

流動性の高い社会における復興

- 2009年西スマトラ地震における日本の人道支援の事例から考える -

Rehabilitation and Reconstruction under High Social Flux

— Japanese Humanitarian Aid to West Sumatran Earthquake, 2009 —

○西芳実*1, 山本博之*2

Yoshimi NISHI, Hiroyuki YAMAMOTO

1. はじめに

日本は災害対応先進国であり、防災や復興などの災害対応分野において日本の経験と知見を生かした国際貢献が期待されている。日本の人道支援団体は、諸外国とりわけアジア諸国の自然災害の被災地で緊急人道支援や復興支援に携わる経験を増やしている。

ここで問われるのは、防災や復興に関する日本の経験や知見をいかにして諸外国に伝えるかという問題である。日本と諸外国とでは社会のあり方が異なるため、日本の経験や知見をそのまま適用しても十分に効果的なものとはならない。

このことは、救援・復興支援の現場で、支援活動に対する被災者の反応について支援者が感じる「違和感」として表明されてきた。アジアでも有数の地震・火山国であるインドネシアもその例外ではない。

「違和感」が生じるのは、支援者と被災者のあいだに認識のずれがあるためである。従来の災害対応において、支援者は「被災前の状態に戻す」を目標としてきた。その背景には社会を固定的に見る捉え方がある。これに対し、インドネシアの人びとは、被災前の状態に戻すのではなく被災を契機によりよい社会を作ろうと考える。この食い違いが「違和感」を生むことになる。

「違和感」の原因は、しばしば「開発途上国ゆえの未成熟のため」とされてきた。しかし、支援対象を未成熟と捉える限り、日本の経験や知見を十分に伝えることはできないだろう。これに対し、本稿は「流動性の高い社会」という概念によってインドネシアの災害対応を捉え直し、「被災前の状態に戻す」とは異なる復興のあり方を検討する。

2. 日本の人道支援団体の2つの課題

2.1 インドネシアの災害対応

インドネシアでは、約16万5000人の死者・行方不明者を出した2004年のスマトラ沖地震・津波（インド洋津波）以降、毎年のように多数の死者を出す震災が起こっている。災害への対応は国を挙げて対応すべき課題であ

ると認識されており、これを受けて、災害対策法の制定（2007年）に見られるような行政の対応が進められてきた。また、インドネシアでは災害対応は国際協力の対象となり、大規模自然災害の被災地では国際的な救援復興活動が展開されてきた。

外国の人道支援団体がインドネシアの災害被災地で救援復興活動を実施するにつれて、被災者の支援事業への対応が想像と異なるという「違和感」が指摘されてきた。例えば、2004年の津波の被災地となったアチェ州では、人道支援団体が提供した復興住宅に被災者が入居せずに空き家が多いことが問題となった。また、復興住宅の建設に際して被災者が自力で家を建てようとせずに建設業者を雇いたがったことが問題とされたこともある。

2.2 国際型と日本型—日本の人道支援団体の特徴と課題

救援復興活動に関する前項のような「違和感」と別に、日本の人道支援団体は次のような課題を抱えている。

日本の人道支援団体の活動方針は、国際的な標準に合わせて支援事業を設計しようとするもの（国際型）と、日本社会で得られた経験や技術を伝えることに重点を置くもの（日本型）の2つに分けることができる。1つの団体が複数の事業を展開することがあるため、各団体をこの2つのアプローチのいずれかに厳密に切り分けることはできないが、大きな傾向として国際型と日本型の2つに分けて捉えることができる。

国際型は、国際機関や諸外国の大手支援団体が設定する標準にあわせて支援事業を設計するアプローチである。支援対象の文化的背景によらず等しい支援内容を用意し、それを支援者の文化的背景によらずに効率的に支援対象に届けることを重んじるため、国際型では現場の事業実施者の個性によらずに一定の水準の支援を多くの人びとに届けることができる。ところで、事業実施者の個性によらないということ突き詰めるならば、日本の支援団体が日本人スタッフを被災地に派遣して事業を実施する必要はないということになる。日本の支援団体は、活動資金を提供して、国際社会や現地社会から優秀な事業実

*1 立教大学・AIIC 助教・学術博Assistant Professor, the Asian Institute for Intellectual Collaboration, Rikkyo University, Ph.D.

*2 京都大学地域研究統合情報センター 准教授・学術博Associate Professor, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University, Ph.D.

施者を雇って支援事業を実施した方が効率的であるという考え方も可能である。

他方、日本の技術や経験を伝えることに重きを置く日本型は、支援事業の結果だけでなく支援過程も重視して支援事業を進めようとする。ただし、現場の事業実施者の個性に大きく左右されるため、誰にでも実施できるわけではない。また、短期間に多くの人に対して実施する支援事業には適さないという課題がある。

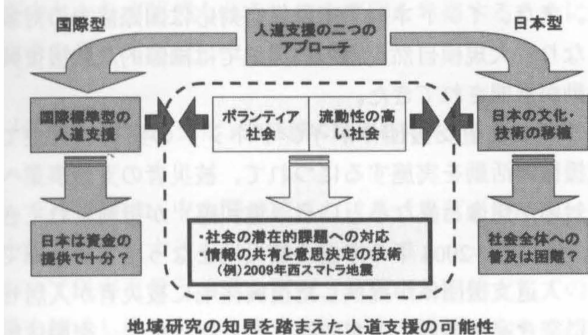


図 人道支援の二つのアプローチと課題

国際型と日本型の2つのアプローチがそれぞれ直面する課題は、次項で見るように、近年のインドネシアで災害対応に関して顕著に見られるボランティア社会化と流動性の高さという2つの特徴によって強められている。

3. ボランティア社会と流動性の高さ

3.1 ボランティア社会化

インドネシアでは、2004年のスマトラ沖地震・津波以降、国内で自然災害が発生すると、緊急人道支援のボランティア活動のために人びとが国内各地から被災地入りする状況が見られる。ただし、定職を持たない若者たちが自発的に被災地入りするのではなく、地方政府、民間企業、政党、社会团体などのさまざまな団体が、その団体の構成員をボランティアとして被災地に派遣するのが一般的である。これらのボランティアは被災地では派遣元団体のロゴが入ったジャケットを着て活動し、原則として派遣元団体ごとに支援事業を行う。

ボランティア社会化は、インドネシアの災害対応、とりわけ緊急支援における諸外国からの支援のあり方に大きな見直しを迫りつつある。緊急支援では、支援者が水や食糧などの生活必需品を被災地付近の町で調達し、それを被災地に搬送して配給する。物資の調達や被災者のニーズの把握、そして被災者に効率よく平等な配給を行う方法は、外国人よりも土地勘のある国内ボランティアの方が熟知している。国内の災害被災地へのボランティアの派遣が定着すれば、いずれインドネシアでは緊急支

援時の物資配給は行政と国内ボランティアだけで行える日が訪れるかもしれない。そのような状況で諸外国（特に日本）の支援団体がどのような積極的な役割を担うのかは、日本の人道支援業界が近い将来に直面する課題となるだろう。

ボランティア社会化と並行して見られる現象として、災害対応を専門とするインドネシア人の人道支援従事者の登場が挙げられる。外国の人道支援団体は、支援事業の実施にあたって現地スタッフを雇用する。インドネシアの人道支援事業で雇用される現地スタッフには、事業ごとに支援団体に雇用されてインドネシアの被災地を渡り歩いている人も少なくない。彼らは、さまざまな支援団体のもとで働く経験を通じて、それぞれの支援団体が何を持っており、何ができるかを熟知している。国際標準の支援方法を身につけ、支援事業を実施できる経験を持つ人材がインドネシア国内に多く育ちつつある。

これを一般化するならば、支援対象となる社会の中に、支援者を見極め、必要に応じて選択的に支援者との関係を作りうる能動的な主体が生まれていることを意味する。被災者が自分たちの想定する反応を見せなかったとしても、それは被災者たちが未成熟であるためではなく、支援者を見極めた上での「交渉」の一環である可能性も考えられる。このようなインドネシア人の人道支援ワーカーの登場は、日本の人道支援団体が日本人スタッフをインドネシアに派遣することの意味の問い直しにつながる。

3.2 生業と住宅—社会的流動性の高さ

社会的流動性の高さとは、一般には人の移動が頻繁で社会の構成員の出入りが激しく、また、構成員の社会における役割が固定されていないことを指す。ただし、災害対応に即して言えば、社会の構成員の出入りが激しいことに加え、2つの重要な社会的生存基盤である住居と生業の形が固定されていないことも指す。

インドネシアでは、日常的に住居の増改築が頻繁に行われており、しかも住居の所有者が自ら作業することも珍しくない。また、1つの職場で長く勤めるよりも、常に転職の機会をうかがい、条件が合えば転職する人も少なくない。このような社会では、住居の増改築や職探しがいわば日常的に行われており、それらは被災によっても中断されない。したがって、極端に言えば震災の当日から住居の再建や生業探しが行われることになる。日本や先進諸国では、災害対応は救命救急から緊急支援、そして復興支援へと段階的に進むものと理解されているが、インドネシアでは被災直後からこれらが同時に始まる様子が見られる。このような社会では、「被災前に戻す」ことを前提とした復興・再建モデルは通用しない。

流動性が高い社会では、ある「場」の構成員の出入りが激しく、その「場」に長くどまるとは限らない。そのため、例えばある村で村人たちに知識や技術を伝えようとしても、ある程度まで教えたところで翌日には教える相手がいなくなってしまうことも珍しくない。このような社会では、知識や技術を伝えたときに、直接伝えた個人には伝わったとしても「場」に共有・蓄積されにくく、知を定着させることが難しい。このことは、特に日本型の人道支援団体の事業展開を困難にしている。

4. 西スマトラ地震における人道支援の事例

日本の人道支援団体が抱える課題に対して、人道支援の現場ではどのような工夫がなされているのか。2009年9月30日に発生した西スマトラ地震における日本の人道支援団体の支援事業の事例をもとに検討したい。なお、以下のデータは2010年3月に筆者らが西スマトラの被災地で行った調査に基づいている。

2009年の西スマトラ地震は、西スマトラ州を中心に死者1000人を越える大きな被害を出した。インドネシア政府は西スマトラ地震を国家的災害と位置づけ、緊急・復興支援を中央政府の主導で行なうとし、あわせて国際社会の支援を求めた。日本からは緊急段階で捜索救援チームや緊急医療支援チームが派遣されたほか、ジャパン・プラットフォーム傘下の人道支援団体が支援を実施した。

4.1 被災地域の社会文化的背景

西スマトラ地震の被災地でどのような支援活動が行われたかを見る前に、西スマトラとはどのような特徴を持った社会であり、それが被災と救援・復興支援においてどのような形で現れたかを概観しておきたい。

4.1.1 母系制社会と伝統的な家屋

西スマトラ州の多数派住民であるミナンカバウ人は母系制社会で知られている。土地や家屋を女性が所有し、母親から娘たちに相続される。また、結婚では夫が妻の家に入る。夫や父親としての男の役割は薄く、男たちは外の世界に出稼ぎに行く慣習でも知られている。

伝統的なミナンカバウ社会では、何十年も耐えるように建てられ、屋根の尖った伝統的な大家屋で女たちが暮らしていた。これに対し、男たちは田や山の粗末な小屋に寝泊まりしていた。しかし19世紀以降にオランダによる西スマトラ支配が確立する過程で、人口増加や貨幣経済の浸透などがもたらされた。こうした社会変化の中で居住形態も変化し、伝統的な大家屋から核家族向けの独立家屋が増え、家屋の耐用年数も短くなっていった。

4.1.2 建築専門家の不足が招く問題

ミナンカバウ社会の特徴は、今回の被災地においても顕著に見ることができる。男たちは若いうちに外の世界

に出稼ぎに行くが、西スマトラに戻って家庭を築く者も少なくない。もっとも、西スマトラは天然資源が少なく、この土地で安定した生業を得るのは容易ではない。そこで、他人の田畑で農作業をしたり、他人の舟で出漁したりするほか、建築の仕事を請け負うこともある。ただし、専門の技術を身につけていないために男たちの地位は低い。村の女たちからは、建築の専門家というより、間に合わせの建築作業のために雇う人々と見られている。

西スマトラにおける適切な建築技術の欠如は、人びとの耐震建築に対する認識の低さを生むだけでなく、建築を片手間の仕事とすることで村人の生計と住居を不安定なままにするという悪循環を生む結果にもなっている。

4.1.3 豊かな水と管理の難しさ

2009年西スマトラ地震の主な被災地であるパダンバリアマン県では、内陸部山地から西側の沿岸部に向けて複数の川が並行して流れ、それらの川に挟まれた尾根を道が通り、道に沿って集落が形成されている。毎年9月頃から12月頃までの雨季には降水量が多くなり、地崩れによって尾根を通る車道は四輪車や二輪車で通れなくなる。まるで大雨で氾濫して川の流れが変化するかのようになり、大雨が降ると地崩れによって集落どうしを結ぶ道が閉ざされ、集落と集落を結ぶ経路が変化する。また、ときには集落が地崩れにのまれることもある。

この地域には水が豊富にあるが、豊富な水量を十分に管理できないため、人びとは水が少ない尾根に住居を作らざるを得ない。このため、水が豊富な土地に住みながら、この地域の集落では水の確保が問題となる。各家庭ではタン屋根で受けた雨水を家の中の貯水槽に溜めて、それを炊事・洗濯・水浴び・トイレなどに利用している。雨水が十分に利用できる雨季以外は、生活用水を得るために谷まで水を汲みに行かなければならない。

生活用水の問題は衛生の問題と直結している。各家庭では炊事、洗濯、水浴び、トイレなどがいずれも家の奥の貯水槽のそばにある狭い空間で行われており、雨季以外には少ない水を使いまわす。今回の地震では、外見上は家屋に被害が少なく居住に問題ないように見えても、実際には貯水槽が壊れており、衛生的な水の確保に問題が生じた家庭が多く見られた。

4.2 日本の人道支援団体

前項で見た西スマトラ社会の特徴を踏まえて、日本の支援団体は、主に衛生的な水の確保および建築技術の提供の2つの分野で支援を行った。

4.2.1 支援団体 A

支援団体 A は、小中学校に水の供給施設を供与した。崖の下や数キロ離れたところにある水源からパイプを引

いて水を得て、貯水槽に溜めて利用する設備を住民の共同作業により設置した。

支援団体 A の支援事業の特徴は、事業の直接の目的である貯水設備の設置だけでなく、その過程で日本人スタッフがモノ作りの心構えを現地スタッフや地元住民に伝えようと努力した点にある。一般に、考え方を共有しない相手との間ではしばしば摩擦が生じ、作業が中断されることがある。作業が中断されると事業完了が遅れ、国際型の支援団体では事業報告ができずに困ることになる。

しかし、支援団体 A は支援対象との摩擦やそれによる事業の中断を恐れず、現地スタッフや支援対象の理解を求めた上で支援事業を実施した。このような活動を可能にしたのは支援団体 A の日本人スタッフの「名人芸」によるところが大きい。この日本人スタッフはインドネシアや他のアジア諸国で多く支援事業を行ってきたことから、相手と良好な関係を結んで「交渉」する経験を持ち、時間をかけながら人びとをうまく動員して事業を進めていた。ただし、限られた時間に多くの人びとを対象にしてこれと同じ水準の結果を求めることができるかは課題として残されている。

4.2.2. 支援団体 B

支援団体 B は、学校にトイレやゴミ箱を供与し、あわせて衛生教育の教材を与えた。地震で倒壊した校舎の再建といえば、通常は教室の再建を指し、トイレ施設などの設備は校舎ができた後に作られる。支援団体 B は、校舎の再建とほぼ同時にトイレ施設を供与することで、学校における衛生教育を効果的に行う下地を作った。

支援団体 B は日本に拠点を置く支援団体であるが、西スマトラの被災地で事業の統括を行った国際スタッフは日本人ではなかった。また、支援団体 B の支援事業の特徴は、人道支援事業の経験豊富な現地スタッフにある。彼らはいずれもインドネシア国内の他の被災地で人道支援を行ってきた経験がある。過去に行った支援事業の内容を踏まえ、新しい事業地の状況に応じて事業内容を改善しており、これを繰り返すことで自身の技術を向上させている。支援団体 B では、国際スタッフの統括のもとで現地スタッフが主体的に支援事業を実施していた。

4.2.3. 支援団体 C

支援団体 C による支援事業は、2006 年のジャワ地震の際の支援事業を通じて出会った現地スタッフの協力を得て、日本人スタッフと現地スタッフが合同で耐震建築の技術指導を実施した。耐震技術ワークショップでは、まず日本人講師が講義し、そこで講義されるのが日本の耐震技術であることを伝え、次にインドネシア人講師が細部まで伝えるという役割分担を行った。日本人とインド

ネシア人の講師の組み合わせにより、日本の耐震技術を伝えるとともに、それを地元社会に適した形に「翻訳」して伝えることが可能となっていた。

4.2.4. 支援団体 D

支援団体 D は、分村長が執務する分村事務所を建築して地元住民に供与した。支援団体 D の支援事業の特徴は、供与した分村事務所が別の目的に転用されることを容認していることである。

日本の建築技術を示す目的で建てられた分村事務所は、支援団体 D が設計・建築を主導し、どの分村でも同じ形の事務所が建てられており、建築に際して地元社会の事情はほとんど考慮されていない。しかし、地元住民に引き渡された後では、分村事務所の壁が村の掲示板代わりに使われたり軒下に喫茶店が増築されたりするなど、地元の事情に応じて自由に使われている。

地元住民が自分たちの都合に合わせて使うことを禁じる策を講じるのではなく、供与された地元住民が自分たちにとって都合のよいように利用できるような形で引き渡した。供与したものの用途を限定しないことで、社会の流動性の高さに対応しようとしたものである。

5. 結び—流動性の高い社会における情報伝達と意思決定

以上、4 つの支援団体の活動をごく簡単に紹介した。これらに見られるように、日本の人道支援団体は現場でさまざまな工夫を行っている。ボランティア社会化や社会的流動性の高さに対応している団体もあれば、日本の技術をうまく「翻訳」して現地社会に伝えようとする工夫も見られた。

流動性の高い社会においては、ある「場」に居合わせた人びとは共通の知識や経験を持たず、しかも人びとの出入りが激しいことを前提とする必要がある。そのような社会の災害対応においては、情報を迅速に伝達すること、そして意思決定を行う技術を高めることの 2 つが重要である。本稿ではインドネシアの事例をもとに検討したが、本稿の議論は他のアジア諸国にも適用可能だろう。

参考文献

- 1) 矢守克也（2009）：防災人間科学，東京大学出版会
- 2) 山本博之（2010）：人道支援活動とコミュニティの形成，自然災害と復興支援，明石書店，pp.361-382.
- 3) 西芳実（2010）：裏切られる津波被災者像—災害は私たちに何を乗り越えさせるのか，自然災害と復興支援，明石書店，pp.383-402.
- 4) 山本博之編（2010）：支援の現場と研究をつなぐ：2009 年西スマトラ地震におけるジェンダー、コミュニティ、情報，大阪大学「共生人道支援研究班」