

おわりに——アジアの防災モデル確立に向けて

山本博之

「災害対応の地域研究」シリーズの第三巻となる本巻には、シリーズ全体の位置づけにおいていくつか特徴がある。

一つ目は時間的・空間的な広がりである。第一巻と第二巻では、二〇〇四年のスマトラ島沖地震・津波の最大の被災地となったインドネシア・アチエ州およびスマトラ島を対象に、第一巻では被災直後の緊急対応の時期を、第二巻では被災から約一〇年間のアチエ州復興過程を扱った。そこでの議論を踏まえて、本巻ではアジア、とりわけ東南アジア諸国（ASEAN諸国）の防災・減災を対象を広げ、また、対象とする時間の幅を少し長く取って数十年の単位で捉えている。続く第四巻では対象を世界全体に広げて百年単位で災害と復興を捉え、最終巻となる第五巻では第四巻までの議論を踏まえてアジア、そして日本の事例に立ち返って考える。

二つ目は、対象とする災害の種類である。第一巻と第二巻では地震と津波が議論の中心だったが、本巻では洪水と台風を取り上げるとともに、人為的に引き起こされる災厄である紛争や内戦、そして火災も対象としている。自然災害と人為的な紛争を「災害対応」の枠組みで議論することについては第一巻でも論じたが、本章でもそのことについて後で少し検討したい。

また、本巻は、一つの地域に長期間滞在し、現地言葉の言葉を身につけ風俗習慣に通じた地域研究者と、防災・



イギリス植民地時代と独立後を通じてマレーシア国内の主要な治安問題であった共産主義ゲリラとの戦いの歴史が記録されている警察博物館（マレーシア・サラワク州）

減災の専門性をもとに複数の地域で調査研究や支援事業を進めてきた防災研究者の協働により編まれている。地域研究では、定義や理論の重要性も強く認識しつつ、現実世界が抱える諸課題への取り組みに学術研究から寄与することもまた強く意識しており、そのために異業種・異分野の協力連携が不可欠となる。異業種・異分野の協力連携は言葉で言うほど容易ではなく、たとえ互いに協力連携の意思を持っていてもそれぞれの専門性から導かれる結果がかみ合わないこともあり、協力連携の試みが本巻でどれだけ実を結んでいるかは読者のご批評を仰ぐしかないが、本巻は、現場での協力連携を経験したそれぞれの専門家がその経験から得られる知見をアジアにおける国際協力と防災にどのように位置づけるかを示そうとする試みである。

本巻の主題は、共編者の一人である牧紀男が序章で整理しているように、災害が頻発するアジアの災害に対する回復力と、それをふまえたアジアの防災モデルについて考えることであり、その際に重要となるのが地域の文脈と防災の文脈である。また、「災害対応の地域研究」シリーズでは巻ごとのキーワードを裏表紙に示しており、本巻のキーワードは「Outsider すなわち「よそもの」」である。よそものとは、他の地域あるいは社会から来た人のことだが、当事者意識を持たずに無責任な関わり方をする人という意味ではなく、同時代に生きる者として当事者意識を持つ存在である。しかも、被災地の外に生活や活動の基盤があることから、支援活動に関わりやすく、被災地にはない物資や情報を提供できることに加え、地元のしがらみや利害関係がないために新たな考え方や方法をもたらしうる存在である。

このことは、私の大学院時代からの研究と関連している。私は、大学院進学後にマレーシアのサバ州に六年間滞在し、現地家庭に居候して現地の研究所と大学に勤務しながらサバの現代史を研究していた。もともと多様な民族から成り、さらに国内の他地域出身者や外国人が多く住むサバでは、少なくとも一九九〇年代までは、日常生活でも政治経済でも出自が何らかの決定に影響を与えることはほとんどなく、たとえ外来者であろうともその場にどう貢献するかによって判断し受け入れるという社会だった*₁。サバ社会を研究する過程で、マ



イギリス植民地支配からの独立を果たした1963年に国内の各民族がマレーシア建国の理念を刻んだ「誓いの石」(マレーシア・サバ州)

レーシアにとってよそのものである私がマレーシアの歴史を研究する積極的な意味は何なのかを考え、マレーシアではさまざまなよそのものが当事者として関わることで社会が発展してきたという見方を得るようになった。本巻がよそのものをキーワードとしている背景にはこのような考えがある。(かつて国内外で対立を抱え、事故や災害にも見舞われてきたマレーシアが外来者を社会にうまく位置づけて社会全体の発展を試みてきた経験の一端を本章の欄外の写真で紹介している。)

以下では、本巻の論点を整理し、序章の牧の問いかけに応答することを通じて、シリーズ全体として第四巻以降の議論への橋渡しを試みたい。本巻は、序章に続き、「抵抗力をつくる」(第一部)、「回復力によりそう」(第二部)、「支援力をきたえる」(第三部)の三つの部に分けられている。まず、序章を含めて、これらの章の議論を簡単に整理したい。

都市化するアジアとその回復力

牧は序章で、防災研究の立場から、近年の経済成長に伴ってアジアの災害のあり方が変わりつつあることを紹介し、それを「アジアの災害で日本が止まる」と表現する。

災害の被害は住民の暮らしぶりや資本の蓄積の様子と耐震の技術や制度によって先進国型と途上国型に分けて捉えることができる。先進国型では人的被害が小さく経済被害が大きいのに対し、途上国型では人的被害が大きく経済被害が小さい。アジアの多くの地域では途上国型の被害が見られるが、近年ではアジアの経済成長

*1 たとえばサバが一九六三年にイギリスから独立した際に初代の州首相となったドナルド・ステファンは、ニュージールランド人とイギリス人とサバ先住民と日本人を祖父母に持ち、外貌は白人であったが、サバの人々によりサバ先住民の族長に祭り上げられ、初代の州首相として受け入れられた。山本博之「脱植民地化とナシヨナリズム——英領北ボルネオにおける民族形成」(東京大学出版会、二〇〇六年)を参照。

ボルネオ島北部がマレーシアに統合されたことに反対した隣国インドネシアとの間で1963年12月から1966年12月にかけて国境地帯で生じた武力衝突の犠牲者を弔う記念碑(サバ州)



が著しく、都市型の生活様式がとられるようになった結果、アジアの災害では人的被害も経済被害も大きい状況が生じている。しかも、アジアの災害では被災地での被害が大きだけでなく、アジア域内の社会的流動性が高いため、災害の影響が国境を越えてアジア全域に及ぶ。日本もちろんその例外ではない。

また、防災についても、先進国のように世界標準モデルを採用した防災の世界と、伝統的なアジアの防災の世界の二つが見られる。しかも、この二つの防災の世界は先進国と途上国で明確に分かれているのではなく、同じアジアの国の中でも、そして同じ首都の中でも、世界標準モデルの防災の世界に住む人と伝統的なアジアの防災の世界に住む人が同居しているのが今日のアジアの防災に見られる状況である。

牧は、このような状況を踏まえた上で、アジア的な災害対応を参考にしてアジアの回復力に学び、そのよいところを取り入れたアジアの防災モデルの確立の必要性を訴える。その際には、牧が地域の文脈と防災の文脈と呼ぶように、国別に災害と防災について知ることとともに個々のコミュニティの事情を見て災害と防災について知ることも重要である。

「現地の人は満足している」と「現地の仕組みが貧弱」を超えて

第一部「抵抗力をつくる」では、二〇一一年のタイ大洪水と二〇一三年のフィリピン台風災害を扱っている。第1章では現地の人たちが満足しているからよその手を出さなくてよいとする立場が批判され、第2章では現地の仕組みが貧弱だからよそのものは手の出しようがないとする立場が批判されている。両者は表現の上では相反するように見えるかもしれないが、現場で実際に何がなされているかをきちんと見た上で現実の課題を具体的かつ実践的に解決する方策を考えようとする点で共通している。

第1章でタイ大洪水について論じた星川圭介によれば、非常に勾配が緩やかなデルタからなるタイでは、かつては水量が増えると農村の水田に水を供給して洪水対策としていたのに対し、最近では都市部以外でも都会



ウクライナ領空で2014年7月に撃墜されたマレーシア航空機(MH17便)の犠牲者に対する追悼メッセージ(マレーシア・クアラルンプール市)

と似た生活様式が増えており、農村でも洪水があると都市と同様に困る人々が増えていく。星川は、タイの都会の住民が根拠なしに「農村の人々は洪水に慣れているから問題ない」と言うことの問題性を指摘する。ここには、「タイの人々は洪水に慣れているから問題ない」と言ってしまう外国人に対する批判も込められているように感じられる。「洪水に慣れていく」という一面的な見方に対し、星川は、現地社会に現実にとどのような利害関係があるのかをまずきちんと見ること、そしてその利害関係の間で合意形成に至ることの難しさを理解した上で、当事者が解を求める営みに参加することが大切であると訴える。その上で、災害の影響を国境で区切ることはできず、そのため解を求める「当事者」とは現地の人々だけでなくよそのものである私たちも含まれると結んでいる。

第2章でフィリピンの台風災害について論じた細田尚美は、一見すると星川と対照的に、現地社会の営みの中に災害対応に関わる積極的な解釈を見出そうとする。細田はフィリピンを事例としているが、この論考での初発の問題関心は日本の災害対応に置かれている^{*2}。日本では災害対応における共助の重要性が唱えられており、そのため日頃からの近所付き合いが促されている。これに対し、公助は弱いが共助が強いと言われるフィリピンの事例を検討した細田によれば、強いリーダーシップのもとで従来の枠組みを超えた臨機応変な助け合いが見られるところにフィリピンの共助の特徴がある。フィリピンの災害対応では、自助・共助・公助そして外助のうち共助の部分が特に大きく、どこからどこまでを共助と見てよいのかわかりにくく、自助・公助・外助と共助の間の線引きが難しい。このことはフィリピンの共助の豊かさを示しており、それゆえに細田はフィ

*2 フィリピンの災害対応では公助すなわち政府の役割が不十分であることがしばしば指摘されるが、そのことだけをもってフィリピンの災害対応を捉えるならばフィリピンの災害対応の現実に対して一面的な理解になるとして、公助以外の部分（たとえば共助）で災害対応がどのように進められているかにも目を向け、その上で共助に公助の性格を与えるにはどうすればよいかを検討している。



国内各地の主要なバス停につくられたメッセージボードにはウクライナ領空で撃墜されたマレーシア航空機の犠牲者に対する市民からのメッセージが寄せられた（クアラルンプール市）

リビンの共助に注目する。コミュニティや隣近所などの枠組みを作り、その中で日常的に助け合いを重ねることとで災害時の共助を促進しようとする発想に対しては、共助の肝は日頃の助け合いの枠を超えた臨機応変な助け合いにあるとし、枠組みを決めてその中で日頃の助け合いを強めようとするあり方の限界を指摘している。

抵抗力をつくるには、どの枠組みで誰と一緒に取り組むのかという枠組みを固定しないことが重要である。コミュニティの成員が域外に流出したり、域外から新たに参入者を迎えて成員の構成の多様化が増したりすることは、コミュニティの結束を弱めるものと捉えられがちだが、外部とのつながりを多様化することでコミュニティとしての抵抗力を増す側面があることにも積極的に目を向けるべきだろう。

完全には解決しない状況に折り合いをつける

第二部「回復力によりそう」では、人為的な災厄である紛争を取り上げること、自然災害と人為災害を共通に論じる枠組みを模索しながら、災厄への対応と回復力について検討している。天災と人災という区別があるように、自然災害と紛争を単純に同列に並べることはできないものの、災厄への対応、とりわけ社会の対応を考える上では、自然災害と紛争への対応の事例を相互に参照する意義があるように思われる。そこで、両者を比較検討する際の共通の土台を簡単に整理しておきたい。なお、以下の記述では「災害」に自然災害と人為災害（紛争）を含めている。

自然災害であれ紛争であれ、災害は社会に亀裂をもたらす。同じ災害でも、それによって被る影響は人により場所により必ず異なるためである。亀裂が心理的な状態であれば個人の心の持ちようによって解決できると思ふかもしれないが、災害の影響は自然環境に打ち込まれ、長年にわたり影響を及ぼし続けるため、心の持ちようだけでは解決できない部分が残る。

自然災害では全てが焼けたり流されたりしてから新しいものをつくるというゼロからの再建が強調されるの



マレーシア建国以来最大規模となった2014年12月の洪水災害では、個人が寄付したい物資をスーパーマーケットで買い、店の前に設置された支援団体のカウンターに手渡す支援方法がとられた（クアラルンプール市）

に対し、紛争ではその原因や結果が建物や町並みに残るためにゼロからの再建とはならないとする見方がある。ただし、災害遺構を撤去すべきか残すべきかをめぐって議論があるように、自然災害でもゼロからの再建となるわけではなく、また、東日本大震災では災害時の対応をめぐって被災地の中で訴訟が起こりうることも知られることになった（スマトラの事例について考察した西芳実の第二部コラムも参照）。

紛争後の社会の亀裂の解消のため、事実究明のための委員会や裁判が置かれることがある。委員会や裁判の開催という形式だけ見るならば、第3章と第4章は異なる事例に見えるかもしれない。しかし、この二つの章がともに訴えているのは、紛争は決して完全には解決しないという重い事実である。紛争により、自然環境には地雷や不発弾などの武器が残り、人々の心には恨みが残る。それらを取り除く作業はずっと続けられるが、完全に取除かれる日が来るかどうかはわからない。それでも、自然環境には地雷や不発弾を抱え、心には恨みを抱えたままでも、それらと折り合いをつけながらやっていくしかない。そこでとられる一つの工夫が公の場では「触れない」という対応であり、その際によそものが大切な役割を果たしうる。

第3章でカンボジアの内戦を扱った小林知は、紛争地における和解後の復興過程について二つの側面から論じている。^{*3}一つは武器の除去である。紛争は和解によってすべてが解決するのではなく、残された武器の処理という課題が残る。銃のように人々の手に残る武器だけでなく、地雷や不発弾のように自然環境のなかに残される武器もある。また、武器ではないが環境汚染として残る紛争の影響もあり、復興過程ではその除去も課題となる。

^{*3} ポル・ポト派に関しては、なぜそれが起こったかを理解するにあたり、西洋的な高度な教育を受けた人が行ったことに注目して、人間性を顧みることなく近代性を追求したために生じたと受け止めている。なぜポル・ポト派はあのようなことを起こしたのかと問いかけるかわりに、それはなぜポル・ポト派が登場する時代だったのかと問いかけることで、ポル・ポト派の問題をカンボジアだけの問題とせず、人類史の問題として捉えるべきであると提起する。



ルックイースト政策の30年間の活動を踏まえて日本とマレーシアの協力により2012年に開校したマレーシア日本国際工科院（クアラルンプール市）

もう一つは心の修復である。紛争ではコミュニティの成員が分断されるため、復興過程では成員の社会関係の修復も必要となる。第3章で印象に残る記述は、お寺の集會に元ポール・ポト派の人物が来たとき、「あいづがいるぞ」という言い方をしたものの、その場の人々がその人物を受け入れたということである。問題の原因となった人物をコミュニティに位置づけるけれどもその人物が過去に起こしたことを忘れない、あるいは、過去に起こしたことを忘れないけれどもその人物をコミュニティに位置づけるということである。

第4章で東ティモールの内戦を扱った亀山恵理子は、復興過程における社会の再生の試みとして、対話集會や受容真実和解委員会の例や、博物館や歴史的建造物（銅像など）を町に置く試みを紹介している。社会の再生には物語が不可欠であり、そのためには話の聞き役となるよそのものの存在が重要な意味を持つ。よそのものという、地元の事情に通じず、外的な態度を取りかねないという消極的なイメージがもたれることもあるが、亀山は、東日本大震災後の福島で原発事故の話を持ち出さずに撮られた映画を紹介することで、よそのものがあえて地元の事情にしばらくられないことの積極的な意味を提起している。これは、決して忘れはしなけれど公の場で話題には出さないという第3章のカンボジアの例にも通じるものがある。

回復力によりそうとは、自分がよそのものであることを自覚した上で、自分がどのような意味において当事者であるかを考え続けることである。物理的な痛手や心理的な痛手は、その原因を探り当てて取り除くために地道な作業を必要とし、痛手を直接被っていないよそのものによる支援が重要な意味を持つ。そのようなよそのものによる息の長い支援を通じて生まれた新しい関係が、物理的な痛手や心理的な痛手からの回復を助けることになる。

「あそび」をもった専門性

災害が決して完全には解決しないことを認めることは、災害に対して何も対応しないことではない。第三部



マレーシアの大学ではアジア・アフリカ出身の留学生を積極的に受け入れて高等教育の機会を提供している（クアラルンプール市）

「支援力をきたえる」では、支援のさまざまな形を示すことを通じて、回復・復興や防災とは何かを考え直している。

災厄は社会に亀裂をもたらす。小ささまざまな亀裂のうちいくつかはしだいに修復されるだろうが、災厄が大きく亀裂が十分に修復しきれないと、亀裂が固着化して社会がいくつかの部分に分断されることになる。それを防ぐには、社会全体を無理に一つにまとめようとするのではなく、あえて小さな亀裂を複数作ることの一つ一つの亀裂を薄めて互いにつながりやすくする方法もあるかもしれない。そのためには、小さな亀裂を作ることを過度に恐れるよりも、よそものがその社会に関わる理由付けをきちんと与える方が肝心である。理由付けは専門性や関心の延長上にある。第5章は住宅再建、第6章は企業のリスク対応という専門性と関心によって被災地社会と関わろうとした例である。また、緊急対応と復興事業の間には犠牲者の遺体の弔いという課題がある。遺体自体の変化は地域や文化によらず等しく訪れるが、それを受け止める社会が異なると遺体の扱い方も異なってくる。防災の文脈と地域の文脈の接点が最も特徴的に現れる遺体の処理について高田洋介が第三部コラムで取り上げている。

第5章では、インドネシアの住宅政策に関する技術協力に三〇年にわたって関わってきた小林英之が、住宅は防災の要であり、安全性が求められる一方で、住宅に人々が求める基準は時代や社会の状況で大きく異なると論じている。どのような住宅が求められるかは、資源環境、資産としての期待価値、災害経験の三つの要素によって異なり、それに応じてどのような家ならば十分に安全だと考えるかが変わってくる。住宅の安全性を画一的な方法で高めることは困難であり、住宅をめぐる人々の考え方や住宅を支える社会環境が総合されて安全な住宅がつくられる。技術支援は、直接のターゲットは特定の技術や分野に限定されたとしても、人的交流を通じてこのような周辺の状況に関する知見を交換している。支援によって何がつくられたかも重要だが、継続的な人的交流を通じて考え方や理解の交流が進むことも重要である。



多くの分野で日本とマレーシアの研究者による共同研究が進められている（マレーシア・スランゴール州）

第6章では、自助・共助・公助そして外助を結び付ける新たな防災の担い手として役割が重要になっている企業防災について小野高宏が論じている。小野は、コミュニティを防災の単位とする考え方に対して、企業の災害対応を高めることで地域の災害対応を高めることができることを示した。企業防災のポイントは、特定の地域を拠点にしなからサプライチェーンを通じて他の地域と相互依存関係にあることである。企業は、「無駄を省く効率化」のため、ぎりぎりまでサプライチェーンの効率化を図ることが多いが、そうすることで、供給元や拠点地域が災害に見舞われた際の対応の選択肢を狭めることになる。東日本大震災では、効率化の進んだサプライチェーンほど災害に脆弱であることが明らかになった。むしろ、いざというときに多様な選択肢を残すためには平時から調達先の複数化・多様化をはかることが重要である。「無駄を省く効率化」と「冗長性や代替性」を有機的に融合することが災害に強い事業環境をつくる。企業は地域経済を支えながら地域社会の一員として大きな役割を担っており、企業の災害対応を強めることは地域の災害対応を強化することにもつながる。

支援力をきたえるには、直接の目標の達成度によってのみ事業の成果を評価するのではなく、一見すると無駄に見えるかもしれない部分を通じて背景にある考え方が伝わることを意識することが大切である。また、効率化を進めすぎて「あそび」の部分がなくなると、災害時のようないざというときに対応できなくなる。よそものが支援に関わるだけでなく、その関わり方に「あそび」を持たせることが重要である。

アジアの防災モデルを世界へ

本書を通じて、事前の防災においても災害発生直後の緊急対応においても、そして中長期にわたる復興においても、よそものの役割が重要であることが示されたものと思う。今日のアジアは、人や物や情報の移動によって互いに緊密に結びついており、ひとたび災害が起こると国境を越えて大きな被害が及ぶため、国・地域



最近ではマレーシアを修学旅行先にする日本の高校が増えている。写真は数人ずつグループになってマレーシアの大学生とディスカッションしている大阪の高校生（クアラルンプール市）

を超えた防災協力が不可欠である。このようなアジアの防災モデルでは、国内の同国民だけで完結せず、国内のよそのものと有機的につながる工夫が求められる。さらに、防災以外のつながりにおけるよそのものの関わりにも目を向けることで、回復力を伴った災害に強いアジア作りが可能となる。それは、各国の公助が連携することで国を越えた地域レベルの公助を生み出すとともに、コミュニティレベルの共助を国境を越えてもたらされる外助と融通無碍に結びつけることである。

災害対応を契機とした公助どうしの連携の萌芽に関連して、ASEAN諸国の防災ネットワーク構築の試みについてふれておきたい。第6章でも紹介されているように、ASEANは、域内各国の防災分野における協力と調整を促進するとともに、国連等の国際機関との連携を図ることを目的として、二〇一一年一月にASEAN防災人道支援調整センター(AHAセンター)を設立した。AHAセンターはインドネシアのジャカルタに本部を置き、AHAセンターとASEAN諸国をネットワークで結んで各国の自然災害に備えて情報を共有できるようにした。

また、ASEANとしての災害準備・対応能力をさらに強化するため、マレーシアに物流拠点であるASEAN緊急災害ロジスティック・システムを新設し、二〇一二年二月に稼働を開始した。これはクアラルンプールのスバン空港近くに位置するマレーシア空軍基地の物流倉庫を間借りして支援物資の保管庫とするもので、加盟国がAHAセンターに支援を要請するとAHAセンターが救援物資の拠出を指示し、マレーシアから現地に物資が輸送される仕組みである。すでにミャンマーの地震災害(二〇一二年)やフィリピンの台風災害(二〇一三年)などで物資の輸送が行われている。

ここではASEAN域内の防災ネットワーク構築について紹介したが、ASEAN域外国である日本も積極的な役割を担っている。AHAセンターおよびASEAN緊急災害ロジスティック・システムの運営にあたっては、日・ASEAN統合基金(JAIF)や国際協力機構(JICA)を通じて日本も資金や技術を支援して



マレーシアにはインドネシア出身者が多い。インドネシア政府が開校した小学校では両国の将来を担う子どもたちが学んでいる(サバ州)

いる。また、民間企業の進出、技術協力、文化交流・学術研究による協力など、防災を直接のターゲットとしていないものを含めて、社会のさまざまな層によって国を越えた交流が盛んに行われており、ASEAN諸国の防災ネットワークの構築に日本や日本人は決して無関係ではない。

最後に、自然災害と紛争をあわせて検討することの意味を考えてみたい。物流拠点の設置場所としてマレーシアが選ばれたのは、地理的に東南アジアの中心に位置していて各国に物資を輸送しやすいことや、自然災害が比較的少ないことなども背景にあるが、かつて国内の諸勢力どうしや隣国との間で対立を抱えていたマレーシアが、災害や紛争などの災禍を経験することで互いの立場の違いをこえて共通の課題に取り組むことの重要性を認識し実践するに至り、そのことが他のASEAN諸国からも受け入れられていることの現れである。ASEANがAHAセンターや物流拠点を持ったことは、政治や経済の分野で利害が対立する場面があるとしても、災害対応分野では共通の課題に対してまとまって取り組むことができることを示している。このことはASEAN諸国に限られたことではないだろう。防災の国際協力を進めることは、どの国に生まれ育ったかにかかわらず災害で犠牲になる人を減らすだけでなく、政治・経済などの他の分野における課題の解決を側面から助け、結果として人々の生活の質の向上に繋がりをうる。災害対応をきっかけに、よそものであることを恐れず、自らが果たしうる役割に気づいて互いの課題に関わりあうことを重ねることが、自然災害に限定されない災害に打たれ強い世界を作るはずである。



マレーシアの都市部にはミャンマー出身者が多く、ミャンマー人が経営する雑貨店や食堂がマレーシアの多文化社会に新たな色彩を添えている（クアラルンプール市）