

特集

スマトラ沖大地震・津波／スリランカ（二〇〇四年）

津波は過去のものか？

荒井悦代

スリランカを襲った津波は、北・東部では二〜三キロ内陸まで、南・西部では五〇〇メートル内陸ないしは海拔三メートルほどの地域に達した。約一〇万戸が完全に破壊された（半壊は約五万戸）。これは被害を受けた沿岸部行政区内の家屋の一三％にあたる。四万人が避難所生活を強いられ、三万人以上が命を失った。影響を受けたのは北部、東部および南部、西部の一部で、特に北・東部は、二〇年以上にわたる紛争で疲弊している地域であった。二〇〇二年に停戦合意が締結され、戦禍が一時的におさまっていた時期があったとはいえ、失業率は他の地域の倍であり、経済的にも脆弱だった。南部でも、被害を受けた人々は漁民が多く、家族や住居だけでなく船や網など生活の糧もなくなってしまう。

●迅速だった初期における救援活動

スリランカにおいて緊急援助および初期の活動は迅速であったといえる。一二月二七日には当時の大統領チャンドリカが国民に向けて演説し、被害者への支援を約束

し、九三〇〇万ルピーを国庫から救援活動に支出した。大統領府直屬機関を設立して調整にあたった。北・東部では「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)が救援活動を行っており、同地では政府との協力関係も見られた。国際社会、国際機関、国内NGO、近隣住民、民間企業などの反応も十分素早かった。

コロンボと南部を結ぶ道路は数日後に回復した。電車も二月二日には復旧している。スリランカ軍および各国から派遣された軍の出勤により瓦礫の片付けなども迅速に進んだ。水道、電気、電話などのライフラインの復興も迅速になされた。発生直後は、パイプラインの破壊や井戸の汚染などから清潔な水が不足していたため、伝染性の病気が懸念されたが、抑止することができた。負傷から死亡に至るケース、子供や女性に対するハラスメントや自殺なども予想を下回った。緊急支援はこうした結果を見れば成功と位置づけてよいだろう。

しかしこれは国内外の人々の善意から寄せられた大量の支援物資に由来しているといえる。復興はここからが正念場であった。

●多額の援助と明確な指針

スリランカには世界中から援助の申し出が相次いだ。その金額は、二〇〇〇〜二〇〇四年の五年間に受け取った贈与額の平均がおよそ七四〇〇万ドルなのに対して約二〇億ドル（二〇〇五年五月にキャンディで開催された援助国会議で示された数字）というとてもない額だった。問題は、そのお金をどのように使うかという問題であった。スリランカはこれまで、援助を有効に用いていたとは言いがたい。お金が足りないながらもうまく使い方ができなかった国が、思いもかけずに転がり込んできたお金を有効に使うことができるのか、それが国際金融機関の懸念だった。

アジア開発銀行、JBIICおよび世銀はスリランカ政府の要請を受けて復興の指針を作成した（参考文献①）。指針では、過去の災害から得られた教訓を生かすとしてスリランカの特長性を考慮すべきだとしている。たとえば介入（intervention）という言葉を用いて主体はスリランカ中央政府、地方政府および人々の需要であることを強

調している。支援は政治・民族・宗教・性別に偏りがあるのではない、和平進展状況に配慮する、被災者の中・長期的ニーズに応えるために被災コミュニティに常に相談する、透明性の確保、再建に当たり将来の自然災害に対する脆弱性に備える等、開発経済がこれまで知り得た知恵を惜しみなく披瀝している。このような指針が津波発生から一カ月以内にまとめられたのは、政府やL T T E、N G Oなどの協力があつたからである。復興を切に願つた指針が関係者の協力の下に確かに存在した。

●中・長期的復興段階

緊急援助が一段落すると、住宅や生計手段の回復が課題となつた。指針に示された原則は満たされただろうか。津波から一年後の報告書(参考文献②)によると、実現された指標は良好だが、望ましいプロセスを経るのは難しかったようである。

住宅計画は、仮設住宅をまず建設し、簡易住宅、恒久住宅とプロセスを経ることになっており、五万四一〇二軒の簡易住宅が完成し、一九四八軒も完成間近である。

住宅建設に当たっては海岸からある一定の距離を基準にその海側か陸側かで建設の主体が異なつた。海岸沿いの一定距離をバッファゾーン(緩衝地帯)として基本的に居住を制限したのだつた。バッファゾーンより海側の住宅は、ドナーの資金を元に政府が割り当てる。バッファゾーンより

陸側の住宅に関しては海外ドナーからの資金を政府が補助金として住民に配分し、住民の責任で建設を行う。

バッファゾーン内の住民に対し政府が配分することによって、最も被害を受けた人々に公平に素速く、住宅を建設・提供できると期待された。しかしバッファゾーンの範囲問題や住宅の所有など法的な問題でもめたこと、適切な土地が見つからないなど、提供は期待通りには進まなかつた。被災者は配分の迅速さ・効率を非常に重視している様子で、措置の遅さには不満を抱いているようだ。そしてこの手法は、公平で迅速な提供と引き替えにした弱点があつた。それは住民の意見がくみ上げられにくいという点であつた。移転先や間取りなどが、住民の細かな要望を聞くのが望ましかつたが、それはかなわなかつた。建設も住民以外によつて行われ、住民のイニシアティブは発揮されなかつた。その結果、住民の中には援助依存の風潮が生まれた。

生計の手段はどのように回復されただろうか。一五万二〇万人が所得の手段をなくしたが、一年後には、船舶などは九〇%が修理されるか、新品が導入された。農業についても種や肥料が影響を受けた地域の約八〇%に配布され、海水脱塩も進んだ。観光では、被害を受けた五二ホテルのうち四一は営業を再開している。その結果、全体で七〇〜八五%が職に復帰しているという。

ここでも量的には回復は迅速であるように見える。しかし透明性の問題などが指摘されている。漁村について物資の供給は、水産局や地元の行政官が受給者カードを発行しN G Oがこのカードの所持に基づいて援助を行うことになつていた。しかし、カード発行が遅れたため、N G Oは受益者リストを迅速に作成することができなかった。カードは、ある県では偽造されたり、コピーされて大量に出回つた。N G Oのパートナーとして現地で活動を受託した地元の小規模N G OやC B O(住民組織)、政治家などが関係者を利するためにカードを不正に利用したケースもある。

その結果あるコミュニティに船などが集中し、本来なら援助を受けなくてもいいような人が支援を受けている。または、数日間漁に出るための船ではなく日帰りの船が供与されるなどニーズに合わないケースもあつた。質的にも問題がなかつたわけではない。修理された船や提供された船の割合程度は、航海に適さないとされている。漁業が注目を集めて支援を厚く受けたのに対して、塩害の被害を受けた土地の修復など、農業はそれほど重視されなかつた。

また、地域的な配分の格差も指摘されている。たとえば小規模ビジネス支援のローンに関しては被害の甚大な東部よりも西部や南部での利用が相対的に高く、北・東部の救済が遅れた。被災面積からすると北部・東部へ資金の三分の二が流れてよいはずだ。



しかし、住宅や復興は南に集中した。したがって北・東部の人々は、紛争で困っている上にさらに不利な扱いを受けたと不平を感じている。

しかし、このような状況に政府や国際機関、NGOらは手をこまねいていたわけではない。調整が重視され、優先順位に基づいた援助をすべきだという視点から、会合を重ね、コミュニティに対して何度も調査が行われた。その割にはすでに述べたようなニーズにマッチしない事例も報告されている上に、住民の間には調査され疲れという皮肉な現象も現れた。

このような現象の背景には人的資源の不足でモニタリングや調整ができなかったことがある。

NGOの性格も問題を複雑にした。NGOには資金は十分にあつたものの、時間的な制限が課せられていた。短期間に大きな金額を支出し、たくさんの人々を助けるという彼らなりのミッションがあつた。同様のミッションを抱えるNGO間の競争もあり、調整に積極的ではないケースもあつた。調整の失敗という点では、地方行政の力不足という問題もあつたかもしれない。緊急時は、なすべきことが明確だったので、地方でも対応できた。しかし緊急時を過ぎると、省庁や機関間の混乱が見られた。この点に関しては、中央から指示が出されるようになって、役割や仕事もはっきりしてきた。専門家も派遣され地方行政官をサ

ポートした。特に仮設住宅から永久住宅への転換、生活手段の配分の見極めの時などに地方行政官は有用だった。

観光セクターの復興は政府やNGOによるものではない。彼らほどのように復興しただろうか。観光セクターはGDPの〇・五%程度だが、雇用規模は大きく雇用全体の一五%程を占める産業だ。停戦合意の翌二〇〇三年の観光客は、五〇万人を突破（対前年比二七・三%増）し、長らく四〇万人前後を低迷していたスリランカ観光業界にとつて希望が見え始めていた。

津波は、眺めのよい海岸沿いのレストランやホテルを直撃した。回復基調にあつた観光産業に大きなダメージとなった。しかし、大・中規模ホテルは構造が堅牢だったため全壊は少ない。多くの大規模ホテルは、外部の援助に頼ることなく自力による回復を遂げた。観光客の滞在先の統計を見ると、南部の集客力は二〇〇五年に一時的に落ち込んだものの再び回復し、スリランカ観光を牽引して復興していることが窺える。しかし問題は、小さなホテルやゲストハウス、レストラン、土産物屋などに従事していたいわゆるインフォーマルセクターに属する人々である。彼らは資金を得ることができず、回復が遅れた。

●二年を経て

津波発生から二年もすると簡易住宅も恒久住宅になり、テント村は徐々に減って

いった。南部海岸沿いをドライブしても、津波の形跡を探すことは難しくなっていた。被災者には、住宅と生活の手段は政府やNGOから与えられたものの、生き残ったものの間での苦悩や葛藤も大きかった。

緊急援助は従来の自然災害のケースからすれば、うまく運営できたほうだと評価されよう。しかし、被災者にとっては比較の観点など問題ではない。津波は突然の悪夢で、なくした生活に比べれば避難所の生活は耐え難いものだった。着替え場所やトイレが不足し、女性たちにとってはストレスフルだった。避難所生活で家族の関係が変化して、酒におぼれ、家族を顧みなくなる夫・父親などが続出した。援助物資をめぐり家族や親戚、近所が嫉妬しあう例も希ではなかった。確かに避難所で被災者たちが助け合う姿も報告された。しかし、元々脆弱だった家族関係や地域関係が津波の発生・避難所生活をきっかけに修復不能になつてしまったケースも見聞される。

スリランカの津波復興においては、十分な資金があつたが故に物資の供給に関しては量的にはなんとか行き渡った。しかし、計量化することのできない、個人の受けた精神的被害の救済が陰に隠れてしまった。

今後の問題としては、政府やドナーによる供与の段階を終え、新たな段階になるのだろう。具体的には個々のコミュニティの特性を十分知り尽くした援助主体が中心となり、住民らが参加していけるようなプロ

ジェクトが必要となるだろう。

復興の段階で参加型開発でなかったが故に、援助依存ができてしまったとの批判がある。しかし、参加型開発は小規模なインフラ建設などを通じてコミュニティの強化を図ってゆくものであるから、地域全体が広い範囲で大規模に破壊された今回のようなケースでは、適用はできなかっただろう。何よりも被災者は素早い回復を望んでいた。経済インフラ、生活インフラが整備された現在こそ、きめ細やかなケアが必要であるし、実施も現実的だ。ただ、四年が経過し、被害地域で活動していたNGOもほとんど撤退しているのが現状である。

●紛争との関連

紛争との関係はどうだったであろうか。発生直後は被災民への援助、物資の供給など分け隔てなく行われ、停滞していた和平に一縷の希望が見えた。しかしすぐに政府とLTTE側に亀裂が見え始めた。お互いに不信感を抱いていたので、大量の物資の管理を誰がどのように行うかについてもめたのだった。タミル側には、シンハラ中心の政府がLTTE支配地域への援助をブロックし、南部に援助を配分するだろうという疑念があった。二〇〇五年一月上旬にスリランカを訪れた当時の国連総長（アナン）の北部行きを阻止したことからもタミル側に反政府感情が高まった。シンハラ側には、西欧諸国や国際NGOがタミル寄り

であるという疑念が以前からあった。政府としては、LTTEが援助物資の分配を政治的に利用するのではないかと危惧した。このようなデリケートな状況にあって、スリランカでの活動経験のない数多くのNGOも入り交じって活動することは難しかった。

当時北・東部は実質的なLTTE支配下にあったため、LTTEとの協力関係が不可欠だった。チャンドリカ大統領は北・東部における復興事業を、公平性を保ちつつ参加型で実施するためにPost Tsunami Operational Management Structure (P-TOMS) を提案し、二〇〇五年六月にスリランカ政府とLTTEの間で合意された。しかしこれに反対するシンハラ至上主義政党が連立与党から脱退して内政を混乱させた。さらに七月にはスリランカ最高裁判所が違憲判決を出したため、両者の協力は実現しなかった。二〇〇五年末に大統領に就任したマヒンダ・ラージャパクセ（現大統領）は正式にP-TOMSを破棄した。ピンチをチャンスに転化させるというウルトラCはやはり無理だった。

●そして現在

四年が経過し、南部を訪れるとその復興ぶりに驚かされる。新しく、広くまっすぐな道路が続いている。ハンバントタ港の建築も進んでいる。津波支援によって建てられた集合住宅地を示す看板を見るくらいだ。その一方で二〇〇九年三月、国会質疑で

明らかになったのは、津波関連の援助総額九億二六〇〇万ドルのうち四年経過した二〇〇八年一二月末の時点で未だに二億六一〇〇万ドルが支出されていないという事実である（二〇〇九年三月一八日付けDaily Mirror）。支出が滞っている理由として治安上の問題が挙げられている。政府は、東部においてLTTEを討伐し、選挙も実施し、民主的に開発を進めているとアピールしている。二〇〇九年五月現在、残された北部においてもLTTE制圧は間近と見られる。北部においてLTTEを制圧したとしても、政府は長らく続いた紛争と津波によって疲弊した人々に直面しなければならぬ。津波復興で得られた教訓を是非とも活かして欲しい。困っている人はまだまだたくさんいる。そしてお金はある。スリランカの復興はまだ終わっていない。

（あらい えつよ／在コロンボ海外調査員）

《参考文献》

- ① ADB, JICA, World Bank, Sri Lanka 2005 *Post-Tsunami Recovery Program Preliminary Damage and Needs Assessment January 2005.*
- ② Sri Lanka-Post Tsunami Recovery and Reconstruction, Joint Report of the Government of Sri Lanka and Development Partners, December, 2005.