

## 震災支援の長期的展望

# 世界からの支援を受けて、 地元の力を生かす

これまで世界の被災者を支援してきた日本。

しかし東日本大震災では支援を受ける側に。

さまざまな連帯から生み出される復興への力を期待したい。

大阪大学大学院教授

## 中村安秀

なかむら やすひで

一九七七年東京大学医学部卒。八六年から国際協力機構（JICA）の母子保健専門家としてインドネシアに赴任。ハーバード大学公衆衛生大学院研究員、東京大学助教などを経て、一九九一年より現職。NPO法人HANDS代表理事も務める。著書に「国際保健医療のお仕事」など。

阪神淡路大震災の経験や中越地震の経験は貴重である。東日本大震災支援においても、自衛隊による迅速な救済活動や地域ぐるみの仮設住宅への移動などに、かつての震災経験の教訓がいかにされている。一方、世界では、一九九五年の阪神淡路大震災から二〇一一年の東日本大震災の間の一六年間に、数多くの自然災害が起きていた。死者と行方不明者が一万人以上という大規模な地震津波だけをとっても、トルコ、インド、イラン、インド洋、パキスタン、中国四川、ハイチが数えられる。その支援の成功例を活かし教訓から学ぶことによって、多くの新しいガイドラインが作られ、実践に応用されてきた。

これらの世界中で生じた自然災害には、日本からも政

府の支援として国際緊急援助隊や自衛隊が出動し、また、ジャパン・プラットフォームなどを中心に多くのNGOが緊急支援活動を行った。私たちはそれらの知恵と経験を、東日本大震災の支援活動に活かすことができたのだろうか。

## ビルド・バック・ベター

二〇〇八年、私は文部科学省の「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」の共生人道支援研究班として、インドネシアでインド洋地震津波の災害支援活動に対する学際的評価を行った。アチェにおいては、被災後三年半の間に、一〇万軒以上の恒久住宅の建設が行われた。これだけ大規模な住宅建設が緊急支援として集中的に行わ

れたのは、恐らく援助史上初めての出来事であった。

台湾の慈済仏教会が支援して作った村では、津波で家族を失ったが、避難所で伴侶と出会い、二歳になる子どもをもつ家庭を訪問した。津波のあとで信頼できる夫と知り合い、わが子を抱く女性の姿には、家庭を築くたくましさを感じた。すべてが新しく建設された村での生活にもかかわらず、自分たちで植えた樹々も濃い緑の葉が繁り、表通りではすでに小売店もでき、おしゃれなカフェも開店していた。震災前にはなかった新しい生活が、確かに芽生えつつあった。

災害時の緊急支援とは、人びとの生活状況を単に復興前の状態に戻す復旧作業ではなく、必要なものを新しく興隆させることも含む概念である。インド洋津波災害において、インドネシア政府は被災後四カ月を待たずに、大統領令でアチェ・ニアス復旧・復興庁（BRR）を四年間の期限付きで設立した。BRRの局長は、「津波で亡くなった方々への鎮魂のためにも、私たちは被災前よりもいいものを作り上げるのだ（ビルド・バック・ベター）」と語っていた。

よく災害後にはPTSD（心的外傷後ストレス障害）が話題になる。しかし最近では、トラウマ後の成長

（Posttraumatic Growth：PTG）とこの概念が提唱され、大規模災害のようなトラウマを引き起こす出来事を経験した人が、その後に示すポジティブな変化が目目されている。自然災害の被災者を対象とした研究では、災害後、被災者間で協力して状況に対処していく中で、新たな人間関係を築き、他者を思いやる気持ちが強まったという報告がみられる。また、自分の経験した苦悩と悲嘆をばねに、生活を再構築していく過程で新たな進路を見出し、意欲的に取り組む姿もみられる。単なる回復力（レジリエンス）にとどまらず、被災した人びとも成長していくという研究成果は、私たちに将来への希望の灯をともしてくれる。

### 援助関係者が驚いた地元の現場力

東日本大震災の特徴を、災害医学の視点からまとめてみる。第一に、東日本大震災は高齢化社会を直撃した自然災害であった。被災した多くの市町村では、六五歳以上の高齢者人口割合が三〇%を超していた。これだけ高齢化した地域を襲った自然災害は、世界でも類をみない。第二に、地震による直接の被害が少なく津波被害が中心だった。そのため、世界の大規模津波災害と同様に、ほぼ等高線により被害地域と受けなかつた地域が峻別され

ていた。第三に、原発事故による身体的影響と長期疎開による社会的影響は、現時点では予測困難である。今後、長期にわたる科学的な検証を行うことは、グローバル世界に対する私たちの責務であろう。

震災支援においては、被災地やその隣接地域から迅速な支援が震災直後から行われた。自衛隊による救援活動や災害派遣医療チーム（DMAT）による支援もすばやく行われた。全国の自治体などによる統制のとれた継続的な支援は非常に大きなものがあつた。

最大の問題は、水と衛生、食事や栄養、住居環境など、災害時における国際標準が維持できていなかったことであつた。国際機関や国際NGOなどが参加しているスワイア・プロジェクトでは、二〇人に一カ所のトイレ、たんに質を含む所要栄養量、一人当たり四五平方メートルの居住空間などの国際基準を定めている。この国際基準は、自然災害の避難所や難民キャンプにも適用される。土地の狭い日本で、国際基準をそのまま適用することを求めているのではない。しかし、被災後二カ月を過ぎた時点でも、避難所の不十分なトイレ、炭水化物に偏った食事などがみられ、国際基準を満たしている避難所は少なかった。

東日本大震災の現場で最も感動したのは、被災した人

びとが自ら復興に参画していたことだつた。被災後一週目という混乱期の宮城県多賀城市の避難所では、自らも被災した高校生たちが「きみは、ひとりじゃない！」という合言葉でボランティア活動していた。海外から駆けつけた緊急支援の専門家たちの多くが驚いたのは、日本の子どもたちが自発的に支援活動に参画していることだつた。南三陸町では、自分自身も被災してクリニックを流された医師が、被災直後から避難所となつた学校の保健室で診療活動を始めていた。気仙沼市では、被災地出身の医師が現在勤務している大病院の医療チームを率いて、避難所となつた母校で継続的に医療活動していた。

残念ながら、意欲ある地元の人びとが中心になつて復興支援を行う際に最も障壁となつていたのは、種々の法的な規制であつた。平常時には厳密に構築された規制が合理的であるが、緊急時にはかえつて足かせになつてしまう。これは、世界中の被災地でも同様であつた。東日本大震災の被災地は広範であり、既存の社会経済基盤も異なり、被災の度合いもさまざまである。平常時の法的規制のしびりを解き、自由な発想で復興計画が立てられるよう、大胆かつ迅速な規制緩和が必要である。自由度の高いプロジェクト型の特区内において、六カ月や二カ月と時限を定め、モ

ニタリングと評価を行いながら、変貌していくニーズに柔軟に対応することが求められている。

## よそ者と地元の方との協働の物語

世界各地で行われてきた緊急人道支援は、悲惨な災害がなければ恐らく絶対に出会うことのなかった地元の人びととよそ者が共に汗を流す協働作業であった。東日本大震災においても、全国各地から駆けつけた者と地元の人びとの協働の物語が、各地で展開されていた。

発災後四八時間以内の活動をめざすDMATがいちはやく被災地に駆けつけた。今回の医療支援で特筆すべきことは、救命救急の時期を過ぎてからの全国的な支援だった。日本医師会、日本赤十字社、日本プライマリ・ケア連合学会といった全国組織はもとより、多くの自治体や民間病院が継続的に医療チームを派遣した。「医療過疎といわれていた地域に、これだけ多くの医師がいること自体が前代未聞です」と地元の医師は述懐していた。今後は、緊急支援医療の体制から、地元医療機関による平常時の保険診療にスムーズに移行することが求められている。

私が初めてカウンターパート支援（対口支援）方式を見

たのは、二〇〇三年のイランのバム地震のときだった。この方式は、中国四川大地震の際にも取り入れられ、広く知られるようになった。ひとつの省が責任をもって被災した県をひとつずつ支援する形である。人材面だけでなく、資材や設備に関する行政支援を行う。中国でもイランでも、一つあるいは二つ下のランクの行政単位に対する支援だったので、経済的にも規模の面でも比較的うまく運用されたといわれている。日本の行政単位でいえば、一つの県や政令都市が一つの市町村を支援するという形になろう。すでに、岩手県では市町村同士の協働が行われ、関西広域連合では県単位での支援が行われている。いまからでも遅くない。被災した市町村の行政機関が安心して相談できる対口支援により、地元の人びとと外部の支援者との間で復興の物語が紡がれていくことを期待したい。

## 子どもは未来である

東日本大震災において、海外から多くの支援が寄せられた。外務省が把握した外国政府や国際機関からの物資支援や寄付金だけでも、一二〇の国・地域・機関から総額一七五億円以上にのぼった（七月六日現在）。「一九九九年のトルコ地震に際して日本が支援の手を差し伸べてく

れたことを忘れていない」というトルコは救助隊を送り、モンゴルは国家公務員が一日分の給料を義援金として寄付することを決めた。物資支援のリストを見ると、スリランカは紅茶ティーバッグ三〇〇万袋、チュニジアはツナ缶六万個といったように、一つひとつの支援物資や寄付金に、それぞれの国の人びとの思いがこめられている。

二〇〇三年に私自身がイラン・バム地震の被災地を訪問したとき、多くの教師と生徒を一瞬にして失った高校の校長先生のことばが忘れられない。

「国外からも多くの方がバムのために働いてくれ、私たちを支えてくれました。みなさんの共感 (sympathy) と連帯 (solidarity) に心から感謝しています」

東日本大震災において海外から贈られた共感と連帯に感謝したい。同時に、今後は、日本も災害時には各国からの支援を受ける立場になることを前提とした国際協力が求められる。国際活動を行うNGO、日本経団連、外務省などが参画しているジャパン・プラットフォームでは、震災前から議論を行い、海外の紛争や自然災害だけでなく、日本国内の大災害に対しても活動することを決定していた。だからこそ、東日本大震災には、災害当日に迷うことなく出動を決定することができた。

グローバル世界のなかで、人と人がつながり、国と国がつながっている。当然のことながら、国際的な緊急支援を行うこともあり、時には緊急支援を受ける側に回ることもある。今後は、国境を越えたグローバルな双方向の関係のなかでの国際協力のあり方が問われている。東日本大震災で私たちがいただいた海外からの支援に対する恩返しは、ODAの金額の多寡ではなく、共感と連帯への感謝の気持ちをもどくように表現していくかにかかっている。

アフガニスタン、東ティモール、アチェなど海外の人道支援活動の現場に共通していたのは、社会の復興のシンボルとしての子どもたちの存在であった。被災した地域の未来を担ってくれる子どもたちに、コミュニティも行政も大きな期待をかけ、被災地で生まれた新生児の新しい命に皆が温かなまなざしを注いでいた。

東日本大震災の被災地は、高齢化が進行した地域である。だからこそ、その地で生まれ育つ子どもたちを主役にした震災復興を望みたい。災害に強い町づくりや産業の復興だけに焦点を当てすぎると、かえって若者や子どもにとって魅力のない町となってしまうことを危惧している。子ども、若者から高齢者まで、さまざま世代が「共生」できる社会の復興を期待したい。■