

災害復興のための国際支援のあり方

—トルコ・マルマラ地震災害に際しての兵庫県・神戸市チームの活動を例にして—

A New Form of International Disaster Aids from Japan

A Case Study of JICA Hyogo-Kobe Expert Team after the Marmara Earthquake Disaster in Turkey

林春男

Haruo HAYASHI

理化学研究所地震防災フロンティア研究センター

Earthquake Disaster Mitigation Research Center, RIKEN

This paper reviews a new JICA mission for international disaster aids, which was initiated right after the Marmara earthquake disaster in Turkey of August 17, 1999. Six officers from Hyogo Prefecture Government and five officers from Kobe City Hall have been dispatched to Turkey in order for them to teach the lessons about post-disaster management, especially long-term recovery, rehabilitation, and reconstruction process management, to the comparable disaster managers in Turkey. At least four points for the success of these type of mission in the other future were identified as follows: 1) An English summary of long-term recovery, rehabilitation, and reconstruction processes from the disaster, 2) Establishing stable and reliable communication counterparts through field reconnaissance survey, 3) Selecting the most capable personnel from all the local governments, and 4) Building up coordinating capability of Japan International Cooperation Agency to be the promoter of these missions.

Keywords: The Marmara Earthquake Disaster in Turkey, Japan International Cooperation Agency (JICA), Restoration planning, Long-term recovery process, rehabilitation process, reconstruction process

1. はじめに

1999年8月17日に発生したトルコ・マルマラ地震の直後にトルコを訪問した高村外務大臣は、震災復興を支援するために、阪神淡路大震災からの復旧・復興を担当した行政担当者の経験と教訓を被災地に伝えることを約束した。その結果、8月27日から9月9日までの14日間にわたって、トルコ国西部地震災害救済国際緊急援助専門家（兵庫県・神戸市チーム）がJICAの国際災害救助隊として派遣された。救命救助や医療活動以外の目的で地方行政職員が海外の被災地へ派遣されるのが国史上はじめてのケースとなった。チームの出発は地震発生から10日後である。災害対応の現場で働く人々の声を聞き、彼らの活動を支援することを目的とするミッションが、わが国の各学会が派遣した被害調査調査団や文部省の突発災害調査団よりも早く被災地を訪れ、活動したのである。

今回のミッションの成立には偶然的な要素も加わっているだろう。しかし今回のミッションは、阪神淡路大震災の発生か

ら5年間試行錯誤で進んできた復興過程を通して災害対応担当者が蓄積したノウハウが、同じように巨大地震災害からの復興を迫られるトルコでも必要とされるノウハウであることを示した。他の地域で起きた災害からの復興に阪神淡路大震災の教訓を体系化し、わかりやすく説明できるものを持つことの必要性を私たちに気づかせた。

災害復旧や復興支援のために地方行政職員が持つノウハウを生かそうとする試みは、今回限りの試みとして終わるのか、それともわが国が防災面でも国際貢献として世界に提供しうる新しい形の国際的な災害支援として定着できるのだろうか。さらに一步踏み込んで、こうした試みをわが国の国際的な災害救援の一環として位置づけるためには、どのような問題が存在するのか。どのようにすればこのミッションを成果に導くことができるのか、こうしたミッションを今後も継続的に派遣できるようにするためには何が必要かを考明確化することが必要である。そこで、理化学研究所地震防災フロンティア研究センター

では、このミッションへの同行を申しでた。許可をいただき、8月27日の出発時から9月2日までの旅程の前半部分を牧紀男が、引き続き9月2日から5日までの後半部分を林 春男が同行した。そこでも観察をもとに上記の間に答えることが本稿の目的である。なお、ここで述べる見解はあくまでも筆者自身の個人の見解であって、今回のミッションの見解は反映していないことを付記する。

2. 団員構成

このミッションは、JICAトルコ事務所の開設者佐々木直義氏を団長として、総計20名で構成されていた。内訳は、兵庫県職員6名、神戸市職員5名、JICAからのサポーティング・スタッフ5名、通訳3名である。ミッション参加者の氏名および肩書きは以下の通りである（敬称略）。

団長：佐々木直義（前JICAトルコ事務所長）

兵庫県：

小原健男（阪神・淡路震災復興本部総括部参事・震災記念協会常務理事）

富岡敏典（まちづくり部総務課主幹）

川久道隆（健康福祉部生活衛生課課長補佐兼肉衛生保長）

中杉隆夫（教育委員会高等教育改革室主幹）

柏野繁樹（生活文化部生活創造課主幹）

谷口正洋（防災企画課事務員）

神戸市：

岩崎靖（建設局公園砂防部管理課管理係長）

林芳宏（市民局市民安全推進室安全企画課推進係長）

古川厚夫（都市計画局再開発部六甲道南再開発事務所事業第2係長）

加藤利明（理財局財政部経理課工事契約係長）

尾崎敏之（環境局業務部産業廃棄物指導課主査）

JICAサポーティング・スタッフ

新田知樹、松下誠一、白川 浩、富田明子、笹川健雄

JICA通訳

菊池玲子、阿部アイシン、藤井未紀

さらに、日本からの派遣メンバーだけでなく、JICAトルコ事務所の職員の全面的な支援もあったことを復す必要がある。とくに本ミッションの佐々木団長がJICAトルコ事務所の初代所長であり、JICAトルコ事務所の開設から2年前までアンカラにおられた、現地スタッフの中軸がすべて彼が採用したメンバーであることは忘れてはいけない。

さらに団員構成に関しては、今回団員を選出した兵庫県と神戸市では、団員選出方法が異なっていた。兵庫県では県の上層部で選定し、本人に派遣を内示する方式を採用した。一方、神戸市ではトルコ派遣を希望する職員を公募し、参加希望者の中から市上層部が選任する方式がとられている。選択にあたって、適正と意欲のどちらを重視するかという観点からも興味深い。

3. 活動内容

このチームの現地での活動内容については、エイディアイ災害救援研究所伊永 勉氏がメイリングリストを通じて報告された「トルコ地震第5報」から「トルコ地震第25報」にわたって、「トルコ国西部地震災害救済国際緊急援助専門家（兵庫県・神戸市チーム）活動概要報告」として詳細に掲載され、多くの防災関係者に周知された。現在でも各報告内容はホームページを通して（<http://proteome.tmig.or.jp/snagai/ac990817.html>）知ることが可能である。彼の報告に加筆修正を加えながら、この

ミッションの現地での活動の概略をたどってみよう。

<現地：8月27日分>

1. 関西空港12:35発 JL439/TK1017（共同運航）便にて出発。
2. 現地時間8月27日21時25分（日本時間28日午前3時25分）イスタンブールのホテルに到着。その後、派遣チーム全員でミーティングを行い、団員間の連絡体制、役割分担、現在判明している日程などを確認。

<現地：8月28日分>

1. 10:00 イスタンブール日本国総領事館訪問・総領事への派遣チーム到着の報告・領事より今回の地震について詳細な説明を受けた。（相手方）石堂知宏総領事、西牧久雄領事、栗原直樹日本国大使館一等書記官
2. 13:00 イスタンブール県庁舎訪問・県知事、副知事を表敬訪問（相手方）All Cafer Akyuz（アリ・ジャーフェル・アクユズ）任命副知事、Erkan Akol（エルカン・アコール）公共事業住宅省技師
3. 14:00 イスタンブール市内アブジェラル（Avicilar）地区災害対策本部を訪問し、被災状況視察
4. 15:00 イスタンブール市内バジェラル（Bagcilar）地区災害対策本部を訪問し、被災状況視察、被災建物（解体撤去済みがほとんど）、被災者の避難先などを訪問

<現地：8月29日分>

1. 10:00 イズミット市ベダット副市長表敬。市災害対策本部での意見交換：トルコ側から示された現状の課題など・崩壊建物の除去について、隣の建物を傷つけずに、また傷つけた場合の補償についての知恵と併せて、その技術を教えて欲しい。・応急危険度診断について教えて欲しい。・仮設住宅の提供をお願いしたい。・がれき処理のためのコンクリート破砕機が欲しい。日本側が示した主な意見など・被害建物に対して日本で行った応急危険度判定の方法を紹介。また、日本で使われた仮設住宅について写真を用いて説明。・余震などによる二次災害の危険性もあるため、危険建物の解体が急がれるが、そのための手続き、条件づくりなどが急がれる点を指摘。・感染症などの問題として、短期及び中長期的な視点から対策を講じる必要性を指摘。・物的な復旧と平行して「心の健康」について考える必要があると指摘。
2. 13:30 被災地視察（デリンジュ地区）：倒壊ビル多数（当時の三宮地区と同様な雰囲気）、解体、撤去作業中。被災者が多数いることから、現地の調査は15分程度（精神的影響を重視）、被災者はテント生活（イスタンブールとは、格差が大きい）、フランスが立てた集合テント（500人収容）をバスから視察、タンクローリーによる給水を行っていた。

<現地：8月30日分>

1. 10:30 被災地視察（ギョルジュク地区及びデールメンデル地区）：今回の地震による被害が最も甚大であったイズミット市ギョルジュク地区を視察し、医師、ボランティア学生、及び警察官などから意見聴取を行った。
2. 14:00 被災地視察（2班体制でイズミット市街避難テント村または私立学校事務所など）：フランス政府設置テント避難所視察400人の被災者が非難しているフランス政府設置テントを視察し、被災者から意見聴取を行った。
3. 15:20 イズミット市長表敬：前市長更迭後に就任した中央政府役人出身のイズミット市長を表敬し、意見交換を行った。

<現地：8月31日分>

1. 当初の予定では、11:30ホテル出発、14:00イズミット市専門分野ごとでの協議の予定。
2. 現地時間11時ごろに2度にわたり余震があり、14時よりイズミットで予定していた専門分野ごとの協議を中止した。
[余震の概要] 震源地：北緯40.72度、東経29.93度（17日の本震震源地近く）・規模及び発生時間：1回目11時10分M5.2、2回目11時33分M4.7・ギョルジュック及びイズミットで相当の揺れあり。

<現地：9月1日分>

1. 日中は3班に分かれて行動。21:00バンシュルマ市長と会談（団長、小原、林）
2. (1班) 9:00にUNFPA（国連人口開発基金）調査官と面談、14:00にアブジュラル保健省対策本部を訪問。
3. (2班) 11:00にイズミット市私立学校ATAFEN（アタフェン）校を訪問：小学校、中学校、高校教師など、約50人と質疑応答を行い、災害時の避難方法や心のケアに関する取り組み状況などを説明した。
4. (3班) 12:50にコジャエリ県副知事訪問。14:10国立病院訪問、14:40イタリアにより開設されたテント村訪問：コジャエリ県ヘルハッシュツ、バシツツルク副知事との階段は現地の状況を知る上で大変有意義であった。

<現地：9月2日分>

1. チャンネル6番組出演：映像により阪神・淡路大震災を振り返りながら、防災に関する教育面などについてインタビューがあった。
2. セミナー開催：13:00～17:00。参加者約200人：取材報道機関：NHK、関西テレビ他、地元テレビ局、新聞社など多数

<現地：9月3日分>

1. 7:10 ホテル出発し、空路アンカラへ、10:30 アンカラ到着（ここから2班に分かれて行動）
2. (1班：佐々木団長、小原、富岡、谷口、岩崎、加藤、尾崎、林@京大教授)
11:40 テベ社（仮設住宅を取り扱っているゼネコン）を訪問
14:10 公共事業住宅省内 仮設住宅視察・
14:30 公共事業住宅省 地震対策研究部訪問
16:20 公共事業住宅省 防災局長表敬
3. (2班：川久、中杉、柏野、林、古川)
14:00 保健省次官 訪問
15:45 教育省次官 訪問
4. (両班合流)
17:10 アンカラJICA事務所訪問
17:50 ヒルトンホテル到着
19:30 アンカラJICA職員とともに夕食会（小原、林、林@京大を除く）・首相府安全保障担当次官キリス氏訪問（小原、林、林@京大）

<現地9月4日分>

1. 9:00 第1回ミーティング、
11:00 日本大使館訪問（団長、小原、富岡）、
17:20 第2回ミーティング
2. ミーティング内容
1) 第1回・9月7日に提出するレポートは提言を中心とした内容のサマリーとし、6日のセミナーの材料とする。・1

2月ごろをメドとして最終レポートを書き上げ、トルコ側に提出する。・第2回ミーティングまでに、現状、提言、その理由（根拠）についてまとめる。

- 2) 6日のセミナーの説明項目を決定し、内容について調整する

<現地：9月5日分>

1. 派遣チームの活動：9:30 9月6日のセミナー用の資料の提出及び調整、午後自由時間（各団員によるセミナーの準備など）、17:00 ミーティング議題
1) 9月6日のセミナーについて
2) 9月7日に在トルコ日本大使館（を経由して日本政府）に緊急提言する

<現地：9月6日分>

1. 9:00～17:00、アンカラ市内で、「マルマラ地震災害からの復旧についてのセミナー―兵庫県・神戸市の体験―」と題するセミナーの開催（於：トド基金文化センター・アンカラ）
9:00 あいさつ
・JICAトルコ事務所長
・在トルコ日本国大使
・佐々木直義団長
9:30 第1セッション
・マルマラ地震と阪神・淡路大震災（小原健男）
10:00 コーヒーブレイク
10:15 第2セッション 災対救助活動
・職長配給及び義援金（岩崎靖）
・ヘルスケア対策（川久道隆）
・教育対策（中杉隆夫）
11:15 コーヒーブレイク
11:30 第3セッション 被災者支援
・仮設住宅重苦の運営：テント村とプレハブ住宅（岩崎靖）
・テント村における福祉活動（林芳宏）
・ボランティア活動：NGO、NPOなど（柏野繁樹）
・自立支援のための資金調達（古川厚夫）
12:30 昼食（トルコJICA同窓会組織主催）
13:30 第4セッション：被災都市の復興
・倒壊家屋の解体（加藤利明）
・がれき処理（尾崎敏之）
・住宅・都市復旧計画（富岡敏典）
・地域防災（谷口正洋）
第5セッション サマリー（佐々木直義団長）
15:00 コーヒーブレイク
15:30 ワークショップ
・災害救助活動分科会
・被災者支援分科会
・被災都市の復興分科会
3. 各講演内容については、伊永 勉氏の「トルコ地震第22報（9月7日18:48）」に主旨および配付資料が掲載されている。

<現地：9月7日分>

1. 午前 在トルコ日本国大使館への報告、トルコ政府へのレポートの提出、兵庫県知事及び神戸市長よりトルコ政府に当たった親書手交（トルコ公共事業、省次官または同次官補に渡す予定）、17:50 アンカラ発、20:15 フランクフルト着、
2. 9月8日（水）13:25 フランクフルト発、9月9日（木）7:45 関西空港着
3. 9月9日関西空港での解団式の際の記者発表資料について

は、伊永 勉氏の「トルコ報告第25報」に掲載されている。

4. マルマラ地震災害からの復旧についてのセミナー

このミッションはできるだけ多く被災地をまわり、できるだけ多くの現場の災害対応者と話し合うことを心がけていた。公式な訪問行事以外にも、夜ホテルに戻った後も多くの個別のアポイントメントの依頼が多数寄せられていた。しかし、このミッションが阪神淡路大震災のノウハウを現地に伝える最良の手段と考えたのはセミナーの開催という手法である。9月2日の午後にはイスタンブール・セミナー、9月6日には終日を使ってアンカラ・セミナーと、2週間たらずの滞在期間の中でセミナーのために2日を割り振っている。セミナーに参加した個人的な印象では、このミッション自体が、2回のセミナーを実施を通して多くのものを学び、トルコの復興に役立つというミッションをより明確に理解し、その結果ミッションとして体系化されたトルコの文化や国情を考慮した実効性の高い提言を行うことが可能になった。このプロセスに参加できたことは感動的であった。

第1回目の9月2日イスタンブールセミナーは、ミッションの意図するところが十分に聴衆に伝わったとは言いがたかった。その原因としてはいくつか指摘できる。まず、イスタンブール・セミナーでは、前半が兵庫県講演、後半が神戸市の講演と組織による時間配分がなされていた。しかし、聴衆には被災地で災害対応に従事する人が多かったため、KOBÉが大きな地震被害を受けたことは知っていても、兵庫県と神戸市が行政的にどのような関係にあるか、阪神淡路大震災とはどのような災害であったかについて正確に理解していた人はほとんどいなかったといえる。震災そのものを理解する枠組みを持たないために、次々になされる講演の意味を理解できずに取り残され、断片的で個別具体的な事例だけと受けとめた人も多い可能性があった。

さらに日本語のメッセージをトルコ語へ変換する際の問題点も多かった。セミナーの冒頭で、阪神淡路大震災の概要とその後の復興の概要を紹介するために、兵庫県が作成した英語ビデオを20分ほど上映した。その間、適切なトルコ語のキャプションが入らなかったため、英語を理解できる聴衆だけしか災害概要を理解できなかったという運営上の不備も指摘できる。個々の講演でも、講演者が使う日本語の防災関係の専門用語が、トルコ語では一般的な表現として表現されるなど、必ずしも講演者の真意が的確にトルコ語として伝わっていなかった。そこには講演者自身の聴衆に対する配慮の欠如、通訳の専門的な知識の欠如が存在していたといわざるを得なかった。

最後に、阪神淡路大震災ではこうしたああしたと一方的に事実を並べても、文化や国情が違うトルコでそのまま役立つとは限らない。むしろ被災地での体験を通して団員自身が感じた問題点と、その解決のために彼らの経験やノウハウがどう生かせるかを訴えるかほうが説得力を持つことも明らかになった。

こうしたイスタンブール・セミナーでの反省をもとに、アンカラセミナーでは、以下に示すようないくつかの新しい試みを行った。

第1に講演の順番は組織ではなく、内容に即して編成した。

第2に、内容ごとに独立のセッションとして、全体を災害救助活動、被災者支援、被災都市の復興、に3分し、その間に休憩や昼食を挟み、関連した質問をしやすくした。

第3に、セミナーの冒頭部分で、阪神淡路大震災とマルマラ地震災害の比較を通して、阪神淡路大震災についての基本的な理解の枠組みを提供した。

第4に、個々の講演内容を、1) それまでの視察を通して自分が感じたトルコ地震の問題点を指摘する、2) その解決のための方策を阪神淡路大震災の経験にもとづいて提案する、

3) その根拠の明示する、という形式に統一し、わかりやすさを考慮した。

第5に、提言は最大3つまでとし、もっとも重要だと思うものだけに簡略化した。

第6に、セミナーまでの2日間は、セミナー内容を検討したミーティングは講演者となる団員だけでなく、通訳も同席して、ミッション全体としての共通理解をはかった。同時に、A4版1枚にまとめられた講演レジメの原稿を日本語からトルコ語への翻訳作業を通して、専門用語のトルコ訳についても内容を検討した。

第7に、講演の最後に、災害救助活動、被災者支援、被災都市の復興、の3つのテーマ別に分科会方式を取り、聴衆からの質疑応答の時間をたくさん用意した。

アンカラセミナーの聴衆として、トルコの首都であるため中央官庁の役人との出席が多いと予想していたが、遠路にもかかわらず被災地から多くの現場担当者も出席した。彼らが個々の講演を必死にメモし、多くの質問をしただけでなく、最後まで多くの人が分科会に残り、熱心に討議したという報告を受けた。これは上記の試みが功を奏したものを考えられる。

翌7日にアンカラセミナーで使ったトルコ語のレジメを合本し、ミッションの提言集として日本大使館を通じて、トルコ政府に提出した。帰国後、このミッションの参加者はアンカラセミナーでも成果も反映させながら、提言をわかりやすいものに加筆修正し、英文の最終報告書として12月中にトルコの関係各機関等に配布する予定である。

5. 兵庫県・神戸市チームがトルコで訴えたこと

アンカラセミナーでの提言の概要を示す以下の通りである。

1) 復興計画の3つの目標

阪神淡路大震災からの復興過程を踏まえると、復興計画では、都市の再現、被災者支援、経済の活性化、という3つの目標が鼎立することが大切である。今回のミッションはとくに都市の再建と被災者支援が密接に関連していることを指摘した。

2) 都市の再建

速やかに被災した都市を再建し、災害に強いまちにするためには、以下のような事柄に配慮する必要がある。

分別によりガレキの再利用を促進する

理にかなった土地利用計画を策定する（断層・軟弱地盤対策）

社会基盤の早期復旧につとめる（あらゆる復旧活動の基礎）

安全な建物を建設する（トルコの建築規準の遵守）

3) 被災者の生活再建

都市の再建までには長い時間を要するという現実を正しく認識すると、それまでの間に被災者に対してどのような対策が求められるかは自ずと明らかになる。政府がいう冬までに50,000棟の仮設住宅を提供し、テント村を解消する。1年半で仮設住宅も撤去するという約束が現実的でないことは明らかである。現実的には、

まず、被災者の総数を減らす

建物の危険度判定の実施と安全と判定された市民の帰宅

同時に、テント村での生活の質を向上させる

冬季に耐えられる仕様のテント、自炊場、学校、保健室、集会場、モスクといった長期間の生活に必要な施設の設置

物心両面での支援

自立支援

コミュニティとしての仮設住宅を建設する

トルコの気候や文化に適したもの

長期間の使用に耐える安価なもの

6. 今後のミッションに向けて

阪神淡路大震災で培った復興に関するノウハウの情報発信が、世界の他の被災国から求められることを今回のミッションは示した。世界で大きな地震災害が頻発する今、今後も国がこうしたミッションを要請する場合、あるいは地方自治体が独自にミッション派遣する場合も起こりうる。それを成功裏に進めるためには、少なくとも以下の3点には留意する必要がある。

1) 相手国には相手国の文化や国情があり、わが国の復興事例、とくに阪神淡路大震災のノウハウをそのまま移植することは簡単ではないが、復興への道筋は共通している点が多い。そのため、阪神淡路大震災で培った復興に関するノウハウを英文で体系的に紹介できる資料を作成することが急務である。

2) 復興は短時間では完成しない。復興支援もまた短期的な課題ではない。そのため単一のミッションですべてを満たすことはできないと考えるべきである。各ミッションは相手国のなかで継続的なコミュニケーションチャネルの確立を大切にす

る必要がある。

3) 後の復興支援のミッションは、単に阪神淡路大震災の経験だけではなく、東京都や神奈川県、静岡県といった防災について優れたノウハウを持つ他の地方自治体のノウハウも加味した、「オールジャパン」での派遣体制を確立する必要がある。

4) 今回のミッションも JICA のサポートなしには成功していない。復興計画の策定支援は JICA にとっても新しい分野である。この機会を積極的に活用して、JICA が災害対応の総合コーディネーション機能を有するまでに成長する必要がある。