

スマトラ沖大地震・津波／インドネシア（二〇〇四年）

変革の契機としての自然災害

西 芳実

災害は災厄をもたらすだけでなく、被災した社会が被災前から抱えていた課題に取り組み契機となることがある。

二〇〇四年スマトラ沖大地震・津波の最大の被災地となったインドネシア・アチエ州は、自然災害の大きさだけでなく、被災地が紛争地だったことから、救援復興活動には困難が予想された。しかし、被災から四年半が経過した現在、三〇年間続いた紛争は和平に向かい、復興事業の中心と目された住宅再建事業は目標の一二万戸の建設を達成した。多様な救援復興事業を調整していたアチエ・ニアス復興再建庁（BRR）は解散し、「津波からの復興」に区切りがつけられようとしている。

津波とその後の大規模な救援復興活動は被災地とそれを取り巻く人々の生活をどのように変えたのだろうか。また、「津波後」のインドネシアはどこへ向かおうとしているのか。被災地であるアチエの人々が津波後の復興・再建にどのように取り組んでいるかについては他で論じているので（参考文献①②）、ここでは、復興過程をふりかえりながら、スマトラ沖大地震・津波への対応の経験がインドネシア全体にとってど

のような変革の契機となったかを、社会意識、行政、政治制度の三つの点から考えたい。

●甚大な被害と懸念された紛争の影響

スマトラ島西方沖を震源とする二〇〇四年スマトラ沖大地震は、M9.3と百年に一度の規模であったことに加え、スマトラ島沿岸部で高さ一〇mに達する大津波を引き起こし、インド洋沿岸諸国に死者・行方不明者二二万人に達する未曾有の被害をもたらした。海岸のリゾート地に滞在していた欧米や日本の観光客も被災し、津波の映像がテレビ・ニュースで繰り返し配信されたこともあって、世界中の高い関心を集めた。「史上最大の作戦」と銘打たれた大規模な救援復興活動が開始された。

スマトラ島の北西端にあつて震源に最も近かったアチエ州は、海岸部に社会的インフラの多くが集中していたこともあって大きな被害を受けた。死者・行方不明者は一六万五〇〇〇人、避難民は四二万人に達した。なかでも州政府があるバンダアチエ市は、市街地の三分の一が全壊、三分の一が浸水する被害を受け、人口の四分の一を

失い、州政府は機能不全に陥った。

アチエ州への救援復興活動を行うにあたって懸念されたのは、アチエ州が長年にわたり紛争地となってきたことだった。

アチエ州ではインドネシアからのアチエの分離独立を主張する自由アチエ運動（GAM）が一九七六年から独立運動を展開していた。GAMはアチエ住民の広範な支持を得ていたわけではなく、当初インドネシア政府は地方分権の強化などによりアチエに部分的な自治を与え、インドネシア国家に位置づけることで対応を試みてきた。しかし、GAMと治安当局の軍事衝突は収まらず、二〇〇三年にインドネシア政府はアチエ州全域に軍事非常事態を宣言し、GAM掃討のため、インドネシア国軍主導の統合作戦を実施した。アチエ州への外国人の立ち入りは制限され、アチエ紛争に関心を寄せる多くの人道支援団体が現地での活動を断念せざるを得なかった。

紛争の要素を考えるなら、被災前のアチエ州は次のような問題を抱えていた。第一に、アチエ住民と外部世界とを結ぶ経路が国軍とGAMに管理されていた。外国人の入域制限や情報統制が行われる中で、ア

チエとアチエ域外との物流に、国軍とGAMの双方から護衛料や「通行税」の支払いが求められる状況が続いていた。

第二に、紛争和解の試みは十分な成果を挙げていなかった。インドネシア政府とGAMとのあいだに和平交渉の場を設定し、緊急人道支援を実施して「平和の配当」を与えることで和平の定着を図る試みが重ねられたが、成果が定着する前に武力紛争が再燃する事態が繰り返されていた。

第三に、地方自治の強化のためにアチエ州政府に予算を含む権限を付与したことでアチエの州知事に権限が集中し、結果として汚職の横行を招き、州行政の透明性やその能力に対する不信任が強まっていた。津波発生直前には州知事が収賄容疑で停職処分を受け、州政府は機能不全に陥っていた。

●救援復興活動の展開と「レラワン」

このような状況で救援復興活動はどのようにに展開されたのか。

インドネシア政府はこの被災を「国家的災害」と認定して、外国支援の受け入れを表明した。二〇〇五年一月の時点で各国・国際機関の支援表明は五〇億一五〇〇万米ドル、民間援助は一六億八〇〇万米ドルに達した。外国の軍隊や援助団体がアチエに入域し、インドネシア政府によれば、津波直後の時点でアチエに入った外国の援助団体・機関は三四カ国三八〇団体に上った。

機能不全に陥った州政府にかわって被災地や被災者の情報を集め、人道支援事業が重複しないよう調整する試みは、インドネ

シア政府の災害対策本部や国連人道問題調整事務所（UNOCHA）、各国軍合同支援部隊司令部などによって行われた。

インドネシア国内各地からもボランティアとして多くの人々がアチエを訪れた。津波被災直後のアチエで、救命救急、水・食料などの基本生活物資供与、避難所の設置・運営と共に急務とされたのが犠牲者の遺体の収容である。バンダアチエ市周辺では六万體を超える遺体が津波によって街中に押し寄せられた。遺体の収容と埋葬は全国から集まったボランティアやインドネシア赤十字スタッフが担った。すべての遺体の収容が終わったのが被災から二ヶ月過ぎた二〇〇五年二月だったことは、遺体収容作業の困難さを物語っている。

全国各地のボランティアがアチエで活動したことは、アチエに対する他のインドネシア人の意識を変革する契機となった。

津波の黒い濁流に車が押し流され人が逃げ惑う映像や、道路際にずらりと並べられた身元不明遺体のあいだを家族や知人を探して歩き回るアチエの人々の姿は、インドネシア国内のテレビ・ニュースで繰り返し報道された。アチエを襲った悲劇をインドネシア政府に反乱を起こしたアチエへの天罰と捉える声もないわけではなかったが、「インドネシアが泣いている」とのキャッチフレーズが示すように、インドネシアの多くの人びとは、アチエの津波を同朋に起こった悲劇と捉えた。全国からアチエに派遣されたボランティアを指すインドネシア語の「レラワン」は、アチエの津波報道を

通じてインドネシア国内で広く知られる単語となった。被災地入りしなかった人々も、寄付を行ったり、楽曲を作成したりするなどして、アチエを襲った津波に反応することが一種の社会現象となった。

インドネシアでは二〇〇六年ジャワ島中部地震、二〇〇七年スマトラ島南部沖地震と大規模な地震が相次いだ。それらの被災地でも、団体名の刺繍を背や胸元に入れたベストを着て支援活動を行うレラワンの姿が見かけられた。ジャワ島中部地震ではアチエのレラワンも被災地入りして支援活動を行い、災害が発生すると国内各地からレラワンを派遣する「レラワン文化」がすっかり定着したようである。

●アチエ・ニマス復興再建庁(BRR)

津波は紛争によって閉ざされていたアチエ州をインドネシア内外に開く契機となったが、その一方で、緊急支援の初期においては、救援物資を運ぶ人道支援活動家に対して国軍が護衛料や「通行税」を要求する事例も数多く報告された。空港や港に運び込まれた援助物資を国軍が差し押さえた事例や、災害救援に欠かせない地理情報を国軍が秘匿することも見られた（以下、詳細は参考文献③を参照）。

治安の不安定さも人道支援活動の障害となった。国軍はGAMの活動が続いているとして軍事作戦を継続し、被災地での発砲事件や銃撃戦が相次いだ。外国人支援スタッフに対する発砲を国軍はGAMとの交戦で生じた「誤射」と説明したが、人道支

援スタッフは国軍の意に沿わない外国人への威嚇として受け止めた。

国軍からの干渉に対し、人道支援者たちの対応は大きく分けて三点挙げられる。第一に、自前の輸送経路の確保である。被災地に近いシンガポールやマレーシアは、本国の空港から直接被災地の空港に支援物資を空輸した。インドネシア国軍が管理していない空港を利用したり、国際移住機構（IOM）が組織した大輸送団に物資の輸送を委託したりすることも行われた。

第二に、個々の支援団体や機関が持つている情報を集め、公開して共有した。UN OCHAなどの支援により人道支援のメディア・センターが設置され、各支援団体から寄せられた情報を集約するとともに、インターネットを通じて世界に公開した。

第三に、「紛争地」を支援対象としない態度をとった。人道支援団体の多くは、治安が確保できない地域には援助を行わず、治安が確保できた被災地を支援の対象とする姿勢を取った。こうした姿勢は、結果的に、紛争を止めなければ復興や開発が進まないというメッセージを紛争の当事者に与えることになった。

アチエの復興支援事業を考える上で、さまざまな団体による復興・再建活動の調整を行ったBRRは重要な役割を担った。

二〇〇五年三月二十八日にニアス沖地震（M8.6）が発生し、この地震の被害とあわせて復興・再建を管轄する機関としてBRRがバンダアチエに設置された。大統領直属の特務機関であり、透明性・迅速性の

確保や情報共有を通じた支援の調整を任務とした。BRRの調整下に、住宅再建や道路・橋梁・港湾修復、生計支援やトラウマケアといった各種の復興支援事業が進められ、世界各地から多額の資金と人員がアチエに入ってきた。

外国からの支援団体やジャーナリストに對するビザ発給や、住宅再建用地の確保など、通常であれば管轄する複数の省庁をまわって許可を求めなければならぬが、BRRは各省庁の担当者を一箇所に集め、支援者たちが一度に手続きを済ませられるような仕組みを整えた。

行政の効率が悪いといわれるインドネシアでこのような効率のよい仕組みを実現した背景として、BRRは行政組織であるが、決められた任期の間に成果をあげることを求められており、各省庁から選りすぐりの人材が集められた特別選抜チームだったことが挙げられる。

解散を目前に控えた二〇〇九年一月にBRRを訪問すると、スタッフは四年間の事業の成果をとりまとめ、地方政府に移管するデータの作成に追われていた。寸暇を惜しみ、食堂にノートパソコンを持ち込んで食事を取りながら作業を進める人もおり、会議室では熱気がこもった議論が続けられていた。BRRのスタッフは、インドネシアのほかの政府機関にはできなかったことを成し遂げたことを誇っていた。

●津波がもたらした和平—アチエ統治法

被災地への救援復興支援活動と平行して、和平プロセスを進める動きが生まれた。

津波を契機にアチエ紛争が和平に向かった背景として、津波がGAMの勢力をそぎ、勝ち目がないと考えたGAMが和平交渉に応じたためとの指摘があるが、ここでは紛争のかたちの構造的な変化を指摘したい。

アチエでは国軍とGAMという二つの軍事勢力がアチエと外部世界との経路を独占的に管理し、アチエを囲い込むかたちで紛争が進行した。別の言い方をすれば、アチエが「紛争地」となることによって、治安確保の担い手を自認するそれぞれの軍事勢力が影響力を行使して物流経路を掌握する構造になっていた。人道支援活動が自然災害に對するものとして行われたため、政治的立場や文化的立場にとらわれずに様々な団体がアチエでの活動を開始することができた。津波により大規模かつ多様な人道支援活動が実施され、国軍とGAMによるアチエの「囲い込み」が解かれ、紛争を支える構造が変化した。

GAMは被災からほどなく二〇〇四年二月三十一日に「一時停戦」を宣言し、和平交渉再開を要求した。外国政府・NGOは支援活動における安全の確保と戦闘休止を要求し、インドネシア政府は国際NGOの仲介でGAMとの和平交渉を再開した。度重なる交渉の結果、二〇〇五年八月一日にGAMとインドネシア共和国の間



丘陵地に造成された復興住宅地
(大アチェ県中国インドネシア友誼村、2007年12月、筆者撮影)



海岸部に再建された住宅群
(バンダアチェ市、2008年8月、筆者撮影)

でヘルシンキ合意が結ばれた。ここに、GAMはインドネシアからの分離独立という主張を取り下げ、和平の枠組みの制度化が進められることになった。

分離独立運動を政党政治の枠組みに納める試みと同時に、平和構築のための各種のプロジェクトも進められた。元GAM兵士の非武装化は二〇〇五年一月に完了した。GAMは解散して、アチェ委員委員会(KPA)へ改組された。KPAは、元GAM兵士を構成員として、彼らの社会復帰を支援することを目的とした。元GAM兵士の社会統合プログラムとしては、社会復帰資金の供与や起業支援が行われた。「武装集団から政党へ」のスローガンのもと、GAMの活動を合法的な政党活動に再編する動きが進んだ。

二〇〇六年八月にはヘルシンキ合意を受けてインドネシアの国会でアチェ統治法が可決され、施行された。アチェ統治法は、アチェ州において地方政党の結成を認めたものであり、独立から今日まで地方政党を認めてこなかったインドネシアで、アチェに極めて異例の扱いを認めるものだった。

二〇〇六年一月にはアチェ統治法にもとづいて住民の直接選挙によるアチェ州知事選挙が行われ、「独立派」としての活動のある州知事が誕生した。

アチェには地方政党が次々と誕生し、二〇〇九年四月に実施された総選挙では、GAMの流れを汲むアチェ党が地方議会レベルで躍進する見込みである。

●インドネシア変革の契機としてのアチェ

スマトラ沖大地震・津波への対応の経験がインドネシアに与えた意義を四点指摘することで結びにかえたい。

第一に、二〇〇五年がインドネシアにとっての「ボランテア元年」となったことである。インドネシア全国から集まったレワンが取り組んだ作業には、遺体の収容のような重い作業も含まれていた。かつてインドネシアの人々が身を投じたインドネシア独立戦争などの政治運動ではなく、自然災害の被災地にボランテアとして赴く行為が社会現象となったことは、インドネシアの市民社会にとってあらたな連携の可能性を示唆するものである。

第二に、BRRが一定の成功を収めたことである。特務チームに権限を与え、情報を集約させ、一般官公庁がしない調整を行わせるという方法で、災害という非常事態に対応した。従来インドネシアでは国軍が非常事態に対応してきたことを考えると、BRRの経験は、軍によらず非常事態に対応した経験として、インドネシアにとって大きな意味を持つものだったといえる。

第三に、GAMとインドネシア政府の和平合意が成立する過程で二〇〇六年アチェ統治法が制定されたことである。地方議会選挙における地方政党の導人を認めたアチェ統治法は、地方政党を認めてこなかったインドネシアの政治制度史のなかで画期的な試みである。地方行政における地方政

党制の導入は現在ではアチェに限定されているが、今後、インドネシアの他州に適用されないとも限らず、中央と地方関係の大きな再編の契機となる可能性がある。

被災から四年半がたち、大きな被害をもたらした津波からアチェは復興を遂げつつある。人々は津波に変革の契機を見出したが、アチェで生じた変革はアチェにとどまらず、インドネシアの他の地域にも及び始めている。

(にしよし)／東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム助教

〈参考文献〉

- ①西芳実「インド洋津波はアチェに何をもたらすのか…「困い込み」を解くためのさまざまな繋がり方」「自然と文化そしてことば」第四号、二〇〇八年。
- ②西芳実「自然災害と地域の再建」二〇〇四年インド洋大津波とバンダアチェの住宅再建「すまいるん」第八九号、二〇〇九年。
- ③二〇〇四年スマトラ沖地震津波関連情報(<http://homepage2.nifty.com/jams/aceh.html>)
- ④西芳実「二〇〇六年アチェ統治法の意義と展望―マレー世界のリージョナリズム」『地域研究』第八巻第一号、二〇〇八年。
- ⑤山本博之「ポスト・インド洋津波の時代の災害地域情報…災害地域情報プラットフォームの構築に向けて」『アジア遊学』第一二三号、二〇〇八年。