

## <投稿論文>

# インド洋津波災害における災害復興支援の有用性と課題 ～バンダ・アチェの事例より～

阪本 真由美・阪本 将英・河田 恵昭

### [Abstract]

Disaster is a social phenomenon caused by a natural hazard. In order to reduce disaster risks, it is essential to understand the social aspect of disaster. In this study we will try to clarify how social factors affected the disaster recovery process, and discuss whether international cooperation for disaster recovery was useful through a case study of Banda Aceh, a region heavily affected by the Indian Tsunami Disaster that occurred on December 26, 2004. Firstly, we will review the international cooperation mechanism for a disaster affected area in order to understand its character. Secondly we will analyze how pre-disaster socio-political condition affected the disaster recovery process. Thirdly, based on field surveys, especially from those in permanent housing, we will analyze how local people comprehend international cooperation and whether it was useful for disaster recovery. Based on these analyses finally we will try to clarify the usefulness and problems of international cooperation, and propose key requirements for future cooperation.

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
|                                  | 課題について   |
| I はじめに                           | 4 住民の意識調査に基づく支援の有用性について  |
| II 被災地に対する国際支援とその調整              | V 国際支援への提言～おわりに代えて～  |
| 1 定義                             |  |
| 2 被災地に対する国際支援メカニズム               |  |
| 3 インド洋津波災害における支援調整の課題            |  |
| III インド洋津波災害における被害概要とインドネシア政府の対応 | I はじめに   |
| 1 被害概要                           | 2004年12月26日にインド洋のスマトラ島北西沖を震源とするマグニチュード8.9の地震が発生した。地震による津波は、インドネシア、タイ、スリランカ、モルディブ等のインド洋沿岸地域を襲い、死者約24万人という最悪の被害をもたらした。被災地の状況はマスメディアなどにより世界中で報道された。 |
| 2 インドネシア政府の対応                    |  |
| IV バンダ・アチェの復興状況                  |  |
| 1 分析方法                           |  |
| 2 住宅建設支援と復興住宅の建設状況               |  |
| 3 復興住宅を事例とした援助の有効性と              |  |

災害からの復興には 70 億米ドルが必要と試算されたが、国際社会からはそれをはるかに上回る 140 億米ドルもの支援が集められた。<sup>(1)</sup>

本研究の主な目的は、この多額の国際支援が、実際のところ被災地の復興に有用であったのかどうかを検証することにある。具体的には、開発途上国の被災地に対する国際支援がどのように行われているのか、また、多額の支援が行われたことにより、災害復興が実現できたのかを実際の支援事例に基づき分析し、その結果を踏まえ開発途上国の災害復興の課題を明らかにするとともに国際支援に求められる要件を提案する。

自然災害は、津波、地震、台風などの自然外力（ハザード）が誘因となり、社会に影響を及ぼすことにより発生する。ハザードは自然現象である。仮に、津波が人の居住していない地域を襲ったとしてもそれを災害とはいわない。災害とは、津波が人の居住地域を襲うことにより、津波に加えて、津波により破壊された家屋、船舶、木材などが漂流物となり、構造物を破壊し、それにより大規模な人的・物的被害が発生することをいう。即ち、災害とは、ハザードと社会との相互作用により発生する社会現象なのである。したがって、災害リスクを軽減するためには、ハザードを解明することも重要であるが、それ以上にハザードと対峙する社会構造を明らかにし、社会に内在する災害脆弱性を把握し、それを減少させることが重要である。

災害リスクは、あらかじめ対策を実施することにより軽減することができる。2005 年 1 月に開催された国際連合（以下、国連）防災世界会議で採択された兵庫宣言<sup>(2)</sup>では、災害リスクを軽減するための政策を、優先政策とす

ることの重要性が宣言された。しかしながら、さまざまな開発課題を抱える開発途上国では、いつ起こるか分からない災害に対する対策は優先課題とはなり難い。したがって、これらの開発途上国で、大規模な災害が発生すると被害が大きくなる。災害に対する備えがない場合、独自の資源で対応することが難しく、被災者の救命・救急などの災害対応や、仮設住宅の建設、災害復興住宅の建設などの災害復旧・復興を国際支援に頼らざるを得ない。

本研究では、インド洋津波災害による被害が最も大きかったインドネシア国スマトラ島北端のナングロ・アチェ・ダルサラーム州（以下、アチェ）の州都バンダ・アチェ市（以下、バンダ・アチェ）を事例に、国際支援がどのように行われ、多額の支援が行われたことにより、災害復興が実現できているのかを分析する。

本研究の構成は以下の通りである。Ⅱでは、災害時の国際支援の概念を整理する。被災地に対する国際支援は、災害により被災地の行政機関が機能しない状況において、被災者の救済のために、迅速に行わなければならない。このため、通常の開発援助とは少し異なる支援システムとなっている。Ⅲでは、バンダ・アチェの被災前の社会状況が国際支援の受け入れやその後の復興政策にどのような影響を及ぼしたのかを考察する。Ⅳでは、現地調査をふまえ、国際支援が被災地の復興にどのように活用されたのか、また、支援が被災地の復興に有用であったのかを明らかにする。最後に、以上の分析を踏まえ、開発途上国の災害復興支援の課題を考察するとともに、国際支援の要件について若干の問題提起を行う。

## II 被災地に対する国際支援とその調整

### 1 定義

日本においては、災害リスクを軽減するための対策、即ち、防災事業の主体は、行政による支援(公助)、地域の相互支援(共助)、自分自身の努力(自助)とされている(林, 2003)。開発途上国において災害が発生すると、公助だけでは対応ができず、国際支援が求められることから、国際支援(外助)が主体に加わると考えられる。本研究でいう国際支援とは、国外から被災地や被災国に提供される支援のことを指す。国際支援は大きく、国際機関などによる多国間支援、政府機関による二国間支援、非政府組織(以下、NGO)や民間機関による民間支援に整理できる。支援は、人材派遣、物資・資金の提供等の形で支援国に提供される。これらの支援は、各支援者や支援組織(以下、支援機関)が直接被災地に対して支援を行う直接支援と、国連、被災国政府、被災国の NGO などの現地で活動する機関を通して間接的に被災地を支援する間接支援とに区分することができる。

被災地に対する国際支援は、災害発生直後の人命救助、負傷者の応急処置、被災者に対するテントや食料などの物資の供給などの応急対応に対する緊急支援と仮設住宅の建設、災害復興住宅の建設や破壊されたインフラの再建などの中長期的な復旧・復興に対する支援とに区分することができる。

このうち、復旧・復興については、日本では、1995年に発生した阪神淡路大震災からの復興経験を踏まえ、「災害復旧」が被災前の状況に社会を回復することを意味するのに対し、「災害復興」が、被災地域が被災前以上の活

力を取りもどすように地域を再興するとともに災害リスクを軽減した社会を構築することと、両者を区別している。<sup>(3)</sup> 開発途上国が、繰り返し同様のハザードによる被害を受けないようにするためには、被災後に災害リスクを軽減するという災害復興を実現することが重要となる。従って、本研究においては、災害復興を「被災地域の再興と災害リスクの軽減」と定義して議論を進めることにする。

### 2 被災地に対する国際支援メカニズム

災害の規模が大きい場合、開発途上国の資源では対応できなくなり国際支援が求められる。国連が1991年に採択した国連決議<sup>(4)</sup>によると、国際支援は原則として被災国の要請に基づくととなっている。さらに、要請に迅速に対応できるよう、災害時の国際支援調整機関として国連人道問題調整事務局(United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA)が設置されている。

災害が発生すると、OCHAは被災国からの支援要請を取りまとめ、国際社会に発信する。そして、OCHAの国連評価調整チーム(United Nations Disaster Assessment and Coordination Team: UNDAC)が、他の支援機関に先駆けて被災地に赴く。国連は、被災地の行政機関と連携して国連災害対応チーム(United Nations Operation Team: UNOT)を設置するとともに、緊急支援調整のために国連被災現場実行監理センター(On-Site Operations Coordination Center: OSOCC)を設置し、同じ地域で複数の機関が重複して活動を行わないよう被災地に入る支援機関の調整を行う(沖田, 2006)。OCHAによる支援は、災害により、被災地の行政機関が困難な状況

にあることを想定し、できる限り被災地の行政機関に負担を及ぼさないよう配慮されている。このため、日本の国際緊急援助隊を始め各国の緊急支援関係機関は、自己完結型の活動を展開しなければならない。また、災害発生時に迅速に対応できるように、平時から定期的に OCHA による研修に参加している。このように、被災地に対する国際支援は、災害により被災地の行政機関が機能しない状況において、被災者の救済のために、迅速に行わなければならないことから、通常の開発援助とは少し異なるメカニズムとなっている。

### 3 インド洋津波災害における支援調整の課題

前節で述べたように、緊急支援においては、OCHA を中心とした支援調整メカニズムが構築されているが、インド洋津波災害では、このメカニズムがうまく機能しなかった。

その理由としては、まず、被災情報や支援情報等の情報収集と情報共有が困難だった点が挙げられる。国連は、被災地で活動する機関が被災状況や支援情報を共有できるように人道支援情報センター (Humanitarian Information Center: HIC) を設置したものの、被災直後の電気や通信インフラが整わない状況において、効果的に機能させることができなかった (Volz, 2005)。また、支援機関間の活動調整を目的とした会合が、毎日のように開催されたが、実施される会合の数が多いことに加え、個々の会合の主催機関や実施目的が明らかでなかったため、次第に参加機関の数が減少した。支援調整は、支援に携わる機関が情報を提供することにより成立するものである。支援機関の主體的な関与なくして情報を収集することは難しく、支援調整が機能しなかった。

次に、OCHA による支援調整が、緊急支援を想定したものであった点が挙げられる。<sup>(5)</sup> 被災直後に、被災地を訪れた支援機関のなかには、仮設住宅の建設や、恒久住宅の建設、被災者のくらしむきの再建等といった復旧・復興支援を目的とした機関が多数あった。被災地の行政機関は、緊急支援への対応で精一杯であり、これらの支援の調整までは手がまわらなかった。被災地では 2005 年 4 月にインドネシア政府がアチェ・ニアス復旧・復興庁 (Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi: BRR) を設置するまでの間、調整が行われぬまま復興支援が実施されることになった。

最後に、過去に災害支援に携わった経験がない支援機関が、直接被災現場に赴いた点である。災害直後は、インフラが破壊され、交通手段、通信手段、支援物資の輸送手段、宿泊場所などを確保することが極めて困難な状況であるにもかかわらず、初めて被災地にて支援を行う機関はこれらの知見を持っていなかった。特に、次章にて触れるが、アチェは、津波災害前はインドネシア政府と内戦状況にあり、外国人の立ち入りが禁止されていた地域である。現地の情勢を把握していない支援機関が被災現場で活動を実施することは難しかった。さらに、これらの支援機関は前述の OCHA による支援調整メカニズムを認識しておらず、独自の判断で支援を展開したため、重複して支援事業が実施されることになった。

このように、被災地の行政機関が機能しない状況において、多数の支援機関が被災地に集まったことから、支援調整が大きな課題となった。前述の課題のうちのいくつかは、同じくインド洋津波災害で被災したタイへの支援に関する研究においても指摘されている

(佐藤, 2005)。また、2001年に発生したグジャラート地震の際に国際支援の受入調整で様々な困難に直面した経験を持つインドは、インド洋津波災害の際には国際支援の受け入れを表明しなかった(Inomata, 2005 ; IFRC, 2005)。

### Ⅲ インド洋津波災害における被害概要とインドネシア政府の対応

#### 1 被害概要

2004年12月26日にインド洋スマトラ島沖で発生した地震による津波は、地震発生から約30分後にバンダ・アチェを襲った。過去にこの地域を津波が襲ったのは1907年と100年近くも前であったことから、人々は津波に関する知識を持っていなかった。住民の話によると、日曜日の午前8時過ぎに、地震が発生した。海岸や街中に外出していた人は、地震が起こったことから自宅の様子が心配になり、慌てて帰宅した。ただし、津波を警戒して避難した人はいなかった。そして、混乱する市中を津波が襲った。津波は、建物や構造物を破壊しながら市街地を遡上し、沿岸部から約2キロの範囲の住宅や建物を一掃した。沿岸部の地域では第一波が襲来し、第一波が引く前に第一波より大きな第二波が襲来して、第一波とぶつかり、渦を巻き、住宅や人が巻き込まれた。

この津波によるバンダ・アチェの死者・行方不明者は71,474人(JICA, 2005)、人口の23%を失った。またアチェ全体でも、住民126,602人が死亡、93,638人が行方不明という悲惨な被害状況であった。<sup>(6)</sup>バンダ・アチェ市長が津波により行方不明になったのを始め、議会関

係者など行政機関の要職関係者が死亡・行方不明になった。当時、アチェの行政機関で働く公務員は78,855人いたとされるが、そのうち2,992人が死亡、2,274人が行方不明となった(BAPPENAS, 2005)。アチェ州政府、バンダ・アチェ市役所、区役所のいずれもが被災したことにより機能しなかった。県職員の話によると、被災翌日に役所に出向いたものの、事務所内部は一面水浸しで、コンピュータ、電話ともに使えず全く作業はできなかった。被災三日後に本省から支援要員が到着し、ともに屋外にフィールド・オフィスを設置して書類の識別や被災データ収集を行ったとのことであった。このように混乱し、被災地行政機関は災害対応に追われた。

#### 2 インドネシア政府の対応

津波発生直後にスリランカやタイの被災状況がメディアなどで報道され、直ちに国際支援が行われたのに対し、震源に近いアチェの被災状況はなかなか明らかにならなかった。

インドネシア政府は、26日の津波発生直後から、被災地の状況把握を試みたが、通信情報網が断絶されており、被災地の行政機関と連絡を取ることができなかった。そのため、直ちに、赤十字を始め政府関係者が被災地に派遣され、26日夜には、ユドヨノ大統領により、津波災害が国家災害と宣言された(IFRC, 2005)。バンダ・アチェのテレビ局が津波発生時の状況を映したビデオをジャカルタに向かう知人に託したことから、27日の朝になり、初めて被災地の状況がテレビで報道された(IFRC, 2005)。政府は、被災地に政府関係者を派遣し災害対応にあたった。インドネシア政府が正式に国際支援を要請したのは、津波か

ら2日が経過した12月28日のことであった。

災害直後に国際支援が要請されなかった理由に、アチェでは、インドネシア分離独立を求める自由アチェ運動(Gerakan Aceh Merdeka: GAM)とインドネシア政府が長年に渡り内戦状況にあったという実情が挙げられる。アチェへの外国人の立ち入りが制限されていたため、<sup>(7)</sup> 国際支援要請を出すことは、外国人の立入制限の解除や通関手続きの免除などの一連の行政手続きを必要とした。

インドネシア政府が、国際社会に正式な支援要請を出さなかったにも関わらず、被災直後より、インドネシアには国際支援が集まった。これらの支援は国際支援要請が出されるまでの間、首都ジャカルタで止められていた。インドネシア政府は、28日に正式要請を出した後も、被災地が混乱状況にあることから極力資金による支援を要請した(IFRC, 2005)。

インドネシア政府から正式な支援要請が出されると、被災地に続々と支援が集まった。被災後1ヶ月が経過した時点で200以上の支援機関が被災地で活動していた。国連は、UNOTやOSOCCを設置して調整を試みたものの、前述の通り、国連による支援調整は機能しなかった。

被災地の復旧・復興に携わる関係者が共通の目標の下で復興に取り組むために、インドネシア政府は、2005年4月にアチェ・ニアス復旧・復興計画(以下、復興計画)を策定した。復興計画の策定作業は、2005年3月28日にニアス島で地震および津波災害が発生し、ニアス島の復旧・復興計画も含めるよう改編されたことにより遅れた。

復興計画では、災害復旧・復興を「災害対応期(2005年1月～2005年3月)」「復旧期

(2005年4月～2006年12月)」「復興期(2006年7月～2009年12月)」の3段階に区分した。その内容は、被災前の社会情勢に配慮して、普遍性、インドネシアの価値、アチェの価値、イスラムの価値という4つの価値観に配慮されたものとなっていた(BAPPENAS, 2005)。さらに、同計画では、具体的な政策課題として、住宅再建、インフラ再建、中小企業の復興等の課題が掲げられた。

また、国際支援の透明性を確保しつつ復興計画を実現しようと、国際支援の調整と復興計画の進捗管理を行うためにBRRを復興期終了、即ち2009年12月までという時限にて設置した。BRRは独立省庁であり、迅速に復興を進めるために、BRR長官は中央省庁の大臣と同様の人事権、予算請求権を有している。これは、被災地における他の行政機関の権限をはるかに越える権限である。

このように、災害復旧・復興のために、新たに中央政府レベルの官庁が設置された背景には、アチェがインドネシア政府と内戦状態であったことや、巨額な国際支援の扱いが慎重を極めたことが挙げられる。なお、インドネシア政府とGAMとの間で、災害を機に一時的停戦が宣言され、2005年8月15日に和平協定が調印された。2006年7月11日に、新アチェ自治法が採択され、イスラム法が復活した。2006年12月に行われたアチェ州知事選では、元GAMの知事が選出された。

現在は、BRRの下で復興が進められているが、復興事業、例えば、都市計画の策定、住宅の再建、被災者の生活再建支援などは、本来であればアチェ州政府やバンダ・アチェ市役所等の被災地行政機関が行うべき業務である。BRRがこれらの事業を被災地行政機関に

代わって実施したことから、被災地行政機関の能力強化が図れなくなった。このため、BRRは、当初の予定を1年早め2008年12月に解体される予定であるが、BRR解体後に現在実施している事業をどのように被災地行政機関に継承していくのかという具体的な方針は未だ定まっていない。

また、BRRにおいては、支援機関とも協議できるようにと英語が堪能で優秀な職員が揃えられた。このため、BRR職員の多くは、バンダ・アチェ以外の地域から地元住民の数十倍もの賃金で雇用されており、部外者が復興を進めているとの住民の不満が高まっている。

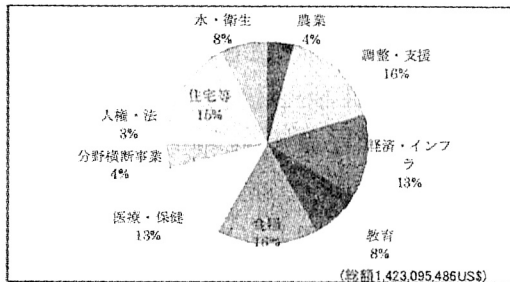


図1 インド洋津波災害復興資金のセクター別支出状況

出所：OCHAのデータより著者作成

図1は、インド洋津波災害の災害復興に要する資金を農業、経済・インフラ復興、家屋の復興などのセクター別に示したものである。最大規模の16% (2.3億米ドル相当)が調整・支援業務にあてられている。つまり、支援のかなりの部分は実施過程において調整に費やされているのである。支援事業が多岐に渡ったこと、支援調整のために独立した機関を設置したこと等により調整に要する資金が莫大なものとなっている。

このように、バンダ・アチェでは、行政機関が被災し機能しなかったことに加え、津波

災害前が紛争状況にあったこと、国際社会からの巨額の支援の集まったことから、災害復興計画の策定と実施はインドネシア中央政府により行われた。また、多くの支援機関が現地に赴いたが、津波災害前には外国人の立ち入りが禁止されていたことから、支援機関は現地情勢を把握していなかった。これらの諸要因が重なり、現地情勢に通じていない第三者により災害復興が進められることになったのである。

#### IV バンダ・アチェの復興状況

##### 1 分析方法

本章では、前章で述べた被災地に対する国際支援が、被災地の復興にどのように活用されているのか、そして、また、これらの支援が被災者にどの程度有用であるのかを現地調査から分析する。調査対象地域は、災害による人的被害が大きかった地区から選定し、ムラクサ地区のウレレおよびクタラジャ地区のムルドゥアティとした。ムラクサ地区が沿岸部に位置するのに対し、クタラジャ地区は市中心部に近い市街地であることから地域特性が異なる。

復興状況については、復興の重要課題であると同時に、被災者の生活再建の基盤となる災害復興住宅（以下、復興住宅）の建設支援から判断することにした。復興住宅の建設には、アチェ全体で2億米ドル、復興に要する予算の15%相当が要求されており、国際支援が最も強い関心を示した事業である。BRRは、バンダ・アチェにおいて5年間で住宅17,809戸を建設するという数値目標を掲げており、2008年3月の時点で11,703戸が完成していた。

しかしながら、特に沿岸部では建設された復興住宅に空き家が目立ち、支援が被災者にとって有用であるのかが疑問視された。そこで、復興住宅の有用性を、調査地域における復興住宅の居住状況と復興住宅に居住する住民の意識調査から分析することにした。

まず、復興住宅の居住状況については、以下の二つの指標をもとに検討する。以下の指標は、被災者が復興住宅による恩恵を受けていることの度合いの大きさを測るもので、順にその度合いが大きくなるように設定している。つまり、これらの指標は、復興住宅が被災者に有効活用されているのかどうか、また、被災者が津波以前と同様に生活の場を与えられているのかどうかの概観が把握できるように工夫されている。

- ① 復興住宅の居住率＝復興住宅の居住戸数 / 建設された復興住宅戸数
- ② 復興住宅における被災者の居住率＝津波前から被災地域に居住しており、かつ、当該復興住宅に居住している住宅戸数 / 復興住宅の居住戸数

復興住宅の居住率は、復興住宅が被災者に利用されているのかどうかの判断材料となるため重要な指標であるが、その一方で、もともとは家族あるいは親族の土地であったが、これらの人々が災害により死亡したことにより、所有権が遺族に移り、遺族が復興住宅を得て居住している、または、被災者が所有権を得たものの、そこに住むことが不便であったり、安全上、不安を感じたりして、第三者に転売や賃貸されているなど、支援を被災者が有効活用しているかどうかについては判断

ができない部分がある。

復興住宅における被災者の居住率は、被災前にその土地に居住していた人が、復興住宅を得て、被災後も同じ場所で生活を送っているかどうかの目安を与える指標となっており、この値が大きくなるほど、支援により生活の場が確保されたという意味で被災者の生活復興の度合いも高くなると判断できる。

次に、住民が、提供された復興住宅を被災前の住環境との比較でどのように捉えているのか、また、国際支援や行政による支援がどの程度自分の復興に貢献したと考えているのかという点を明らかにするために、質問票を活用したヒアリング調査を実施した。調査項目については、アチェにある国立シャクアラ大学 (Syiah Kuala University) の関係者ととも現地の情勢と照らし合わせて検討し、「住まいは被災前に比べてよくなったか」「住まいは災害に対して安全か」「復興過程における外助、公助、共助、自助のそれぞれの支援が占める割合」の三点とした。

このうち、復興住宅に対する住民の評価については、「よくなった」「ややよくなった」「やや悪くなった」「悪くなった」の4項目から回答を選択してもらうことにした。また、その理由を具体的に記述してもらった。

災害に対する復興住宅の安全性については、「安全だと思う」「安全だと思わない」「分からない」から回答を選択してもらうことにした。

最後に、復興過程に支援がどの程度貢献したかについては、外助、公助、共助、自助のそれぞれの占める割合が、合計が100となるように回答してもらった。

調査は、2007年8月6日～8月19日に行い、その補足調査を2008年8月6日～8



月 14 日にかけて行った。調査は、シャクアラ大学の調査員とともに調査地区の住宅を訪問し、各住宅の居住者 1 名に対し、インドネシア語もしくはアチェ語でヒアリングを行った。ムラクサ地区では、訪問戸数 86 戸のうち、回答者数が 38 名であり、そのうち男性が 20 名、女性が 18 名であった。クタラジャ地区では、訪問戸数 109 戸のうち、回答者数は 45 名であり、そのうち男性が 26 名、女性が 19 名であった。回答者の平均年齢は、クタラジャ地区が 38 歳、ムラクサ地区が 29 歳であり、全員がイスラム教徒であった。以下、調査結果を述べる。

## 2 住宅建設支援と復興住宅の建設状況

復興計画は、再びインド洋津波規模の津波が発生しても被害を受けない、災害に強い街づくりを旨とする内容となっていた。被災状況に応じて地域が区分されており、海岸から約 2 キロ以内の沿岸部の地域については開発禁止地域に指定された。復興住宅建設に対する支援は、被災前の住宅所有状況と全壊・半壊、土地喪失という被害の程度に応じて行われた

(BRR, 2006)。持家が全壊した人は、被災前の住宅の床面積などにかかわらず一律同様の支援を得ることになった。支援は、支援機関が住宅を建設し提供するケースと、一定の建設資金を得て自分で住宅を再建するケースとがあり、いずれかのパターンから選択することができた。また、津波により土地及び住宅を喪失した人(以下、土地喪失者)と住宅を失った賃貸住宅居住者に対しては、新たに建設される再定住地に、住宅が建設され、提供されることになった。ただし、移転対象の再定住地の多くは、災害リスクを考慮し、バンダ・アチェから 10 キロ程度離れた海岸から離れた高台に建設されていた。土地喪失者や賃貸住宅居住者の多くは漁民であることから、再定住地への移転を拒否している人もいた。

写真 1 は、調査対象地域であるムラクサ地区の被災直後と 2008 年の調査時の様子とを比べたものである。

この写真から、住宅の再建が進められている様子が分かる。沿岸部に位置するこの地区では、津波による死者、行方不明者は 25,561 人、被災前の居住人口の 82%を失い、市内で



写真 1 ムラクサ地区ウレレの復興状況

左の写真が被災直後の様子。右の写真が 2008 年時の様子。右の写真の丸で囲んだ部分が左の写真にあるモスクとモスク左側にある茶色の屋根の住宅である。(著者撮影)

も被害が最も大きかった地域である。この地区は、復興計画では、開発禁止地域に指定されていたにもかかわらず、津波から3ヶ月が経過した時点で住宅が建設され、住民が移り住んでいた。つまり、復興計画が策定される前に住宅の建築が進められていたのである。

住宅は、高床式の住宅と、床面積 36 m<sup>2</sup>であり、2 部屋に台所のスペースが付いた平屋で 2K という異なるタイプの住宅があり、いずれも被災前に住宅が建っていた場所に再建されていた。高床式の住宅は UPLINK というインドネシアの NGO が、床面積 36 m<sup>2</sup>の平屋住宅は BRR が建設していた。

住民に対して、どのように住宅支援を得たのか聞いたところ、支援機関が、各世帯を訪問し、家族構成などを調査し、その後、住宅が建設されたとのことであった。ただし、誰の住宅がいつ建設されるのかといった具体的な情報は、住民には提供されていなかった。

2007 年の調査時には、この地域で 86 戸の復興住宅が建設されていたが、このうち 29 戸が空き家であった。さらに、屋根が壊れるなどして既に居住できない住宅や、建築途中で放置された住宅が数件あった。

空き家の所有者について、住民に質問したところ、「家族が全員行方不明であり、住む人がいない」あるいは「海辺に居住するのを怖がり高台に引っ越している」などの回答を得た。また、賃貸住宅居住者と土地喪失者のための長屋状のバラック住宅があり、20 戸のうち 9 戸に住民が居住していた。バラック住宅居住者は、再定住地へ移転予定であるが、その多くが漁民であることから、なかには、再定住地への移転を拒否している人がいた。

もう一つの調査地である、市街地のクタラ

ジャ地区では、被災前の居住人口の 75% に相当する 15,095 人が津波により死亡・行方不明となった。復興住宅建設に際しては、村長を中心に有志による住宅・居住地復興委員会等の組織が結成され、地区内での被災状況やニーズ調査を行い、支援を申請していた。ただし、住宅建設に住民が携えることはなく、住民は住宅が建てられた後にそこに移り住んだ。住宅は世帯数に応じて提供された。被災前に自分・息子・孫三世帯が同じ住宅に同居していた村長は、津波後に三世帯で三軒の家を得ていた。一方で、仮設住宅に住む人からは「未だ家が建っていない」との苦情を聞いたことから、支援が偏在していることが考えられる。

ムラクサ地区とは異なり、クタラジャ地区では、区画整理の後に復興住宅が建設されていた。復興住宅は主に国連と BRR の支援によるものであり、床面積が 36 m<sup>2</sup>の平屋住宅であった。調査地域において、訪問した復興住宅は 109 戸で、空き家はなかったものの、うち 4 戸が賃貸契約されており、また、1 戸が転売されていた。これらの住宅には、被災していない他地域の住民や元 GAM の戦闘員等が居住していた。

ムラクサ地区とクタラジャ地区はいずれも津波による被害が大きく、津波リスクが高いため、復興計画においては開発禁止地域と指定されていたが、いずれの地域においてもこれは守られていなかった。開発禁止地域に住宅が建設された理由としては、以下のことが考えられる

第一に、復興計画は策定されていたものの、それが復興住宅の建設段階においては活かされていなかった。災害復興計画は、完成間近の 2005 年 3 月にニアス島で地震・津波災害が

発生したため同災害を含むよう再編され、作業が遅れた。被災直後より被災地に駆けつけていた支援機関は、政府が復興計画を待たずに、復興住宅の建設に着手した。

第二に、行政機関が被災したことにより、住民台帳などの基礎データを喪失し、正確な被災情報が把握できなかった。生存者は親戚や知人宅に避難しており、市中には津波による死体が散乱し、生存者の確認が困難であった。また、住宅建設時に必要な諸手続き、例えば、建築許可申請の申請や、建築基準はどのようなものか支援機関には不明であった(Huda, 2007)。各支援機関は、独自に調査を行い、独自の判断で住宅を建設したが、建設ラッシュにより建材が高騰し、当初の予定価格で住宅が再建できず、手抜き工事が行われる、あるいは、耐震基準を満たさない住宅が建設されることになった。

### 3 復興住宅を事例とした援助の有効性と課題について

この節では、支援により建設された復興住宅が被災者にとって有用であるのかどうかという点を、3.1節の①、②で記した「復興住宅の居住率」と「復興住宅における被災者の居住率」から分析してみる。

まず、復興住宅の居住率から検討する。ムラクサ地区においては、復興住宅数86戸に対して空き家が29戸(したがって、復興住宅の居住戸数は57戸)、クタラジャ地区においては、復興住宅数109戸に対して空き家は0戸であるが借家は4戸あり、さらに、1戸が転売されていた。その結果、復興住宅の居住率は、ムラクサ地区が0.66、クタラジャ地区が1となる。ムラクサ地区においては、約66%

しか復興住宅が活用されていないことから、必ずしも復興住宅が被災者にとって有効利用されている状況とはいえない。また、クタラジャ地区においては、当該地区が町中にあり、利便性が高いため、空き家がないことから、復興住宅が有効活用されている状況といえよう。

次に、②の復興住宅における被災者の居住率から検討する。ムラクサ地区においては、復興住宅の居住世帯者のうちの全てが津波前から当該地域に居住していたことから、復興住宅に居住している被災者については、IV.1で記したとおり、生活再建の場が与えられていると判断できる。また、クタラジャ地区においては、復興住宅109戸のうち賃貸住宅が4戸、転売住宅が1戸でありいずれも他地域の住民が居住していることから、約96%の世帯が以前と同じ場所に住んでいることを示している。したがって、この指標にもとづくと、クタラジャ地区においては、被災者が生活再建の場を与えられていると判断できる。

しかし、ムラクサ地区は、沿岸部に位置することから、バンダ・アチェのなかでも最も深刻な津波被害を受けた地域である。人口の約8割を失った同地区に多数の復興住宅が建設されており、さらに建設された復興住宅のうち、3割以上が空き家となっている事実は、居住者のいない住宅建設が進められたという点で、実態に合わない支援が行われたことを示している。さらに、空き家率が高いにもかかわらず、建設中の復興住宅が何十軒もあったことから、支援機関が、数値上の援助実績をあげるために、実情に合わない支援を継続して実施していると考えられる。

これらの空き家の所有権は、津波により死亡あるいは行方不明となった被災者の遺族に

あり、将来は、賃貸契約あるいは転売されることが考えられる。クタラジャ地区においても、現在は被災者以外の人の居住戸数は 5 戸と少ないが、被災後 2 年が経過した段階で賃貸や転売が始まっていることから、今後は、一層増えることが予想される。

以上の分析から、数字上は、復興住宅の供給は当初設定された数値目標に向けて着実に進んでいる印象を受けるが、実態としては、復興住宅が有効活用されていないことが分かった。ムラクサ地区のように、空き家率が高い地域においては、被災していない住民が新たに転入する可能性が高いこと、また、クタラジャ地区のように空き家が存在しない状況においても、市街地であり利便性が高い地域では、今後、被災者が営利目的で復興住宅を転売あるいは賃貸住宅とする可能性がある。

したがって今後の課題として、復興住宅の建設のための支援を実施する際には、被災者の実情を確認したうえで、復興住宅に係る所有権の設定が重要となるだろう。支援機関が支援実績のために、やみくもに住宅を建設することは、本来であればより支援ニーズが高い分野に配分できたであろう資源を搾取にす

ることにつながる。このような問題を回避するためには、住宅建設の過程で居住者調査を行い、その結果を支援に反映していく必要があるだろう。

#### 4 住民の意識調査に基づく支援の有用性について

本節においては、住民が支援により提供された復興住宅をどのように捉えているのか、住民の意識調査に基づき分析する。

まず、復興住宅に対する住民の意識であるが、「再建されたすまいが被災前と比べてよくなったか？」という質問に対しては、ムラクサ地区、クタラジャ地区のいずれの地区でも 55% の人が、悪くなったと回答していた。

図 2 は、この質問項目に対する自由記述の回答を示したものである。この結果からは、復興住宅の良し悪しが、被災前の居住環境との比較で捉えられていることが分かる。復興住宅が被災前より悪くなったと答えた人のうち、被災前の住宅が復興住宅よりも広かった人は、復興住宅が狭いことを理由として挙げている。バンダ・アチエの伝統的な家屋は、複数世帯が同居する大きな家屋である。また、

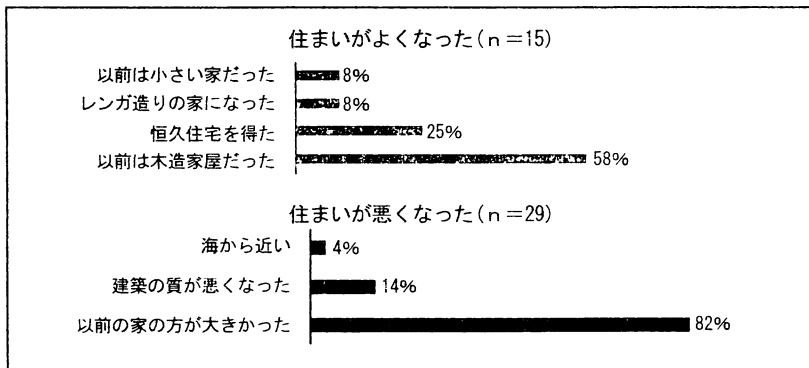


図 2 復興住宅が良くなったのかに関する調査結果とその理由 (著者作成)

バンダ・アチェでは大きい住宅は社会的地位を示すと考えられており、人々は財産を投入して、できる限り大きな家を建てる。これに対し、復興住宅は、一戸一世帯を想定した2Kの住宅であり、被災前の住環境や土地所有状況に関係なく一律同様の支援が提供された。特に、被災後直後に建設された住宅は台所や風呂がなく、住民の不満が高かった。

逆に、被災前の住宅が木造住宅や小さな住宅だった人は復興住宅に満足していた。このような、所得分配の問題は社会的格差の問題を生み出す可能性を秘めていることから、社会経済的に望ましくないと考えられる。

次に、住宅の安全性に関する調査結果は図3の通りである。同図をみると、ムラクサ地区で72%、クタラジャ地区で80%といずれの地域においても多くの人が復興住宅を安全ではないと考えていることが分かる。

「安全ではない」と回答した人に対しその理由を確認したところ、「住宅の耐震性に疑問がある」「住宅の建築資材の質が良くない」という回答であり、住宅の質に対する意識が結果に反映されていると考えられる。このように、調査結果からは、建設された復興住宅の質や安全性の側面で不安を抱えている住民が多数存在することが判明した。

図4は、災害復興過程に、外助、公助、共助、自助がそれぞれ100%のうちのどの程度の割合を占めていると考えているのか、合計が100%となるように回答してもらった結果の合計を平均したものである。

結果をみると、住民は自助、即ち自らの努力がもっとも重要であると捉えていた。被災地の復興のために巨額な国際支援が行われ、多くの支援機関が被災地にて復興住宅を建設・提供し、さらに提供した住宅には支援機

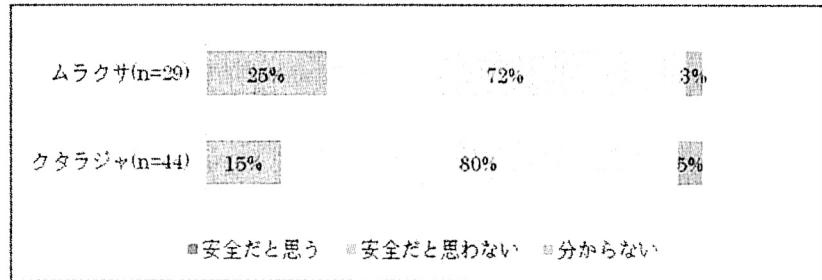


図3 復興住宅の安全性に関する調査結果（著者作成）

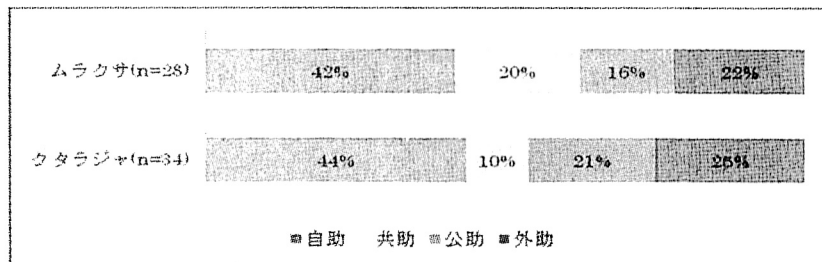


図4 復興過程における自助・共助・公助・外助に関する調査結果（著者作成）

関名が明示されているにもかかわらず、国際支援の割合は、全体の中では決して高くない。国際支援の割合が小さい理由に、まず、住民が受け身で支援を得ていたことが挙げられる。支援機関は、住民に対し何が必要かを尋ねに訪れ、住民は、それに回答することにより支援を得ていた。また、被災直後には多数の調査機関が被災地の調査を行ったが、その際に、被災状況話を話すことで現金収入を得ることができたというケースもあった。どこに行き、どのように申請すれば、どのような支援が得られるのかという情報は住民に提供されておらず、住民にとって支援は復興を支えるには不確実な要素だったと考えられる。

次に、政府や支援機関に対する住民の信頼の欠如が挙げられる。第 2 章で述べたように、バンダ・アチェでは、過去の政治的背景もあり、インドネシア政府に対する住民の信頼が高いとはいえない。インドネシア政府はこのような状況に配慮し、BRR を設置することで支援活用の透明性を高め被災地の復興を実現しようとしたが、BRR の職員がアチェ以外の地域から雇用されていたこともあり、住民は BRR が実施する政策が被災地のニーズに合致していないと批判的であった。さらに、支援実施過程において、多くの中間業者が入り込むことにより、本来であれば自分たちの地域の利益になるはずのものが、支援の過程において搾取されていると捉えていた。

## V 国際支援への提言～おわりに代えて～

本研究では被災地の災害復興過程における国際支援の有用性と課題について、主に復興住宅に対する支援から検討した。バンダ・ア

チェの事例からは、復興住宅の供給が進んでおり、被災者が自らの生活再建の場を与えられているという点においては、被災前の状況に社会を復旧するという「災害復旧」に支援が有用だったと考えられる。その一方で、災害リスクが高い地域に、被災者の需要を超えて過剰に住宅建設されており、さらに、住民が建設された住宅に不満を抱えている。つまり、地域の再興と災害リスクの軽減という「災害復興」には課題がみられた。空き家が多いことや、住民が復興住宅に対し不満を抱えていることは、復興住宅の賃貸や転売を促す要因になると考えられる。特に、クタラジャ地区においては、市街地であり利便性が高いことから、営利目的での転売や賃貸は増加する可能性がある。

バンダ・アチェでは、被災前が紛争状況だったという政治情勢もあり、被災地の状況を把握していない第三者が復興支援を行った結果、数多くの問題が発生したうえ、災害復興が実現できていない。それでは、今後、災害復興を実現するためには、どのような支援が求められるのであろうか。本研究に基づく、国際支援への提言は以下の通りである。

第一に、復興過程において、被災地の行政機関や住民の復興政策への参画を促すことである。バンダ・アチェにおいては、現地情勢に詳しくない第三者により災害復興が進められ、その結果、実情とは合わない支援が行われていた。現地の情勢に最も詳しい被災地の行政機関や住民が主体的に政策を策定・実施する必要がある。また、それを中央政府や支援機関が側面から支援することが重要になる。さらに、復興過程において、支援の受け手となる住民の意識調査を行い、それを政策に反

映させていくことが、支援と実際のニーズとの乖離を防ぐためには必要不可欠となる。

第二に、長期的な視点から被災地の復興を検証し、それを支援策に活かすことである。災害から3年が経過したバンダ・アチェでは、支援機関の多くは、自らの支援が被災地全体を復興に導いたのか否かを検証せぬまま被災地を離れている。これでは、開発途上国で災害が発生した際に上記のような問題のある支援を繰り返す可能性があるだろう。

最後に、間接支援を強化することである。インド洋津波災害の事例では、被災地支援の経験のない支援機関が直接被災地を訪れ、支援を実施しようとしたことに問題があった。また、バンダ・アチェにおいては、住民が直接支援を評価しているわけではなかった。支援機関は自らの支援の性質を緊急支援と復旧・復興支援に区別して、災害支援の経験を有する機関、あるいは、被災地の情勢に詳しい機関を通じた、間接支援に切り替える必要がある。

#### 注

- (1) 数字は、国連人道問題調整事務局 (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) が国際社会に求めた支援要請に対し、国際社会から提示された金額である。これは、民間機関による支援をも含む金額である。
- (2) 2007年1月に開催された国連防災世界災害に基づく兵庫宣言による。(A. CONF.206/6) なお、本文で引用した項目は、宣言第4に該当する。
- (3) 災害復興過程については、主に、以下の文献を参照した。(京都大学防災研究所巨大災害センター、2006)
- (4) 1991年12月19日国連安全保障理事会理事会決議書による(A/RES/46/182)

- (5) OCHAによる緊急支援は被災後6か月程度を想定している。OCHAは被災直後の支援調整期間であるが、インド洋津波災害に早期復旧をも調整対象に含めるよう方針が見直された。
- (6) アチェにおける被害状況の数値データについては、アチェ・ニース復興計画に記されている数値データを参照している。
- (7) アチェは、14世紀頃から19世紀にオランダに占領されるまでの間、アチェ王国として胡椒などの香辛料の貿易で栄えた地域であり、インドネシアでは、イスラム教が最初に伝わったイスラム信仰が強い地域でもある。1949年に、主権がオランダからインドネシア連邦共和国に移った際に、アチェは、その歴史、文化、宗教、地理的特質等から自治州となったが、1950年8月15日に連邦制が廃止されるとインドネシア共和国に統合され、スマトラ州に併合された。以降、分離独立を求めインドネシア政府との対立が続く。1970年代になると、天然石油や天然ガスの開発が行われ、その収益はインドネシア全体の5割を占めることになったが、自治が認められなかったこともあり、天然資源による収益は地域に還元されず、インドネシア政府に対する不満が高まった。1976年に、アチェの分離独立を求める Gerakan Aceh Merdeka (自由アチェ運動、GAM) が結成され、武力闘争が活発化した。これに対し、インドネシア政府は政府軍を投入し鎮圧を試みた。また、インドネシア政府は、一般市民の中から武装勢力の洗い出しを図り、その結果、多くの一般市民が紛争に巻き込まれることになった(井上、2001)。1998年のスハルト体制崩壊後、自治を巡りインドネシア政府との間で繰り返し交渉が行われたが、武力紛争は深刻化した。このため、2003年5月に和平協議が決裂したことを機に、大統領令により軍事非常事態宣言が發布された。以降、アチェには外国人の立入が禁止されていた。このような状況で津波災害が発生したのである。

[参考文献]

- BAPPENAS(2005), *Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of The Province of Nanggroe Aceh Darussalam and The Islands of Nias Province of North Sumatra*, Jakarta.
- BRR(Badan Rehabilitasi and rekonstruksi NAD-Nias) (2006), *Aceh and Nias, Two Years After the Tsunami, 2006 Progress Report*, Banda Aceh.
- Huda, Khairul, Yamamoto, Naohiko, Maki, Norio and Funo, Shuji(2007), Rehabilitation of Urban Settlements in the Early Reconstruction Stage after Tsunami-A Case Study of Banda Aceh Municipality in Indonesia, *Journal of Asian Architecture and Building Engineering*, No.110, pp.103-110.
- Inomata, T.(2005), *Towards an United Nations Humanitarian Assistance Programme for Disaster Response and Reduction-Lessons Learned from the Indian Ocean Tsunami Disaster-*, United Nations, Geneva.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(IFRC)(2005), *Information Black Hole in Aceh*, World Disaster Report 2005, Kumalin Press Inc., pp.82-86.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Society(IFRC)(2005), *World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters*
- International Strategy for Disaster Risk Reduction (ISDR)(2004), *Living With Risk*, United Nations Publications, Geneva.
- (2006), *Words Into Action: Implementing the Hyogo Framework for Action*, ISDR, Geneva.
- Volz, Carsten(2005), *Humanitarian Coordination in Indonesia: an NGO view point, Forced Migration Review; Tsunami: Learning from the Humanitarian Response*, Special Issue, July 2005, Refugee Studies Center, University of Oxford, pp.26-27.
- 井上修(2001)「インドネシアの分離独立運動-アチェとパプアの事例」『アジア研究』47 巻 4 号, 4-42 頁.
- 沖田陽介(2006)「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み—自然災害発災直後の緊急対応を例に—」『国際協力研究』Vol.22 No.1, 22-31 頁.
- 京都大学防災研究所巨大災害センター(2006)『兵庫県生活復興調査成果報告～1999/2001/2003/2005 年実施の調査から～』京都大学防災研究所.
- 佐伯奈津子(2005)『アチェの声—戦争・日常・津波』コモンズ.
- 佐藤仁(2005)「スマトラ沖地震における津波災害の教訓と生活復興への方策—タイの事例—」『地域安全学会論文集』No.7, 433-442 頁.
- 西芳実(2002)「止められなかった紛争—1998 年～2000 年におけるアチェ紛争激化の展開と構造」武内進一編『アジア・アフリカの武力紛争—共同研究中間成果報告』アジア研究所, 159-175 頁.
- 林春男(2003)『いのちを守る地震防災学』岩波書店.
- JICA(2005)『インドネシア国北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダ・アチェ市緊急復旧・復興支援プロジェクト)最終報告書』
- (さかもと まゆみ 京都大学大学院情報学研究所博士後期課程; さかもと まさひで 専修大学商学部准教授; かわた よしあき 京都大学防災研究所巨大災害センター教授)

(13 ページより続く)

- 田村光彰, 2006, 『ナチス・ドイツの強制労働と戦後処理—国際関係における真相の解明と「記憶・責任・未来」基金』社会評論社.
- 米山リサ, 2003, 『暴力・戦争・リドレス—多文化主義のポリティクス』岩波書店.
- Zweig, Ronald W., 2001, *German Reparations and the Jewish World: A History of the Claims Conference, Second Edition*. London & Portland, OR: Frank Cass.
- , (ロナルド・W・ツヴァイグ)2002, *The Gold Train: The Destruction of Jews and the Looting of Hungary*, New York: William Morrow & Co.(寺尾信昭訳『ホロコーストと国家の略奪—ブダペスト発「黄金列車」のゆくえ』昭和堂, 2008 年).
- (おかのうち ただし 会員、法政大学社会学部教授)