みんぱくリポジトリ
国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnolo

災害と現場性：支援を被災地で脈絡化する

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-11-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 林, 勲男 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/00009078

［1］災害と現場性
――支援を被災地で脈絡化する

林　勲男



はやし・いさお　災害と社会・文化のかかわりについて、社会人類学の視点から関心をもち、おもに太平洋地域と東南アジアに頻繁に足を運んでいる。ここ数年は、日本国内でも復興や防災活動に参加しながらフィールドワークをおこなっている。現在は、災害に対する社会の脆弱性の変化と対応を研究テーマとしている。

災害ボランティアと被災地

被災地支援体制の発展

阪神淡路大震災が発生した一九九五年は、日本における「ボランティア元年」とも呼ばれています。全国各地から三ヵ月間に延べ一一七万人ものボランティアが被災地に駆けつけました。なかでも注目されたのが、一〇代、二〇代の多くの若者たちが組織・団体に所属せずに、被災地でのボランティア活動をおこなったことです。このことは同時に、外部からやってきたボランティアを被災地のニーズに合わせて効果的に配置していく、いわ

ゆるコーディネーションの必要性が強く認識される契機ともなったわけです。

二年後の一九九七年一月、ロシア船籍のナホトカ号が日本海で重油流出事故を起こした際、四ヵ月間に約二八万人のボランティアが、柄杓や竹べらなどで重油回収作業にあたりました。このとき、阪神淡路大震災で活躍したボランティア団体が、ボランティアセンターの立ち上げ、運営などについて地元市町村や団体を支援しました。

近年では、震災の教訓を活かし、「災害に備える」という共通の目的意識をもって、自治体の枠を越え、ボランティア組織・団体がネットワークをつくりあげる動きが各地でみられるようになってきました。[*1] それは、災害の発生に備えて、普段の活動から「緩やかな関係」を築いておくことを目標としています。地元地域でまちづくりや福祉活動を行ってきた団体で、災害を契機としてネットワークに参画し、活動の範囲と内容を拡大してきたというケースも多くあります。[*2]

国際的な展開

こうした災害支援のNGO・NPOやそのネットワークのなかには、活動を海外にまで拡大していったものも少なくありません。また、阪神淡路大震災以前から、発展途上国で農村開発やストリート・チルドレンへの支援活動をおこないながら、災害時の支援活動を実施している団体もあります。

災害ボランティアの活動が、国内ではネットワーク化の拡充と法や制度の整備によって、定着してきていると述べましたが、課題がすべて解決されたということではありません。

新潟県中越地震被災地では、善意が受け入れてもらえないことにボランティアたちが戸惑うという状況が発生しました。海外を含めた外部との交流の歴史が長い神戸などの阪神間の都市部と比べ、被災地となった中越地方

の地域コミュニティの持つ濃密な人間関係を、外部の人間に対する閉鎖性ととらえたボランティアが少なくなかったようです。

しかし、ボランティアは時間の経過とともに変化していく被災者のニーズに適切に対応する活動を展開し、その活動を通じて被災者とボランティアとの間に信頼関係を築いていきました。とくに人口の高齢化や過疎化という深刻な問題を抱える山間地の地域コミュニティにとって、外部との新たな関係性を構築することは、コミュニティの存続・発展の可能性を高めるものとして、現在は地域の将来像を見据えた復興を、住民とボランティアそして行政がともに取り組むという、新たな展開を見せています（たとえば、中越復興市民会議の活動。http://www.cf-networkjp/）。

中越地震でボランティアたちが当初感じた戸惑いは、まさに「異文化」との接触によるものです。日本という同じ国内でありながらも、こうした社会や文化、すなわち「現地の理解」こそが、支援する側にとって不可欠であると考えます。「現地の理解」には、支援がその受け手にいかにとらえられているかの把握も含みます。それが、海外での活動となれば、対象社会を理解した上での適切な支援をおこなうには、さらに多くの困難がともないます。

現地を理解すること

アイタペ津波災害

一九九八年七月一七日に、のちに「アイタペ津波災害」と呼ばれる災害がパプアニューギニアの北海岸で発生すると、私に被災地調査の依頼がきました。この災害では、同国のサンダウン州アイタペ近く、約五〇キロ

メートル沖の海底を震源とするマグニチュード七・一の地震に誘発された津波が沿岸の集落を襲い、死者数は二二〇〇人を越え、約一万人が住宅を失いました。局所的には波高が一五メートル、被害域は沿岸三〇キロメートル、内陸へ一・五キロメートルの範囲に及びました。

調査の目的は、インフラがほとんど整備されていない地域で発生した自然災害によって、社会はいかなる被害を受け、そして人びとは災害からどのように生活を再建していくのか、すなわち災害に対する社会の脆弱性と回復力を把握することでした。[*3]

被災地に初めて入ったのは、翌年の三月でした。このときまでには、救援物資の配給はすでに終了し、避難所は閉鎖されていました。沿岸集落の被災者たちは、内陸に新たな集落を建設し、小学校校舎や医療施設、道路などの建設工事が進行中でした。私がまず注目したのは、この八ヵ月間におこなわれた支援事業の実態でした。

パプアニューギニアは多文化・多言語国家です。七〇〇から八〇〇の言語が使用されているといわれています。アイタペ津波災害被災地には、約一万二〇〇〇人が、四つの村に暮らしており、そのうちのひとつには、一九世紀中ごろに西方の現インドネシア領から移住し、定住した言語集団の子孫が住んでいます。彼らは、他の村の住民とは異なる言語を話す人びとです。移民の子孫のため、内陸には所有地がなく、彼らの避難所は別の村の所有地内に設置されました。しかしほどなくし、両者の対立は次第に表面化してきました。これ以外にも、沿岸部から内陸に避難した人びとと、内陸の既存の集落との間に対立が生じたケースもありました。沿岸部と内陸部の集落間では、過去にも土地をめぐる対立が、ときには武力をともなうものにまで発展したこともあったそうです。

パプアニューギニアでは国土の九七パーセントが慣習的土地所有で、所有権は個人ではなく、集団にあります。さらには、その所有権や土地の境界や所有集団の成員は決して固定的なものではなく、ほとんどの場合、記

録された文字資料もないため、天然資源開発などの際に、ロイヤリティや補償金の支払いをめぐって、複雑な緊張感を生み、武力紛争にまで発展することも珍しくありません（樋谷　一九九九、林　一九九九）。

アイタペ津波災害でも、沿岸部と内陸部の集落間で土地をめぐる対立が生じたと書きましたが、土地の所有権をもつのは集落の住民すべてではなく、そのなかの特定の氏族集団（クラン）です。そのため、新しい集落の建設がはじまってからも、同じ集落からの避難者でありながらも、土地を所有する氏族とそれ以外の住民との間に、畑の開墾や河川の使用をめぐる対立が生じたケースもあります。

西方からの移民の子孫が暮らす村は、内陸には土地をもたないため、別集団の土地を政府が借り上げ、そこに新たな村の建設を始めました。しかし、ある支援組織が掘った井戸の使用をめぐって、土地所有者との間に対立が生じ、井戸にはゴミが投棄されて使用不能になってしまったり、水を汲み上げるポンプが壊されてしまったりしたのです。新たに建設された集落には、井戸だけでなく天水用のタンクと集水設備が別の支援組織によって提供されました。しかしこれも、各集落の人口調査をせずに分配したため、人口の多い集落では不公平感を生む結果となってしまいました。さらには、支援組織・団体間に調整が図られず、「それぞれが自己満足のための支援をおこない、その活動を写真やビデオに撮って帰っていった」との批判も、被災者から聞きました（林　二〇〇四）。

支援競争

自然災害ではありませんが、別の例をみてみましょう。アフガニスタンでは二〇〇二年、タリバン崩壊後、三〇〇を越える国際NGO、七〇〇人近くの国連外国人スタッフ、数十ヵ国の大使館がカブールに居を構えました。その結果、家賃が高騰し、タリバン時代を通じて、カブールのストリート・チルドレンのための短期保護施

設を運営してきた地元ＮＧＯが、施設の閉鎖に追いこまれたケースも生じました。

国際ＮＧＯや各国大使館などは、有能なアフガン人の雇用をめぐって競争しました。二〇〇二年の秋、カブールの地元新聞に掲載された求人広告では、米国大使館の運転手に月給五〇〇米ドルが提示されていました。かたや、政府の診療所で働く医師の給料は約四五ドルであったそうです。国際援助機関の職員が桁外れに高い給料を得ているのに対して、国の公共機関の職員には生活に必要な賃金さえ支払われておらず、「国内の能力再構築」という目標の達成が脅かされていました（Walter 2003: 98–100）。

アフガニスタンで起こった問題の多くは、ボスニア、東ティモール、コソボなど世界から注目を集めた事例から当然予想できたことです。しかし、またしても失敗したといわざるをえません。

アフガニスタンのケースは、紛争後、国家の再建と地域の復興、人びとの平和な暮らしを支援するために国際ＮＧＯや国際機関などが一挙に流入したことにより、「自立復興を支援する」ことを謳いながら、自立そのものに支障を与えた例です。

紛争と自然災害では状況は異なりますが、復興支援ではさらにいくつかの問題を共有しているようです。

被災地支援組織が、現地のＮＧＯなどをカウンターパートとして活動することは、これまでも多くおこなわれてきました。自分たちの活動を成功させるために優れたカウンターパートを求めて、国際ＮＧＯなどの支援組織間で一種の競争が繰り広げられることもあります。現地の団体・組織をめぐってだけでなく、有能な個人の現地雇用をめぐっても同様です。自らの活動が現地社会の復興に逆方向の影響力をもってしまうこともあるという例です。

パートナーシップ

復興における支援

NGOはその支援者(ドナー)の期待に応え、他のNGOや行政・国際機関などとの連携を図りながらも、そこに埋没することなく、みずからの活動の意義を主張し、実績をつくることを求められます。重要なのは、その実績づくりを、より広い視野に立った復興戦略のなかに位置づける努力です。自分たちの援助の限界を明らかにし、別の補完的な使命を持つ他の組織の活動と調整＝コーディネートすることです。援助組織・機関同士のパートナーシップを築き、さらにそうした関係が拡大していけばネットワークとなっていきます。これこそ日本国内で、多くの災害ボランティアが、これまでの活動を通じて育んできたものです。

被災地への支援は、基本的なニーズを満たす(たとえば食料配布、医療提供)と同時に、将来の災害に対する脆弱性を低減し、災害への対応能力をつけることにも向けられなければなりません。いわゆる目に見える支援から、成果が定かではない長期的な能力向上のプロセスに関わることになるわけです。国際機関やNGOは、地域組織やコミュニティとの「パートナーシップ」を強調します。被災地支援では、長期的な、復興支援や防災力の向上を目的とした支援において、パートナーシップが重要視されています。もちろん地域組織や、コミュニティとのパートナーシップも大切ですが、無視してならないのは、支援組織間のパートナーシップと、事業活動のコーディネーションです。

持続的なコミュニティ・ベースの防災

国連・地域開発センターは、二〇〇二年から「持続的なコミュニティ・ベースの防災」という三年間のプロジェクトを実施しました。これは、災害発生後の緊急支援や復旧・復興援助に頼る災害対策というのではなく、コミュニティが計画の策定、脆弱性の査定、被害の低減対策を、コミュニティをベースとして、他の開発事業との連携を図りながら実施するというものです。二〇〇一年一月に発生したインド西部地震後、インドと日本の複数の機関の協力で、レンガ積み職人とコミュニティ住民を対象として、地域の伝統と文化に着目しながら、住宅の耐震性を向上させる技術トレーニングで、地方行政、NGO、国際機関などの間に協力と相互理解を生み出したものがあります。その成功事例を踏まえて、サイクロンの常襲地域であるインドとフィリピン、地震災害地域としてインドネシアとネパール、そして洪水災害地域としてバングラデシュとカンボジアを選定し、それぞれの国でコミュニティ・ベースの防災プロジェクトをおこなっている団体組織をカウンターパートとして実施しました(Disaster Management Planning Hyogo Office, UNCRD 2003, 2004a, 2004b)。

パートナーシップの対等性

「パートナーシップ」があるといっても、そのことで地域NGOや住民の能力が把握できたり、その能力を伸ばすことができるわけではありません。

活動のための資源バランスが国際機関や外国の組織に過度に重点が置かれると、パートナーシップの対等性は失われてしまいます。多くの場合、外国の機関が設計した支援プロジェクトをより効率的に実施するために、地域における能力の向上が利用され、政府・非政府の別にかかわらず、地域組織やコミュニティは、特定のゴール

に到達するための道具となってしまいがちです。あるいは、すでにプロジェクトを実施している組織・団体をカウンターパートとした場合、えてしてプロジェクトの成功事例をつくることに熱心で、失敗事例の報告やその検証はなおざりにされるか、悪くすると封印、隠蔽されることもないとはいえません。

また、より多くの資源を持つ側はパートナーとの関係を対等と思っていても、地域のパートナーは違った見方をしていることもあります。一九九一年から九二年にかけカナダのNGOがおこなった南アフリカの洪水災害の復旧・復興プロジェクトの成果についての調査によると、モザンビーク、ナミビア、ジンバブエの地元NGO職員たちは、カナダのNGOをパートナーというよりもドナーと見なしていたことが明らかとなりました。カナダのこのNGOはプロジェクトを開始するにあたっていろいろと指示を出し、次に現れたのは活動評価のときだけであったそうです。これではパートナーとは呼べず、地元NGOは不満をあらわにしたということです(Walter 2003: 51-52)。

過去の経験から何を学ぶか

二〇〇四年一二月二六日、スマトラ島北西部沖合いを震源とする巨大地震は、インド洋沿岸のほぼ全域に甚大な被害をもたらしました。それは、人的、経済的、環境的被害の大きさだけでなく、災害後の世界規模の救援・救助活動や、現在も続く生活再建・復興支援活動、さらには巨大自然災害に対する新たな防災の取り組みを突き動かしたという点でも、人類史の一頁に記録されていくことでしょう。

インド洋地震津波災害の被災地のほとんどは、開発途上にある地域です。開発事業、政治的・宗教的対立構造、潜在する多様なリスク、貧困問題など長期的取り組みが必要な問題に対しても、この災害は大きな影響力を

与えました。その影響力は災害そのものからだけでなく、災害後の救援・支援活動からも受けています。

二〇〇六年一二月に、国連人間居住計画(UN-HABITAT)とバンダアチェにあるシアクアラ大学が、ある調査をまとめました。それは、四〇の機関・組織によってインドネシア・アチェ州の一六一ヵ所で実施された、被災地に供給された住宅の質に関するものです。それによると、二〇〇六年一一月末までに完成した五万戸のうち五〇〇〇戸は再建が必要であり、さらに七五〇〇戸に関しては再調査が必要との結論にいたったそうです。そのほとんどは、二〇〇六年七月以前に建設された住宅です。これは、長期的な土地利用計画よりも、住宅供給、しかも質よりも供給数が優先された結果です。アチェ州では、住宅喪失者五〇万人のために一二万戸が必要と政府住宅局は推計したにもかかわらず、数の達成にもほど遠いだけでなく、完成した住宅が劣悪であったり、多様な住民生活を考慮せずに、供給住宅一戸あたりの予算額と面積を決めた画一化されたものであったため、入居者がないという状況も生んでしまっています。被災者への住宅供給やコミュニティ移転事業については、これまでの世界各地の被災地でも問題視されてきたにもかかわらず、参入した数多くの支援団体・組織のコーディネーションの不備もあって、過去の経験が生かされていない状況なのです。

支援組織・団体を調整するシステムが必要であることは、これまでの多くの被災地で叫ばれてきました。しかし同じ状況が繰り返されているのが現実です。支援を待つ人びとのニーズに応えることはもちろん必要ですが、同時に、支援活動そのものがいかなる影響を被災者に、社会に与えるのかを考えていくことが、過去の支援活動の検証とともに、今、求められています。

◉注——

＊1　ボランティア活動に関する法整備についてみると、一九九五年の七月に「防災基本計画」が改定され、「防災ボランティア活動の環境整備」と「ボランティアの受入れ」に関する項目が新たに設けられました。また、この年の一二月には、「災害対策基本法」が改正され、その第八条に、国および地方公共団体は、「ボランティアによる防災活動の環境の整備に関する事項」の実施に努めなければならないことが明確に規定されました。そして、一九九八年の「特定非営利活動促進法」（通称NPO法）の成立によって、制度的にも災害時のボランティアは定着してきたといえます。

＊2　災害に特化した全国レベルのネットワークとしては、「震災がつなぐ全国ネットワーク」（「阪神・淡路大震災地元NGO救援連絡会議」の一分科会を母体として一九九七年に設立された全国ネットワーク）や「全国災害救援ネットワーク（Jネット）」などがあります。さらには、全国ネットワークどうしが結びつく動きも生まれています。「震災がつなぐ全国ネットワーク」「Jネット」「東京災害ボランティアネットワーク」は、二〇〇〇年に長崎県島原市で開催された「災害ボランティア全国大会」で、普段から緊密に情報を交換し、災害時に協力して救援活動にあたることを記した「島原宣言」を採択しました。

＊3　一九九九年から五年間にわたり、科学技術振興調整費による多国間型共同研究「アジア・太平洋地域に適した地震・津波災害軽減技術の開発とその体系化に関する研究」（略称：EqTAP）が開始され、私は研究協力者として参加しました。現地調査を七回実施し、二〇〇二年度と二〇〇三年度は、パプアニューギニア国立博物館との共同プロジェクトのかたちをとり、調査も共同で四回実施しました。二〇〇四年度からは、科学研究費補助金による「アジア・太平洋地域における自然災害への社会対応に関する民族誌的研究」の代表者となり、アイタペ津波被災地の調査を現在も継続しています。

◉参考文献——

槌谷智子　一九九九「石油開発と『伝統』の創造——パプアニューギニア・フォイ社会の『近代』との葛藤」杉島敬志編『土地所有の政治史——人類学的視点』風響社。

林勲男　一九九九「『生きられた空間』の所有——パプアニューギニアの熱帯雨林に生きる人びとと土地」杉島敬志編『土地所有の政治史——人類学的視点』風響社。

林勲男　二〇〇四「災害対応に見る脆弱性——一九九八年アイタペ津波災害からの復興支援と被災者」山本真鳥・須藤健一・吉

田巻而編『オセアニアの国家統合と地域主義』連携研究成果報告書六、地域研究企画交流センター。
Disaster Management Planning Hyogo Office, UNCRD
2003 Sustainability in Grass-Roots Initiatives: Focus on Community Based Disaster Management.
2004a A User、s Guide: Sustainable Community Based Disaster Management (CBDM) Practices in Asia.
2004b Defining the Past and Building the Future of Community Based Disaster Management.
Walter, Jonathan (ed.) 2003 World Disasters Report 2003: Focus on Ethics in Aid. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.