

第6章 各国の災害復旧・復興体制

6-1 インドネシア

2004年12月26日午前7時58分(現地時間)に発生した地震とそれに伴う津波による大災害にインドネシア政府は迅速に対応し、同日夜にユドヨノ大統領は国家災害を宣言、翌27日には12項目からなる大統領勅令が施行され、関係各省庁に対し非常事態に早急に対応するよう指示が出された³²。

初期の緊急救援段階においては、国民福祉省下の国家災害管理調整委員会(BAKORNAS PBP)が救援活動の調整を担当し、シハブ国民福祉担当調整大臣がその現地責任者として緊急対策にあたった。当初はインドネシア国軍や、国連人道問題調整事務所(UNOCHA)、赤十字／赤新月の協力の下に救援活動が行われたが、その後国連各機関や二国間ドナー、多数の国内外のNGO等の活動が本格化・複雑化するにつれて、全体的な調整は困難を極めた。

政府は2005年1月6日にASEAN主催緊急首脳会議(津波サミット)をホスト国として開催した。また、世界銀行をはじめとするドナーの協力の下で国家開発企画庁(BAPPENAS)がとりまとめたニーズアセスメント(Preliminary Damage and Loss Assessment)が1月19-20日のインドネシア支援国会合(CGI: Consultative Group on Indonesia)において発表された。

インドネシア政府は、被災地の再建においてはそれを被災前の状態に戻すのではなく、アチェ及びニース島を被災前の状態より改善することを目的とすることを明らかにしていた³³。これに基づき、BAPPENASは、関係省庁、地方政府及びNGO等と協力し、初期の緊急救援段階後の復旧・復興のマスタープラン(NAD 州及びニース島の再建復興計画: 通称ブルー・プリント)の策定を任せられた。ブルー・プリントでは復旧・復興活動を(i)緊急支援フェーズ(被災後の3か月)、(ii)復旧フェーズ(3か月後から2006年まで)、(iii)復興フェーズ(2007年から2009年まで)の3段階で実施する計画としていた³⁴。また、ブルー・プリントにおいて政府が算出した再建に必要な総コスト(51億ドル)はニーズアセスメントにおいて算定された総被害額(50億ドル)と近似していたが、その構成は大きく異なっており、ブルー・プリントでは民間部門の損害を低く見積もる一方で、公共部門の資産やインフラのための必要額の割合が著しく高くなっていた。このことは、再建される公共サービスやインフラの質を津波以前よりも大きく高めたい政府の意向を裏付けており、厳密な意味で「原状復帰」に充当されるのは総資金の半分に過ぎず、残りはすべて原状以上の改善を行うものであった³⁵。ブルー・プリントが発表された3月26日に、インドネシア政府は緊急支援フェーズの終了を宣言した。

³² JICA「インドネシア国 北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プロジェクト)最終報告書」、2006年3月

³³ World Bank, “Rebuilding a Better Aceh and Nias: Preliminary Stocktaking of the Reconstruction Effort Six Months After the Earthquake and Tsunami”, July 2005.

³⁴ JICA「インドネシア国 北スマトラ沖地震津波災害緊急復旧・復興支援プログラム(バンダアチェ市緊急復旧・復興支援プロジェクト)最終報告書」、2006年3月

³⁵ World Bank, “Rebuilding a Better Aceh and Nias: Preliminary Stocktaking of the Reconstruction Effort Six Months After the Earthquake and Tsunami”, July 2005. p.xv.

一方、被災状況が徐々に明らかになり、その後の復旧活動の進展の遅れが顕著になる中で、被災地域に特化し復旧・復興事業を統括する特別機関設置の必要性が、早くから国会での議論や外国ドナーにより訴えられていた。これにこたえる形で、BAPPENAS はアチェ・ニース復旧・復興庁(BRR)設立の準備を進め、4月16日にユドヨノ大統領はBRRの設立を宣言した。BRRの役割は、(i)国家予算の執行ガイドラインに沿った復旧・復興プロジェクトの調整・実施、(ii)中央・地方政府及び外国の機関による復旧・復興事業の実施促進・調整、とされた³⁶。

また、政府は2005年5月に、15のマルチ及び二国間ドナーとともにマルチドナー信託基金(Multi Donor Fund for Aceh and Nias)を設立した。同基金を通じてドナーが協調し、復旧・復興事業を進めることを意図したもので、津波支援を行うすべてのドナーに対して強制するものではないものの、援助受入れにおいて主体性を高めようとする近年のインドネシア政府の姿勢を反映した動きといえる。BRRと欧州委員会(EC)、世界銀行が共同議長となっており、2007年12月時点で合計673億ドルがプレッジされている³⁷。

6-2 スリランカ

スリランカでは2004年12月26日午前7時28分(現地時間)に地震が発生した。その2時間後より津波が到達し、全海岸線の3分の2に当たる沿岸地域に大きな被害を与えた。クマーラトunga大統領は非常事態を宣言するとともに、救援活動を調整する機関として大統領府の下に国家対策センター(CNO: Center for National Operations)を設置した。同時に、大統領府の下に官民の代表者で構成される3つのタスクフォースが設置された。これらはそれぞれTask Force for Rescue and Relief (TAFRER)、Task Force for Rebuilding the Nation (TAFREN)、Task Force for Logistics and Law and Order (TAFLOL)と名付けられた。県レベルでは、被災した県ごとに県行政官長(GA: Government Agent)を中心とした現地タスクフォースが設置され、緊急段階における計画、実施、調整が行われた³⁸。一方、北・東部では、政府と「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)が協力して救援・復旧に対応した。LTTEは県レベルのタスクフォースにも参加し、北・東部については独自のニーズアセスメントを実施した³⁹。

2005年2月にCNOは解散し、同時にTAFRERとTAFLOLが合併して成立したTask Force for Relief (TAFOR)がCNOの行ってきた業務を含む被災者への支援業務を担うことになった⁴⁰。復旧・復興事業の調整・促進活動は引き続きTAFRENにより行われていたが、2005年9月からは住宅、生計回復、保健・教育、インフラ整備の4分野を中心とした業務体制へと組織改革を行った。しかしその2か月後の11月に、政権交代により誕生したラージャパクサ大統領は、これらの復旧・復興活動に関係するすべての機関を統合した。新たに大統領府の下に設置した機関は復興・開発庁(RADA: Reconstruction and Development Agency)と名付けられ、

³⁶ BRR ホームページ (http://www.e-aceh-nias.org/about_brr/profile.aspx)

³⁷ Multi Donor Fund for Aceh and Nias: Three Years After the Tsunami – Delivering Results, Supporting Transition – Progress Report IV”, December 2007

³⁸ 外務省「スリランカ国別評価」、2008年3月

³⁹ ADB/ JBIC/ WB, “Sri Lanka 2005 Post-Tsunami Recovery Program: Preliminary Damage and Needs Assessment”, January 2005

⁴⁰ GOSL/Development Partners, “Sri Lanka: Post Tsunami Recovery and Reconstruction” December 2005

被災地をよりよい状態に再建すること(“Build back better”)が、その第一の目標とされた。ただし、RADAが住宅建設や生計向上支援に関する調整を行う一方で、教育、保健、インフラ(道路、橋梁、上下水道、港湾、鉄道等)についてはそれぞれのライン省庁の担当とされていた。

この政権交代により、RADAの設立の他にもバッファゾーンの緩和や住宅政策の見直しも行われたが、これらの変更はその後の復旧・復興プロセスにも大きな影響を及ぼした。統合前に関係機関が行っていた業務をRADAが引継いだ際の「漏れ」により、住宅プログラムのモニタリングなど、多くの分野で一時的な空白が生じた⁴¹。また、TAFRENがインフラの建設業務に集中し、環境やジェンダーなど横断的課題への対応を各ライン省庁の手にゆだねていたことから、RADAはそれらも含めた復旧・復興事業の実施に一元的に対応する機関となることが期待されたが、実際にはそうはならなかった。その結果として、その後の復旧・復興事業においても、環境やジェンダー面での適切な配慮は十分にとられないままであった⁴²。RADAの設立当初は、将来的に法定機関として発展させることが意図されていたが、2007年半ばには国家建設省(Ministry of Nation Building and Estate Infrastructure Development)下の部局として吸収され、その後閉鎖された。

このように、スリランカでは津波直後より大統領のイニシアティブによって対応体制が迅速に形成され、初期の救援活動はおおむね成功であったと政府やドナーの間で認識されている⁴³。また、従前より中央政府とGAの間の連絡・情報共有の系統が十分に構築されていたため、津波に際して、地方においても県を中心とする対応体制が迅速に整えられた⁴⁴。

その一方で、上に見たように、津波支援を担当する組織の消滅や統合、新設が頻繁に行われたことは、それらの組織間の引継上の問題や不明確な業務分担についてその都度議論・調整に多大な時間を必要とするとともに、支援を実施するドナー側にも大きな混乱をもたらした。真に一元対応組織となり得なかったRADAを含め、スリランカ政府側が一貫的な体制を確立できなかったことが、復旧・復興支援の遅れを引き起こした大きな要因の1つであるとの指摘もある⁴⁵。

6-3 モルディブ

モルディブには2004年12月26日午前9時20分ごろに津波が到達し、甚大な人的被害をもたらすとともに、港湾、道路、電力、上下水道など多くの公共インフラに被害を与えた。災害直後には多数の島との連絡が困難になり、南部のラームに関しては環礁全体との連絡が不通となった⁴⁶。これに対して大統領は国家災害と非常事態の宣言を発令した。政府は直ちに閣僚

⁴¹ GOSL/Development Partners, “Sri Lanka: Post Tsunami Recovery and Reconstruction” December 2006

⁴² 同上

⁴³ Sisira Jayasuriya et al, “Post-Tsunami Recovery: Issues and Challenges in Sri Lanka” (ADB Discussion Paper), October 2005

⁴⁴ GAは中央政府(Ministry of Local Government and Provincial Councils)により任命される。また、スリランカでは中央集権的な命令系統が十分に確保されており、地方政府においても資産台帳などの記録が確実に保存されていたために、津波による被害の算定が比較的容易に進んだとされる(JBICからのヒアリングによる)。

⁴⁵ 世界銀行スリランカ事務所からのヒアリングによる。

⁴⁶ OCHA Situation Report No.4 (December 27, 2004)

委員会と国家非常事態タスクフォースを立ち上げるとともに、緊急救援の促進・調整を担う国家災害対策センター(NDMC: National Disaster Management Center)を設立した。NDMC のトップには防衛大臣が任命され、各国軍隊や国連機関、国際赤十字赤新月社連盟、仏英等の各国赤十字、更に二国間ドナーや NGO を中心として行われた人道支援活動の調整を行った。200 の有人島からなるモルディブにおいては、当初ロジスティクスの確保が大きな制約となった。しかしながら、NDMC の迅速な設立に見られるように、津波への緊急対応における政府のリーダーシップはおおむね評価されている⁴⁷。それを裏付けるもう 1 つの事例として、政府は津波直後に世界銀行と ADB に対して合同ニーズアセスメント実施の支援を要請し、被災国の中でもモルディブが最も早く調査に着手している。

2005 年 1 月上旬に派遣されたニーズアセスメントのミッションは世界銀行と ADB に国連が加わり行われ、後に JBIC も参加した。とりまとめられた結果は 2 月に発表された。この結果を基礎として、政府は国家復旧・復興計画(NRRP: National Reconstruction and Recovery Plan)を策定、3 月に発表した。NRRP では、セクター別の復旧・復興方針及びプロジェクトを提示するとともに、住宅や運輸分野等においてニーズアセスメントで見積もられた金額を上回る資金ニーズを見込み、ドナーの支援を求めた。また政府は、津波にかかる内外の支援資金の透明性確保を目的として、信託基金(Tsunami Relief and Reconstruction Fund)を設置し、同基金を通じた資金供給をドナーに求めた⁴⁸。

⁴⁷ TEC, “Coordination of international humanitarian assistance in tsunami-affected countries: Evaluation findings – The Maldives”, 2006

⁴⁸ GOM/WB/ADB/UN, “Tsunami: Impact and Recovery Joint Needs Assessment”, February 2005

表 6-1 各国の津波災害に対する復旧・復興体制

	インドネシア	スリランカ	モルディブ
政府の対応体制	<p>初動・救援： BAKORNAS 復旧・復興： BAPPENAS</p> <p>↓</p> <p>復旧復興庁 (BRR) (2005/4~09/4)</p>	<p>CNO (調整) + TAFRER (救援)、TAFLOL (ロジ等)、TAFREN (復旧)</p> <p>↓</p> <p>TAFOR (2005/2~) (業務改革 2005/9)</p> <p>↓</p> <p>ライン省庁 (教育、保健、インフラ、横断的課題...) 国家建設省 (部局として吸収、のち消滅) 復興開発庁 (RADA) (2005/11~) (住宅、生計向上)</p>	<p>NDMC (国家災害対策センター) による調整 →その後各省庁に移管</p>
体制の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 被災地主導による一元体制を確立 	<ul style="list-style-type: none"> 頻繁な組織新設、統廃合による調整作業・混乱。一貫体制は未確立 	<ul style="list-style-type: none"> 緊急対応時は一元化。その後復旧復興の特別機関は設立せず
中央-地方の関係	<ul style="list-style-type: none"> 地方分権化 但し、地方のキャパシティ不足や被災による機能麻痺 被害状況の即時把握困難 	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体制はあるものの、地方に対する中央政府の統制力は強い 中央と地方 (GAや中央政府省庁の県事務所) との情報系統が機能し、被害状況を迅速に把握 北東部ではLTTEも救援・復旧作業に協力 	<ul style="list-style-type: none"> 中央集権 地方政府は弱体 島嶼国であることから地方との情報寸断、状況把握困難
被災地域の特徴・位置付け	<ul style="list-style-type: none"> 全土から見れば局所的被害 (被災範囲、経済損失) 中央からの距離 (物理的距離、紛争地に対する心理的距離) 	<ul style="list-style-type: none"> 全土における広範な被害 (海岸線の3分の2が被災) 狭い国土、首都近郊でも被害 	<ul style="list-style-type: none"> 全土における広範な被害 (首都島は比較的被害軽微) 人口は少ないが多数の島々に分散、全壊した島も存在
紛争の影響	<ul style="list-style-type: none"> 外部者の入域制限による初期活動の遅れ 初期には治安予測が困難、政府の外国ドナーに対する統制姿勢 政府-GAMは戦闘中断、和平台意調印へ (2005/8) 	<ul style="list-style-type: none"> 入域制限なし 大統領が無差別な救出を指示、ドナーもサポート姿勢 P-TOMSによる復旧復興事業の共同管理に署名 (2005/6)、しかし政治的混乱と裁判所の違憲判断で頓挫 復旧実施中の中央政府による東部・北東部での掃討作戦による戦闘激化 	
ドナーに対する政府の姿勢	<ul style="list-style-type: none"> 政府のオーナーシップを強調、ドナーの調和化に積極的 津波に関してもマルチドナー基金を設立 	<ul style="list-style-type: none"> 主要ドナー (世銀、ADB、日本) との連携による復興 ドナー全般の協調には消極的傾向 	<ul style="list-style-type: none"> 津波前には国連やドナーの活動は非常に限定的 津波支援のための信託基金を設置 但し、ドナー調整経験・能力は不十分
NGOに対する政府の姿勢	<ul style="list-style-type: none"> 統制的 (GAM問題への介入を懸念) 国家安全局への登録を義務付け 緊急救援段階終了後は撤退を要求、選別強化 	<ul style="list-style-type: none"> 統制的 (多数のNGO集中による混乱への対処) 入国や登録における管理強化 (ビザ制限、登録の一時停止、免税停止等) 	<ul style="list-style-type: none"> 統制的 (NDMCへの登録義務、NDMCによる援助物資の管理統制) 但し活動したNGO数は限定的。 大規模な国際NGO (IFRC、各国赤十字) など。 国連による人道援助の直接実施。
政府の復興計画	<ul style="list-style-type: none"> BAPPENASが再建復興計画 (ブループリント) 策定 被災前のレベル以上の改善を志向 	<ul style="list-style-type: none"> 津波復旧復興戦略を策定 (2005/5) 被災前のレベル以上の改善を志向 	<ul style="list-style-type: none"> 国家復旧復興計画を策定 (2005/3) 被災前のレベル以上の改善を志向

出所: 評価チーム作成