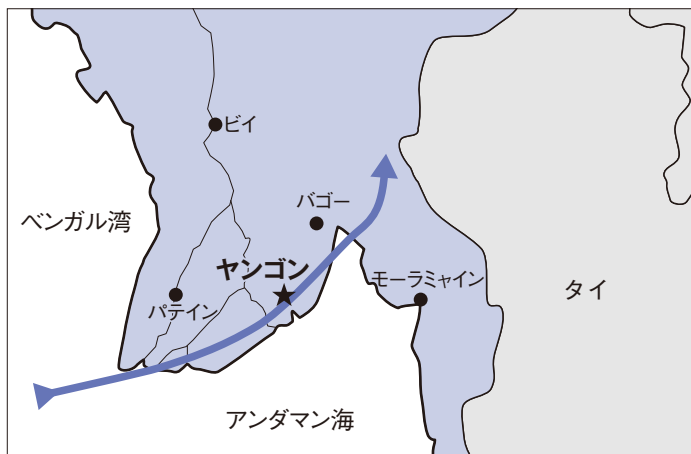


図 ナルギスの進路



特集

ミャンマー・サイクロン被災（二〇〇八年）

政治化された災害と復興支援

岡本郁子

二〇〇八年五月二〜三日にかけてミャンマーを直撃したサイクロン「ナルギス」は、ミャンマーに未曾有の被害をもたらした。エーヤーワディ・デルタ、旧首都ヤンゴンなど、その進路となった地域（地図参照）では風速二五〇キロメートルの暴風と豪雨が襲った。さらに、平坦な土地が広がるデルタでは三・六メートルもの高潮が発生し、どこにも逃げ場のない人々（その多くは子供や女性、老人）を次々と飲み込んでいった。ヤンゴン河を逆流した海水は河口からおおよそ一〇〇キロメートルの地点まで確認されている。

ナルギスのような強い勢力を維持したままミャンマーに上陸するサイクロンは非常に稀であるが故に、政府も住民もあまりにも無防備だった。被害者は、死者・行方不明者合わせて約一四万人、総被災者数二四〇万人、八〇万人が転居を余儀なくされ、四五万の家屋

が倒壊したと推定されている（参考文献①）。また、同国最大の穀倉地帯であるエーヤーワディ・デルタが深刻な被害を受けたことで、ミャンマー国民の主食であるコメの全国的な不足も懸念された。サイクロン・ナルギスは、アジアのサイクロン災害として最悪とされる一九九一年バングラデシュでの被害（死者約一四万人）に匹敵するものであったといえよう。

●政治化された災害

このような未曾有の被害であるにもかかわらず、被害の全容把握が遅れた上に、被害の甚大さに見合うだけの本格的な救援活動はなかなか始まらなかった。それは、ミャンマー政府が国連機関や先進国による大規模な救援・復興活動に対して限りなく後ろ向きであったこと、その一方でミャンマー政府が自力で対応するにはあまりに大きな規模の災害であったからである。

国際社会とミャンマー政府が連携してのサイクロン災害支援がなぜスムーズに進まなかったのか。その最大の理由は、ミャンマーの国内政治上（端的には現政権の体制

維持という意味において）非常に重要な局面での被災であったために、この災害が「政治化」されてしまったことにある。

ナルギスがミャンマーを襲ったのは、足かけ一五年を経てまとめられた憲法草案を問う国民投票の一週間前であった。この国民投票は二〇〇四年に軍政が発表した独自の民主化行程表の一環である。二〇〇七年九月の僧侶のデモの弾圧への批判が続く中、二〇〇八年年初に発表された最終草案が国軍の権力保持を前面に押し出し、民主化勢力を排除する内容であったため、国内外での反発・批判が一層強まっていた。投票日が迫るにつれ、各国のミャンマー大使館前で国民投票反対のデモが繰り広げられただけでなく、EUは四月二八日に投資規制延長、軍政関係者の渡航禁止範囲の拡大など制裁を強化し、被災当日となった五月二日には米国が国営企業の資産凍結の追加制裁を発動した。また、同じく二日には、国連安全保障理事会で国民投票の公正な実施を要請する議長声明が採択されていた。ミャンマー政府は、これらの動きに強く反発していた。

サイクロンは、国際社会（主に欧米）からの軍政批判とそれに対するミャンマー政府の反発がまさにピークに達していた時にミャンマーを襲ったのである。このタイミングが、被災後の救援活動に大きな影を落とすことになる。

未曾有のサイクロン被災は、国際社会側からミャンマー内政に変化をもたらした。またとない機会としてクローズアップされた。これだけの甚大な被害を受けた以上、ミャンマー政府も国連・欧米からの救援・支援活動を全面的に受け入れるであろう、それに併せて何らかの政治的譲歩を引き出すことも可能かもしれないと当初考えられていた節がある。スマトラ沖大津波被災の後、インドネシアの紛争地アチェで国際的な大規模援助が流入し、その過程で和平が進展したという経験が念頭にあったのかも知れない。ただし、後に述べるようにミャンマー軍政側が警戒を強めたことで、救援支援はあくまで人道的なもので政治的な意図はないことが程なく強調されるようになる。

軍政側は欧米諸国の当初の「隠れた意図」を敏感に察知し、また過剰に反応した。アメリカ・フランスが申し出た軍艦を利用した救援は一貫して拒否し、また国連機関の外国人スタッフの入国や被災地への入域も当初ほとんど許可しなかった。軍政は欧米諸国・国連の救援支援に紛れて反政府活動家やジャーナリストが入国することを懸念

した。また、そうでなくとも、かつてないスピードと規模で国外から情報・人が流入し、それが民主化・反政府運動とリンクすることを極度に恐れていたと見られる（参考文献②）。政府は被災地を除く地域では予定通り五月一日、被災地では二四日に国民投票を強行した上、憲法案が国民の賛意を得られたと直ちに発表した。体制維持のための政治日程が最優先されたことになる。被災当日まで軍政批判を続けていた欧米諸国・国連が純粹に救援支援を行うだけである、信用せよと説得したところで、積年の不信感はその容易には解けなかったようである。

国際支援受け入れに消極的な姿勢は、国連・欧米諸国からすれば、軍政は被災民支援を真剣に実行しようとし、「それまで通りの」非道な政権と映った。国連安保理事会の非公式協議では、国家が人道危機に際して自国民を保護する意志や能力が欠如していた場合、武力行使を含めて国際社会が介入するという、いわゆる「保護する責任」の発動の可能性も議論された。その傍らで、ミャンマー軍政は国民の苦悩を振り返りもしない、軍政はただただ体制維持に専心する政権にすぎないという報道が各国で繰り返された。被災地救援が進んでいない状況下での国民投票の強行に対しても、驚々たる非難が巻き起こったのは言うまでもない。

こうした国際社会の非難に対して、ミヤ

ンマー政府も過剰な反応を続ける。国営新聞では「サイクロンよりも恐ろしいのは西側諸国」、「世銀はスマトラ沖の津波被害に對して二三〇〇万ドルの借款を供与した。しかし、今回我が国に対しては全く融資がなされない」、「米国は強国・先進国でありサイクロンがミャンマーを襲うことは事前にならなかつたにもかかわらず、その直前に新たな経済制裁を追加した」といった社説が連日掲載された。

ミャンマー政府と欧米を中心とする国際社会の間で、不信が不信を呼ぶ悪循環が生まれ、その結果救援支援がもつとも必要とされた時期に本格的な国際支援活動がなされないという不幸な事態が生じた。この間被災地に救援物資を届けていたのは、ミャンマーで従来から活動していた国連機関やNGOのミャンマー人スタッフ、一般市民、国内NGOや企業、そして復興担当となつた行政機関であつた。特に一般市民や国内NGOの救援活動や寄付は予想を超えた規模であつたとされる。また、海外での諸報道が伝えていたよりも、ミャンマー行政当局が医療面等で地道な救援支援活動を行っていたことも指摘されている（参考文献③）。これらの活動が下支えたことで、本格的な雨期の到来という劣悪な環境のなかでも、当初危惧された二次被害（感染症の大流行や危機的な食料不足）が発生しなかつたことは幸いだったという他ない。

●救援・復興への新たな枠組みの形成と復興資金の配分

ミャンマー軍政と国際社会の救援・復興活動の硬直状態が解けたのは、被災から三週間以上経過した五月二五日の支援会合後である。この会議に先立ち潘基文国連総長がタンシュエSPDC（国家平和安定評議会）議長と会談し、国連等の救援要員の全面受け入れの合意を取り付けたことが大きい。支援国会合には、国連総長をはじめ

七七の国・国際機関の代表、約三七〇人が出席した。同会合では、ASEAN、国連ミャンマー政府の三者で構成される三者中核グループ（the Tripartite Core Group＝TCG）が復興支援の窓口となることが決定された。TCGはミャンマーのチョー・トゥ（Kyaw Thu）外務副大臣（当時）が長となり、合計九名のメンバーで構成された。TCGのトップがミャンマー政府高官であることでミャンマー政府側の面子が保たれたこと、またASEANという仲介・調整役が加わったことで、支援をめぐる不信・対立の構造がやや緩和されたといえる。TCGのイニシアティブで、被害および復興ニーズ把握のための大々的な調査（Post-Nargis Joint Assessment＝PONJA）が六月初旬から開始された。支援国会合時にミャンマー政府が求めた復興資金が一七億ドルと巨額であったことから、軍政のそれまでのスタンスと相俟って、支

援が軍政を利用するだけに終わるのではないかとその実効性に懐疑的なドナーが多く存在した。このため、復興資金を集めるためには透明性の高い根拠を示す必要があるとして、被害実態の調査が急がれたのである。この結果に基づいて、国連は被災直後（五月九日時点）に必要な支援額としていた約一億八七〇〇万ドルから、七月一日には約四億七七〇〇万ドル（二〇〇九年四月までの必要額）に引き上げた。

実際の支援は、食糧、住居、水・衛生、婦女子保護、健康、教育、農業等の分野（クラスター）ごとに調整・実施されている。ここで大きな懸念となったのは、復興資金の生計維持分野（端的には農業・漁業分野）への集まりの悪さである。二〇〇九年二月現在、全体の平均では必要額の六六％（三億一三〇〇万ドル）がすでに満たされているなかで、生計・インフラ部門が四一％、農業部門が二八％と低い水準に留まっている。これは衛生、緊急シエルター、食糧など、緊急かつ明確に人道的支援と位置づけられる分野に関しては援助を行いやすいが、そうでないものも含む分野（少しでも可能性があるものも含めて）には支援をしにくい状況がドナーや実施団体にはあるようである。ここには、軍政を利用する可能性を有する支援は実施しないという被災前からのドナーのスタンスが影響していると思われる。

被害のもっとも大きかったエーヤーワ

ディ・デルタはミャンマー随一の穀倉地帯である。大きな被害を受けた一〇のタウンシップのコメ生産量は、例年の五割程度と見られている（参考文献④）。しかし、被災地域ではこうして大幅な減産があったものの、ミャンマー他地域の豊作・増産に助けられ国全体としては前年比三％の減産に留まった。この結果、当初危惧されていたような全国的なコメ不足は回避された。それは収穫期（二〇〇八年秋）以降の国内米価の安定・下降傾向にも表れている。

しかし、これは被災民の生計維持・復興の問題が解決したことでは当然でない。被災地域の住民は農業やその他零細な漁業である。多くの人命が失われたと同時に、生計を維持するための土地、農具、家畜、漁具などの生産手段が失われた。ミャンマー政府やFAO等が種籾、家畜等の緊急的な配布を行ったが、それは必ずしも量・質的にも十分なものではなかった。またすべてを失った農家にとっては営農資金の工面もままならない。こうした農業・漁業分野の切迫した状況とは裏腹に、政治的懸念を背景とする資金配分の偏りから、十分な支援が行き届かないという状況が続いている。

●復興支援の現在と今後の課題

サイクロン被災に関する海外での報道は、一般的な関心の薄れに伴い二〇〇八年秋以降めっきり少なくなった。その一方で、被災当時実質的な活動がほとんど不可能で

あった国際NGOや国連機関による救援・復興活動は格段に進んでいる。

エーヤーワディ・デルタで活動中のNGOの数は

おおよそ二倍に膨れあがった。日本のNGOだけをとりあげても、おおよそ一〇のNGOが活動を続け、そのなかにはミャンマーでの活動は初めてという団体も含まれている。ミャンマー政府は、従来から国際NGOに対し様々な活動制限を設けてきたため（とりわけ地方での活動の許可取得は困難を極めた）、このように多くの数のNGOがミャンマーの地方で活動したことは過去に例のないことである。外国人スタッフの活動地域への移動も容易にかつ短期間で許可が取得できているという。また、こうした国際NGOに雇用されるミャンマー人スタッフ、そしてミャンマー国内のNGOへの資金の流入も増加しており、ミャンマーにおける人道援助の展開という点ではまさに画期的な変化があったことになる。TCGという従来のミャンマーの国際支援の受け入れメカニズムとは切り離された仕組みが作られたことで、復興活動は当初危惧されていたよりも順調に展開されたといえよう。

今後の被災地復興支援に関わる課題・懸念としては以下の三点があげられよう。

第一に、TCGの枠組みが今後複数年にわたって継続されるのかという点である。先に述べたように現在様々な団体等の支援

活動が比較的容易に進んでいるのはTCGというメカニズムに負うところが大きい。ドナー側もTCGがあるが故に「安心」して支援ができるという形にもなりつつある。TCGは当初二〇〇九年六月までの時限設置であったが、一年の延長が決まっている。TCGが解消された場合には、従来からの国際支援受け入れ制度に戻ることにになり、再び煩雑な許可取得手続きや様々な活動制限が復活すると同時に、支援も思うように集まらないことも考えられる。

第二には、被災者の生計復興支援をどこまで実効のあるものにしようのかという点である。二〇〇九年二月九日には三年間（二〇〇九年一月から二〇一一年十二月）にわたる復興計画がTCGから発表された（復興資金総額は六億一八〇〇万ドル）。先に述べたような農業部門等経済活動への支援が集まりにくい状況が今後も継続するならば、住民の生計復興は困難を極めるに違いない。それを意識して、この復興計画では被災民に生計手段の立て直しの支援、農民、漁民、労働者などが債務の罠に陥ることを防止するために、現金供与やマイクロ・クレディットの必要性を強調するものとなっている。

最後に、復興を超えた支援が可能かどうかという点である。二〇〇八年二月に発表された救援・復興支援の中間報告では、地域的な偏りなどの問題は残されていないが、緊急的な人道的支援は被災民にかな

り届き始めていることが指摘されている（参考文献①）。衛生・医療・教育施設等の改善という面で不十分な点の多くは、ナルギス被災の結果というよりは、それ以前からの慢性的な問題であることが多いという。

これは、農村住民の生計分野にもむろん当てはまることであろう。サイクロン被災の復興支援を突破口として、従来の枠組みの下では取り組むことの難しかった農村住民の厚生向上全般に支援が継続的に行われているのか。第一、第二の点がクリアーされていくことがまず前提となることは間違いない。ミャンマーは、二〇年以上にもわたって、内政上の問題（＝民主化）の進展具合が国際関係を規定するという構図のなかに埋め込まれてきた。サイクロンをめぐる支援でもその構図はしっかりと見てとれる。二〇一〇年には総選挙という再び大きな政治日程が控えていることを考えると、楽観はできない。

（二〇〇九年三月一五日脱稿）

（おかもと いくこ／在キャンベラ海外調査員）

《参考文献》

- ① Tripartite Core Group, *Post-Nargis Periodic Review I*, December 2008.
- ② *New Light of Myanmar*, 29 May 2008.
- ③ *Financial Times*, 3 September 2008.
- ④ FAO and WFP, *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to Myanmar*, 22 January 2009.