

開発途上国の被災者の生活再建と国際支援に関する研究 —インド洋津波災害とジャワ島中部地震災害の事例より—

The Study on Life Recovery of Disaster Victims and International Cooperation -The Comparative Study of Indian Ocean Tsunami and Central Java Earthquake Disaster Recovery -

阪本真由美¹, 矢守克也², 立木茂雄³, 林勲男⁴

Mayumi SAKAMOTO¹, Katsuya YAMORI², Shigeo TATSUKI³, and Isao HAYASHI⁴

¹ 京都大学大学院情報学研究科

Graduate School of Informatics, Kyoto University

² 京都大学防災研究所巨大災害センター

Research Center for Disaster Reduction Systems, Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University

³ 同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

⁴ 国立民族学博物館/総合研究大学院大学

National Museum of Ethnology/The Graduate University for Advanced Studies

The Indian Ocean Tsunami which occurred on December 26th, 2004, was one of the biggest disasters which hit developing countries recently. Huge amount of international assistances were provided to affected areas. Five years have passed, and many international donors have completed their duty and left the country. It seems that people's lives returned to normality, but is this the end of the entire recovery? In this study we focus on the people's life recovery. First, we clarify the consistant critical elements for life recovery of disaster victims in Indonesia through field survey. Then we analyze the result in terms of social capital theory.

Keywords: Indian Ocean Tsunami, Central Java Earthquake, recovery, international cooperation, development study, social capital

1. はじめに

本研究は、被災した開発途上国に対し実施された国際支援の事例研究を通し、被災地の復興に有効な国際支援の要件を明らかにすることを目的としている。

議論に先駆け、いくつかの言葉の定義を示しておく。本研究における国際支援とは、国外から開発途上国に提供される支援のことを指す。国際支援は、国際連合(以下、国連)などの多国籍機関や各国政府による政府開発援助(Official Development Assistance, ODA)、非政府組織(Non Governmental Organizations, NGO)や民間団体などによる民間援助の二つに大きく整理できる。被災した開発途上国に対する支援については、ケントが、災害直後の被災者救済のために行われる災害緊急支援、被災前の状況に地域を回復させるための災害復旧支援、そして、災害復旧後の地域の開発を図るための災害復興支援に区分し議論を展開している¹⁾。この区分は防災研究に活用される、応急対応期、災害復旧期、災害復興期、という災害発生直後からの一連の時間経過に対応した支援区分であることから、本研究ではこの用語を用いることにする。

災害緊急支援とは、被災者救済のために行われる救命・救助、食糧、テント、医療サービスなどの提供であり、迅速な対応と、救助などは専門的な技術を必要とす

る。このため、ODAによる災害緊急支援は、市民防衛、消防などの災害対応の専門機関により行われることが多い²⁾。これに対し、災害復旧・復興支援は、破壊された都市基盤の回復や、被災者の生活の再建、社会・経済状況の回復のための支援を行うものであり、開発支援実施機関により支援が行われる¹⁾。また、支援アプローチをみると、災害緊急支援においては、国連を中心に支援国側が中心となり支援を調整し、支援を迅速に提供することに重点が置かれているが、災害復旧・復興支援においては、支援受け手側が策定した復旧・復興戦略に対する支援が行われるというように、受け手側の自助努力が重視されている。このように、災害緊急支援と災害復旧・復興支援では、支援実施機関や支援アプローチが異なる。

2004年12月26日に起こったインド洋津波災害は、近年開発途上国を襲った自然災害の中では最も規模が大きく、また、過去最大規模の国際支援が行われた災害であった。しかしながら、災害緊急支援から災害復旧・復興支援への移行が上手く行われず、様々な課題が表面化した³⁾。このため、同災害を機に、国連を中心にスムーズに支援を移行させるための方策が検討されている。

インド洋津波災害から5年が経過し、被災地では災害復興事業がほぼ完了したと捉えられている。例えば、本研究において事例とする、インドネシアのナングロ・ア

チェ・ダラサラーム特別州(以下、アチェ)では、2005年4月に復興事業を統括する機関としてアチェ・ニース復興庁(Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi, BRR)が設置され、BRRの下で、支援を活用し、破壊された社会基盤の再建や被災者への住宅提供、所得の向上支援などの事業が行われてきた。BRRは、当初設定した復興目標が完了したとして、2009年4月にその業務を終えた。支援に携わった国際機関のほとんどがアチェを離れている。

しかしながら、2008年に著者らが被災地を調査したところ、被災者の復興感には依然として低い状況であった。同様、被災地に対する国際支援が被災者の復興を促していない点は、複数の事例研究においても指摘されている⁴⁾。その原因の一つとして、支援機関と被災者との間で災害復興に対する認識のズレがあり、それ故、被災者の復興感が満たされないことが考えられる。被災者の復興感には、被災者の尺度から捉える必要があるだろう。そこで、本研究では、災害復興、中でも被災者の生活再建を実現するには何に対する支援が求められるのかを、被災者の視点に着目して分析する。

本研究の構成であるが、第2章では、被災地の復興に対する国際支援を既往研究を踏まえ整理する。第3章では、開発途上国の被災者の生活再建の要素をインドネシアの事例分析から明らかにする。そして、事例に関する考察と考察を踏まえた国際支援の要件を第4章に記す。

2. 被災地の復興に対する国際支援

(1) 開発途上国に対する災害緊急支援の特徴

開発途上国の被災地に対する災害緊急支援は、1960年代頃までは国際赤十字連盟を中心に、宗教を基盤とする慈善団体やNGOによる個別の支援が中心であった⁵⁾。しかしながら、1970年5月にペルーで地震が発生し死者は約5万人に、また、同年11月に東パキスタン(現バングラデシュ)でポーラ・サイクロンによる被害が発生し、死者は約50万人に上った。これらの巨大災害に対応するには、個別の支援だけでは不十分であったことから、国際支援を獲得するとともに、それを効果的に活用し被災者を救済するために1971年に国連は、国連災害救援活動調整官事務所(Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, UNDRO)を設置した。

UNDROは、設置当初は災害緊急支援調整と防災を事業の柱としていたが、災害緊急支援調整業務が拡充された一方、防災事業は縮小された⁶⁾。1991年には、国連改革により人道問題局(Department of Humanitarian Affairs, DHA)が設置され、UNDROの災害緊急支援調整部門はDHAに吸収合併された。1997年にDHAが廃止され、再び災害支援調整のために人道問題調整事務所(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)が設置された。

災害緊急支援については、支援機関の特徴や⁵⁾⁶⁾、支援調整に着目した研究¹⁾が中心である。これは、災害緊急支援においては、明確な支援システムがあるわけではなく、各支援機関が、国連を中心としたネットワークで結ばれているためである¹⁾。従って、支援内容は各支援機関の意思決定に左右される。また、各支援機関は自らが行った支援事業に関する評価分析を行っているが、支援全体が地域に与えた効果の評価分析はあまり行われていない。

(2) 開発支援

被災地の復旧・復興に対するODAは、開発支援実施機関により行われている。これは、災害復旧・復興が地域の開発と重ねて捉えられているためである。そこで、本節では開発とはどのような概念であるのか、どのような支援アプローチがあるのかを既往研究から整理する。

スティーブ・ブラウンは、開発支援の契機となった出来事として、第二次世界大戦後の国連などの多国籍機関の設置と、これを基盤とした戦後復興に向けての支援、米ソ冷戦下における政治・経済覇権を巡る二国間支援、植民地の独立に伴う支援を挙げている⁷⁾。1961年に経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)の委員会として、支援供与国による開発援助委員会(Development Assistance Committee, DAC)が設置された。DACは、支援受け入れ国を、一人当たり国民所得を基準に、後開発途上国、低開発国などに区分した。第二次大戦後に始められた開発支援は、経済水準や所得の向上を目的とするものであり、そのため、工業化や技術移転による産業振興などが重視された。

しかしながら、開発途上国が経済的に成長しても、貧富の格差は解消されず、1970年代頃から経済成長を目標に据えた支援に対しては批判が相次いだ。国連開発計画(United Nations Development Programme, UNDP)は1990年に人間開発報告書を発刊し、開発プロセスの中心に人間を据え、開発を「人々の選択の拡大プロセス」とする新たな定義を示した⁸⁾。また、アマルティア・センは、国民所得の向上、技術進歩を目的とした支援体制を批判し、「開発とは、人々が享受する様々な本質的自由を増大させるプロセス」という開発の定義を示した⁹⁾。

このように、開発の目的が、所得の向上や経済成長から、人々の選択肢の拡大に変化したのと同様に、支援実施アプローチにおいても、支援者が中心となり支援を提供することから、支援の受け手社会の人々が主体となることが重視されるようになる。

1970年代に米国の国際支援実施機関である米国際開発庁(USAID)が支援事業管理のために開発したロジカル・フレームワーク(以下、ログ・フレーム)に基づき、ドイツの技術協力実施機関である技術協力公社(GTZ)が、援助受け入れ国の人々と支援者とが共同でプロジェクト計画を策定する目的志向型プロジェクト立案(ZOPP)手法を開発した。その後、各支援実施機関は、地域の人々がプロジェクト立案や実施に参加する参加型計画手法を取り入れた¹⁰⁾。ただし、ZOPP手法は支援者が、ワークショップを開催し、そこに参加した人の意見を集約し案件を形成するものである。このため、字が読めない人、農村に居住している人など、本当に援助を必要とする人が参加していないという参加者選定の問題が指摘された¹¹⁾。

これに対し、ロバート・チェンバースは、支援者が援助の中心になるのではなく、真に援助を必要とする人を中心に据え、支援者が地域に赴き、より深く地域について地域の人々と学び、その過程から開発のための気づきを得る必要性を述べた¹²⁾。そのアプローチとして提示されたのが、主体的参加型農村調査方法(Participatory Rural Appraisal, PRA)である。開発をめぐる課題の多くは、地域の人々にも、支援者にも見えていない。

以上をまとめると、現在の開発支援は、援助受け手社会の人々の選択肢の拡大を重視するものであり、受け手社会の人の視点に立ち協働して開発を検討することにより自律的な開発を促すというアプローチが採られている。

(3) 災害緊急支援からの支援の移行

2004 年のインド洋津波災害により、インド洋沿岸地域は死者約 20 万人という甚大な被害を受けた。被災地の状況がマスメディアを通して世界各国で報道されたことから、支援に対する関心が高まった。被災地の復興には 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 億米ドルの支援が集められた¹³⁾。

一方、これら国際支援の実施に際しては様々な問題がみられた。例えば、インドネシアのアチェでは、大規模な被害により、被災地の行政機関が機能せず、混乱した状況のところに世界各国からの様々な支援が集中した。十分な情報収集と情報共有が為されぬまま、支援が行われた結果、居住者がいない住宅が多数建設されるなどの援助重複の問題が起こった¹⁴⁾。インド洋津波災害時の国際支援に関する反省を踏まえ、効果的に国際支援を実施するためのいくつかの試みが始められている。

第一に、国連によるクラスター制の導入である。インド洋津波災害の課題の一つは、災害緊急支援から災害復旧・復興支援への支援事業の移行がスムーズに行われないう点にあった。ただし、どのタイミングに支援を移行させれば良いのかという線引きは難しい¹⁵⁾。そこで、あらかじめ支援を分野(以下、クラスター)別に区分し、クラスター内部で情報を共有し、支援機関間の事業の引き継ぎを行うことにした¹⁶⁾。クラスター制は、2005 年のパキスタン地震を機に検討が始められ、2006 年 5 月にインドネシアで発生したジャワ島中部地震の際には、「住宅」「早期復旧」「保健医療」「水・公衆衛生」「食糧・栄養」「教育」「治安」「農業」「情報」「ロジスティック」というクラスターが設置された。

第二に、集められた支援を一元的に管理するとともに、それを効果的に活用して復興を推進するために、独立した専門機関が新たに設置された点である。インドネシアでは、中央省庁と同等の権限を持つ BRR がアチェに設置された。BRR は、政府が策定した復興計画に基づき、支援を調整し、復興事業を実施した。なお、BRR が設置されたことは、支援を一元的に管理するという点では効果的であったが、それにより、被災地の状況に即した復旧・復興が行われたわけでない。アチェでは、被害があまりに大きく地元行政機関が行政能力を欠いたことから、復興計画はインドネシア中央政府により策定された。アチェに設置された BRR では、支援機関との交渉の必要性から、業務は基本的には英語で行われ、英語の話せないアチェ人は関与できなかった。復旧・復興計画の策定や実施に携わった人の多くは、アチェ以外の地域から雇用されていたのである。

(4) 生活再建支援

インド洋津波災害から 3 年が経過した 2008 年に、インドネシアでは、BRR が被災したインフラの再建や住宅再建などの災害復旧が一段落したとして、支援の重点を災害復興支援へと移した¹⁴⁾。その具体的な内容をみると、被災者への住宅提供に加え、漁業・農業支援や小規模融資による所得向上というような被災者の生活再建のための支援を中心とするものであった。住宅再建、再定住地の建設、産業振興による所得向上という支援は、2003 年のイランの地震災害、2005 年のパキスタンの地震災害においても災害復興支援として行われていた。これらの事例は、国際支援の多くが、社会基盤の回復や被災者の住環境の整備を災害復旧支援と、被災者の所得向上や、社会サービスの提供などを災害復興支援と捉えていること

を示している。

被災者の生活再建に関する既往研究のうち、1991 年にフィリピンで起こったピナトゥボ火山の噴火で被災した先住民アエタの生活再建を分析した清水展の研究は興味深い¹⁵⁾。ピナトゥボ火山災害においても様々な国際支援が行われた。被災者の生活再建のために行われた支援は、再定住地の建設、住宅の提供、所得向上のための小規模融資等であった。支援終了後のアエタの人々は、山に戻り被災前と同様の生活スタイルに戻ったグループ、政府により建設された再定住地に移り住み、平地民社会への依存を深めながら新たな生活スタイルで再建を進めたグループ、より良い条件の再定住地を自主的に確保し、農業を中心とした事業を通し生活再建を行ったグループに大きく区分される。アエタの人々は、被災する前はフィリピン社会において抑圧された存在であったが、国際支援との交渉過程において自らの民族意識を認識するとともに、自らの判断でいずれかを選択していた。つまり、アエタの人々にとっての生活再建とは、住宅を獲得し、所得を向上させることではなく、自らの民族意識を認識し、それを活用して自立する能力を身につけ、選択の幅を広げることであった。

被災者の生活がどのような要素から構成されているのかに着目しているのが、1995 年に発生した阪神淡路大震災の被災者の生活再建に関する一連の研究である。震災 5 周年を控えた 1999 年に、神戸市震災復興本部により「震災復興総括・検証研究会」の生活再建部会が設置され、行政、研究者、被災者が参加したワークショップが開催された。ワークショップにおいて出された意見は体系化され、最終的に「すまい」「つながり」「まち」「こころとからだ」「そなえ」「くらしむき」「行政とのかかわり」の 7 要素に集約された¹⁶⁾。これらの要素は、生活再建 7 要素モデルとして、その後も継続して検証された。その結果、震災から 5 年が経過した時点では「すまい」に関する発言が消失し、10 年が経過した時点は「つながり」の再構築が重視されるという、経年変化も明らかにされている¹⁷⁾。

ピナトゥボ火山災害と阪神淡路大震災の事例は、被災者を取り巻く住環境の整備が災害復旧、所得向上による生活再建が災害復興ではないことを示している。被災者の生活再建は、災害復旧・復興という時間経過を通じて取り組まなければならない長期的な課題であり、同時並行的に多様な要素に対する支援が求められる。それにも関わらず、国際支援研究においては、被災者の生活再建に着目した分析はほとんど行われていない。

以上の議論を踏まえ、開発途上国の被災者の生活再建がどのような要素から構成されており、生活再建には何に対する支援が求められるのかを、インドネシアの事例から分析する。

3. インドネシアの被災者の生活再建の要素

(1) 分析方法

本章では、災害により直接的・物的被害を受けた被災者に焦点をあて、被災者の視点から生活再建を分析する。分析対象地域としては、インド洋津波災害で被災したアチェと 2006 年のジャワ島中部地震災害で被災したジョグジャカルタ特別州(以下、ジョグジャカルタ)に着目する。これは、地震、津波というようにハザードは異なる

るものの、類似した時期に起きた災害であり、被災者がどのような復興プロセスをたどっているのか、地域性を考慮しつつ検討するためである。

地域性の相違であるが、アチェは、14世紀頃から19世紀にかけてアチェ王国として栄えた、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く、天然資源が豊かな地域である。1949年にインドネシア連邦共和国が独立した際に、歴史、文化、宗教的特徴などから特別州として認められたが、1950年8月15日に連邦制が廃止されると再びインドネシア共和国に統合された。以降、インドネシアからの分離独立を求める「自由アチェ運動(GAM)」とインドネシア政府との対立が続く¹⁸⁾、1998年のスハルト体制崩壊後に武力闘争が激化したことから、2003年5月に軍事非常事態宣言が發布され、外国人の立入が禁止された。このようにアチェは、反中央政府の立場にある。

一方、ジョグジャカルタは、インドネシア最大の人口を有し、首都ジャカルタがあるジャワ島中部に位置する。1940年から45年の間はジャワ王国の首都であり、インドネシア独立に際しての貢献を認められ、特別州となった¹⁹⁾。国王(スルタン)は現在も名誉知事として行政に携わっており、住民のスルタンに対する信頼は厚い。

このような地域性の異なる両地域で起こった災害に対し、巨額の国際支援が行われた。調査時には、災害からバンダアチェでは4年が、ジョグジャカルタでは2年半が経過し、国際支援はほぼ撤退していた。

これらの両地域から、調査地として、災害により大きな被害を被った被災地と、被災後に支援により建設され、新たな環境での生活再建が必要な再定住地を選定した。これは、住環境の相違や住民構成の相違が各地域の被災者の生活再建にどのような影響を及ぼしているのかを比較検討するためである。調査地の概要を表1に示す。

	アチェ		ジョグジャカルタ	
	被災地	再定住地	被災地	再定住地
調査地名	ムルドゥアティ (ナンブロ・アチェ・ダラサ ラム特別州バンダアチェ 市クタラジャ区)	嘉祥大農村(ツーチー) (ナンブロ・アチェ・ダラサ ラム特別州アチェ・ベサー ル県ヌフン)	パタラン (ジョグジャカルタ特別州パ ントゥール県ジュティス郡)	新レベン (ジョグジャカルタ特別州ス レマン県プランパン郡)
被害状況	全壊	居住者は土地喪失・住宅全壊	全壊	旧レベンは全壊、居住禁止地域に指定
居住者	被災前からの居住者・その 遺族・賃貸	津波による土地喪失者・賃 貸住宅喪失居住者	被災前からの居住者	地震により住宅が倒壊した 旧レベン、パントゥック、セ ンギル、ドゥラハンの居住者
住宅	基本的に2K	コンプレックス(二戸)2K	居住者の判断による、2K	ドーム型住宅(2K)
支援機関 (府)	AID、UNDP、BRR(政 府)	仏陀慈濟(NGO)	PR、JRF	WANGO(NGO)、Dome for the World(NGO)
調査人数	10名(男性7名、女性3名)	10名(男性3名、女性7名)	10名(男性4名、女性6名)	10名(男性5名、女性5名)

表1 調査地域概要

調査においては、阪神淡路大震災後の被災者の生活再建の分析により明らかにされた「すまい」「つながり」「まち」「こころとからだ」「そなえ」「くらしむき」「行政とのかかわり」という生活再建7要素モデルを適用することにした。これは、このモデルが、被災者の生活再建を長期的に分析し構築されたモデルであること、2001年9月11日にニューヨーク市で発生した爆破テロ事件からの復興過程の分析や²⁰⁾、日本のODA実施機関である国際協力機構(JICA)の開発途上国向け研修コースにおいて適応されており²¹⁾、他地域での適応が可能だと考えられたためである。

調査方法であるが、阪神淡路大震災後の被災者の生活再建の検証においては、ワークショップが行われた。しかし、アチェは、イスラム信仰が強い地域であることか

ら、ジェンダーに基づく役割分担があり、ワークショップという男性と女性とが一堂に会する場で、率直な意見を得ることは難しい。そこで、被災者の住宅を訪問し、インタビュー調査を行うことにした。

調査に先駆け、生活再建7要素モデルの適性を検討するために、パイロット地域としてアチェの調査地域であるツーチーに隣接している再定住地の中国友好村にて5名にインタビューを行った。その結果、「つながり」については、災害直後、誰が自分を支援してくれたのか、どのような支援を得たのかという話を中心であった。また、「まち」については、景観としての街ではなく、コミュニティ内部で行われている活動や、コミュニティにおける人間関係に関する話を中心であった。さらに、当初は項目に入れていなかったものの「宗教」の重要性に言及する話が複数みられた。

そこで、パイロット調査の結果を踏まえ、国立シャクアラ大学の教授らと要素について再度協議し、最終的に要素を「すまい」「つながり」「コミュニティ」「こころとからだ」「防災」「くらしむき」「行政とのかかわり」「宗教」の8要素とすることにした。

調査においては、被災者が考える復興の程度を、「復興していない」を1とし、「復興した」を10とすると1~10のどこに位置するのか直観的に評価してもらい、そのうえで、何が復興している、あるいは復興していないと考えているのか、具体的に話をしてもらった。インタビュー終了時には、重要度順に8要素の順位付けを行ってもらい、どの項目を重要視しているのかを確認した。

調査は、被災者の率直な意見を得るために、言語に堪能で、かつ地域の情勢に詳しい調査員が行った。調査員は、アチェの国立シャクアラ大学の研究員とジョグジャカルタの国立ガジャマダ大学の研究員であった。アチェではインドネシア語に加えてアチェ語が、また、ジョグジャカルタ周辺地域ではジャワ語が使われる。調査員には、回答者の言語に応じこれらの言語を適宜使い分けてもらった。すべてのインタビューは調査員が行い、インタビューを録音し、録音データを調査員が英語の原稿に起こし、それを、調査員に内容を確認しつつ筆者が日本語に翻訳した。現地調査は2008年12月15日~2009年1月5日にかけて実施した。

(2) 調査地の概要

a) バンダアチェ

インド洋津波災害による被害は、バンダアチェの沿岸部に集中していた。本研究では、沿岸部の地域の中でも人的・物的被害が大きかったクタラジャ区のムルドゥアティを対象に調査を行うことにした(写真1)。クタラジャ区の被災前の人口は20,217人であったが、このうち15,095人が津波により死亡・行方不明となった。アチェでは、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住宅再建支援が行われ²¹⁾、住宅が全壊した人の多くは、被災前の住宅の床面積などにかかわらず36㎡の住宅支援を得ていた。

一方、津波により土地及び住宅を喪失した人(土地喪失者)と住宅を失った賃貸住宅居住者に対しては、新たに再定住地が建設され、住宅が提供された²²⁾。最も規模が大きい再定住地は、バンダアチェ市の北東14キロ程離れたヌフンに開発された再定住地である。政府が山の斜面を整備し、そこに、支援機関ごとに異なる再定住地が建設された。そのうち最大規模の再定住地が台湾のNGO 仏

陀慈済により建設された慈済大愛村(以下、ツーチー)である(写真 2)。ツーチーでは、住宅約 800 戸に約 3,000 人の人々が生活しており、モスクや集会所も建てられている。住宅は、2 軒で 1 戸となっており、1 戸の面積は 6×8 m²であった。



写真 1 ムルドゥアティ



写真 2 再定住地(ツーチー)

b) ジョグジャカルタ

2006 年 5 月 27 日に発生したジャワ島中部地震災害では、被害の大半がジョグジャカルタ特別州のバントゥール県とスレマン県に集中した。調査は、これらの地域の中でも被害が大きかったバントゥール県ジェティス郡パタランとスレマン県プランバナナ郡新ンレペンで行った。

パタランには 40 世帯が居住していたが、地震により全戸が全壊し、10 名が死亡した(写真 3)。住宅再建は、インドネシア政府を中心に世界銀行や各国政府の拠出金による再建計画(Rehabilitation and Reconstruction Programme, RR)と、欧州連合を中心とする各国政府の拠出金により設置されたジャワ再建基金(Java Reconstruction Fund, JRF)により行われた。

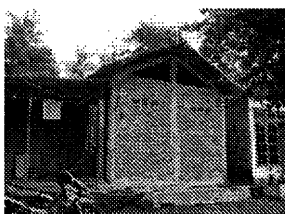


写真 3 パタラン



写真 4 再定住地(新ンレペン)

地震による地滑りにより居住禁止区域に指定されたスレマン県プランバナナ郡新ンレペンの住民に対しては、新たに再定住地である新ンレペンが建設された。政府が整備した土地に、アメリカの NGO が、ゴム製のボールを膨らませそのまわりを漆喰で固めた住宅を建てた(写真 4)。この住宅は、地元住民からは「ドーム住宅」と呼ばれている。新ンレペンには、ンレペンの住民を中心に、パントウック、センギル、ドゥラパン出身の住民が住んでいる。土地は 3 年間無償で利用できるが、その後は、借地料を支払う、もしくは、購入することになっている。住宅は 71 戸あり、11~12 戸が 1 ブロックを構成している。各住宅にトイレはないが、各ブロックの中心に共同のトイレ兼水浴び場が設置されている。

(3) 調査結果

a) すまい

本節においては、生活再建の個々の要素のインタビュー内容を中心に詳述する。

すまいについては、被災後に復興住宅をどのようにして得たのかという話と、新たに得たすまいの住み心地に

関する話が中心であった。

すまいに対する不満が強かったのは、アチェの再定住地ツーチーであった。ツーチーの居住者は、県庁などに住宅を申請し、抽選により住宅が割り当てられた。住宅の管理は NGO 仏陀慈済が行っており、3 日間以上住民が不在の場合は、住宅は空き家とみなされ他の人に渡される。住宅はパネルを組み立てて建設されているが、アスベスト・パネルが使用されていることから、政府が住民に呼吸器系疾患に罹患する可能性を通知している。このためか、咳、気管支炎などの健康被害を訴える人がいた。また、住宅の壁面に亀裂が入る、壁がはがれる、大雨の時には床上浸水する、というように、住宅の質の面で複数の問題がみられた。

被災地のムルドゥアティでは、住宅再建の申請は村長を通して行われていた。例えば、津波により両親と兄弟、住宅を失った 20 代の男性の場合、村長に被害を報告し、村長が被害状況を取りまとめ、村長が指名する有志によるカプリング(Kavling)という再建組合を結成し、支援機関であるアジア開発銀行と住宅建設に関する交渉を行っていた。この男性は、カプリングに参加していなかった。

一方、ジョグジャカルタの新ンレペンの住民は、村が政府から居住禁止地域に指定されたため、再定住地に移り住む、あるいは、異なる場所に新たに住宅を建てるという選択を迫られた。被災直後は、政府の支援方針が明確でなかったのに対し、ドーム住宅は早急に提供されるという話であった。このため、ンレペンの住民のうち 34 世帯はドーム住宅を受け取り、政府の支援を得ないということと合意した。ドーム住宅については、丸い形をしているという点に当初は戸惑ったと語っていた。また、家が地震に強いということには満足していたが、暑い、雨期に窓から雨水が入り込む、壁から水がしみ出る、台所が狭く薪を使う伝統的な竈が使えないなどの課題がでていた。調査時の最大の課題は土地の所有権の移転であった。土地を購入する、借地料を払う、引っ越すという選択を迫られているものの、共有地の取り扱いが決まらないため価格設定ができず、議論が難航していた。

ジョグジャカルタの被災地パタランの住民は、住宅再建支援を再建計画(RR)とジャワ再建基金(JRF)による支援のいずれかから選択することができた。住民は各世帯の代表から構成される住宅再建委員会(Pokmas)を形成し、そこでどのような支援を受けるのか協議した。住民の話によると、RR の支援は、建設資金 15,000,000 ルピア(約 12 万円)を提供するものであり、これは 4×6 m²のコンクリート住宅建設費相当であった。住宅の建築様式などは所有者に任されており、広い住宅を希望する人は、その金額でできる範囲で住宅を完成させていた。一方、JRF は、建設済みの住宅を提供するものであり、提供された住宅はいずれも同一の規格であった。支援はいずれも世帯ごとに行われ、選択が可能であったことから、被災前に 1 戸の住宅に複数世帯が同居していた住民の多くは、RR と JRF の双方から住宅を得ていた。

b) つながり

つながりについては、災害直後に自分を支援してくれた人に関する話が中心であった。アチェ、ジョグジャカルタともに被災直後は、自分の生活で精一杯であり、近所同士で助け合うということはほとんど行われていなかった。支援は、家族や友人によるものであった。

津波は、家族、住宅、持ち物等のあらゆるものを一掃したため、アチェの被災者は着の身着のままで生活せざるを得なかった。津波の後、行き場を失った人々は、友

人や家族の家を転々とし、食事、居場所を提供してもらい、精神的にも励まされていた。

ジョグジャカルタにおいても、支援の多くは、知人や友人から提供されていた。また、ジョグジャカルタでは、瓦礫からの救助や、その後の瓦礫の除去作業を、近隣住民が協働で行っていた。

c) コミュニティ

コミュニティについては、コミュニティ内部の活動や人間関係を示す話が中心であった。ただし、コミュニティが意味するものと、コミュニティにおける活動の内容は、ジョグジャカルタとアチェでは異なっていた。

ジョグジャカルタのインタビュー回答者が話すコミュニティとは居住区分であるデサ(Desa)のことであった。デサとは、もともとはジャワ島の居住区分に基づく自治区分であったが、1979年に制定されたデサ行政法(法令第5条)により、全国の村落自治構造がデサに統一された²³⁾。ジャワ島にあるジョグジャカルタでは、デサをコミュニティとし、そこで、様々な活動が行われていた。

ジョグジャカルタの調査地の中でコミュニティ活動が活発だったのは、再定住地の新ンレベンである。新ンレベンには、ンレベン出身の住民を中心に、パントウック、センギル、ドゥラパン出身者が居住している。例えばブロックAには、ンレベン出身者が7世帯、パントウック出身者が3世帯、センギル出身者が2世帯の計12世帯が居住している。ンレベン出身者のうち3世帯は親族である。住宅は、抽選で決められたため、近隣住民の構成は被災前とは異なる。ブロックAでは、コミュニティ活動として、共同トイレや公園の清掃などの協働作業(ゴトン・ロヨン)⁴⁾やアリサン(Arisan)が行われていた。アリサンとは、有志からなる非公式な回信信用組合であり、ジャワ暦に基づき1カ月に2回集会を開き、そこでアリサンが行われていた。一度のアリサンで各世帯は10,000ルピア(約80円)支払っていた。アリサンでは、くじ引きが行われ、当選した人の家で次の集会が行われることになっていた。集められた基金は、アリサンの飲食費にあてられる。集会では、地域共通の問題が議論されており、調査時には補助収入源として、共同で牛を飼育する、という内容の話合いが行われていた。

一方、パタランでは、被災前は、コミュニティ活動としてアリサン、ゴトン・ロヨンが行われていたが、被災後一年程度は、これらの活動は休止され、代わりに住宅再建のための委員会が結成された。その後、状況が落ち着くと、再びアリサンが始められるようになった。

このように、ジョグジャカルタでは、コミュニティ活動は居住区分ごとに活発に行われていた。ただし、インタビューにおいては、災害を機に入ってきた外部からの援助の分配をめぐる不平不満に触れる人が複数いた。

アチェでは、1999年及び2001年の自治法改正に基づき、2003年に自治法を施行するための地方条例(Qanun)が制定された。この条例により、ガンボン(Gampong)という地域固有の地理区分に基づく村落自治区分が復活した⁵⁾。さらに、同条例は、ムキム(Mukim)という自治区分の存在を示している⁶⁾²⁴⁾。ガンボンとムキムの権限の範囲については、明かになっていない点が多くあるものの、ムキムは、どちらかという伝統的な活動や争いの解決の場として位置付けられている⁶⁾。

ムキムとは、ムナサ(Meunasah)という地域にある小さな祈りの家とその信者を中心に構成されているコミュニティのことである。3~4のムナサが集まり一つのムキムとなる。各ムナサ、ムキムには、礼拝の指導者であるイ

マム(Imam)がいる。アチェのインタビュー回答者がいうコミュニティとその活動は、このムナサにおける活動のことであった。例えば、被災地のムルドゥアティでは、男性は毎週土曜夜の最後の礼拝の後にムナサで集会を行い、地域で行う、道路や公共の場の清掃活動などのゴトン・ロヨンについて相談し、翌日の日曜日にその活動を行っていた。女性も、誰かの家に集まり、食事、宗教教室、冠婚葬祭などの地域での活動について相談していた。ムルドゥアティでは、津波により住民の7割以上を失ったこともあり、津波前からの住人と、津波後に新しく来た人との関係が未だに構築できずにいる。ただし、インタビューでは、津波前からの住人のうち3名が、新しく来た人をこれらの活動へ誘っていると語っていた。

これに対し、再定住地のツーチーでは、出身地が異なる人が隣り合って住んでいた。回答者全員がツーチーに移る前の地域では、祈りの会、ゴトン・ロヨンなどのコミュニティ活動が活発に行われていたと語っていた。そのうち9人は、今では近所づきあいがないと、また、全員が地域で共同で行う活動がないと語っていた。ツーチーには、モスクがあるが、モスクでは礼拝が行われているのみであり、ムナサのように住民を結びつけるような活動は行われていなかった。

d) こころとからだ

こころとからだについては、心理状況を示す話が多くみられた。特に、7割以上の住民を失ったアチェのムルドゥアティでは「今でもまだあの津波がまた起こるのではないかと怖い」「テレビを見ている時や津波を思い起こさせるような音を聞くと思い出す」と語っていた。印象的だったのは、3名が「レバラン(イスラム教の断食明けの休暇)や、祝日が寂しい」と語っていた点である。祝日は、家族が集まり御馳走を食べ、皆で祝うものである。津波により、家族や家を失い、共に祝う相手がいないことを、意識させられる様子であった。

e) 防災

津波の被害が大きかったにも関わらず、アチェの人々の防災意識は高くない。インタビュー回答者中、国際赤十字連盟による防災啓発セミナーに参加したと答えた1名を除き、全員が災害に対する備えは行っていなかった。ツーチーの人には「防災」のために何をすればよいのか分からないと語る人も複数いた。また「災害は、またきつと起きると思う。でも、それがいつなのか分からない。すべては天におられる方の意志である」「いつ災害がまた起きるかわからない。それはすべて神のみが知っているものだ」というように、災害が再び起こる可能性自体は否定していないものの、被災するか否かは神の意志によるという、天運論的な意識を持っている人もいた。

一方、ジョグジャカルタの再定住地の新ンレベンの人は、防災に関する様々な研修を受けており、災害発生時は「いち早く走って逃げる」「非常持ち出し袋を準備し、服、薬、食糧を入れておく」などの具体策を挙げていた。また、パタランの人は「逃げる」ことを対策として挙げていた。年配の人の中には、1947年にこの地域で発生した地震を覚えている人がいた。当時は、ほとんどの住宅が竹材でできていたため、今回の地震ほど多くの人的被害はなかったとのことであった。

f) 暮らしむき

暮らしむきについては、日常生活での出費に関する話を中心であった。

アチェの再定住地のツーチーでは、回答者全員が暮らしむきが厳しいと語っていた。回答者の職業は、ベチャ

(乗合三輪車)の運転手、石屋などであった。養殖業から津波を機に転職した人もいれば、依然として無職の人もいた。ツーチャーは、バンダアチェから14キロほど離れているため、どこへ行くにも交通費が必要である。このため、収入は変わらないものの、支出が増えたという人がほとんどであった。生活費では、子どもの学費の占める割合が最も多く、次いで日用品が挙げられた。

ジョグジャカルタの再定住地の新ンレベンも、交通の便が悪いところにある。ただし、ドーム住宅を見るために多数の観光客が訪れており、調査を行った2008年12月には1カ月間で6,000人が訪問していた。これら観光客に、飲料、菓子、ドーム住宅の写真入りのマグカップ、Tシャツ、地元産のヤシの繊維から作った人形を売る売店が多数あった。住宅周辺の土地は開墾され、小さな畑が作られており、少し離れたところでは牛の飼育舎もできていた。回答者は、収入は増えたとしつつも、売店で自らも買い物をすることから支出も増えたと言っていた。

g) 行政とのかかわり

行政とのかかわりについては、アチェでは多くの人が「政府との関係をもったことがないのでわからない」と語っていた。津波前、アチェでは、GAMとインドネシア政府との武力闘争が激化しており、一般市民も武力闘争に巻き込まれたことから、インドネシア政府に対する信頼が高いとはいえないことも影響しているのであろう。

ジョグジャカルタでは、災害後に政府から支援を得たという話が複数あり、また、「橋を早く作ってほしい」「ヤギの飼育舎の支援が欲しい」というように具体的に支援してほしいモノを示す人もいた。

h) 宗教

インタビューにおいて、最も多くの人が重要であると語った要素が宗教であった。アチェはイスラム信仰の強い地域であるが、ジョグジャカルタにおいても宗教に関する話は多くみられた。

アチェでは、回答者20名中14名が、被災経験を「神の試練(cobaan)」と答えていた。また、「神の警告」「神の戒め」というように、被災経験を宗教に関連付け捉えて語る人もいた。「宗教は私たちが強く生きる基盤になっている」「宗教は私の復興を支えてくれた」というように、復興過程において宗教が精神的な支えになっていたとの話が複数みられた。

一方、ジョグジャカルタは、アチェほどイスラム信仰が強くない地域であるが、20名中9名が被災経験を宗教と関連付けて捉えており、いずれも復興過程における宗教の重要性に言及していた。

4. 生活再建の要素に関する考察

(1) インドネシアにおける生活再建の要素

表2は、前章で述べた生活再建の要素を、重要だと考える順に順位付けを行ってもらった結果を地域別に集計したものである。特徴的であったのは、まず、アチェとジョグジャカルタの両地域において、生活再建の要素として「宗教」が重視されていた点である。インタビューにおいては、イスラム教、キリスト教のいずれの宗教の人も宗教の重要性に言及していた。アチェは、もともとイスラム信仰が強い地域であることに加え、被害が極めて大きく、家族、親しい友人、住宅などありとあらゆる物を失った人を、宗教が精神的に支えてきたことが影響を及ぼしていると考えられる。

次に、両地域において防災の位置づけが低かった点である。アチェの人々は、災害が再発する可能性は否定していないものの、被災するかどうかは神の意志によると考えていた。ジョグジャカルタの新ンレベンの人々は、具体的な防災対策を挙げてはいたものの、他の要素に比べ防災の重要性は低かった。

一方、両地域において要素の相違がみられたのは、「つながり」「コミュニティ」であり、ジョグジャカルタの人々は、これらの要素を重視していた。

順位	バンダアチェ(n=20)		ジョグジャカルタ(n=20)	
	ムルドゥアティ	再定住地(ツーチャー)	バタラン	再定住地(新ンレベン)
1	宗教	宗教	宗教	コミュニティ
2	すまい	くらしむき	つながり	つながり
3	つながり	すまい	コミュニティ	宗教
4	ところとからだ	つながり	くらしむき	すまい
5	くらしむき	行政とのかかわり	すまい	くらしむき
6	コミュニティ	コミュニティ	ところとからだ	行政とのかかわり
7	行政とのかかわり	ところとからだ	行政とのかかわり	ところとからだ
8	防災	防災	防災	防災

表2 生活再建において重要だと考える要素の順位

図1は、被災者が考える復興の程度を「復興していない」を1とし、「復興した」を10とすると1~10のどこに位置するのか直観的に評価してもらった災害復興感を地域別に平均したものである。ここでの復興感とは、本人が主観的に考えるものであり、個人によりその意味するところは異なる。図1を見ると、アチェに比べジョグジャカルタの人の復興感が高く、また、アチェの再定住地ツーチャーの人の復興感は最も低かった。これには、アチェでは家族等の近親者に死傷者が多いという被害状況の相違や、再建された住宅の質の問題、支援の分配が不平等であったこと、近隣住民との関係が良くないことなどが影響を及ぼしていると考えられる。

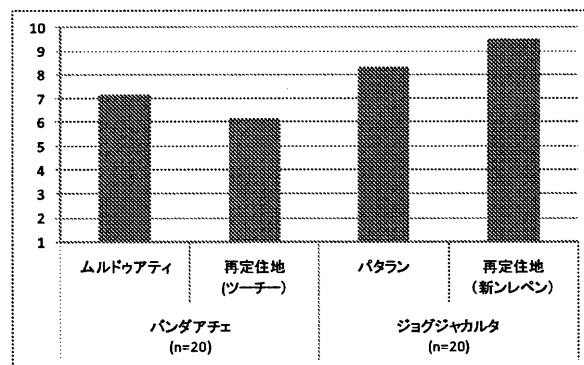


図1 災害復興感

本調査の結果、被災者の生活再建が多様な要素で構成されていること、特にインドネシアの被災者の生活再建においては「宗教」が重要な要素であることが明らかになった。また、被災者は、国際支援が重視してきた「すまい」「くらしむき」よりも「宗教」「コミュニティ」「つながり」という要素を重視していた。これらの要素のうち、「コミュニティ」「つながり」に対する評価が、アチェとジョグジャカルタでは異なっていたこと、住民を結びつけるような活動がほとんどみられなかったアチェの再定住地ツーチャーの人々の復興感が最も低かったことから、次節では、コミュニティとその内部における人と人との関係に着目し、それらの要素が復興感にどのような影響を及ぼしたのかを考察する。

(2) 生活再建とソーシャル・キャピタル

a) ソーシャル・キャピタル

集団としてのコミュニティとその内部の人と人との関係に着目した理論にソーシャル・キャピタルがある。ソーシャル・キャピタルは、パットナムにより、人間社会における「信頼、規範、ネットワークという社会組織の特徴」と定義されており²⁵⁾、コミュニティにおける人と人との関係を資本の一つと捉えるものである。

議論に先駆け、ソーシャル・キャピタルの既往研究を整理しておく。前述のソーシャル・キャピタルの定義を示したパットナムは、イタリアの南北の格差を、市民共同体に着目して分析し、市民共同体内におけるネットワークが水平的で、同等の地位、権力の行為者を結合するものであり、市民の積極的参加が見られるところは、制度パフォーマンスが良好であるが、その一方で、ネットワークが垂直的、即ち、位階的・従属的であり、市民の積極参加を欠くところでは、集合行為は難しいことを示した²⁵⁾。また、ソーシャル・キャピタルの特質を組織内での結束を強める「結束型(bonding)」と他グループとの接合を促す「接合型(bridging)」とに区分し²⁶⁾、結束型は、同質的なメンバーの結びつきであり、内部での協力や信頼を生むものであるのに対し、接合型は、異なる組織間との橋渡しを容易にすることを示した。パットナムの議論は、同様の政治システム、財政基盤を持つ地域における制度パフォーマンスの相違が、市民共同体におけるソーシャル・キャピタルにより規定されることを示したという点において意義が高い。

ただし、リンはパットナムの議論が集団的側面に着目しているとし、ソーシャル・キャピタルの構造的・特性的分析よりも、個人の行動がどのように構造に結びつくのかという側面を重視して議論を展開している²⁷⁾。

ソーシャル・キャピタルの国際支援への適応を試みたのが世界銀行である。世界銀行は、1996年にソーシャル・キャピタル・イニシアチブ(SCI)を設置し、それまで経済を発展させる要素と考えられてきた、自然資本、物的資本、人的資本に新たにソーシャル・キャピタルを加え、それに対する投資を行うことにより、開発が可能な環境を構築することができるとした²⁸⁾。しかし、その後行われたSCIの実証分析は、ソーシャル・キャピタルの多様性を明らかにしたもの²⁹⁾、支援全体に適応可能な構造的要素を抽出するには至らなかった。これは、世界銀行がソーシャル・キャピタルの無形性という特徴に配慮していなかったためといえる。ソーシャル・キャピタルは、人と人との間の信頼や互恵性に対し投資をすることにより豊かにできるものであり、ソーシャル・キャピタル自体に投資をすることは難しい³⁰⁾。

災害は、生活環境のみならず人と人との結びつきを破壊する。今回事例として挙げたアチェとジョグジャカルタの再定住地においては、被災前とは全く異なる場所、異なる環境での生活再建が強いられている。調査地域のソーシャル・キャピタルを次節で詳細に検討する。

b) 調査地域のソーシャル・キャピタル

ここでは調査の結果明らかになった、アチェとジョグジャカルタのソーシャル・キャピタルを、コミュニティ、信頼・互恵性、ネットワークの側面から整理する。

まず、コミュニティについては、ジョグジャカルタでは、居住区分であるデサでの活動がコミュニティ活動として挙げられていたが、アチェでは、宗教を基盤としたムナサにおける活動がコミュニティ活動として挙げられており、両地域のコミュニティの捉え方は異なっていた。

次に、信頼・互恵性であるが、コミュニティの活動事例としては、ジョグジャカルタではアリサンが挙げられていた。アリサンとは非公式の回信信用組合である。アリサンへの参加が義務化されていたり、参加メンバーの基金持ち逃げに対する罰則があるわけではない。アリサンが成立するには、互いの信頼が重要になる。アチェのアリサンが、友人・知人の間で行われ、集められた基金が私的財の購入に使われていたのに対し、ジョグジャカルタのアリサンは、地域住民の間で行われ、基金は地域活動に活用されていた。中には、アリサンの資金負担が家計を圧迫している、と否定的な人もいたが、それにもかかわらず参加していた。つまり、ジョグジャカルタのアリサンは、住民間の連帯を強化し、互恵性を高めるシステムとして機能していた。

最後に、住民のつながりを、住宅再建のプロセスからみると、アチェとジョグジャカルタのどちらの地域においても住宅再建支援は、居住区分に基づき行われていた。ただし、住宅再建を巡る意思決定ネットワークは異なっていた。アチェのムルドゥアティでは、村長が被害状況を取りまとめ、住宅再建委員会を形成し、ドナーと交渉していた。アチェでは、イスラム信仰が強く、ジェンダーに基づく役割分担があり、一般に、女性は家庭内での役割が重視されている。ただし、住まいは、母から長女へと受け継がれ、男性は結婚すると妻の家に同居するという慣習がある。つまり、住宅再建においては、本来であれば女性の参画が重要であるが、インタビューを行った女性のうち4名が、津波により配偶者を失っていたが、住宅再建委員会に参加していなかった。つまり、村長を中心とし、女性を排除した垂直的なネットワークが構築されていたわけである。これに対し、ジョグジャカルタでは、老若男女問わず、各世帯の代表者が住宅再建委員会に参加し、そこでの協議を通して支援の受け入れが決められていた。

c) 生活再建とソーシャル・キャピタル

以上の議論をまとめると、ジョグジャカルタでは、居住区分をコミュニティとする、水平的なネットワークが住民間で構築されており、住民は、互いに信頼と互恵性で結びついていた。住宅再建支援は同ネットワークを活用して行われ、住民は意思決定プロセスに積極的に参加していた。このような、居住区分を基盤とするソーシャル・キャピタルは災害前から存在しており、再定住地の新レベンにおいても新たに構築されていた。

一方、アチェの場合、居住区分を基盤とするコミュニティでは、村長を中心とする垂直的なネットワークが構築されており、特定の人のみが参加し、女性は排除されていた。支援は、居移区分を基盤とするネットワークを通して行われたため、支援の分配においても排除されている人がいた。この背景には、アチェが、被災前は紛争状況にあり、身を守るためには互いに信頼を抱くことは難しく、恩顧・庇護的な垂直的な従属関係が重視されたことが考えられる⁷⁾。

ただし、アチェには、ムナサという宗教を基盤とするコミュニティがみられた。ムナサにおいては、人々は、水平的なネットワークで結ばれており、宗教教育やゴトン・ロヨンなどの活動が活発に行われていた。つまり、アチェでは、居住区分ではなく、宗教を基盤としたソーシャル・キャピタルが豊かであったといえる⁸⁾。しかしながら、住宅再建支援は、居住区分を基盤としたネットワークを通して行われていた。

なお、アチェの再定住地ツーチーでは、出身地域の異

なる人々が集まっていたため、近隣住民に対する信頼は薄く、祈りの空間としてのモスクはあるものの、ムナサがないことから、居住区分を基盤としたネットワークも、宗教を基盤としたネットワークも形成されていなかった。住民間の関係を構築できないことが、地域の再生に影響を及ぼしていた。

類似した問題は、阪神淡路大震災の復興過程でもみられる。阪神淡路大震災においては、被災者に対する公営住宅の提供に際し、高齢者や障害者などの社会的弱者優先枠を設けた結果、入居者間の結びつきが構築できず、地域の活性化が難しいという問題がみられた。

インドネシアの被災者の生活は多様な要素から構成されていたが、その中でも、ソーシャル・キャピタルは、被災者の復興感に影響を及ぼす重要な要素であった。地域の復興には、人々を結びつける開放的・水平的なネットワークと、信頼、互惠性に基づく人々の結びつき、ネットワークへの積極的な参加と結束が必要である。

(3) 生活再建に対する国際支援について

それでは、ツーチーのようにソーシャル・キャピタルが蓄積されていない地域で被災者の生活を再建するには、どのような支援が求められるのであろうか。以下に、ツーチー同様、異なる地域の住民が集まっていたバラック(長屋状の仮設住宅)居住者に対する支援に取り組んだ、ジャクアラ大学の教員有志による支援事例を示す⁽⁹⁾。

「私たち(ジャクアラ大学の教員)は、バラックを一戸ずつ訪問し、そこに住む女性一人一人の話を聞いた。最初は『あなたは、被災していないから、私の気持ちは分からない』と言っていた人も、次第に打ち解け、それぞれの被災経験を共有し、励ましあうようになった。バラックに住んでいる人は、出身地が異なったことから、最初は、相互の交流がなかったが、話し合いを続けるうちに、次第に、居住者間の連帯が生まれた。そこで、居住する女性達と話しあい、皆で代表者を決め、自分たちで何ができるのか相談してもらい、最終的に皆がプリンを作るという案がまとまった。そこで、プリンを作るための道具を提供することにした。同様の方法で、ロングに行く街道沿いでも、アチェの伝統菓子作成販売の支援をした。道具を提供して、それで終わりではなく、道を通るたびに、出来の悪い菓子は、自分で買い取って友人に配るといように、商売が軌道に乗るまで支援をした。こうやってアチェ人は内戦中も助けあってきたのに、支援に来た NGO の人たちは、私たちアチェ人の話を誰も聞きにこなかった。」

この事例は、次の二点の重要性を示している。

第一に、地域に詳しい人々の知見を活用することの重要性である。災害支援においては、災害により直接被害を被った人に着目しがちであるが、人々の結びつきを最も良く知るのは、地域に居住する人である。

第二に、支援を通して、被災者間、そして、ジャクアラ大学の教員達とバラック住宅に居住する被災者との間に新しいネットワークが生まれていた点である。話し合いを繰り返し行うことにより、住民間の信頼が醸成され、内部結束が強められた。また、支援実施プロセスにおいて地域の人々の参画を促すことにより、被災者と地域との間に新たな信頼関係とネットワークが構築されていたのである。

ソーシャル・キャピタルの視点から、生活再建に対する国際支援を考察すると、従来の国際支援は、被災者に住宅を提供する、所得を向上させるための資金を提供す

るというような、いわば他律的に被災者の生活環境を整えるものであった。しかしながら、被災者の生活は、被災者個人だけでなく、被災者間並びに地域の人々とのつながりの中にある。従って、支援実施過程において、被災者間並びに地域の人との間に信頼に基づくネットワークを構築することにより、人々の結束を促し、協働で復興に取り組み、ソーシャル・キャピタルを蓄積していくことができる。それにより、被災者の自律的な生活再建と地域の復興が実現できる。

5. おわりに

本研究では、被災者の生活再建に着目し、阪神淡路大震災の復興過程において明らかにされた被災者の生活再建 7 モデルを適用し、インドネシアの被災者の生活再建を構成する要素に関する調査を行った。

調査の結果、インドネシアの被災者の生活再建においては、阪神淡路大震災の復興過程において明らかにされた生活再建 7 要素に加え、「宗教」が重要な要素であることが明らかになった。また、調査の結果、従来の国際支援が重視してきた「すまい」や「くらしむき」よりも、「宗教」「コミュニティ」「つながり」という要素が重視されていることが明らかになった。

これらの要素のうち、「コミュニティ」「つながり」は、ソーシャル・キャピタルとの関係が強いことから、調査結果を、ソーシャル・キャピタルに基づき考察した。

その結果、ソーシャル・キャピタルが被災者の復興感に影響を及ぼしていたことが明らかになった。また、被災者の再建を促すには、被災者のみを対象とし、住宅を提供する、あるいは、所得向上のための資金を提供するというように、他律的に被災者の生活環境を整備するような支援ではなく、被災者間、そして被災者と地域の人との間に信頼に基づく幅広いネットワークを構築する支援が求められる。

なお、本研究により、被災者の生活再建においてソーシャル・キャピタルが重要な要素であることが明らかになったことから、定量的な尺度に基づく分析など、ソーシャル・キャピタルを視点とした開発途上国の支援事例分析を今後の課題とする。

補注

- (1) 例えば、インド洋津波災害においては、米国際開発庁(USAID)、日本の独立行政法人国際協力機構(JICA)、オーストラリアの国際協力庁(AusAID)などの、開発援助実施機関が復旧・復興支援に携わっていた。なお、日本の場合、支援アプローチは開発支援事業と同様であるが、支援スキームについては、災害復旧・復興支援に対応した支援スキームとして、2006年に外務省が防災・災害復興支援無償を設置している。
- (2) 援助という利害関係を伴わないという点においては客観性は担保されるものの、大学機関が行う調査、外国人が行う調査というのも、チェンバースが指摘するように⁽¹⁰⁾、リアリティとは異なることを予め認識しておく必要がある。
- (3) JICA兵庫による地域別研修「自然災害からの復興戦略～阪神淡路大震災からの教訓～」
- (4) ゴトン・ロヨン(Gotong Royong)については「相互扶助」「助け合い」「協働」等多様な解釈がある。今回のインタ

- ビューでは、アチェ、ジョグジャカルタともに、通りや公共の場の清掃活動、草刈りなどの共同活動のことを総称する形でゴトン・ロヨンという言葉が使われていた。
- (5) ここで記したガンボンやムナサの定義については、国際法研究所(International Development Law Organization, IDLO)の内部資料による。同資料によると、1999年及び2001年の自治法を実施するため、アチェ政府は、2003年に地方条令(Qanun)を制定しており、同条例においてガンボン及びムナサの定義が定められている。
 - (6) スマルジャン・セロは、コミュニティ活動がデサ制に基づくところとアダットに基づくところを区分している。アダットとは、「特定の領域において共通の関心を持つ人々の間で数世紀にわたり発展してきた村落コミュニティの生活の仕方」と定義される²⁴⁾。同書においては、アチェのムナサは、アダットと位置付けられている。
 - (7) パットナムがイタリアのマフィアの闘争過程に際して「水平的な信頼を構築することを欠くところでは、生き残りのためには、垂直的従属は合理的な戦略である」²⁵⁾という議論からも伺える。
 - (8) このような、信仰を基盤としたコミュニティについて、パットナムは「ソーシャル・キャピタルの重要な貯蔵庫である」としている²⁶⁾。
 - (9) シャクアラ大学のヘラワティ・サンスイ・ワハブ講師(家政学)の話によるものである。

参考文献

- 1) Kent, Randolph: Anatomy of Disaster Relief, The International Network in Action, Pinter Publishers Ltd., London, 1987.
- 2) 沖田陽介: JDR と PKO, 「災害」は分けることができるのか?, 年報公共政策学, 第3号, pp59-74, 2009.
- 3) 阪本真由美, 河田恵昭, 奥村与志弘, 矢守克也: 開発途上国の災害復興に対する国際支援事例研究(1)-インドネシアの津波・地震復興に関する研究-, 地域安全学会論文集No.10, pp243-251, 2008.
- 4) International Federation of Red Cross and Red Crescent Society: World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters, 2005.
- 5) Beigbender, Yves: The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organizations, The Right and Duty to Humanitarian Assistance, Martinus Nijhoff Publishers, London, 1991.
- 6) 沖田陽介: 国際緊急援助におけるUNOCHAの援助調整と日本の取り組み - 自然災害発生直後の緊急対応を例に -, 国際協力研究, Vol.22 No.1, pp22-31, 2006.
- 7) スティーブン・ブラウン(安田靖訳): 国際援助, 歴史, 理論, 仕組みと実際, 東洋経済新報社, 1993年
- 8) UNDP: Human Development Report 1990, Oxford University Press, New York, 1990.
- 9) アマルティア・セン(石塚雅彦訳): 自由と経済開発, 日本経済新聞出版社, 2000年.
- 10) FASID: 開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネージメント, 参加型計画編, 財団法人国際開発高等教育機構, 2001年.
- 11) ロバート・チェンバース(野田直人, 白鳥清志監訳): 参加型開発と国際協力, 変わるのはわたしたち, 明石書店, 2000年.
- 12) ロバート・チェンバース(穂積智夫, 甲斐田万智子監訳): 第三世界の農村開発, 貧困の解決-私たちにできること, 明石書店, 1995年.
- 13) Inomata, T., Towards an United Nations Humanitarian Assistance Programme for Disaster Response and Reduction-Lessons Learned from the Indian Ocean Tsunami Disaster-, United Nations, Geneva, 2006.
- 14) BRR: Enriching the Construction of the Recovery, Annual Report 2007, Banda Aceh, 2008.
- 15) 清水展: 噴火のこだま, 九州大学出版会, 2003.
- 16) 田村圭子: 阪神・淡路大震災からの生活再建 7 モデルの検証 -2001 年京大防災研復興調査報告-, 地域安全学会論文集, No. 3, pp33- 40, 2001.
- 17) 立木茂雄, 林春男, 矢守克也, 野田隆, 田村圭子, 木村玲欧: 阪神・淡路大震災被災者の長期的な生活復興過程のモデル化とその検証: 2003 年兵庫県復興調査データへの構造方程式モデリング(SEM)の適応, 地域安全学会論文, No.6, pp251-260, 2004.
- 18) 井上修: 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, pp4-42, 2001.
- 19) Soemardjan Selo, Breazeale Kennon: Cultural Change in Rural Indonesia, Impact of Village Development, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 1993.
- 20) 立木茂雄: 被災者対応の原則の確立, 林春男代表『日本社会に適した危機管理システム基盤構築研究成果の詳細報告』平成 18 年 3 月, pp85-94.
- 21) BRR: Aceh and Nias, Two Years After the Tsunami, 2006 Progress Report, Banda Aceh, 2006.
- 22) 阪本真由美, 阪本将英, 河田恵昭: 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-, アジア・アフリカ研究, 2008年48巻第4号, pp49-64.
- 23) 島上宗子: 地方分権化と村落自治-タナ・トラジャ県における慣習復興の動きを中心として-, 松井和久編: インドネシアの地方分権化, 分権化をめぐる中央・地方のダイナミクスとリアリティー, アジア経済研究所, pp159-225, 2003.
- 24) Soemardjan Selo, Breazeale Kennon: Cultural Change in Rural Indonesia, Impact of Village Development, Sebelas Maret University Press, Surakarta, 1993.
- 25) ロバート・パットナム(河田潤一訳): 哲学する民主主義-伝統と改革の市民構造, NTT出版, 2001.
- 26) Putnam, R.: Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community, Simon and Schuster, New York, 2000.
- 27) ナン・リン(筒井淳也他訳): ソーシャル・キャピタル-社会構造と行為の理論-, ミネルヴァ書房, 2008年.
- 28) The World Bank: The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital-Overview and Program Description, Social Capital Working Paper No.1, Washington D.C., 1998.
- 29) Grootaert, C., and Bastelaer, T.: Understanding and Measuring Social Capital, A Synthesis of Findings and Recommendations for Social Capital Initiatives, The World Bank, Washington D.C., 2001.
- 30) 諸富徹: 環境, 岩波書店, 2003年.

(原稿受付 2009.05.30)
(掲載決定 2009.07.25)