

世界の経験に学ぶ——スマトラ沖地震・津波（二〇〇四年）

アチエ内戦を終わらせた人道支援

京都大学准教授
西 芳実

にし よしみ

内戦の地、アチエを襲ったスマトラ沖地震・津波。甚大な被害をもたらしたが、国内外のアクターによる大規模な救援復興活動は、アチエ内戦の平和的終結へとつながった。

二〇〇七年東京大学大学院総合文化研究科博士課程修了。博士（学術）。東京大学助教、立教大学助教などを経て、二年より現職。共著に『自然災害と復興支援』『マレー世界における公正／正義概念の展開』など。

二〇〇四年二月二六日に発生したスマトラ沖地震・津波（インド洋大津波）は、インド洋沿岸諸国に死者・行方不明者三万人に及ぶ未曾有の被害をもたらした。その最大の被災地となったのがインドネシア共和国のアチエ州である。スマトラ島の北西端に位置し、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が集中していたこともあり、死者・行方不明者は二六万五〇〇〇人、住居を失った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し、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。

災害により甚大な被害を受けたことに加えて、アチエ州は被災前から三〇年に及ぶ独立派ゲリラと国軍の内戦という大きな課題を抱えていた。内戦からの復興と災害からの復

興という二つの復興が同時に進められることになったアチエ州の経験をふりかえり、災害が社会に何をもちたすのかを考える。

紛争によって閉ざされ、津波によって開かれた

アチエ州では、インドネシアからの分離独立を求める自由アチエ運動（GAM）と、これを認めないインドネシアの国軍との間で一九七〇年代から武力紛争が断続的に続いていた。一九九八年のスハルト体制崩壊後に紛争の規模が拡大し、多民族国家インドネシアの統合を脅かす紛争として注目されてきた。政府の地方分権強化策では軍事衝突はおさまらず、国際NGOが仲介して政府と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。

インドネシア政府は二〇〇三年五月にアチエ州全域に軍事非常事態を宣言し、アチエ州への外国人の立ち入りが制限された。アチエ紛争やアチエの経済開発に関心を寄せる人道支援団体は現地での活動を断念した。アチエは外部に対して閉ざされた地域となった。

スマトラ沖地震・津波は、紛争によって閉ざされていたアチエに大きな変化をもたらした。インドネシア政府はこの災害を「国家的災害」と位置づけ、外国支援の受け入れを表明した。アチエ州は「史上最大の作戦」と呼ばれる大規模かつ国際的な復興支援の対象となり、津波直後で各国・国際機関の支援表明額が五〇億一五〇〇万ドル、民間援助が一六億八〇〇万ドルに達した。〇五年一月の段階でアチエ入りした外国の援助団体は三四カ国二八〇を数えた。二十数カ国を超える外国軍部隊も緊急人道支援活動を展開した。

こうした動きと並行して、GAMとインドネシア政府の和平プロセスも進められた。〇五年二月に和平交渉が再開され、〇五年八月に両者はヘルシンキで和平合意に至った。GAMはアチエ独立要求を取り下げ、武装解除して政党に形を変

えた。和平合意を受けて制定された〇六年アチエ統治法にもとづいて州知事選挙が実施され、「独立派」活動歴のある州知事が誕生した。津波被災者への支援と同時に元ゲリラ兵士の社会統合事業も開始された。

紛争地を支援対象とせず

救援復興活動は最初から順調だったわけではない。緊急支援の初期段階では、救援物資を運ぶ支援者に対してインドネシア国軍が護衛料や「通行税」を要求する事例が数多く報告された。空港や港に運び込まれた援助物資が国軍に差し押さえられた事例や、災害救援に欠かせない地理情報が支援者に提供されないという弊害もあった。紛争下で立ち入りが禁止されていたアチエの現地情報は限られており、ただでさえ情報が断片的になる災害直後に、どこに誰がいて何を求めているかという緊急支援段階で重要な情報をどのようにして手に入れるかが、重要な課題だった。

治安の不安定さも救援復興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事件もあった。国軍は「誤射」と説明したものの、支援団体は国軍からの威嚇と受け止めざるをえなかった。



2010年12月、バンダアチェ市のモスクでの東京大学主催のスマトラ地震・津波6周年の追悼行事。桜の造花には日伊両国の学生の願いが記されている。(AP / アフロ)

こうした状況に対して、救援復興活動に取り組んだ人々の対応を三点指摘しておきたい。一つは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から直接アチェに空輸が行われたほか、国際移住機構（IOM）が組織した大輸送団に物資の移送を委託することも行われた。

二つ目は、「紛争地」を支援対象としなかったことである。被災地支援のために現地入りした多くの支援団体は紛争地の支援を専門とせず、治安が確保できない地域には援助を行わず、安全とされた被災地を支援の対象とする姿勢をとった。こうした姿勢は、結果的に、紛争を止めなければ地域の復興や開発が進まないとのメッセージを紛争の当事者に与えた。

三つ目は、個別の支援団体が現場で収集した情報を統合し、公開して共有したことである。機能不全に陥った州政府に代わって国連人道問題調整事務所（UNOCHA）や各国軍合同指令部隊司令部、インドネシア政府災害対策本部などが被災地や被災者の情報を集め、救援復興支援事業が重複しないよう調整をはかった。救援復興支援のメディア・センターが設置され、支援団体の情報の集約と公開が進められた。

アチェ・ニアス復興再建庁による調整

アチェの復興再建事業の担い手は、インドネシア政府だけでなく、国連機関、外国政府、国際NGO、国内NGOと多様であり、これらの事業の調整役を担ったのがアチェ・ニアス復興再建庁（BRR）だった。大統領直属の機関として被

災地のバンダアチエ市に設置された。BRRにはどこで誰が何を必要としているかという被災者の情報と、どこで誰がどのような支援事業を行っているかという支援者の情報が集められ、BRRの調整の下、住宅再建や道路・橋梁・港湾修復、生計支援やトラウマのケアといったさまざまな事業が進められた。

経験を生かした「南南協力」

二〇一二年二月二六日、アチエは津波被災から七周年を迎えた。一二万棟の住宅再建事業を始めとする復興再建事業のほとんどが完了し、〇九年にBRRは解散した。救援復興活動のために世界中からアチエにやってきた人道支援団体は撤退し、「ツナミ景気」とも呼ばれて援助の見本市のようになっていた面影はいまは見えない。バンダアチエ市周辺だけで六万体の身元不明遺体が回収され埋葬されたことは、市内に十数箇所ある集団埋葬地を訪れてもなかなかイメージしにくい。

かわつてアチエを訪れる人の目をひくのは、津波博物館や「世界の国にありがとう」公園などの津波後に作られた施設である。現在、アチエではアチエの津波被災と復興の経験を世界の他の地域を結びつけることによる創造的復興に関心が

向けられている。アチエをインドネシアの防災研究の拠点とし、防災の南南協力を展開しようとする機運が高まっている。内戦と津波からの復興は、また一つ別の段階に進みつつあるといえる。アチエの津波被災の経験は、災害を通じて世界とつながりうることを、また、災害を通じて社会の問題にアプローチしうることを示すものとなっている。

津波で紛争が終わった意味

災害からの復興と内戦からの復興が同時に進行したことにはどのような意味があるのか。アチエの経済は、もともと域内で産出する木材やコーヒー、パームオイルなどを域外に売ることと繁栄してきた。これに対して紛争は、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進行した。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物流経路を掌握する構造になっていったといえる。それに対し、自然災害に対する救援復興活動が大規模に行われ、政治的立場にとられずにさまざまな団体がアチエでの活動を展開することができた。津波を契機とした人道支援活動が紛争を支える構造を変えたのである。■