

特集

スマトラ沖大地震・津波／タイ（二〇〇四年）

津波と相互扶助の多様な形態

佐藤 仁

●タイ史上最大の自然災害

二〇〇四年一月二六日午前七時五八分にスマトラ沖で発生した巨大地震によるタイでの津波被害は、インドネシア・アチェなどと比べれば相対的に小さいものであったが、それでも死者・行方不明者を含めて九〇〇〇人規模の災害はこの国にとって前代未聞であった。特に、被災者が自国民に限られず、ミャンマー人を中心とする移民労働者や独自の言語をもち沿岸地域に居住してきた「海ジプシー」と呼ばれる少数民族、そして海外からの観光客など多様な人々を含んでいたことは特徴的であった。

タイの事例は、大規模災害への政府の対応能力、メディアや市民社会の役割、海外からの支援のあり方、そして村落コミュニティにおける自発的相互扶助など、復興と復興に欠かせない要素が各々どのようなメカニズムで機能するのを検証するうえで重要な材料を提供している。未曾有の事態の中で、政府はいかにして被災者のニーズを把握しようと分業体制を確立し、必要な援助を送り届けようとしたのか。海外の

援助機関やNGO（非政府組織）はどのような役割を果たしたのか。また、各種の援助活動は現地にとどのような影響を及ぼしたのか。本稿では、とりわけ災害が喚起した人々の協力と連帯のあり方に注目する。

●被災状況のまとめ

津波は地震発生から約二時間後の午前一時五分から一分の間にタイの主要な沿岸地域に到達した。内務省の発表によるとタイでの死亡者総数は、身元不明も含めて合計五三九五五人であるが、行方不明者の大部分が死亡していると想定すれば、その規模は九〇〇〇人を超える（表1）。中でも最大の被害を被ったのはバンガー県であるが、その理由は、この地域の沿岸部の地形が平坦であったこと、そして、そこに漁民と観光客向けのバンガローが密集していたからである。沿岸地域には多少の椰子の木が植えられているものの、波の威力を落とすような障害物はほとんど存在せず、津波は観光シーズンのピークで賑わっていた海岸、宿泊施設、そして漁民の居住家屋を直撃した。

●タイ政府と住民の反応

①被災者支援の基本的な体制

津波被害に適用された支援のための法的枠組みは、「自然災害で被災した農村経済復興に伴う経費に関する首相府規則」（仏暦二五二一年「一九七八」）及びその翌年に制定された文民保護法（一九七九年）であった。文民保護法で想定されていた「危機」

表1 津波で被災したタイにおける死者・負傷者・行方不明者

県	死者(国籍別)			負傷者		行方不明者	
	タイ	外国	不明	タイ	外国	タイ	外国
バンガー	1,288	1,633	1,303	4,344	1,253	1,354	363
プーケット	151	111	17	591	520	250	305
クラビ	357	203	161	808	568	323	240
ラノン	156	203	0	215	31	9	0
トラン	3	2	0	92	20	1	0
サトゥーン	6	0	0	15	0	0	0
合計	1,961	1,953	1,481	6,065	2,392	1,937	908

(出所) 内務省防災局発行資料 (2005年4月24日付け)。



助たつ
待らる
島も番
で順番
くを順
ムツ資
物資に
め村人
(筆者撮影)

とは、自然災害と紛争など人為的に引き起こされる災害とを含む。「自然災害」とは、火災、風害、水害である。水害は、大雨による河川の氾濫を想定したものであって、海岸での津波の発生については全く想定されていないかった。

法的な体制が不十分であったとはいえず、津波発生当日におけるタイ政府の初期対応は迅速であった。保健省による二〇〇人の医療スタッフ派遣にはじまり、人命救助と遺体収容、外国人の退避に資源が集中されたが、現地の混乱は相当のものであった。当日中にタクシン首相（当時）が現場に下り立ったことは、政府の迅速な対応をアピールするうえで象徴的であった。首相命令によって各県知事には緊急の食料や水、輸送にかかるガソリンなどを賄うための一時金（各県五〇〇万バーツ）が配分され、県知事は、それをもとに各郡長（各県は複数の郡から構成される）に五〇万バーツを基準とする緊急予算支出の裁量を与えたが、被害が甚大であったバンガー県のタクワパー郡などでは予算が全く足りていなかった。首相府、内務省防災局、クルンタイ銀行、Siam Commercial 銀行、タイ赤十字などの機関に一般の人々から集められた寄付金は最終的にすべて首相府に集約され、首相府に事務局を置く被災者支援基金委員会の判断によって各県に配分された。全国から集められた義援金や物資の使途は、遺体の管理、緊急的な居住地や家屋の整備、

緊急的な物資、などの目的に限定された。

津波発生から三週間が経過した一月中旬になると本格的な復興支援への体制づくりが行われた。二〇〇五年一月一八日の段階でタクシン首相名によって災者救援の方法を規定した閣議決定が二つ出され、災害救援のための各種支援委員会組織の骨格ができた。いずれの委員会も首相府クラスの国会議員が委員長に任命されているが、この意気込みは事の重大さを反映しているだけではなく、総選挙を控えた政治的パフォーマンスであったという面、さらには同じ時期に南タイで勃発したイスラム教徒との対立に伴う不適切な対応への批判から人々の視線をそらすというねらいもあつたといえよう。政府の努力は、津波が未知の災害であったことを考えればある程度まで評価してよい。しかし、関連役所や公共施設は家屋を失った人々の避難所と化して、被害の補償を求める人々であふれかえり、彼らの中長期的なニーズの把握はほとんどできていなかったというのもまた事実である。

②住民による援助物資分配

政府主導の支援が十分に機能しない例が多かった中で、住民自身の自主的な活動を通じて支援物資の公平な分配が試みられた事例も存在した。バンガー県タクアパー郡のナムケム村（人口四六〇〇人）出身の被災者が主に構成したバンナムアン避難キャンプである。このキャンプは、当初の収容計画であった五〇〇〇人の規模を遥かに超え

二〇〇五年三月の段階で三五〇〇人の人々を擁する最大規模の避難キャンプとなった。「四六〇〇人」というのは役場に登録された人口のことで、実際には出稼ぎ労働者やミャンマーを中心とする海外からの未登録労働者がさらに一五〇〇人程度は居住していたという。バンガー県で被災した他の多くの集落と同じように、漁民が五〇%以上を占めるこの村の住民は、村のほぼ全域が津波によって押し流されたために仮設住宅への避難を余儀なくされたのであった。

このキャンプの特徴は規模の大きさだけではない。コミュニティとしての結束の強さと相互扶助の徹底が外部者の目を引いてきた。しかも、この活動が本来のリーダーであるはずの村長ではない人物によって主導された点が特徴的である。この避難キャンプでは、NGOの協力を得ながら二三の職業別グループが組織され、グループごとに村に設置されたファンドから低利子の融資をうけて相互扶助的な事業を行った。また、キャンプの敷地内には七〇以上のNGOがテントを作り、子供の世話や職業訓練、洗濯などの生活支援を行った。

ナムケム村のまとまりのよさを印象づけるのは、津波発生日からほぼ毎晩開催されたキャンプ会議（一〇世帯を一つのグループとして、グループの代表が集まる会議）と、会議の成果の一つである仮設住宅への入居基準である。緊急物資の一つとして提供されたテント住まいから仮設住宅に移り



住むことは、生活復興に向けた重要な一段階であるが、住宅の建設は一齐に完了するわけではないので、誰から順番に入居させるかという問題が生じる。一般的な集落では、くじ引きなどの方式によって誰がどこに住むか（誰がまず入居するか）を決めたのに対して、ナムケム村では村人代表者の話し合いによって次の四つの基準が作られた。優先順位が高い家族から順に、①一歳未満の子供をかかえた家族、②七〇歳以上の老人をかかえた家族、③けが人をかかえた家族、④テントが仮設住宅の立地場所に近い家族、という基準である。また、キャンプに直接寄付された物資（主に食料や衣類、子供のおもちゃ）や現金については、そのすべてが掲示板に張り出され、住民に公開された。

こうした公平性への強い志向性は、村社会にもともと存在した相互監視の慣習からのみ説明できるものではない。津波を契機に、外部支援団体との接触を取り仕切るようになった村の若いリーダーが、「汚職」で評判の悪かった村長との違いを際立たせる上で、徹底した透明性と公平性を希求して住民の信望を得ようとしたことが重要であった。ナムケム村は、有能なリーダーとNGOによる効果的な側面支援、そしてコミュニティ基金など村人の自助努力を組み合わせて、悪条件の中で仮設住宅の生活を向上させた好例である。そこでは多くの援助を集めようとするよりも、村人が一つ

にまとまること、そしてそのまとまりを安定的なものにするために、攪乱要素となる援助物資や外部支援の分配を公平かつ透明性の高いものにすることに細心の注意が払われたことは注目してよい。

●外部アクターとの新しい連携

被災した人々は必ずしも外部からの救援物資だけに頼ろうとしていたわけではない。むしろ、人々にとつての切実な課題は、土地問題を含む基本的な居住権をいかに確保するか、という問題であった。そこで、次に土地問題を例に、人々が伝統的な親族ネットワークを用いた相互扶助を超えて、メディアや政府といった外部のアクターを利用しながら、みずからの生活を守ろうとした事例を紹介しよう。

①メディアとの連携—パトン郡パクダン運河沿いの集落

国際的に有名な観光地であるプーケットには、パトンビーチと呼ばれる著名な砂浜がある。その脇には、海に流れ込む支流沿いに「チャオレー」（海の民）と総称される人々が一五世帯ほど暮らしていた。法律によれば、土地の主は政府港湾局であり、彼らはもともと「不法」にその土地を占拠していた。人々は漁労によって生活を成り立たせ、水揚げの一部を売りながら現金収入を得ていた。ところが津波によって家屋のすべては押し流され、人々は高台へと避難した。被害はけが人がただけに食い止

められたが、土地所有権をもっていないという理由で、当局は人々が元の土地に家屋を再建することを認めなかった。というのも、この地域は政府が観光地開発の一環として再開発を計画している場所で、土地の所有権そのものは港湾局にあったからである。村人が作っている魚の日干しが臭うことなどを観光地化への障害と見ていた当局は、津波災害を逆手にとつて村人たちを強制退去させる機会に使ったのである。

村人たちは被災後、内務省の規定にしたがつて家屋の全壊に対して三万バートの補償を申し出ることができたが、受理の条件は、住宅再建を含む他の公的支援が一切受けられなくなるといふものであった。パトン市による執拗な退去命令にもかかわらず、人々は三〇年以上この地域に暮らしてきた事実を盾にしてNGOおよびマスコミ（とりわけ、大手テレビ番組配信会社の「J」）の支援をうけながら旧来の土地への恒久住宅建設を強行した。仲介に入った政府の「津波被災六県における土地問題解決委員会」は、結局、人々の継続的な居住を認め、彼らはそれなりに安定した暮らしに戻っている。正式な行政単位すらなきこの集落の人々が、暫定的とはいえ生活防衛に成功したのは、津波災害という注目度の高い出来事を背景とした世論の後押しがあったゆえのことであることは間違いない。しかし、こうした経験を経て人々がそれまであまり連帯の対象として見なしてこなかったメ

ディアを含む外部世界の「使い方」を学んでいたとすれば、その教訓は一村落の枠を超えても意義をもつ。

② 政府との新たなシナジー トラン県 ムック島村の事例

各地の被災地で見られた人々の工夫の中で、従来、対立関係としてしか見られていなかった政府の一部部局と人々との間に協力関係が芽生えはじめていた地域もあった。その一つが、トラン県ムック島村における新しい連帯への動きである。沿岸を非公式に占有しながら暮らしていた島民は津波によって家屋の多くを失った。津波の再来に対する恐怖、政府による安全指導、正式な所有権をもたないという不安定な身分などの条件が重なり、内陸の方に生活場所を移さざるをえない状況に追い込まれていた。住民たちは話し合いの結果、島の周辺にある国有保全林およびマングローブ林保護地域に指定されている土地に生活場所を求めざるを得ないという結論に到達する。つまり、本来は個人占有が認められていない国有林の中で借地をするというわけである。住宅の建設費用については、津波被災者救済を目的に入ってきたUNDPとSave Andaman Network (NGO組織の連合体)が一四八戸(総額一〇〇万バーツ)の負担を申し出た。

島民たちの動きは、単に安全の目的で居住地を変更するという以上の意味をもっていた。ムック島も漁民が暮らしている島で

あるが、近年、急速な観光地化が進み、地主が土地を手放すたびに、そこを借地していた島民たちが移動を余儀なくされるという問題が各地で続出していたのである。国有地であれば、資本家による立ち退きの圧力を法的にかわすことができる。つまり、人々は所有権という個人便益獲得の可能性を放棄してまでも、コミュニティとして安定した定住を求める方法を模索し、その結果として政府に保護を求めるという戦術をとったのである。

こうした動きが住民の力だけで起動したとは考えにくい。津波を機会として被災地の多くに入り込み、知恵を授けた国際機関やNGOの果たした役割は大きかった。これらの外部アクターは資金面で協力しただけでなく、村人たちをグループ化し、合意形成を促し、彼らに加勢することで政府との交渉力を強めるという役割を担った。

これらの生活防衛の事例に見られる共通項は何か。それは人々が個々人での防衛を選ぶのではなく、集合的な防衛を選んでいるということ、そして、そこには集合的な福祉や安心を確保するために一定の個人的な犠牲が含まれていることである。もちろん、人々の工夫や戦略の問題がないわけではない。多くの工夫は既存の権力関係の枠の中で行われたことであり、枠を大幅に逸脱することは困難である。非常時の善意は「口約束」が先走ることが往々にしてあり、約束の履行がなされないこともままある。

しかし、津波という非日常的な災害が、援助物資のさらなる引き出しよりも、生活基盤の防衛という方向で人々の相互扶助を促し、それが観光地で加熱していた土地投機と資本家からの防衛策として機能した事実が注目に値する。ここに、これまで敵対関係としてしか想定されていなかった政府と一部の住民たちの「新しい連帯」の可能性を見るのは筆者だけではない。

(さとう じん／東京大学東洋文化研究所准教授)

「付記」本稿は、筆者がこれまでに執筆したタイの津波に関する三つの文献、「スマトラ沖地震津波災害の教訓と生活復興への方策―タイの事例」(『地域安全学会論文集』第七号、二〇〇五年)、「財は人を選ぶ―タイ津波被災地における援助物資の配分と分配」(『国際開発研究』第一六巻第一号、二〇〇七年)、「タイ津波被災地のモラル・エコノミー」(竹中千春・高橋伸夫・山本信人編『市民社会』慶応大学出版会、二〇〇八年)に依拠したものである。