ発展するか検証し、来たるべき災害に備えるための対策を進めていくことが必要である。

謝 辞

本研究の遂行に当たって、第一著者のインド洋沖津波発災から約3年にわたる在インドネシア日本国

大使館、世界銀行における在職中の関係者および防災教育コンソーシアムの関係者の皆様に御礼申し上げますとともに、本研究は各機関の見解とは関係のないことを記す。

参考文献

- Bird, G., Rowlands, D.: The Catalytic Effect of Lending by the International Financial Institutions, *World Economy* 20 (7), 967 – 991. 1997.
- Bird, G.: IMF Programs: Do they work? Can they be made to work better? *World Development*, 2001. Club du Sahel: Aid Reform - A Review of Aid: Coordination Mechanisms. SAH / REFA 2000 (3), OECD, 2000.
- Bird, G., Rowlands, D.: IMF lending: how is it affected by economic, political and institutional factors?, *Journal of Economic Policy Reform*, 2001.
- Doocy, S., Rofi, A., Moodie, C., Spring, E., Bradley, S., Burnhama, G., Robinson, C.: Tsunami mortality in Aceh Province, Indonesia, *Bulletin of the World Health Organization* 2007. WHO, Geneva, pp. 273-278, 2007.
- Eriksson, J.: The drive to partnership; Aid coordination and the World Bank. The World Bank, 2000.
- ISDR : Hyogo Framework for Action 2005-2015 , <http://www.unisdr.org>
- OECD/DAC : Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation 1996. <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>
- OECD: Harmonizing donor practices for effective aid delivery, DAC guidelines and reference series. Paris. 2003.
- OECD: Budget Support, Sector Wide Approach and Capacity Development in Public Financial Management. DAC Guidelines and Reference Series. Paris OECD. 2005. <http://www.oecd.org/dac/harmonisingpractices>
- Okada, N.: Entrepreneurship in the new technological regime,” in *The Cosmo-Creative Society*, E. Anderson, D.F. Battenm, K. Kobayashi, and K. Yoshikawa, Eds., Springer-Verlag, 121-135, 1993.
- Rowlands, D., Kecheson, I.: **Multilateral aid coordination by the international financial institutions - an examination of Canadian development assistance to Sub-Sahara Africa, New perspectives on foreign aid and economic development. 27-56. 2000.**
- Sugimoto, M. Okada, N. Fang, L.: Modeling and Analysis of Aid Coordination Processes for Post-disaster Education in Indonesia after the 2004 Indian Ocean Tsunami, *IEEE*, 2009.
- Team Humanitarian Response Review of Consultants Team: The Humanitarian Response Review, UN New York and Geneva, 2005. <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docid=1010130>
- United Nations Indonesia 3W database, <http://www.un.or.id/UNTWG/3W/reports.asp>
- UNOCHA : Situation report 2004年12月-2007年1月, UNOCHA Indonesia.
- 中満泉: 国連人道問題調整室, 内海成治, 中村安秀, 勝馬靖編 国際緊急人道支援, ナカニシヤ出版, 36-55, 2008.

**A Systems Study on Aid Coordination for Post-disaster Education
- The Case Study in Indonesia -**

Megumi SUGIMOTO* and Norio OKADA

* Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University

Synopsis

The research addresses to model and analyze aid coordination process for post-disaster education in Indonesia after the mess 2004 Indian Ocean Tsunami. It is shown that stakeholders have the following two types of networks in the consortium for post-disaster education by use of roll-playing network model developed by Okada; one is a network of vertical-related organizations, and the other a horizontal social network. The result is that such social networks and consortium of consultations are helpful to build the trust relationship among participants, enable them to mutually collaborate and finally create a new aid coordination form to promote post-disaster education.

Keywords: aid coordination, disaster education, Indian Ocean Tsunami, social network