

地域の文脈を踏まえて復興を理解する

—2004年インド洋大津波被災地アチェの経験から—

Evaluating Post-disaster Recovery Process with the Local Context

— A Case of Post-tsunami and Post-conflict Aceh, Indonesia after 2004 —

○西芳実*¹Yoshimi NISHI*¹

災害時に域外から被災地に投入される資源や技術や規範は、被災地にとって社会再編の契機ともなりうる一方で、地域事情を考慮しない外部からの不適切な介入にもなりうる。2004年インド洋津波被災で国際人道支援の対象となったアチェでは、国際的な人道支援事業とインドネシアに特徴的な「ポスコ」や「レラワン文化」を通じた支援活動が共存する中で、被災前の内戦状況が解消されるとともに、部外者を媒介にして新たな価値観や規範が社会で共有されていった。アチェの事例は、災害対応や復興過程を異なる規範や文化の間の交渉や調整の過程として観察したうえで、地域社会の文化と文脈に照らし合わせてその意味を評価することの重要性を示している。

キーワード:人道支援、地域研究、ポスコ、レラワン文化

Keywords: humanitarian aid, area studies, posko, relawan

1. はじめに

2004年12月に発生したインド洋津波（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のアチェ州では、津波被災を契機に30年に及ぶ内戦が終結し、アチェは津波被害と内戦による荒廃からの二重の復興過程を歩むことになった。

本稿の目的は、地域研究の立場から、日本との比較を念頭に置きつつ、アチェの復興過程の特徴とその意味を考察することである。内戦によって世界から孤立していたアチェが被災を契機に国際的な人道支援の対象となり、「レラワン文化」や「ポスコ」といったインドネシアに特徴的な支援活動が展開される中で、部外者を媒介にして新たな価値観や規範が社会で共有されていく過程に積極的に目を向ける。

2. 地域研究における災害対応と復興

はじめに、地域独自の文脈の中で事象を分析・評価する地域研究における災害対応と復興の捉え方を簡単にまとめておきたい。災害は被災地に均等に被害を与えるのではなく、社会の弱い部分により大きな被害を与えることで、その社会が潜在的に抱えていた課題を露呈させる。災害はその社会にすでにある課題に重なる形で被害をもたらすため、災害による被害だけに対応して復旧・復興を進めることはできず、災害への対応は被災前から抱えている課題への対応と同時に進む。また、災害時には被災地の外

から人や資源が投入され、その地域になかった技術や規範が持ち込まれる。これは被災地にとって社会を再編する契機ともなりうるし、地元の事情を考慮しない外部からの介入が地域社会にとっての妨げにもなりうるという両面を持っている。災害からの復興を考える上では、被災社会と部外者の、そして被災社会内部のコミュニケーションのあり方に注目することが重要となる。

2-1. 復興を測る指標

一般に、復興を測る指標として経済と生活の質が考えられている。これは、失われたものは元に戻せないことを前提に、災害で失われたものを補充・代替するという考え方に基づいている。達成度の測定では、機能や数値が災害前と同じレベルに戻るまでの過程が評価される。

これに対し、災害を社会の再構築の機会と捉え、「よりよい社会」を目指すことをもって復興と捉えるアプローチもある。防災意識の向上や災害に強い街づくりといった防災力で測るという考え方がわかりやすいが、この他にも、企業誘致や産業構造の転換による経済振興や、社会的弱者に対する手当の拡充のような福祉による評価なども考えられる。

「よりよい社会」によって評価するアプローチで問題となりうるのは、「よりよい社会」の方向性を誰がどのように設定するのか、また、「よりよい社会」を評価するための時間的・地理的な範囲をどの

*1 京都大学東南アジア地域研究研究所

Center of Southeast Asian Studies, Kyoto University

ように設定するのかということである。

このような問題の立て方は、災害によって失われた部分を見るのではなく、災害によって新たに加えられた部分を見る視点であると言える。災害は地域社会に新しい技術、価値観、規範をもたらす。外部から持ち込まれる技術、価値観、規範によって地域社会の問題を解決して地域の豊かさや自立性を高めようとするのは、開発学が取り組んできた課題である。開発学では、外部から「持ち込み」を行う人は地元社会に対して強い立場にあるとされ、外部からの働きかけとそれに対する地域社会の対応は外部と内部の対立の構造によって理解される。災害対応における支援や復興にも同様の側面がありうる。

このように災害と災害対応を捉える考え方は地域研究において比較的新しいものである。従来は、災害は一時的に生じた特殊な状況であり、地域社会を理解する上で災害時のデータは除外されることがほとんどだった^①。

2-2. 2004年インド洋津波—災害対応から社会を見る

2004年のインド洋津波を一つの契機として、災害時の対応を見ることで地域社会をよりよく理解できるし、そのような地域社会の理解がその地域社会の災害へのレジリエンスを高めるという考え方がなされるようになった。

インド洋津波は被害の規模と広がり大きさから世界的に注目を集めた大災害^②であり、被災地では大規模な人道支援プロジェクトが実施された^③。被災地での救援・復興事業には、被災国の内外から人道支援や防災の専門家が多数参加しただけでなく、被災前から現地社会を調査していた地域研究者が、被災後に現地入りした人道支援・防災の専門家と関わりを持つようになった。

インド洋津波以降、人道支援では緊急対応期だけでなく復旧・復興期を対象とした支援が行われるようになった。緊急対応を対象とした支援では、誰でも、どこでも、いつでも、必要なものを調達し、短期間で提供することが重要であり、その内容や手順は人道支援業界が定めた基準^④に沿ったものとなる。これに対し、復興期においては、地域に即した支援を実施するために、事業の実施にあたっては地域の理解が必要となり、この点において地域研究者の協力と関与が求められる。支援のステージの変化に伴い、地域研究者に求められる役割は、通訳や宗教・文化・治安に関わる特殊事情の知識提供から支援事業の評価・策定へと変化し、その過程で人道支援の専門家と共同研究を行う動きも見られる。

被災地を研究してきた地域研究者は、研究対象社会が人道上の危機に迎えているときにどのように関わるべきかという良心の問題から、また、復興を中心とした事後のプロセスが長期化して災害対応が研究対象地域の中心的な関心事となったことから、災害対応を研究対象に含めるようになった。この結果、災害がどのようにして社会に新しい経験をもたらしたかを考え、災害対応を見ることで社会の理解を深めようとするアプローチに関心が寄せられた。

2-3. 2011年東日本大震災—防災・復興研究の国際化

2011年の東日本大震災を契機に、日本の防災・復興研究のさらなる国際化・相対化が促された。防災先進国である日本が構築してきた防災・復興の枠組みは、社会の構造が日本と異なる諸外国にそのままでは適用できないだけでなく、日本社会もまた変化を遂げていることから、従来の防災・復興やその前提を見直す必要があることが認識された。

そのような研究の例に、日本を対象とする文化人類学者によるギル^⑤や内尾^⑥の研究がある。ギルは、日本と異なる社会構造の存在を前提として、異文化社会としての日本という視点から災害対応を記述する点に特徴がある。内尾は、長期の参与観察を通じて支援と復興の現場での被災者の行動を「尊厳」という観点から理解することで、被災者にとっての復興過程を評価した。また、社会心理学から災害対応を研究する矢守^⑦は、災害への臨み方やその前提にある社会秩序観ことに注意を払う必要があることを指摘している。ここには、災害対応そのものを文化的行動と捉え、災害対応の背景にある文化的なロジックを理解し、それに基づいて実践することが災害対応をより効果的なものにするという考え方がある。

なお、筆者らによる「災害対応の地域研究」叢書は、東日本大震災後の日本社会の状況と関心を踏まえ、日本の経験と世界の被災地の経験を結びつけて、既存の防災・対応・復興の枠組みを世界の文脈において相対化し、現場における個々の災害対応の意義を積極的に評価しようとする試みである。情報と翻訳(第1巻)^⑧、社会変革とコミュニケーション(第2巻)^⑨、国際協力と支援(第3巻)^⑩、復興と歴史(第4巻)^⑪、実践と制度(第5巻)^⑫の5つの側面が扱われている。本稿で取り上げる事例は、特に断らない限りこの叢書シリーズの記載に基づいている。

2. 津波で内戦が終わった—被災前の課題への対応

この節では、津波被害からの復興を考える前に、アチェが経験していた内戦について見てみたい。な

津波被害によって内戦が終結したかを考えることは、アチェ社会がどのような特徴を持っていたかを考えることであり、災害への対応を考えることにもつながるためである。

アチェの内戦は民族主義や宗教紛争として説明されることが多い。また、一般に、内戦と言ったときに、地域住民が独立を求めて政府・国軍と対立していると理解されることも多い。しかしアチェの事例は、政府・国軍と独立派勢力という2つの武装勢力が対立しており、地域住民は両者から標的にされる状況にあった。

それを可能にしていたのは物流と情報を一元的に管理しやすいというアチェ社会の特徴であり、この特徴ゆえにアチェは2つの武装勢力によって容易に支配下に置かれ、世界から切り離されていた。

津波後のアチェには、国内外から多数の支援者が訪れた。夥しい数の支援事業は、機能不全に陥った地方行政にかわり、国連人道問題調整事務所（UN-OCHA）とその役割を引き継いだアチェ復興再建庁によって調整された。これを通じてアチェの内戦を支えていた物流と情報の一元管理が崩れ、内戦状況が解消されたのである。

2.1 内戦によるアチェ社会の孤立

インドネシア共和国の最西端の州であるアチェでは、アチェのインドネシアからの分離独立を主張する自由アチェ運動（GAM）が1976年から活動を展開していた。これに対してインドネシア政府はアチェに部分的な自治権を与えることで独立派を懐柔する対応を試みてきた。しかしGAMと国軍・警察の軍事衝突を抑えることができず、インドネシア政府は2003年にアチェ全域に軍事非常事態を宣言し、GAMの掃討作戦を展開した。報道や人道支援が目的でも外国人のアチェ入城が制限され、紛争の平和的解決に関心を持つ人道支援団体はアチェでの活動を放棄せざるを得なかった。

アチェは外部から来る権力者に立ち向かって闘争する人びととして知られていた。古くはオランダがアチェ王国を植民地化しようとしたとき、これに抵抗したアチェ戦争（1873～1912年）のためオランダは疲弊し、植民地政策の大きな転換を余儀なくされた。オランダからの独立を求めたインドネシア独立戦争（1945～1949年）では、インドネシアの他の地域が相次いでオランダの勢力圏に陥ちる中、アチェは最後までインドネシア独立を掲げて戦い、1949年のインドネシア独立につながった。

これらがオランダによる植民地支配からの独立を

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 求めた戦いだったのに対し、インドネシアが独立すると、アチェでイスラム共和国の建設を掲げてインドネシア政府に反対する「ダルル・イスラム運動」（1953～1962年）が生じた。この後のGAMによる分離独立運動とあわせて、アチェの人びとは排他的で部外者に対して好戦的であり、しかもその根底にはイスラム教の強い信仰心があるために交渉の余地のない戦いであると理解されていた。

20世紀を通じて繰り返されてきたアチェの紛争や内戦は、ナショナリズム¹⁰⁾、イスラム教信仰¹¹⁾、地域主義¹²⁾により理解されてきたが、津波被災を通じて明らかになったのは、アチェの紛争は常に物流と情報の経路をめぐる争いだったということである。

2.2 経路の重要性

アチェからの独立を主張するGAMと、それを認めないインドネシア国軍という2つの軍事勢力の対立の根底には、アチェの幹線道路の構造的特徴がある。アチェの幹線道路は海岸沿いにあり、アチェと他地域と間の物流はこの幹線道路を経由しなければならない。アチェの経済は、アチェで産出される農産物、水産資源、森林資源、天然ガスなどの域外移転と、他地域からの工業製品の域内移転によって成り立っている。一次産品は隣接する北スマトラ州のメダンに輸送されて商品化される。GAMとインドネシア国軍の双方は、住民経済を支える北海岸と南海岸の国道にそれぞれ「検問所」を設置した。

この状況は、2003年にインドネシア政府がアチェ全域に軍事非常事態を宣言し、アチェへの入出境を制限したことでさらに強化された。紛争が長期化するにつれ、両勢力の対立は、住民からの資源収奪という形で現れた。アチェが法的に「紛争地帯」とされたことで、国軍とGAMがそれぞれ安全保障の担い手を自認して流通経路を管理し、住民から「通行税」や「保護料」を徴収した。従わない住民は拉致・誘拐され、多くの場合そのまま行方不明となった。住民、とりわけ若者たちは、インドネシア国軍につくか、GAMにつくか、あるいはアチェを離れてインドネシアの他地域や国外に行くかしかなかった。

2.3 人道支援事業を通じた内戦状態の解消

アチェを津波が襲ったのはこのような状況においてであった。非常事態は津波後も継続されており、人道支援団体にとってアチェが内戦状態にあることは支援の実施を妨げるものだった。

人道支援に不可欠な被災地の情報やアクセスを確保する上で国軍やGAMが主な障害となった。域外から救援物資を搬入するルートが限られていたため、

被災地の状況を十分に把握していない外部の支援者による救援活動に対し、治安当局者は「治安上の問題」を理由に同行護衛を要求し、一部の地域では「通行料」を課したり立ち入りを制限したりした。空港や港から持ち込まれた支援物資が国軍に押収されたり、災害救援に不可欠な地理情報を国軍が秘匿したりすることもあった。

治安の悪さも人道支援の障害となっていた。国軍はGAM掃討作戦を継続し、被災地での銃撃戦が相次いだ。外国人支援スタッフへの発砲を国軍はGAMとの交戦中に発生した「誤射」と説明したが、人道支援スタッフは、国軍の意に沿わない外国人に対する威嚇と認識した。

しかし、国軍とGAMによる住民の「囲い込み」は、救援・復興活動が展開されるにつれて無効化されていった。この背景には支援者と被災地住民の双方によるさまざまな試みがあった。

その一つは、支援者が独自の輸送ルートを確認したことである。アチェに地理的に近いシンガポールとマレーシアは自国の空港から被災地の空港に救援物資を直接空輸した。インドネシア軍が管理していない空港を利用し、国際移住機関（IOM）が組織する輸送団に物資の輸送を委託した。

二つ目は、情報の収集と公開の独自ルートを確認したことである。支援活動を展開する組織から情報を収集してインターネットを介して世界に発信するための人道的メディアセンターを設置した。

三つ目は、紛争地域を支援の対象としない姿勢を示したことである。人道支援団体は、紛争地域での支援活動には国軍による護衛が必要とされたことに対し、紛争地域は支援の対象から外す態度を取ったことで、紛争を止めない限り復興と開発は進まないというメッセージを紛争当事者に与えた。

このように、津波被災地における災害救援・復興を目的とした人道支援事業の展開は、結果として物流と情報の一元的な管理を崩した。アチェを紛争地ではなくすることで復興と開発を進めることができるという理解を紛争当事者に与え、このことが一つの背景となって内戦を終結に導いたのである。

3. 外部からの支援をどう評価するか

前節では、津波被災と人道支援の流入という状況が物流と情報の一元的な管理を崩すことで、内戦を生じさせやすい社会の構造が変化したというマクロな変化を取り上げた。この節では、被災地で展開された緊急対応および復興支援の過程において、外部

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 から訪れて支援事業を展開する支援者と、地元社会に暮らして支援事業を受ける被災者との関係に目を向け、津波災害と人道支援の流入に対して社会がどのように対応したかを見てみたい。

ここで考える必要があるのは、それがいかに人道的な理由から行われるのであれ、被災社会における支援事業は外部社会からの介入という性格を帯びることである。開発学などにおいて、外部社会による支援事業に対する評価としてしばしば次の2つの態度が見られる。一つは、現地社会は技術や知識の欠如により未熟で遅れた状況にあると考え、その改善のために外部から適切な技術や知識を与えるとする態度である。もう一つは、外部の支援者は現地社会に蓄積された有形無形の文化や文脈を十分に理解していないため、支援の実施が現地社会の本来の価値観や均衡を破壊し、現地社会の状況を悪化させることを危惧する態度である。この2つは互いに異なるように見えるが、外部の支援者が現地社会よりも力を持ち優位に立っているという考え方は共通している。

これは、支援者の説明責任についての考え方と共通点を持つ。支援者は、支援事業に対する説明責任を、支援対象者に対してではなく、支援事業を行うための資源を提供するドナーに対して負う。ドナーは通常、現地社会の外に存在するため、現地社会の意向を支援事業に反映させる仕組みとして、事前のニーズ調査、住民参加、モニタリングや事後評価が行われる。

外部の支援という介入によって現地社会の本来の価値観や均衡が破壊されることに対して十分に注意を払う必要があるが、他方で、外部からの支援は、現地社会にある既存の人や物や情報や技術では対応できなかった課題を解決する機会ともなりうる。現地社会の人びとは、外部からの支援を受動的に受け取るのではなく、支援を引き出すために工夫を重ねたり、ときには支援者を出し抜いたりもする。アチェの復興事業を評価する上では、数えられるものを数えるだけでなく、外部者と現地住民がどのようなコミュニケーションを創り出したかという視点が不可欠である。

3.1 国際人道支援と流動性の高い社会

アチェでは、国際的な人道支援団体により、人道支援の標準的なガイドラインに沿って支援事業が立案され実施される「標準的な復興」が進められた。そこでは分野別の分業と支援の重複を避けるための支援団体による調整が特徴的だった。このことは、結果として被災者たちを行政区画に従って固定する

という側面を持った。

アチェ（およびインドネシア）は、居住形態や生業形態を柔軟に変えることで変化に対応することが常態である社会的流動性の高い社会である。歴史的に人口がまばらで移住や開拓が容易であり、領民が首長を気に入らなければ他の首長の領地に移ることもできた。

社会的流動性が高いアチェの人びとは、津波被災に際しても、住む土地を変え、生業を変えることで対応しようとした。しかし、このことは、標準的な人道支援のガイドラインに沿って分野別の分業と支援の重複を避ける支援事業を行おうとした人道支援団体の目には、人道支援事業の実施の妨げになる逸脱として映った。

被災者が移動するため、特に都市部では支援対象者を囲い込むことができなかった。また、近隣地域から被災地に殺到して緊急・復興過程の一部になろうとする近隣住民の存在が、被災者とそうでない人を分けて支援対象を把握しようとする人道支援を混乱させた。住まいや生活の形態の変化は、復興・復興事業における「かつていた場所で」「かつていた生活を」からの乖離であった。被災者が被災の翌日から自宅や事業所の再建に乗り出す様子は、「緊急対応」と「復興」のように段階を分けて事業を進める先進国の災害対応のモデルと噛み合わなかった。

このような食い違いが生じた背景には、被災者が流動性や柔軟性を高めることで先行きが不透明な状況に対応しようとしたことがあると理解できる。そのような例として、被災地の住民が自発的にグループを作り、互いに連絡を取り合うことで支援から漏れることがないようにしたポスコの試みを紹介したい。

3.2 情報と物資の流れを調整するポスコ

ポスコ (posko) とは、インドネシア語で連絡詰め所を意味する *pos kordinasi* の略語で、インドネシアでイベントに対応するために自発的に組織される窓口を指す一般名詞である。災害時に限らず、断食明けやクリスマスのためのポスコが作られることもあるし、大学で定期試験対策のポスコが作られることもある。

ポスコは、政府と民間、国内と国外などの区別なく作られる。設置を役所に登録する必要はなく、現場で必要だと思う人がいればポスコが作られ、必要がなくなればポスコもなくなる。制度化されたポスコもあれば、椅子に人が一人座っているだけのポスコもある。アチェ州災害対策本部はアチェ州で最も

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9 上位の災害対応の部署であるが、正式名称に「ポスコ」が含まれているように、これもポスコの一つである。避難所がポスコを作ることもあるし、域外から来た支援団体がアチェで活動を展開する足場としてポスコを作ることもある。

ポスコの存在意義は、そのポスコを作った組織にではなく、そのポスコが置かれた現場の必要性にある。その結果、ポスコにはさまざまな特徴が見られる。たとえば、現場ではポスコどうしの命令系統が固定されていない。県政府と村役場では、行政組織としては県政府が村役場の上位にあるが、県政府のポスコと村役場のポスコがあったとき、現場でどちらが上位にあるかは固定されておらず、ポスコどうしの協力・連携のあり方は状況に応じて柔軟に変化する。ある外部の支援団体がポスコに物資や情報を提供すると、そのポスコが取りまとめ役となって他のポスコに物資を配分し、支援活動を行う。次に別のポスコに物資や情報が届くと、今度はそのポスコが元締めになる。物資や情報の動きに伴って流動的に関係を結ぶのがポスコの特徴である。

行政や国際機関は被災地でも行政単位ごとに支援活動を行うため、村や郡を越えて移動する被災者に対応しにくい。これに対してポスコは、各地で自発的に作られ、ポスコどうしが関係を結びながら支援活動に参入する。ポスコは、移動を前提とする社会において、社会全体で支援の偏りが均等化されるような調整のための工夫でもある。

3.3 ポスコの活用例

ポスコの具体的な活動の例として、バンダアチェ市デアグルンパン村(以下D村)の例を見てみたい⁽⁴⁾。

D村は海岸に近い住宅地で、約1300人の住民のうち村長を含む約1000人が津波で亡くなった。津波前には、住民の約4割が漁業、約3割が自営業、約1割が養殖業、残りの一部が公務員だった。漁民の多くは自分の船に乗って操業するが、船は所有するが自分では乗らずに他人を乗せて操業させる人もいた。自営業とは、菓子作り、刺繍、印刷、結婚式の装飾品作り、売店経営などを指す。被災前の経済状況は、上流層が40%、中流層が50%、貧困層が8%だった。

生き残ったD村の住民は、バンダアチェ市周辺の4箇所の避難所に収容された。バンダアチェ市を出てアチェ州内の他県にある親戚の家に避難する人もいた。津波により村の建物はすべて流されており、電気、ガス、水道も通じなくなっていたため、津波直後には誰も村に住んでいなかった。

住民は支援団体が被災地をまわって置いていく救

援物資を確保するために、D村よりも内陸に位置し、津波被害を受けなかったために支援団体の拠点となっていたクタパン地区にD村のポスコを設置した。国立イスラム大学の学生が村の被災者のデータ収集を行い、そのデータに基づいて救援物資の調達や分配を行った。村長は津波で亡くなったため、残った住民が2005年2月にポスコに集まって新しい村長を選び、郡長に報告した。

遺体回収がほぼ終わって避難所で生活が落ち着くと、再建に向けてポスコを村に移すことにした。村はまだ人が住める状況ではなかったが、D村は建物が津波ですべて流された地域にあり、バンダアチェの津波被害を象徴する港やモスクからも近いので、支援対象を探す支援団体が突然訪れて支援物資を置いていくことがあり、ポスコがあると支援が期待できるという事情があった。より重要な理由としては、行政の支援は行政単位ごとに行われたため、行政からの支援の受け皿として村にポスコを置かなければならないという判断があった。

2005年3月に村内にポスコを設置して、村長を通じて郡長にポスコ設置を報告した。ポスコでは、NGOの助言を受けて、支援物資の配給方法や住宅再建などについて相談して決めていった。元村長の息子で公共事業局に勤務していた住民が日中はポスコに入り、物資の配給を担当した。

支援団体が訪れると、村長が管理する被災者データを示して支援物資を受け取り、一人あたりあるいは一世帯あたりの配分を決めた。被災者は村の外に分散して避難していたため、ラジオ放送でD村住民への救援物資を預かっていると放送してもらい、村のポスコに取りに来てもらった。

住居の再建には2005年5月頃から取り組むようになった。土地の権利は、もとの所有者がすべて亡くなっていても、相続人がいる限りはその人の土地として扱うことを合意した。村の地割り図は米国の学生ボランティアの協力を得て作成し、これに村民が署名した。住居を必要とする村民のリストを作って優先順位を決めた。住居再建を行う支援団体ごとにリストから村民を割り当て、複数の支援団体をあわせて全体に必要な住宅数を満たした。

4. 新しい価値や規範と社会の変化

前節までは、インド洋津波の最大の被災地であるアチェ州について、津波被災と人道支援を通じた社会の変容と対応について見てきた。インド洋津波の被害はアチェ州および隣接する北スマトラ州のニア

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
ス県に集中し、インドネシアの他の地域はほとんど被害を受けなかった。しかし、政治経済の中心である首都ジャカルタから遠く離れた一地方を襲った津波災害だったにもかかわらず、インド洋津波はインドネシア社会全体に大きな影響を与えた。

アチェの津波被災に対する「インドネシアが泣いている」というスローガンに象徴されるように、アチェの災害はインドネシアの国民的災害として認識された。アチェの人々は外部からの侵入者に対して躊躇なく戦う「狂信的」な人々でインドネシアを壊そうとする厄介者という見方から、同じインドネシアの同胞としてアチェの人びとと悼みを共有すべき存在であるとの見方への変化は、その一例である。

本節では、インドネシア社会によるインド洋津波への対応の意義について考えてみたい。これらはいずれも直接的にはアチェへの対応であるが、インドネシアに歴史的意義のある新たな制度や枠組みをもたらすものであり、津波の被害を直接受けていない地域も含めて、被災国としてのインドネシア全体に関わる変化として重要である。

4.1 レラワン文化

2005年はインドネシアにとって「ボランティア元年」となった。インド洋津波の緊急対応時には、インドネシア語で「レラワン」と呼ばれるボランティアがインドネシアの国内各地からアチェに集まり、救援や遺体収容などの重労働を担い、復興段階では住宅再建や生業支援などを行った。州や県・市の地方政府から派遣されたレラワンもいれば、企業や学校・病院から派遣されたレラワンもいた。レラワンは数人でチームを組み、背中や胸に派遣元組織の名前が記されたお揃いのジャケットを着て、遠くからでも災害ボランティアであることが分かるようにしていた。

インド洋津波以来、インドネシアで大規模災害が発生すると全国からレラワンが被災地に集まり、救援や復興支援の活動を行うようになった。個人で被災地入りしてボランティア活動を行うのではなく、所属組織から派遣されて組織の名前を背負ってボランティア活動を行うところに特徴がある。個人の自発的な善意に基づくボランティア活動は、数が多すぎたり少なすぎたりするという問題が避けられない。インドネシアでは、インド洋津波以降、災害が発生すると自治体や民間企業がボランティアのチームを派遣することで、災害時に最低限のボランティアを現場に配置するという社会風土が生まれている。

かつてのインドネシアでは、国民一人一人が動員

されると言えば、インドネシア独立戦争のような政治運動への動員だった。自然災害の被災地にボランティアとして赴くという行為が社会現象になったことは、インドネシアの市民社会における新たな相互協力の可能性を示唆している。

4.2 復興再建庁

アチェの復興過程では、アチェ・ニマス復興再建庁（BRR）が大統領直轄の時限的な行政機関として設置され、一定の成果を上げた。広域災害によって地方行政が機能不全に陥ったとき、被災地に復興再建庁を置くことで、省庁間の縦割り行政の壁を越えて迅速に対応することができた。

復興再建庁は調整機関であり、アチェで行われた復興支援事業のうち復興再建庁の自己資金で行われたものはごく一部に過ぎず、復興再建庁の調整と監視のもとで実際にプロジェクトを実施したのは外国政府、国際機関、NGOだった。復興再建庁はこれらの機関の支援事業を指揮する権限を持たず、調整の役割を果たしただけだった。そのためもあり、復興再建庁は被災者や支援者の情報収集に特化し、支援者と被災者のマッチングを行い、支援事業の進捗状況を監視するという機敏さを備えていた。

災害は日常的な想定の外にある非常事態である。インドネシアでは、これまで非常事態に対しては伝統的に国軍が対応してきた。インド洋津波の復興過程では、一般の政府機関にはできない情報の集約や調整の権限を復興再建庁に与えた。国軍ではなく行政のリーダーシップのもとで非常事態に対応しえたことは、インドネシアの統治のあり方にとって有意義なものとなった。

4.3 災害対策基本法

インドネシアでは2007年に災害対策基本法が制定された。基本法の特徴の1つは災害の定義にある。社会の惨禍にはさまざまなものがあり、自然災害はその一つに過ぎない。基本法では、自然現象に由来する自然災害に加え、交通機関の事故やエネルギーに関する事故のように技術的の進展によってもたらされた技術災害、そしてテロや騒乱などのように人間社会によってもたらされる社会災害も災害として想定されている。

日本語の発想ではそれぞれ「災害」、「事故」、「事件」と呼ばれて別に扱われるものを「災害」と1つにまとめて捉える発想は、ものごとをなるべく切り分けて捉え、対応しようとする発想とは反対の方向を向いている。災害は複合的な問題であり、それを分野別に切り分けて対応することも大切だが、分

日本災害復興学会論文集 No.15(Special Issue), 2020.9
野ごとに担当者を決めて対応を完結させようとする、他の分野にしわ寄せが行くことになりかねない。社会の問題は重なり合って起こるため、自然災害が起こったときにそれを他の問題から切り離して自然災害だけに対応しようとするのは、社会が抱えている問題の解決には近づかないという経験的な知見を反映している。

これと関連して、基本法の興味深い特徴は、災害発生時に他地域や外国からの支援があることを明確に意識して災害対応の仕組みが作られていることである。自立とは、他人から切り離して何でも自分一人で行えるようにすることではなく、互いに頼り合い助け合うことであるという考え方が反映されている。

4.4 復興事業を通じてもたらされた価値や規範

地元社会の、とりわけ若い世代には、津波被災を契機に外部からもたらされた新しい価値観や知識を積極的に取り入れ、それによって新しい社会を作ろうとすることで津波被災からの復興を図ろうとしている姿が見られる。

世界中から訪れた支援者は、それぞれが思い描く理想の社会像にもとづき支援計画を立案し、アチェの被災地に適用しようとした。ある支援団体は、アチェの学校では一般的な教壇をあえて作らないことで、教師と生徒が対等の立場で学び合うというコンセプトの学校再建を行った。別の支援団体は、復興住宅に可燃ごみ、不燃ごみ、放射性廃棄物の3つに分別するゴミ箱を設置し、ごみの分別に力を入れた。このように、アチェで一般的でなかった先進的なアイデアが世界中から持ち込まれ、アチェの復興プロジェクトは「実験場」のような側面を持った。

アチェの人びとは復興プロジェクトに参加することで新しいアイデアに触れ、自分たちのものにしていった。若者たちは外国の支援団体に現地スタッフとして雇われ、外国の支援者と被災者の仲介役となった。支援事業を横から見守る中で、プロジェクトを遂行するために必要な外部への説明責任や透明性や情報共有の重要性を学んだ。

津波被災時にまだ幼かった世代についても同様である。津波被災から7年目を迎えた頃から、復興事業を通じて育成された若者の社会における活躍が目立つようになった。彼らの多くは、津波被災時は幼い子供で、津波で両親や親戚を失って遠方の親戚や知人に引き取られ、離れ離れになった家族・親戚や友人のことを考え、周囲の人に感謝しながら中学・高校で勉強して、高校卒業後はその経験をもとに進路

を選択している。大学に進学し、アチェの国立シアクララ大学に新設された防災学研究科へ進学し、防災の専門家になることを希望する人もいる。

5. 結び

本稿では、2004年のインド洋津波の被災地であるインドネシアのアチェ州を事例として、地域社会の文化と文脈を踏まえて災害対応と復興過程について考えてみた。

災害は社会が潜在的に抱える課題を露呈するため、災害への対応は、被災前の状態に戻すのではなく、社会が潜在的に抱える課題への対応も同時に進められる必要がある。津波被災を契機に30年に及ぶ内戦が終結したアチェは、それが最もわかりやすい形で表れた事例である。

災害対応と復興の過程では、外部からの支援者が国際的な標準に従った支援事業を進めようとし、そのことが結果として被災者をもとの行政区分に固定する働きを持つ。これに対し、もとより住居や生業の形態を柔軟に変えることで変化に対応してきたアチェの被災者たちは、自発的な連絡窓口であるポスコを作り、ポスコ同士を柔軟に連絡させることで、固定する支援者と動く被災者を結び付けて対応してきた。国際的な人道支援の基準に照らしてみると逸脱あるいは障害に見えるかもしれないが、そこには地域社会の事情に即した創造的な災害対応がある。

インド洋津波はまた、直接の被災地となったアチェだけでなく、直接の被害を受けなかった地域を含めてインドネシア社会全体に影響を及ぼした。レラワンと呼ばれるボランティア文化が生まれ、復興再建庁を通じて支援事業が進められ、災害対策基本法が制定された。これらはいずれも諸外国におけるボランティア、復興庁、災害対策法と異なる部分があるが、そこにはインドネシアの歴史と文化の蓄積を踏まえた災害対応の考え方が反映されている。

世界の国や地域にはそれぞれの歴史や文化があり、それぞれ異なる課題に対応しながら社会を営んでいる。災害は社会が潜在的に抱える課題を露呈するため、災害の種類は同じでも国や地域によって被害の生じ方は異なり、したがって必要な対応も異なる。復興について考えるには、統一的な概念を作り上げようとする前に、意識的になされているものと無意識のうちになされているものを含め、それぞれの社会が災害にどのように対応しているかを地域の文脈に照らして理解することを積み重ねていくことが必要だろう。

補注

- (1) 災害への対応を文化や社会の変容という視点から捉える先駆的な研究に1991年フィリピン・ピナトゥボ大噴火による先住民社会の変容を扱った清水の研究¹²⁾がある。
- (2) インド洋沿岸の14か国で死者・行方不明者は22万人に登った。国別で被害が最も大きかったのはインドネシアで、なかでも震源に最も近かったアチェ州では死者・行方不明者は約17万3000人、住居を失った避難民は約44万人、被害総額は45億米ドルに上った。
- (3) 2005年1月に各国・国際機関の支援表明額は50億1500万米ドルに達し、被災直後に現地入りした外国の援助団体数は380に上った。2005年4月にアチェでの人道支援事業活動を登録した各国政府機関・民間団体は535だった。
- (4) 赤十字・赤新月社と人道支援団体が1998年に難民や被災者に対する人道支援の最低基準として定めたもので、スフィア基準と通称される。

参考文献

- 1) ギル, トム (他編) (2013), 東日本大震災の人類学—津波、原発事故と被災者たちの「その後」, 人文書院.
- 2) 内尾太一 (2018), 復興と尊厳—震災後を生きる南三陸町の軌跡, 東京大学出版会.
- 3) 矢守克也 (2009), 防災人間科学, 東京大学出版会.
- 4) 山本博之 (2014), 復興の文化空間額—ビッグデータと人道支援の時代, 京都大学学術出版会.
- 5) 西芳実 (2014), 災害復興で内戦を乗り越える—スマトラ島沖地震・津波とアチェ紛争, 京都大学学術出版会.
- 6) 牧紀男/山本博之 (編著) (2015), 国際協力と防災—つくる・よりそう・きたえる, 京都大学学術出版会.
- 7) 川喜田敦子/西芳実 (編著) (2016), 歴史としてのレジリエンス—戦争・独立・災害, 京都大学学術出版会.
- 8) 清水展/木村周平 (編著) (2015), 新しい人間、新しい社会—復興の物語を再創造する, 京都大学学術出版会.
- 9) Reid, Anthony 1975. Indonesian National Revolution, 1945-1950. Longman.
- 10) Siegel, James 1969. The Rope of God. University of California Press.
- 11) Nazaruddin Sjamsuddin. 1985. The Republican Revolt: A Study of Achenese Rebellion. ISEAS.
- 12) 清水展 (2003), 噴火のこだま—ピナトゥボ・アエタの被災と新生をめぐる文化・開発・NGO, 九州大学出版会.