

スマトラでの学びをハイチへ

——緊急人道支援の現場から

山本理夏

I はじめに

人道支援とは何か。「人道」とは、人間として守るべき道のことである。武力紛争や自然災害のために社会基盤が崩壊し、人としての生活が損なわれている状況があったとき、人道的見地から行われる支援が人道支援である。人道支援は、支援対象が成長・発展することを前提としていないこと、そして国単位や地域単位ではなく個人単位で行うことが、貧困や開発などの支援とやや異なっている。

なぜ人道支援を行うのか。よくある誤解は、困った人を目の当たりにして「かわいそうだから」助けるという考え方である。人道支援は慈善事業ではない。人としての生活

が損なわれている状況に置かれた人たちにとっては当然の権利であり、そして国際社会にとってはそのような人々を支援するのは義務である。そのことは、人道支援に関する宣言で謳われたり条約で定められたりしている。

人道に関わる法的枠組みには、尊厳ある生活を営む権利を宣言した「世界人権宣言」、国家間の戦争に非戦闘員（一般市民）を巻き込むことを禁じた「ジュネーブ条約」、いかなる難民も生命や自由が脅威にさらされる国に送還されない原則を定めた「難民の地域に関する条約」などがある。これらの宣言や条約にあるように、災害や紛争が原因で人々が苦痛に陥った際に、あらゆる手段を講じて苦痛を阻止するか軽減するかしなければならぬ。そして、苦痛に陥った人々には保護と援助を求める権利がある。これが人道支援の基本的な考え方であり、「かわいそうだから助

ける」という慈善事業と明確に異なる点である。

誰が人道支援を行うのか。いいかえれば、人道上の危機に直面している状況を解消するうえで責任を負うのは誰か。第一に、本人の自助努力によるべきである。第二に、当該の国家が責任を負うべきである。ただし、災害などの被害の規模が大きく国家の対応能力を超えている場合や、紛争で国家が当事者になっている場合などで、国家が十分に責任を果たせないとき、第三の道として人道援助機関（赤十字・赤新月社、国連機関、非政府組織（NGO）など）が人道支援を行うことになる。

どのように人道支援を行うのか。人道支援業界では、災害救援に関連して、「国際赤十字・赤新月社および災害救援を行う非政府組織（NGO）のための行動規範」（以下、「行動規範」）が定められており、世界中の赤十字・赤新月社や規模の大きなNGOが署名している。日本でも主だった人道支援団体はいずれも「行動規範」に署名している。

「行動規範」は一〇項目ある。いずれも基本的なことばかり書かれているが、それをわざわざ書いているということは、そこに書かれている基本的なことですら守れないことがあるという人道支援の現場の現実を示しているとも言える。たとえば、第一項の「人道的見地からなすべきことを第一に考える」は、当然のことだと思ふかもしれない。

しかし、世界中にいる人道的支援が必要な人々には、外交

上の障害や資金・人員面での都合などのために支援を実施できないこともあり、その意味では人道的見地以外のところで支援が決まることもあるという現実がある。

第二項の「援助はそれを受ける人びとの人種、信条あるいは国籍に関係なく、またいかなる差別もなしに行われる」についても、国籍や信条などに関係なく支援するという原則は重要であるが、生身の人間である以上、それらの属性を完全に無関係にするのは難しい。たとえばアジア地域では日本から来たというだけで好かれたり嫌われたりすることもある。他方、アフリカでは日本から来たかどうかはあまり意味がなく、むしろ女性から支援を受けることへの抵抗が見られることもある。

「行動規範」が原理原則を示したものであるのに対し、それを現場で実施する際の基準を具体的に細かく示したのが「スフィア・プロジェクト」である。^{*1}これは、支援のばらつきをなくすため、赤十字社とNGOが中心になって議論を行い、人道を守るために最低限必要なものをリストアップしたものである。その背景となったのは一九九四年のルワンダの大虐殺である。一〇〇万人に及ぶ難民が発生し、避難先で人道支援が行われた。ところが、難民キャンプでコレラのために二〇万人が亡くなり、国際調査の結果、人道支援を行ったために死者が増えた可能性が指摘された。これを受けて、人道支援を実施するにあたって最低

限しなければならぬことが定められることになった。こうして二〇〇〇年に最初のスフィア・プロジェクトがつくられ、その後も世の中の傾向や人々の考え方、使い勝手などを考慮して改訂が続けられている。

緊急人道支援では、それがどのような場所であっても、そしてそれがどのような人道的な問題であっても等しく対応できる基準を教え込まれて動いている。いわば、いつでもどこで、誰が、誰に対しても同じ内容で支援を実施することができるように厳しく躰けられているのが人道支援業界の実務者なのである。

人道支援事業の実施にあたって、現地の事情を理解して事業形成することは大切で必要なことである。しかし、地震などの大きな災害が発生し、人道支援を開始するとき、災害直後に外部から被災地に入る実務者が活動の開始前にその地域の特性について充分理解できていることは少ない。

甚大な被害を受けた被災地で人道支援を緊急に実施する際には、被災者が人間としての尊厳ある生活を回復できるように、なるべく応用が効くような標準化された原則と最低基準が定められている。「スフィア・プロジェクト」もそのひとつである。緊急事態が起こったとき、被災者の生命を守り、生活に最低限必要な緊急的なニーズを満たすために、これまで事業経験のない地域で支援を効率的に実施

するには、そのような基礎指標を用いて事業を組み立てる以外に方法がない。そのため、緊急時の人道支援事業は、標準化された支援パッケージを基本とし、そのうえで現地の事情を勘案しながら支援の具体的な内容を決めていくことになる。

世界規模で自然災害の被災者に対する支援事業が展開される今日、NGOがこれまでに実施した経験のない新しい土地で人道支援を展開する可能性は十分にある。その際に、その土地の歴史や社会を理解しつつ事業形成できるかどうかが事業の質を決める大事な要素であることは、関係者であればみな承知しているはずである。しかし、これまで、現地事情を理解することは、その社会の変った文化や風習に注意する程度に留まり、社会のあり方を念頭に置いて支援事業を考えることは意識されていなかったし、議論もされてこなかった。緊急期だけでなく復興期においても、いままです務者が念頭に置いていたのは被災前の社会であり、「被災前に戻す」といった支援内容だった。

人道支援の実務者として筆者もそのように理解していたが、地域研究の視点を取り入れると、現地事情をまったく異なる枠組で考えることができるようになることを知った。そのような地域研究の視点のひとつの例が「被災社会の流動性」という考え方である。この考え方は、これまで人道支援の実務者の間ではまったく考慮されてこなかった

た。筆者は、二〇〇四年のスマトラ島沖地震・津波を契機に地域研究者と合同の研究会に参加する機会を得て、スマトラの現地事情に関してこの考え方を知った。流動性の高い社会という枠組で考えると、従来の人道支援事業の評価では支援事業として成果が出ていないといわれる事象について、それとは別の視点で理解し、異なる評価を与えることができることを知った。このような地域研究の視点を支援の現場に生かすことができれば、事業形成、事業実施、評価のいずれの面においてもよりよい支援の実施につながる可能性がある。

本章では、人道支援の実務者という立場から、地域研究の視点を取り入れることにより、人道支援事業に対する理解がどのように変わったかについて、筆者の経験をもとに紹介したい。まず、筆者が実際に携わった二〇〇四年のスマトラ沖地震津波支援の経験と、この支援の経験からどのような視点が得られたかについて述べたうえで、スマトラでの経験や学びがその後の他地域での支援事業にどのように反映されているかについて、二〇一〇年のハイチ地震における支援事業を例に考えてみたい。

本論に入る前に筆者の立場を示しておく。筆者が所属する特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン（以下PWJ）は、紛争や災害、貧困などの脅威にさらされている人々に対して支援活動を行うNGOである。日本に本部を

置き、二〇一〇年の時点では世界八カ国で事業を展開している。筆者はPWJの職員として二〇〇四年一月に発生したスマトラ沖地震津波支援に携わった。地震発生当日よりPWJ本部事務局にてインドネシアにおける緊急人道支援の立ち上げなどを指示し、約一ヵ月後から二ヵ月間インドネシアの被災地に駐在して支援事業を実施したほか、その後も数回現地に出張した。二〇一〇年一月に発生したハイチ地震では、地震発生直後にPWJの初動調査として約二週間被災地に入って支援事業を立ち上げ、約三ヵ月後にも一〇日間ほど現地を訪れている。以下では、とくに断らないかぎり、筆者の上記の現地での経験および当時の記録に基づいている。なお、文中にある被災地情報などについては、支援事業実施時や再訪問時に支援事業地で得られた断片的な情報であるため、被災地の全体的な傾向と異なる場合があることをお断りしておく。

II スマトラでの経験から

1 スマトラ沖地震津波と緊急人道支援

二〇〇四年一月二六日午前九時五十六分（日本時間）、インドネシアのスマトラ島沖でマグニチュード九・〇（推

定)の大地震が発生した。地震規模は過去四〇年で最大とされた。地震に伴って大規模な津波が発生し、インドネシアをはじめスリランカ、インドなどインド洋沿岸諸国に大きな被害をもたらした。地震・津波による被害は一四カ国におよび、インドネシア、スリランカ、インド、タイの四カ国で被害がとくに大きかった。同地震・津波による被災者は約二〇六万人、死者・行方不明者は約二三万人であり、被害総額は六八億米ドルを超えた(日本赤十字社二〇一〇)。

インドネシアでは、多数の死者・行方不明者に加え、避難民が六〇万人以上にのぼった(日本赤十字社二〇一〇)。スマトラ島の北西部沿岸は海岸から数キロにわたり壊滅的な被害を受け、死者・行方不明者は約一六万人にのぼった。とくにナングロ・アチエ・ダルサラム州(NAD州、以下「アチエ州」)の被害が最も大きかった。被災直後は、現地行政や地元のボランティアのみならず、外国軍による物資輸送などを含めた各国からの支援、NGOなどの民間からの支援、国連からの支援など、多くの支援団体が被災地入りし、さまざまな支援事業を実施した。インドネシア国内にて支援を実施した機関・団体だけでも五〇〇団体以上に及んだ。

PWJは、大津波の一報を受けて東京の本部事務所を中心に支援のための情報収集を開始したが、当初、テレビや

インターネットなどから入ってくる被災情報はタイやスリランカなどの被災情報や各国のリゾート地で外国人観光客が被災したという話が多く、震源地に一番近いインドネシアのアチエ州の情報はほとんど入ってこない状態だった。日本のNGOの多くがこれらの情報をもとにスリランカで緊急人道支援を開始しているなか、PWJはインドネシアのアチエ州での支援を決めた。インドネシアでの支援を開始したのは、被災情報はないものの震源地に一番近いために相当の被害が出ているだろうと考えたことに加えて、アチエ州が紛争地であること、さらにはアチエ州以外の地域ではあるがPWJにインドネシア国内での事業実績があったことなどによる。

地震・大津波発生の翌日に日本から職員二名がインドネシアの首都ジャカルタに入り、救援拠点のひとつとなっている北スマトラ州都のメダンに移動して情報収集を行った。並行してインドネシア人スタッフがPWJジャカルタ事務所から二月二十八日にアチエ州都のバンダアチエに入り、情報収集を開始した。これらの情報から、バンダアチエには各国からの救援物資が軍用機などで到着しているなどの情報を得て、まったく救援活動が届いていないといわれたスマトラ島北西部のムラボを中心とした西海岸にて支援を展開することとした。

支援物資は陸路および海路の輸送手段のめどが立たな

かったため、チャーターしたセスナ機にて空路で輸送し、その数日後よりトラックにて陸路での輸送を開始した。その後も緊急期の支援として食料や飲料水、生活用品などの配給を実施したが、同時に道路の修復作業や瓦礫の除去作業などを通じた短期雇用の確保も行った。被災の半年後くらいからは、農業機材供与や農業技術研修などの生活再建支援を中心に支援を実施し、二〇〇六年に支援を終了した。

2 「紛争地におけるNGOの中立性」

――支援事業実施中の経験から――

筆者がスマトラ沖地震津波支援にPWJ職員として直接携わっていた当時、日々課題を抱えていたが、アチエ州の現地事情をどう理解するかということもそのひとつだった。緊急支援から復興支援へと移行していくなかで、アチエの地域社会の事情を理解し、支援内容に活かしていく必要がある。しかし、実務者として考えていた地域の事情とは文化慣習に関する理解であり、アチエはイスラム社会なので被災女性への配慮が必要だといった内容に留まっていた。このような状況で、地域研究の視点を得て、以下に見るようにアチエ州での軍との距離の置き方について新たな見方を得ることができた。

紛争地では、他の土地と比べて、NGOをはじめとする人道支援団体は、人道性、中立性、不偏性への配慮をよりいっそう求められる。そもそも紛争地でのNGOの活動が、人道ニーズに応じてのみ支援を行い、いっさいの政治的・軍事的事項に対して特定の立場を取らず、いずれの当事者からも中立を維持し、それによって自分たちの安全を確保するとともに、支援を必要としている人々からの信頼を確保することから始まっているためである。

アチエ州では、アチエのインドネシアからの分離独立を目指す自由アチエ運動（GAM）とインドネシア政府との間で、三〇年近くに及ぶ紛争があった。掃討作戦の名のもとにインドネシア国軍によって行われている人権侵害などの問題が指摘されるなか、二〇〇三年五月以来、アチエ州は非常事態宣言下におかれ、外国人の立ち入りは厳しく制限されていた。地震・津波の直後にこの方針が期限つきで解除され、援助関係者、各国軍、報道関係者などに対して州内の移動を含む自由な活動が許容された。

ただし、アチエ州の地震・津波被災地では、援助関係者でも都市部以外では国軍によるエスコート（護衛のための同行）が義務づけられるなど、NGOとしてどこまで中立性を保てるか厳しい状況に置かれていた。被災者も被災者以外の市民も長年にわたる紛争の経験者であり、彼らが国軍や反政府勢力といった武装組織をどのように捉えている

か、NGOとして両者との関係をどのように構築していけば支援を必要とする人々に最もよく応えることができるのかを常に考えさせられた。

さらに、被災からしばらくすると、日本の自衛隊やアメリカ、フランス、シンガポールなどの各国軍もヘリコプターやボートで物資を運んだりするなどの緊急支援を実施した。住民はこれらの外国軍についてはどのような思いを持っており、外国軍に対してどのような立場をとるとNGOとしての中立性を確保できるのかという問題に直面することになった。

現地では、インドネシア国軍が紛争の一方の当事者であるからという理由でインドネシア国軍によるエスコートを拒否するNGO団体もあった。PWJ内部でも、インドネシア国軍とどこまで関係性を保ちつつ、どこまで距離を置くかについてずいぶん議論があり、局面ごとに試行錯誤を繰り返した。緊急人道支援における原則や最低基準を厳密に適用して国軍との関係を完全に断った場合、支援事業を実施するならば安全面での問題が残るし、安全が確保できないために支援事業を実施しないならば支援を必要とする人々に支援を届けることができなくなる。

結果的には、PWJは国軍との関係をいっさい持たない方針は採らず、緊急期から復興期にかけて少しずつ距離を大きくしながら、適度な関係を保って支援を実施した。一

般論として、紛争地での支援実施の際に軍隊との関係をどのように構築するかについては今後も議論を重ねる必要がある。これに対して、地域研究の立場から、アチエの紛争は反政府勢力を支持する住民と正規政府軍との対立の構図ではなく、独立派と国軍のそれぞれの勢力によるアチエの住民の「罅い込み」と見るができるという見解を得る機会があった^{*)}。これは、いわゆる「NGOの中立性」の議論とは異なる視点を与えてくれる。

支援事業の対象を明確に切り分ける特性がある人道支援の実務者にとって、津波と紛争は別々の支援事業の対象となる別々の事象として捉えられる。しかし、アチエの一般の人にとっては津波も紛争も別個の事象ではない。日々の生活のなかで紛争があり、津波被害があったのであり、両方とも彼らにとっては自分たちが直面している現実にはかならない。実務者としては、アチエで事業を展開する際に津波への支援を行うのか平和構築の支援を行うのか区別するという議論になってしまう。津波被災者に限定して支援を行えば、一見すると目の前で支援を必要とする人々に対して選択的にしか支援を与えないという限界がある。これに関して、この紛争の本質が「罅い込み」にあったと見れば、人道支援として津波被災支援を主軸とし、国軍とは距離を置きつつも友好な関係を保つたことは、紛争の本質でもあった「罅い込み」を解消するのに役立ったとも理解で

きる。

地域研究の枠組みを取り入れると、現地の事情について実務者が理解していたレベルと異なる視点を得ることができ、人道支援の基準に縛られずに事業を展開する視野が得られる。これにより、支援を受ける人たちが実際に必要としている支援事業を展開する道が開けることがある。

3 「被災前に「戻す」ではない支援

——事業地を再訪して

二〇〇八年八月、アチエ津波支援学際調査のメンバーとして、地域研究者などと一緒に約三年ぶりにアチエを訪問した。^{＊5}

PWJ職員として支援に携わった被災直後と比べながらアチエを歩いたが、バラックと呼ばれる仮設住宅は見かけなくなり、かわりに真新しい復興住宅が並んでいて、明らかに復興が進んでいた。しかし、半壊の家がそのまま残っていたりして、支援が必ずしも十分に行き届いていない様子だった。これは、その地区で復興住宅支援の対象となつたのは全壊した家屋のみで、半壊した家屋は支援の対象となっていないためだそう。

さらに、真新しい復興住宅が空き家のままとなっていることも気になった。この理由としては、復興住宅は被災に

前に土地を所有していた人へのみ供与され、家族全員が亡くなった場合は遠くに住む親戚などにその権利が渡されたために空き家となっていたり、津波後に職業を替えたり親戚を頼ってこの場所を離れたりしたために空き家となったり、さらには津波後に新しくこの場所に越してきたが、被災者ではないために住宅を得る権利が与えられなかったりというように、さまざまなケースがあると聞いた。^{＊6}

支援と現実がうまく合致していない点は職業支援の分野でも見受けられた。壊滅的なダメージを受けた地域のいくつかでは、被災前と異なる場所に互いにもともと見知らぬ住民どうしで住み、人工的につくられた新しいコミュニティが形成されていた。これらの地域の住人たちは、被災前の職業や住居にこだわることなく、漁民だった人が運転手となったりしながら、それぞれに新しく仕事を開始していた。しかしながら、生計支援の内容の多くは津波で失った漁具やボートの配給、農業を再開するための研修など、被災前の仕事を再開するためのものが多く、新たな仕事を開始する助けとなる支援は少なかった。

被災から三年半が経過した事業地への再訪問は、筆者が被災直後に直接支援に携わっていた時期にはあまり意識していなかったこのような課題について、人道支援に携わる者として改めて考えさせられる機会となった。人道支援で現地に入った支援関係者は、被災者が人間として最低限の

生活を送れるよう、さらには被災から立ち直り「尊厳ある生活を営めるように」支援内容を決めていくこととなるが、その基準として被災前の生活を参考にすることが多い。被災者支援にあたって留意すべき原則および医療や食料などの主要分野における支援内容の最低基準は、一九九〇年代後半に国際機関や各国NGOの努力で「スフィア・プロジェクト」としてまとめられた。これは、一九九〇年代の人道支援は実施団体によってその内容にばらつきがあり、支援する団体を選べない被災者にとって大きな問題であったという反省のもと、支援内容の最低基準を定めたものだ。その共通原則は「被災者の本質的なニーズに応え、彼らの尊厳ある生活を回復させること」とある。ここから「被災前の状態に戻す」という支援の考え方が生まれる。

スマトラ沖地震津波の人道支援でも、被災前に誰がどこでどのような生活を営んでいたか、被災によるダメージはどのようなものであったかが具体的な支援内容を決める鍵となった。地震や津波で破壊された建物を修復し、失われた物資を配給する支援内容となっているのは、この原則に基づいた支援の結果だろう。しかしながら、再建された復興住宅に入居者がなく、住まわれないままになっているアチエの現実、被災前に戻す支援が必ずしも正しい（必要とされている）支援ではないことを示しているように思える。

アチエでは、人々は職を替え、住居も変えて新しい生活を送ろうとしており、被災前の状態に戻ろうとしていないのではない。この調査に同行した地域研究者からも、東南アジアの島嶼地域は、そもそも人々の土地への出入りが激しく、社会が流動的であり続けた地域であるという話を聞いた。このようなことを考えると、被災後の支援内容も、単に被災前の生活水準を目安にするのではなく、被災前の社会状況や歴史などもふまえて、もう少し流動的に考える必要があるのではないだろうか。

Ⅲ ハイチ地震の経験から

1 ハイチ地震と緊急対応

他の国や地域で未曾有の災害が起こった際に、前項で見たスマトラで得た学びをどのように応用できるのか。「柔軟に対応する」というだけでは具体的な支援事業への応用ができない。そこで、スマトラとは異なるハイチの地震を例に、社会の流動性という視点によって被災社会がどのように見えるか、そしてその視点を支援事業にどのように反映しうるかを考えたい。

二〇一〇年一月一三日六時五三分（日本時間。現地時間

では一二日一六時五三分)、ハイチ共和国にマグニチュード(M)七・〇の地震が発生した。同年三月一七日に開かれた復興支援会合での発表によると、死者二二万二五七〇人、負傷者三十一万九二八八人、被害総額は七七億五〇〇〇万米ドル余りに上り、単一の地震災害としてはスマトラ沖地震津波に匹敵する大規模なものとなった。^{＊7}

PWJは、地震の一報を受けて情報収集を開始すると同時に、米国シアトル市にある姉妹団体ピースウィンズ・アメリカと連絡をとり、調整を開始した。当初より地震の規模の大きさから被害も大きくなると予想されたが、被災地がPWJとしてまったく足がかりのない地域であることから、調査団を派遣し、支援内容や支援規模などについて現地を確認することとした。

三人から成る調査団の一人として筆者も被災地入りした。ハイチの空港は救援物資を積んだ軍用機で管制が麻痺しているようで、民間機は当初まったく着陸できていなかった。そのためPWJ調査団は隣国ドミニカ共和国まで空路で移動し、車両を借り上げて陸路にてドミニカ・ハイチ国境を越えた。調査の結果、家族用テントや瓦礫撤去のための道具一式(スコップ、荷車、バケツなど)を配給する緊急支援を実施し、同時に学校再開支援として崩壊した学校に仮設教室を設置し、学用品を配給した。二〇一〇年八月現在、日本人スタッフ三名がハイチに駐在し、支援事

業を実施中である。

国際社会の存在感が被災社会に与える影響について、従来あまり意識していなかったが、ハイチではアチエと同じような経験をした。国際社会が人道支援という名目で被災地に滞在することは、実は支援事業を実施する以上の意義がある。ハイチはアチエと異なり紛争地ではないが、ハイチ政府が脆弱で問題も多く抱えていたためか、市民たちは「国際社会の目」がこれからも継続してハイチに注がれることに期待していた。

支援の内容や方法ではなく国際社会の存在自体が大切な役割を果たしていることは、実際に支援に従事している立場ではあまり意識しない。国際社会から忘れられている危機は世界中に多く存在する。紛争地あるいは長期化する自然災害で犠牲を強いられている人々からの「私たちのことを忘れないで」という声なき声に、私たちはどこまで応えられるのか。情報化社会で日々忙しく生活していると、メディアを通じて流れてくる情報を表層的に受け取るだけで世界について把握していると思いがちである。被災から半年しか経過していないハイチの情報すらほとんど入らなくなっている日本で、改めてその難しさを思う。

2 移動する被災者たち

今回のハイチでは、スマトラでの学びもあり、被災後の人と社会の流動性について意識して観察した。震災の一週間後にハイチの首都ポルトープランス市の被災地を訪れると、被災者は自宅が残っていても余震を恐れて家の外で寝泊まりしていた。首都の中心部では、大統領府や保健省、財務省などの主要な建物がすべて崩壊しており、その前にある大きな公園には大規模な被災者キャンプができていた。被災者は住宅地から市中心の大きな公園へ移動し、シートやカーテンなど自宅から持ち出したものでテント小屋をつくって生活していた。このような被災キャンプは、前を車で通り過ぎるだけでもかなり強いアンモニア臭がするなど、衛生環境が劣悪だった。大きな公園は次々と訪れる被災家族を受け入れるスペースすらなく、炊き出しや飲料水の配給、洗濯やトイレなどの衛生問題が課題となっていた。公園に集まる被災者に尋ねてみると、街の中央に出てくれば支援物資の配給が受けられるかもしれないという期待などが大きな公園で被災生活を送る理由だという。瓦礫と化している住宅地では、一帯の建物がすべて壊れている地域もあった。幹線道路の瓦礫は撤去されているが、建物が崩壊した跡はそのままになっていた。昼間でも

あまり人を見かけず、被災者キャンプに移動している人も多いが、自宅前や近所の駐車場、スーパーの空き地などにシートなどを張って生活している姿も見受けられた。一般道路が閉鎖されて住民の生活の場になっているところもあった。

同じころ、市内から市外や地方の親戚宅へ向かっていると思われる被災者の車両をかなり見た。車の上には大きな荷物が積まれていた。通訳してくれたハイチ人によると、政府が地方への「疎開」を奨励し、首都から地方に向かう臨時バスがアレンジされたとのことだった。この背景には、震災前から首都への過度な人口集中が問題視されており、震災を契機に首都の人口集中の問題を少しでも軽減したい政府の思惑もあるようだとも聞いた。

被災から三カ月後に再度ハイチを訪れたときも、公園や空き地でのテント生活はまだ続いていた。配給されたテントで生活している被災者もいたが、いまだにビニールシートで生活している被災者もあり、全体の復興が大きく遅れていた。ただし、被災生活が長期化しており大きな変化はあまり見られないという印象を持って聞き取り調査を始めると、テント生活には変化があったことがわかった。たとえば、当初は大きな公園でテント生活をしていた被災者が、被災した自宅に近い空き地での小規模な被災キャンプの生活に移っていた。当初は支援物資を少しでも手に入れ

たいと思って街の大きな被災民キャンプとなっている公園で生活していたが、知らない人たちとのプライバシーのない生活で困難が多く、地元に近い場所に帰ってきたという。これは、物資支援が小さな被災キャンプにまで行き渡るようになってきた結果でもあるだろう。

また、都市部の大きな被災民キャンプでは、都市では食料や医療が無償で受けられるという話を聞きつけた地方からの移住者も被災者と混ざって生活しているという話もあった。ハイチは周辺他国と比べて貧しい国であり、とくに地方の農村部での生活は大変だと聞くので、都市に行けば無償の食料配給があるという話を聞いて都市に移住してくる家族がいても不思議ではない。このような場合、被災者と地方からの移住者（被災者ではない人たち）を区別して支援を実施しているかといえ、そのような区別は現実的ではなく、ほとんどの場合はみな被災者として扱われているのではないかとのことだった。

3 流動性に対応する支援事業

被災社会は被災前の生活に戻ることを求めているのではなく、流動的で常に変化することによりよい暮らしを求めている。このことをアチエで感じたが、ハイチでも同様ではないだろうか。外からの支援によってコミュニティが変

化していくことは、もともと流動的なアチエ社会においては当然のことであり、被災前に戻すことにこだわらない支援が大切だった。ハイチは東南アジアではないが、被災したのが主に都市部であるため、そもそも人々が流動的であった可能性が高く、被災前の状況にこだわらずにこれからの支援内容を検討する必要があるのではないかと。

被災社会の流動性を念頭におきつつ、実際にどのように支援内容を決め、実施していくべきなのか。たとえば住宅支援を例にとろう。住宅にかかる被災者支援は、通常、テントから仮設住宅へ、仮設住宅から復興住宅へ、といった順序で進む。これに対し、ハイチの被災者からは、仮設住居が建ったら復興住宅支援への移行が遅くなるだけなので、テントや仮設住宅の支援を検討するのならば個人住宅への支援を早期に開始してほしいとの声が多く聞かれた。

このような被災者の声は正論だと思える一方、被災者の流動性が高くアチエ同様に土地所有にからむ諸問題も多くあるように推察されるハイチで、仮設ではない住宅復興支援をどのように進めていくべきかは簡単な問題ではない。アチエのように住む人のいない復興住宅が立ち並ぶようなことにならないためには、どのような点に留意して支援を行うべきか。

別の被災者からは、住宅や物資も必要だが、もっと必要なのは仕事だという意見もあった。若い人からは、今回の

被災はとても残念だが、被災前のハイチに戻りたいとは思わない、貧しく政府も脆弱だったハイチはマイナスの状態にあったのだから、この被災もひとつの機会と捉えてハイチをよりよく変えていきたい、という声が挙がっていた。

被災前のハイチの都市部での失業率は高く、一般的に職に就くことはとても難しかったと聞く。瓦礫の撤去などによる短期雇用創出もよいが、首都が壊滅的になってしまったのだから、ハイチ国全体を立て直すつもりで新たな産業を興して雇用を創出してほしい、農業生産性を高める支援やIT技術などの支援を若い世代へ教育してはどうかなどの意見もあった。

被災から半年以上が経過し、今日明日を生き延びるための緊急支援は一段落し、国際社会からの支援も今後は徐々に住宅支援や生活支援といった復興期に移行していくだろう。物資配給や短期の雇用創出の支援事業がしばらく続くと思えるなか、被災者が本当に必要として支援してほしいことと、国際社会が支援できることのあいだに大きなギャップがあるように感じている。

IV スマトラとハイチの経験をふまえて

流動的な被災社会とは、決してスマトラとハイチのみで

見られる特殊な事情ではなく、他国の災害被災地でもある。貧しい国でも都市化が進むことで被災社会が高い流動性を持つような現場に直面することも多くなるだろう。

では、流動性の高い社会で「被災前に戻す」ではない支援を実施するにはどうすればよいのか。支援を実施することによって、その社会がどのような状態となることがよいのか。被災した地元社会の論理や方法を、外部から支援に入った者がどう学び、どのように実践できるのか。そのために必要なこと、事前に準備できることはあるのか。これらについて、地域研究の知見から学んだことをあげること
で本章の結びにかえたい。

少し前までは、緊急支援とその後の復興支援は単線的なものであり、時系的で段階的に発展すると考えられていた。しかし、流動的かつ混沌とした状況が続く被災地では、緊急期の後に復興期というような整理できる連続した段階と捉えるよりも、これらの時期が重なり合い、同時複合的に動くものだと捉える必要性が強調されるようになった[＊]。大規模な自然災害では、同じ被災地でも被災や復興の程度が地区ごとに大きく異なる。アチエでもハイチでも、被災から半年以上経ってもいまだにテント生活している緊急期の被災者がいる一方で、復興期の支援である生活再建や雇用創出なども同時期に必要とされている。緊急期と復興期というそれぞれの段階に区分した事業を形成する

ことは、支援する側にとつては都合のよい論理であるかもしれない。しかし、それでは大切な要素が欠けたり、一部に偏ったりしてしまうことになる。均質で一方向な「被災からの復興」は存在しない。

実務者として応用が効く標準化された手法のみに頼らず、それぞれの社会事情を考慮して被災者に配慮する必要があることは疑いがない。しかしながら、支援する側と支援を受ける側という関係を結んでいるかぎり、その実践は難しい。支援することを前提に聞き取り調査をしていると、被災者からの表層的な答えであってもこちらの考えと合致していればそのとおりに受け取ってしまう。被災者も、支援する側がどのように回答してほしいかをよく知っていて、なるべくその期待に沿うような回答をする。回答をそのまま鵜呑みにした事業計画であれば、大切な要素が欠けたり、一部に偏ったりしてしまうだろう。地域研究者の調査で見られるように、聞き取り調査の対象だけでなく、その周辺でも別途に聞き取りを行い、複層的な回答を得るなどの工夫が必要だ。あるいは、相手が話していることを表面的に受け取るのではなく、その社会や背景も含めて理解することも必要になる^{*3}。

地域研究の視点を取り入れると、被災社会の理解も複層的な枠組で考えることが可能になる。実務者の理論では成果が出ていないといわれる事象についても、実務者とは別

の視点で理解し、評価することもできる。このような地域研究の視点をさらに支援の現場に生かすことができれば、人道支援の実際においてもよりよい支援につながりうる。均質な「被災者」や「被災社会」は存在しない。被災しても人はそれぞれ異なり、社会もそれぞれ異なり、そして支援に來た外部者は社会に取り込まれていく存在である。その現実をきちんと把握し、社会の変化を見届けつつ、今後

もよりよい人道支援を目指して実務に従事していきたい。

●注

*1 「スフィア・プロジェクト——人道憲章と災害援助に関する最低基準」（日本語版）、二〇〇四年（www.sphereproject.org）。

*2 二〇〇五年二月、筆者の現地滞在中に人道援助団体としてバンダアチエ市に登録していた団体数。

*3 PWJは一九九九年より二〇〇二年までイリアン・ジャヤ州（現パプア州）のソロン県で先住民の共同体づくりや農業支援を行ってきた。また、二〇〇一年より首都ジャカルタに事務所を置き、現地NGOとの共同事業や現地NGOへの支援を通して子どもたちの教育・権利確立のための活動や地域開発のプロジェクトを実施していた。

*4 二〇〇五年八月、PWJのスマトラ沖地震津波支援事業に対する事業モニタリング評価をインドネシアの災害対応を専門とする地域研究者に依頼し、山本博之氏と西芳実氏から地域研究者の見解を得る機会があった。

*5 二〇〇八年八月、筆者は文部科学省「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業 人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価——被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして」(研究代表者：中村安秀大阪大学教授)のアチエ津波被災地合同調査のためにアチエを訪問した。人道支援実務者、報道関係者、地域研究者など六名が八日間かけてバンダアチエ市、大アチエ県、ロクスマウエ市、北アチエ県で調査を行った。報告書は、中村・山本(二〇〇九)として刊行されている。

*6 アチエの復興住宅に空き家が多いことについては、山本(二〇一〇)でも議論されている。

*7 数字は国連人道問題調整事務所(OCHA)の状況報告書第二五号による。地震の規模や人口密集地から震源までの距離などが酷似している一五年前の阪神・淡路大震災と比べると、阪神・淡路大震災の死者が約六〇〇〇人であるのに対し、ハイチ地震の犠牲者数は約四〇倍になっている。

*8 緊急人道支援から開発支援へと繋ぐ課題については、桑名(二〇一〇)でも分析されている。

*9 このことに関して、真崎(二〇一〇)では、支援対象の「欲待」の裏を読まないことや、支援対象者に何らかの名前をつけて括ってしまうことの問題性などが指摘されている。

●参考文献

桑名恵(二〇一〇)「緊急新道支援から開発支援へ」山田満編著『新しい国際協力論』明石書店、一七三—二〇八頁。
スフィア・プロジェクト編(二〇〇四)『スフィア・プロジェクト

クト——人道憲章と災害援助に関する最低基準」(日本語版)、株式会社サン・フレア訳、アジア福祉教育財団。

中村安秀・山本博之編著(二〇〇九)『開かれた社会への支援を求めて——アチエ地震津波支援学際調査』大阪大学大学院人間科学研究科「共生人道支援研究班」。

日本赤十字社(二〇一〇)『スマトラ島沖地震・津波災害復興支援事業に係る事業終了時評価』一般財団法人国際開発センター。

真崎克彦(二〇一〇)『支援・発想転換・NGO——国際協力の「裏舞台」から』新評論。

山本博之(二〇一〇)「人道支援活動とコミュニティの形成」林勲男編著『自然災害と復興支援』みんなく実践人類学シリーズ九、明石書店、三六一—三八二頁。

(やまもと・りか)特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン)