

特集

パキスタン北部大地震（二〇〇五年）

復興を阻むもの

小出拓己

●二〇〇五年一月八日

当時パキスタンで勤務していた私は、その朝も普段どおりに出勤前の食事を摂っていたのだが、その時「グラッ」という大きな衝撃がやってきた。揺れはしばらく続き、地面の波動が窓ガラスに伝わりブルブルと音を立てている。台所からは、ものが落ちて割れているような音が聞こえてきた。

揺れが収まったところで窓から隣家を見ると、一家七人全員が庭に飛び出していた。主人はシャワーを浴びていたらしくタオルの腰巻き一つという体であり、おばあさんは芝生にへたり込んでいた。おおかた腰が抜けたようである。

これは震源から約三三〇キロも離れたラホールにおける、二〇〇五年一月八日八時五〇分当時の様子である。

震源地はパキスタン北部カシミールの中心都市ムザフアラバードの北東約一〇キロで、震源の深さは一〇キロ。地震の大きさはマグニチュード七・六であり、震源地周辺での揺れがいかに大きかったかは想像に難くない。

しかし、この地震がパキスタンおよびインド、さらにはアフガニスタンを含め死者約七万五〇〇〇人、負傷者二十万人以上にも上る大災害となるとは、その瞬間には想像もつかないことであった。

さてテレビのスイッチをひねると、画面には首都イスラマバードでの状況が映っていた。見覚えのあるビルの倒壊後の模様をカメラがとらえている。それは「マールガラ・タワー」というマンションで、そこには同僚の国際協力機構（JICA）専門家が家族と暮らしていた。確認したところ一家とは連絡が取れないという（残念なことに、後に同専門家およびご子息の二人が犠牲になったという悲痛な知らせが入った。この場をお借りし心からご冥福をお祈りいたします）。

●震災にみまわれたカシミール地方

時間が経つにつれ、首都以外の被災状況も伝わってきた。イスラマバードの被害はシヨッキンクなものであったが、震源地の近くではそれを上回るような惨状が発生していた。

パキスタン北部地震で大きな被害を受けた地域は、まず、震源地ムザフアラバードを含むカシミール地方である。行政的には一九四七年のイギリスからの分離独立以来パキスタン・インド間の係争地であり、パキスタンが実効支配するアーザード・ジャンムー・カシミール（AJK）とインド側のジャンムー・カシミール州に分断されている。

さらに北西辺境州（NWFP）は、カシミール地方に隣接する一帯である。マインセハラなど北部に向かうカラーコラム・ハイウエーの沿線や、バーラーコート、風光明媚なカーガン渓谷一帯が軒並み壊滅的な被害を受けていた。

ところでカシミール地方について簡単に補足したい。この地域ではパキスタンとインドがその領有をめぐる都合四度（第一次〜三次イン・パ戦争およびカールギール紛争）の戦火を交えている。また一九八九年以降、インド側のカシミールでは政府に対する抵抗運動が活発化し、分離独立を求める反政府諸組織（ジハーデー）の紛争が激化していた。

パキスタン政府がこれら抵抗組織に援助を行ってきたことも公然の秘密である。両国間の実効支配線をはさみパキスタン側のカシミールや北西辺境州には、それらジハーデーの基地やトレーニング・キャンプが数多く存在していたとみられている。しかしながら二〇〇二年九・一一事件後の世界情勢下、対テロ戦争に協力するパキスタン政府はそれらの援助を停止していた。二〇〇五年の大地震が直撃したのは、このように政治的に火薬庫的な問題を抱える地域であったのである。

### ●難航した救援活動

パキスタン側の人的被害は最終的に死者約七万三〇〇〇人、負傷者約一二万八三〇〇人と発表されている。

死者の多くは倒壊した建物の下敷きになっている。これはこの地域の建物のほとんどが柱と床板のみで梁が無く、揺れに弱い構造であったことによる。最終的に、家屋が倒壊して住居を失った人々は約三三〇万人にのぼった。

被災したカシミール地方一帯は冬期の冷え込みが激しい山岳地帯である。一月になれば冷え込みが厳しくなる。救援は時間との戦いであった。遅れるということは、疾病や栄養失調、寒気などによる二次被災者の発生につながる。しかし救援活動は難航を極めた。

まず、ムザツファラーバードやバラー

コートなど、震源から三〇キロ以内にある都市は街全体がほぼ壊滅状態であった。本来、救援活動を主体的に行うはずの公共機関や医療機関は全て罹災していた。つまるところ外部からの救援がくるまで、ほとんどなす術がない状態に置かれていたということである。とくに医療施設についてはその八割が被害を受けており、とても負傷者に対応できる状態ではなかった。

地形的に険しい山岳地帯にあって、地滑りや土砂崩れなどのために道路網も各所で寸断されていた。いかえれば負傷者の移送や、食料や医薬品、その他の緊急物資の運搬は空輸に頼らざるを得ないということである。このような状況下において各国から提供されたヘリコプターは大きな力であったもののその数は十分ではなく、実際に地震発生から二週間を経てようやく救援ヘリの姿を見たという地域も少なからず存在していた。

救援作業が進められる中、パキスタン政府自体の弱点も明らかになっていく。政府の活動で頼りになったものもつばら軍閥係である。シビリアン側では緊急事態への無策、ノウハウや情報共有の欠如が明らかとなる。これはカシミールという地域の特性上、地理情報が軍事機密であること、さらに行政上の特殊性（パキスタンの立場ではAJK政府が独自に管轄していることなど）が情報の共有を阻んでいたことも事態を悪化させた。結局、緊急支援の主役は各

国の緊急援助隊や国際機関、さらに経験豊富な国際NGOなどであったが、やはり情報不足には悩まされていた。

救援物資の配布についても決して円滑に行われたわけではないことが分っている。身分証明書がないという理由で支給を断られたなどというのも、実際にあったケースである。硬直した官僚主義が活動の足を引っ張っていた。

### ●遅延する復興

ただしパキスタン政府も、決して手をこまねいていたわけではない。事実、地震発生から四日後の一〇月一二日には、被災地復興の主管官庁として地震復旧復興庁（ERRA）の設立を決定していた。震災からの復旧については最終的に諸外国や援助機関などから総額五六億ドル相当の支援が集まったわけであるが、その調整窓口としての役割を果たしたのがERRAである。なお日本も有償無償を含め約二億ドルの貢献を行っている。

さてそのERRAの発表によれば、二〇〇六年一〇月、すなわち震災から一年後の時点では、主要道路網の大部分は復旧し、電力の供給も再開されている、とのことであった。しかしこれは報道やその他の調査に照らして被災者の実情を十分に反映するものではない。

満足な住居のないまま二回目の越冬を余儀なくされた人々は四〇万人程度いたとみ



られている。そのうち約三万五〇〇〇人はキャンプでのテント生活を強いられていたことが分っている。

また、家を失った人々に対しては、再建や補修のための補助金（被害の程度に応じ、日本円にして約一〇万〜三〇〇万円を交付）が制度化されていたが、交付を受けるためには指定された耐震設計で建築を行うことが条件であった。結局、補助金だけでは耐震設計による建設コストを負担できない、あるいはそのような設計を施行できる業者が少ないなどの理由で、実際に交付を受けたのはある程度の自己負担が可能な限られた人々であった。

さて地震から二年八カ月後の二〇〇八年六月、筆者は北西辺境州の被災地を訪れ復興の進捗を視察する機会があった。主要道路であるカラーコラム・ハイウェイ（マインセヘラ近辺）の補修工事はいまだに完了しておらず、マインセヘラの北にあるバタグラム市内では学校施設の再建作業がまだ進行中であった。市内のバザールでは半壊した商店がそのままの状態で見われており、河岸の一部も補修がなされなまま放置されていた。

街全体がほぼ壊滅したバーラーコートでは、新たな場所に街を建設する計画が進められている。二五億円相当の資金を投入するプロジェクトであるが、実際は地震発生から三年後の二〇〇八年一〇月の状況では、ようやく用地買収と整地が終わった段階で

あることが分かっている。さらに行政によって「危険地帯」と判定された地区の住人は、住宅を再建することもままならず、ひたすら移転先の割当を待たざるを得ないという苦衷を訴えている。実際問題として移転先決定までは仮設住宅での暮らしを続けざるを得ないのであるが、提供された仮設住宅の中には台所や洗面所はおろか、トイレさえ付属していないものもある。

### ●復興を阻む背景

これまでみたように、復興作業については満足な状況にあるということは難しい。表面的な復旧は済んでいるが多くの人々が復興から取り残されている。

要因のひとつとしては政府内手続きの煩雑さや緩慢さがあげられるだろう。バーラーコートの移転再建や学校建設のケースでは、計画策定や実施の開始など諸段階における遅れが、三年という時間となつてはね返ってきているともいえる。

第二に補償金交付の例にみられたように、被災者がおかれた現実と策定された計画とのギャップが指摘できる。事態にそぐわない計画がスムーズに進行することはありえない。これらの問題点は通常の開発プロジェクトなどで発生する状況と根はまったく同じである。

必ずしも直接的な要因ではないが、復興活動の信頼を損なうものとして、援助にかかるとアカウンタビリティーの問題もあげら

れる。これについては、当時の政府が軍事政権であったこともあり、議会等の監視が及ばないことが当初から指摘されていた。

前述の地震復旧復興庁についても、ムシャツラフ政権下では会計検査院などによるチェックが働かないような仕組みになっていた。結果として、支援にまつわる様々な不正が指摘されながらもコントロールのおよばないような事態が発生していたとみられている。

それらを一々列挙することはできないが、一例としては、被災者に対する死亡一時金の分配にあたり、死者「一人」当たり約一七〇〇ドルのところ、実際には「家族」当たりとして分配され差額が行方不明となつているというふうなものである。

政治的な背景によって差別的な待遇がなされるケースがあったことも報告されている。支援物資の分配については当時の野党すなわちパキスタン人民党（PPP）やムスリム連盟ナワーズ・シャリーフ派（PML・N）の支持者に対しては数量が減らされたり、後回しにされたりなどのケースがあったようである。当時イスラーム宗教諸政党の連合体（MMA）が政権を担っていた北西辺境州では、イスラーム系の支援団体が優遇される場面もあった。

### ●学校を直撃した地震

ところで、パキスタン北部地震の特徴のひとつは学校・病院など公共施設が倒壊し

被害が拡大したことである。特に学校では授業中の子供たちが集団で被災しており、一万六〇〇〇人以上の生徒が死亡したとみられている。これは死者全体の約五分の一にあたる。また被害を受けた学校の総数は約六〇〇校にも上る。校舎の構造の脆弱性や低品質な建材、さらに施行にかかる手抜きが子供たちの命を奪い去ったといっても過言ではない。

六〇〇以上の学校が被害を受けたことは前述のとおりだが、そのうち四三〇校は震災直後からテントなどを活用し授業を再開している。しかし、校舎の再建が迅速に進んでいるとはいえない状況であり、二〇〇七年までに再建のめどが立ったのは小学校一二二校、中学校一二六校、高校一三校、大学二校を含む一五七四校のみであった。

北西辺境州にかぎれば、学校施設の復旧計画で三年後までに工事を開始できたのは約半分に過ぎない。さらに作業が完了したのはわずか五%であった。

### ●イスラーム過激派の活動

前に述べたとおり、震災では多くの子供たちが通学する学校を失った。そしてこうした子供たちのため、被災者キャンプでは教育支援のための活動も行われていた。これは「緊急時の教育支援」と呼ばれ、主として国連やNGOのサポートによるケースが多い。教育内容は公立学校のものに準拠

し、子供たちが継続して学習を続けることを目的としている。

しかし一部では、一般教育ではなくイスラームの宗教教育を行うキャンプが出現していた。これらのキャンプはイスラーム系の慈善団体がサポートを行っていたことによる。さらにそのような団体の中には、ラシユカレ・タイバやジャーイシエ・ムハンマドなどの団体と関連しているものがあつたことが分かっている。これらの団体は九・一一事件後に活動を禁止されていたのだが、震災後の社会奉仕を名目に息を吹き返し、当時のムシャツラフ政権もそれを黙認していたと見られる。

ここでいう宗教教育の内容はマドラッサと呼ばれる伝統的の学校と同様、コーラン暗記を中心としている。パキスタン全土のマドラッサでは、弱体な政府教育システムがすくい上げられない貧困層の子どもを中心に、当時の推定で約一五〇万人が学んでいたと見られる。寄宿制で学費・食費を無料とするところが多い。

### ●おわりに

パキスタンは地震頻発地帯であり大規模な震災は今後も起こりうる。約七万三〇〇〇人の犠牲者を出した災害から何を学んだのか。そしてその教訓は生かされているといえるのだろうか。二〇〇八年一〇月に発生したパロチスタンでの震災への対応などを見るかぎり「のど元過ぎれば熱さ忘

れる」ということわざをなぞっているようにも思える。

また震災から時間が経つにつれ、被災者救済への機運が失われてきているということも危惧される。注目度が低下する中でも、多くの援助機関やプロジェクトは粛々と支援活動を継続しているわけであるが、その後の治安の悪化により撤退を余儀なくされるなどの新事態も発生している。とくに二〇〇八年一月に欧米系NGOのマーンセヘラ事務所がターリバーンと関係があるとみられる集団によって襲撃された事件は、関係者に強い衝撃をあたえた。

さらに震災によって経済活動の基礎が破壊されたにもかかわらず、被害者に対する生活支援や自立支援を政府がきめ細かくフォローしてきたかどうかについても疑問が残る。その一方ではターリバーンが影響力を拡大させていることも事実である。

復興がスムーズに進まないことと、ターリバーンの台頭、治安情勢の悪化を安直に関連させることは控えたいが、結果として復興活動の妨害につながっているとすれば、これは大きなジレンマというしかない。

(こいで たくみ/国際協力機構専門家)