

大規模災害における国際支援受入調整システムに関する研究 —インド洋津波災害におけるアチェの事例より—

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀記念機構人と防災未来センター ○阪本真由美

E-mail: sakamotom@dri.ne.jp

キーワード：大規模災害、国際支援受入調整、インド洋津波災害、東日本大震災

1. はじめに

本論の目的は、大規模災害において提供される国際支援を有効に活用するための国際支援受入調整システムのあり方を検討することにある。2011 年 3 月 11 日に起こった東日本大震災では、163 の国・地域と 43 の機関から支援意図が表明され、128 の国・地域・機関から日本は支援を受入れた。地震発生直後から、外務省には、海外からの支援の申し入れが相次ぎ、政府は、緊急災害対策本部に海外支援受入調整班（以下、C7 班）を設置し、受入調整にあたった。被災自治体の中には海外からの支援の受入れを拒否したところもあったが、外交上の理由などにより意図せぬ支援の受入れが相次ぎ、国際支援を断ることの難しさも提示された。東日本大震災を受けて、日本では、国際支援受入システムの見直しの必要性に迫られている。

大規模災害時の国際支援受入れをめぐるのは、これまで海外においても様々な課題が提示されてきた。2004 年 12 月 26 日に、インド洋沿岸地域を津波が襲ったインド洋津波災害では、インド洋沿岸のインドネシア、タイ、スリランカ、インド、モルディブなどの国々が被災した。国際支援の受入れをめぐるのは、国際支援の受入れを拒否した国（インド、タイ）と、国際支援を受入れた国（インドネシア、スリランカ）というように、国により異なる支援受入れの見解が示された（IFRC, 2005）。この背景には、以下のような災害時の国際支援の特殊性が挙げられる。第一に、地元の行政機関が人的・物的被害を受け行政機能が低下し混乱した状況において支援が提供されること、第二に、政府・国際機関・民間企業・NGO/NPO 等というような性質の異なる機関による異なる内容の支援が同時に行われ統制できない状況がもたらされることである。

本論においては、インド洋津波災害において、国際支援を受入れたインドネシアの事例に着目する。インドネシアでは、津波によりスマトラ島北部のインド洋沿岸地域が大規模な被害を受けた。なかでも、スマトラ島北端に位置するナングロエ・アチェ・ダルエサラーム州（以下、アチェ州）の被害は大きかった。津波発生時、アチェはインドネシア政府と内戦状態にあり、外国人の立ち入りが禁止されていた。そのような経緯もあり、インドネシア政府は、災害発生直後は、国際支援の受入れを要請しなかったが、外交的な圧力もあり、国際支援を受入れた。その後、世界各国から支援が提供されたが、それは混乱をもたらし、支援によりもたされた混乱は「第二の津波」とまでいわれた。国際支援受入機関として 2005 年 4 月にアチェ・ニアス復興庁（Badan Rehabitansi dan Rekonstruksi, BRR）が設置され、ようやく国際支援の調整が可能になった。

本論では、まず、インド洋津波発生後に、インドネシアにおいて国際支援の受入調整がどのように行われたのかを整理する。次に、インド洋津波災害後に、国際支援受入調整体制がどのように変革したのかを整理する。以上の議論をふまえ、最後に、現行の体制の有効性を考察する。

2. インド洋津波災害とインドネシア政府の対応

(1) インドネシア政府による災害対応

2004 年 12 月 26 日にインド洋スマトラ島沖で発生した地震による津波は、地震発生から約 30 分後に、スマトラ島を襲った。これによりスマトラ島北部、インド洋沿岸の 500 キロにわたる広範な地域が被害を受け、住民 126,602 名が死亡、93,638 名が行方不明となった。なかでも、アチェ州の州都バンダ・アチェ市の被害は大きく、死者・行方不明者は 71,474 名に上り、人口の 23% を失った。行政の被害も大きく、バンダ・アチェ市長が津波により行方不明になったのをはじめ、当時、アチェ州の行政機関の職員 78,855 名のうち 2,992 人が死亡、2,274 人が行方不明となった（BAPPENAS, 2005）。アチェ州政府、バンダ・アチェ市役所はともに浸水により、機能しなかった。アチェ州の人民福祉総局の職員の話によると、被災翌日に役所に出向いたものの、事務所内部は浸水し、コンピュータ、電話ともに使えず業務を行うことができなかった。津波から三日経過した時点で、ジャカルタの社会福祉省から支援要員が到着し、屋外にフィールド・オフ

図1 インドネシアの災害対応体制
(インド洋津波災害発生時)



県災害調整委員会 (Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana, SATKORLAK PB)が、また、地区レベルでは、地区長(市長)をトップとする地区災害委員会 (Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana, SATLAK)がある。SATKORLAK、SATLAKも BAKORNAS 同様に常設機関ではなく、地方政府の独自予算で運営される。

津波発生直後よりインドネシア政府は、被災地の状況把握を試みたものの、通信情報網が断絶されていたことから情報収集は困難であった。被災地の状況は、バンダ・アチェのテレビ局が津波発生時の状況を映したビデオをジャカルタに向かう知人に託したこと、27日の朝になってようやく報道された(IFRC, 2005)。26日夜に、ユドヨノ大統領は「国家災害」宣言を出した(IFRC, 2005)。副大統領は、27日に人民福祉大臣をはじめとする国の関係者を災害対応のために被災地の SATKORLAK に派遣した(SIPRI, 2008)。

(2) 国際支援受入れをめぐる課題

インドネシア政府は、災害発生直後は、国際社会に対して公式な支援要請を出さなかった。これは、災害発生時に、インドネシア政府とインドネシアからの分離独立を求める自由アチェ運動(Gerakan Aceh Merdeka, GAM)とが内戦状態にあり、アチェへの外国人の立ち入りが制限されていたためである。国際支援要請を出すためには、外国人の立入制限の解除や通関手続きの免除などの行政手続きを必要とした。インドネシア政府は、27日に国連に対して国際支援調整のための協力要請を出した。インドネシア政府が、公式な支援要請を出さなかったにも関わらず、被災直後より、インドネシアには国際支援が集まった。これらの支援は公式な支援要請が出されるまでの間、首都ジャカルタにとめおかれた。28日にインドネシア政府により、公式な支援要請が出されたが、被災地は混乱状況にあることから資金支援が優先された(IFRC, 2005)。インドネシア政府から公式の支援要請が出されると、被災地に続々と支援が集まった。被災から1ヶ月が経過した時点で、被災地で活動した機関は200以上にのぼった(IFRC, 2005)。

津波により、空港・道路なども被害を受けたため被災地への物資の輸送なども困難であった。バンダ・アチェ市の空港は、管制塔が機能せず、空港の一部のみが使用可能な状態であった。そのような状態であるにも関わらず、平時であれば一日8便程度しか離発着しない空港に、一日あたり132機の飛行機・ヘリコプターが、航空管制が行われない状態のなか離発着していた。空港は、その後、インドネシア軍(Tentera Nasional Indonesia, TNI)の調整により管理が行われた(SIPRI, 2008)。

国連人道問題調整事務局(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)は、国際捜索・救助チームの活動調整のために、国連災害評価調整チーム(United Nations Disaster Assessment and Coordination Team, UNDAC)を編成して被災地に派遣した。ジャカルタには、人道問題調整官が、そして、バンダ・アチェ市には調整官代行が派遣され対応にあたった。さらに、被災地で

活動する機関が被災状況や支援情報を共有できるように人道支援情報センター(Humanitarian Information Center, HIC)が設置された。しかしながら、被災地が広域であったことや、被災直後の電気や通信インフラが整わない状況において、調整を行うことは難しかった。支援機関間の活動調整を目的とした会合が、毎日のように開催されたが、実施される会合の数が多いことに加え、個々の会合の主催機関や実施目的が明らかでなかったため、次第に参加機関の数が減少した(Volz, 2005)。支援調整は、支援に携わる機関が情報を提供することにより成立するものである。支援機関の主体的な関与なくして情報を収集することは難しく、支援調整が機能しなかった。

以上に述べたように、インド洋津波災害では、被害が広域にわたり、被災地の行政機関が機能しない状況において、多数の支援機関が被災地に集まったが、支援受入調整においてはさまざまな課題がみられた。支援の受入れをめぐる課題を以下に整理しておく。

第一に、災害対応を管轄する組織体制をめぐる課題である。災害対応を管轄していた BAKORNAS、SATKORLAK は、災害対応に関する意思決定・調整機関ではあったが、常設の執行機関ではなく、実際の災害対応は各省庁により行われた。ただし、省庁間の調整のための仕組みはなかった。被災現場でのオペレーションは SATKORLAK を中心に行われたが、BAKORNAS と SATKORLAK 間の意思決定・調整方法も明確ではなかった。さらに、被災地域が広域であり、被災現場を調整するための SATKORLAK が、アチェとメダンの二か所に設置されたが、距離的に離れており、両機関の連絡調整も困難であった。

第二に、国際支援の受入れをどこが統括するのか、受け入れた支援をどのように調整・活用するのか事前に定められていなかった点である。災害対応における、NGO や民間支援の位置づけなども明確ではなかった。さらに、国際支援のなかには、過去に災害支援に携わった経験がない支援機関もみられた。津波により、インフラが破壊され、交通手段、通信手段、支援物資の輸送手段、宿泊場所などを確保することが困難な状況であるにもかかわらず、十分な装備を待たぬまま到着した機関もあった。被災地の行政機関が機能していない状況において、独自の判断で支援を行う機関も多く、重複して支援事業が実施される事例もみられた。

3. インド洋津波災害後の国際支援受入れ体制の変革

インド洋津波災害においては、以上に述べたような、国際支援の受入れをめぐる課題が提示された。インド洋津波災害後にインドネシア政府は、国際支援受入のために以下の体制改革を行った。

第一に、被災地の復旧・復興に対する国際支援の受入調整と復興計画の進捗管理を行うために BRR を設置した点である。BRR は、インドネシアの中央政府直轄の組織であるが、迅速に復興を進めるという目的のため、被災地であるバンダ・アチェ市に独立省庁として設立された。また、BRR 長官は中央省庁の大臣と同様の人事権および予算請求権を持つことになった。これは、被災地の他の行政機関の権限を超えるものであり、それにより迅速な意思決定と復興事業の促進が可能になった。BRR の設置により、国際支援の受入は BRR に一元化された。

第二に、災害対応に関する法制度の見直しが行われ、新しい法律が制定された。常設の省庁としてインドネシア国家防災庁(Badan Nasional Penanggulangan Bencana, BNPB)が、地方においては BNPB と連携して災害対応を行うための機関として、地方防災局(Badan Penanggulangan Bencana Daerah, BPBD)が設置された(2007 年法律第 24 号)。新たに災害対応のための資金も設けられた。

第三に、インドネシアにおける国際支援受入体制が明確化されたことである。インドネシア政府は、「災害対応における国際機関および海外の NGO について」(2008 年法律第 23 号)を定め、インドネシアの災害対応の強化、災害の脅威やリスクの軽減、被災者支援、地域の早期復興のための支援を行う国際機関や NGO などの参画を明記した。国際支援受入れは、BNPB 長官の決定によることや、国際支援の入国手続きなども明文化された。

インド洋津波災害においては、支援提供側も、十分な被災地支援の知見を有していなかったことや、被災現場における支援が偏在していたこと、被災地のニーズに即した支援が提供されていなかったことなどの課題も指摘された(OCHA, 2005)。そして、災害対応における関係機関の調整を図るとともに迅速に支援を行うための方策として、国連の常設委員会(Inter-Agency Standing Committee, IASC)により、クラスター・アプローチの検討がすすめられた。クラスター・アプローチは、「水・衛生」「シェルター」「保護」「栄養」「ロジスティック」「保健」「食糧安全」「緊急通信」「教育」「早期復旧」「キャンプ調整・運営」などの分野ごとに、クラスターを主導する国連機関が被災政府の関係機関と協働で支援調整を行う仕組みである(IASA, 2012)。クラスター

一・アプローチは、2005年10月に発生したパキスタン地震において初めて導入され、2006年5月27日にインドネシアで発生したジャワ島中部地震では、ジョグジャカルタ州政府と国連関係機関が連携してクラスターを設置し対応にあたった。被災地行政機関、国際支援機関、NGOなどが、共通の目標に向けて支援を調整・実施する仕組みは、支援の重複を避け、効率よく支援を展開するという点において有効であった。以降、インドネシアで発生する災害においては、被災地政府と国連機関がクラスターを設置し、連携して災害対応を行う仕組みが定着しつつある。

以上にのべたように、インドネシアでは、インド洋津波後に災害対応・国際支援受入れをめぐる体制変革が進められた。アメリカの社会学者クアランテリとダイネスは、災害対応における組織行動の特質を、組織構造（既定の組織/新規の組織）と業務内容（日常業務/非日常業務）の二軸から捉えて4タイプに区分している（Quarantelli and Dynes, 1977）。①警察・消防などの規定の組織が日常業務として災害対応を行う（日常業務）②災害対策本部など新しい組織を作って取り組む業務（拡張業務）③既定の組織による対応を超えて行う業務（拡大業務）④新しい組織により行われる新しい業務（創発業務）である。災害対応が日常業務の組織においては迅速かつ有効な組織行動がとられるが、その一方で、創発業務においては様々な混乱が想定される。

インド洋津波災害時の、インドネシアの体制は、国際支援の受入組織・業務ともに明確ではなく、BRRを新設し国際支援受入調整が行われた。つまり、国際支援の受入れは創発業務であった。これに対し、現行の体制では、災害対応の常設機関としてBNPBが設置されており、国際支援の受入れ体制も明確になっている。さらに、被災現場においては、クラスターが設置され、災害対応にあたるケースもある。つまり、日常業務あるいは拡張業務として災害対応が行われる体制となっており、災害対応においては有効な体制へと変革を遂げている。

4. 大規模災害における国際支援受入をめぐる考察

本論では、大規模災害における国際支援受入調整システムについて、インド洋津波災害におけるインドネシアの事例から検討した。インド洋津波災害では、大規模な国際支援が展開されたが、災害対応機関（BAKORNAS）が意思決定・調整機関ではあるものの、災害対応の実施機関ではなかったこと、中央政府（BAKORNAS）と実際に被災現場での災害対応にあたる機関（SATKORLAK）との間の連携調整方法が不明であったこと、国際支援の受入調整方策が明確でなかったうえに、災害対応におけるNGOの役割が定められていなかったことなどにより、国際支援の受入れは混乱した。その後、災害対応体制の見直しが進められ、現在は、常設の災害対応機関（BNPB）が設置され、事前対策・災害対応・復旧のいずれのプロセスにおいても国際支援・NGOを受入れ・活用する方針が定められている。さらに、被災現場での国際支援受入調整の仕組みとしては、2006年のジャワ島中部地震災害以降は、クラスター・アプローチが適応されており、国連と被災地行政機関が連携して災害対応を行う仕組みが定着しつつある。現在のインドネシアの災害対応体制は、日常業務・拡張業務というタイプに区分することができ、インド洋津波災害発生時に比べると有効な体制が構築されている。

参考文献

- BAPPENAS, Master Plan for the Rehabilitation and Reconstruction of the Regions and Communities of The Province of Nanggroe Aceh Darussalam and the Islands of Nias, Province of North Sumatra, 2005.
 IASA, Reference Module for Cluster Coordination at Country Level, Transformative Agenda Reference Document, PR/1212/4223/7, 2012.
 IFRC, World Disaster Report 2005: Focus on Information in Disasters, 2005.
 OCHA, Humanitarian Response Review, New York and Geneva, 2005
 Quarantelli, E.L., and Dynes, R.R., Response to Social Crisis and Disaster, Annual Reviews Sociology, pp.23-49, 1977.
 SIPRI, The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response, 2008.
 Volz, Carsten, Humanitarian Coordination in Indonesia: an NGO view point, Forced Migration Review; Tsunami: Learning from the Humanitarian Response, Special Issue, July 2005, Refugee Studies Center, University of Oxford, PP.26-27, 2005.

われわれの物語を創るために — コミュニティ開発におけるチェンジ・エージェント —

柴田 英知

歩く仲間 主任研究員／地域生き生きアドバイザー

E-mail : bxf00517@nifty.com

キーワード：開発援助、チェンジ・エージェント、コミュニティ、参加型開発、中間支援

1. はじめに

本稿では、国内外の地域における「コミュニティ」の開発推進方法について、「地域の重層性」と「チェンジ・エージェント」の役割に焦点をあてて、参加型開発による中間支援の重要性について考察を試みるものである。ここでは地域を、1)物理的な区域(空間)、2)歴史的変遷(時間)を持つものとし、その同じ空間と時間を、人間を含むあらゆる動植物が棲み分けている重層的な構造をもつものと理解した上で、その中に人間の「地域社会」と地縁型もしくは共通の目的をもったテーマ型の「コミュニティ」があるものとする。

2. われわれの物語を創造するダブル・チェンジ・エージェントと第三舞台

ロジャースによると「普及とは、イノベーションが、あるコミュニケーション・チャンネルを通じて、時間的経過のなかで社会システムの成員の間に伝達される過程のこと」である。イノベーションとは「個人あるいはその他の採用単位によって新しいと知覚されたアイデア、習慣、あるいは対象物」であり、「属する機関からみて望ましいと思われる方向に向かうように、クライアントのイノベーション決定に介在する」ものをチェンジ・エージェントという。(ロジャース翻訳 2007 1-52 頁)

重要な要素は、「①時間(普及プロセス)、②イノベーション、③コミュニケーション・チャンネル、④社会システム」であり、そのプロセスは、「知る段階」から「採用する段階」まで5つに分けられ、どの段階においてもコミュニケーションが介在する。(久保田 1999 58-66 頁より要約。

図1 イノベーション決定過程における段階のモデル

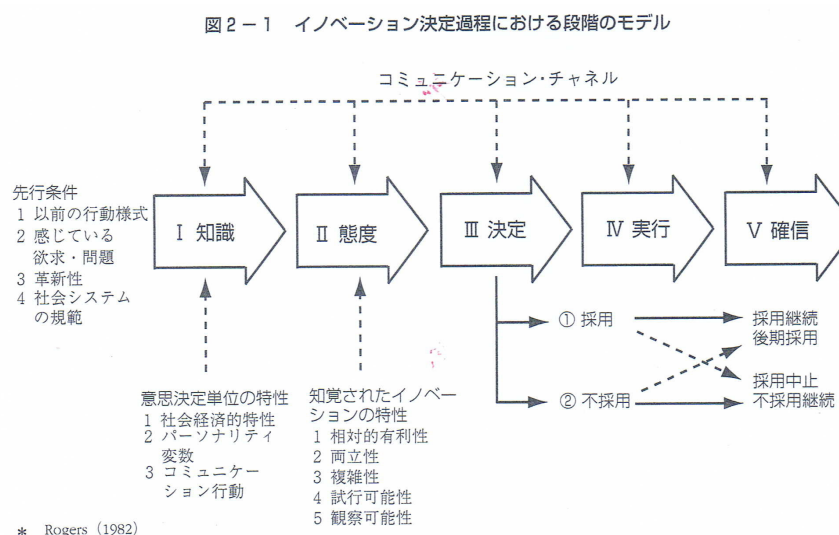


図1は 61 頁)

論者は、2000 年に行なったフィリピンのパナイ島での国営灌漑システムの水利組合強化に関する現地調査から、開発プロジェクトの推進を考える場合、チェンジ・エージェントは一人ではなく、プロジェクト実施側(普及機関側)と住民側(普及対象システム)の両方に‘よそ者性’を持ったチェンジ・エージェントが必要であることを指摘した。(図2を参照。柴田 2011)

そして、開発プロジェクトの現場に‘われわれの物語’を創るための「第三舞台」という‘場’を設定することを提案した。つまり非日常である開発プロジェクトという「第一舞台」に、日常を生きる「第二舞台」の住民が邂逅することによって、‘時間’と‘空間’を共有する全ての当事者が「第三舞台」を創ることが可能となる。そこで重要な役割を果たすのが、ダブル・チェンジ・エージェントであり、この協働の場である「第三舞台」を創造した経験により「第一舞台」が去ったあとも「第二舞台」の住民は、新たな物語を続けていくことが可能となる。(図3を参照。柴田 2013)

図2 ダブル・チェンジ・エージェント論

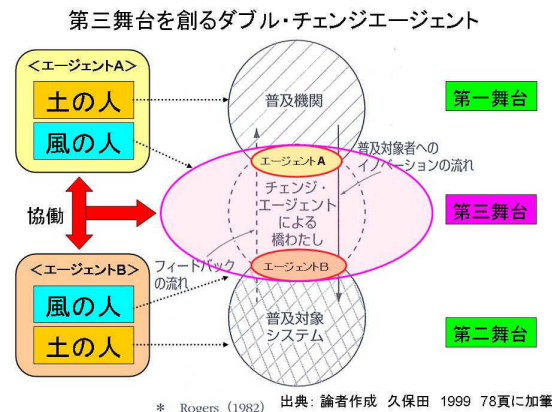
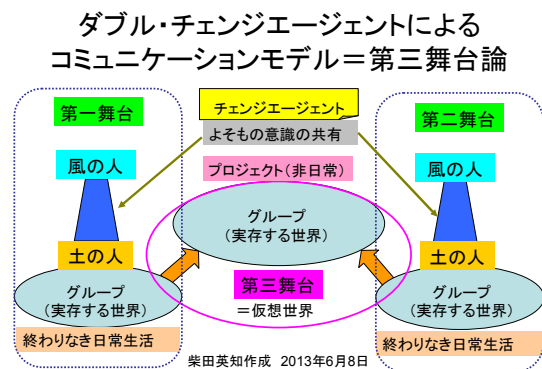


図3 第三舞台論

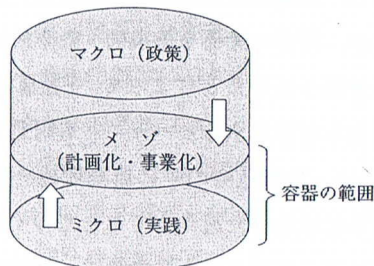


3. 地域福祉のミクロ・メゾ・マクロの三層構造における地域福祉プログラムの形成構造

平野隆之は 2003 年より日本福祉大学で行なわれた「福祉社会開発」の構築のための学際的共同研究の経験を踏まえて「地域福祉のミクロ・メゾ・マクロ」の三層構造における「地域福祉プログラムの形成構造」と「地域福祉の容器」を提起した。(図4-6を参照。平野 2012)

図4「地域福祉のミクロ・メゾ・マクロの構成」(平野 2012 152 頁 図8-1)

図8-1 地域福祉のミクロ・メゾ・マクロの構成

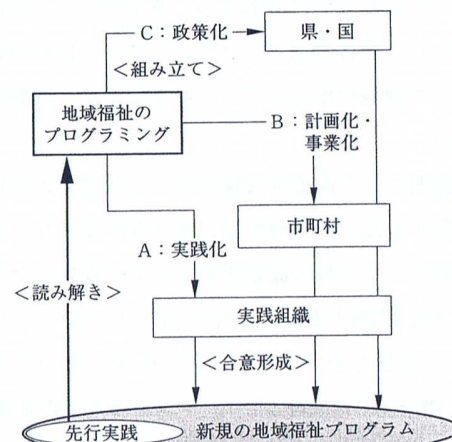


出所: 平野隆之『地域福祉推進の理論と方法』有斐閣, 2008年。

メゾ領域の領域は、「空間的な認識」を入れ、政策化を生み出す場として、そしてミクロの実践が累積される場として表している(平野 2012 151 頁を要約)

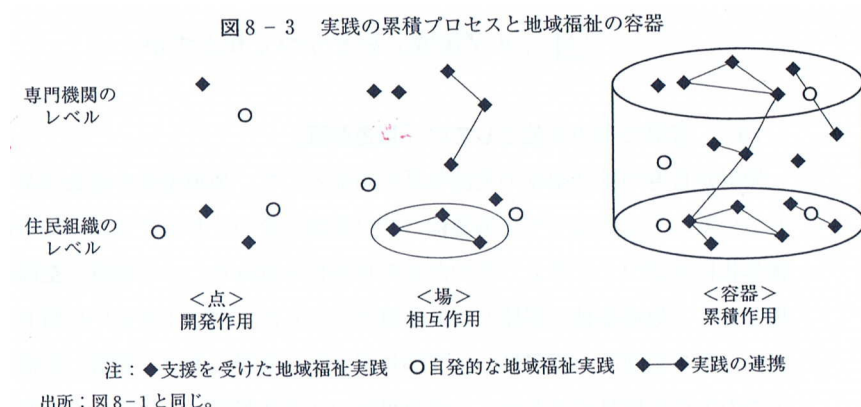
図5「地域福祉プログラムの形成構造」(平野 2012 153 頁 図8-2)

図8-2 地域福祉プログラムの形成構造



出所: 図8-1と同じ。なお一部加筆している。

図6 「実践の累積プロセスと地域福祉の容器」(平野 2012 153 頁 図8-3)



地域福祉のプログラミングの場(メゾ領域)の累積が、「地域福祉の容器」の形成(フォーメーション)のプロセスに結びつく。(平野 2012 152 頁を要約)

4. アクションリサーチによるメゾ領域の開発実践事例ー「つなぎすと養成事業」

最後に、行政と市民の協働による「新しい公共」の創出において、「つなぎすと」というチェンジ・エージェントの養成と活用を模索する愛知県豊田市の活動実践に学びたい。

菅原は、平成の大合併の状況下、新たな地方自治システムの中で、誰が自治を担うのか、住民自らが課題を解決するための力を強化するのはどうしたらよいのか、市民活動を支え進めるための人材育成や活動をどのように実践すればよいのかについて、「とよた市民活動センター」の職員という立場を得て、ソフト・システムズ方法論によるアクションリサーチの一環として、市民活動コーディネーターである「つなぎすと養成事業」を推進した。

菅原は、現状分析を進める中で、地縁型組織のもつネットワーク力にテーマ型組織の専門的スキルや経験が加わることで、地域自治システム下での行政との協働がなされることにより住民自身による地域の自治力が強化されるとした。そのために、「様々な立場の人たちが対等に話し合えるように調整するファシリテーター」であり「テーマ型と地縁型双方の活動を理解しテーマに沿ったマッチングができるコーディネーター」が必要であるとして、「つなぎすと」という中間支援者の「養成実践モデル」を完成させた。(図8)なお、つなぎすとの立ち位置は地域交流会実践モデル図が参考になる。(図7を参照)

図7 地域交流会実践モデル(菅原 171 頁)

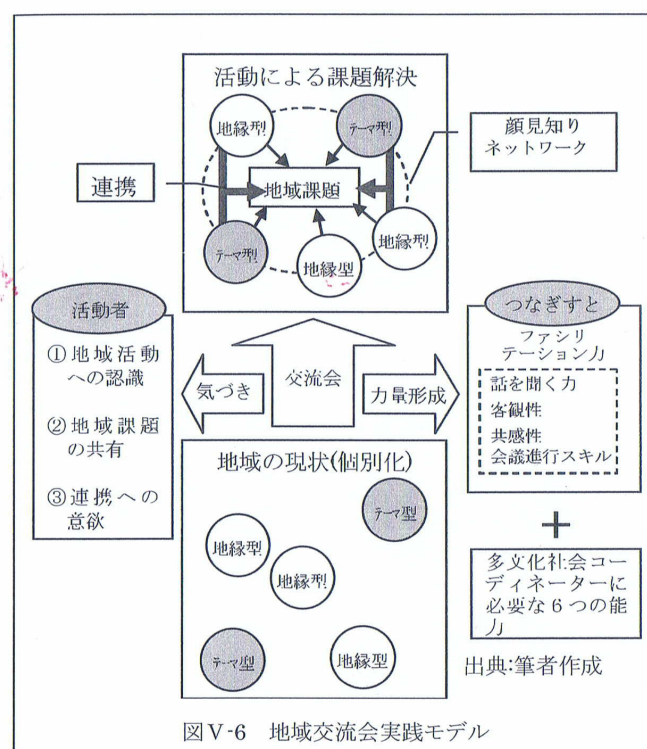
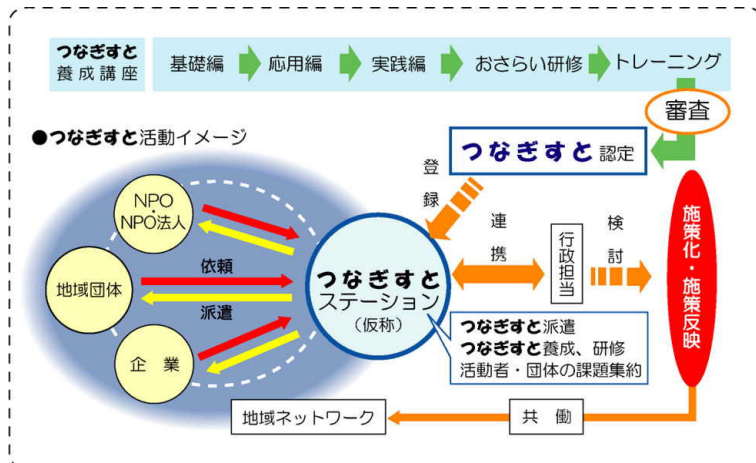


図8 つなぎすと活動イメージ (とよた市民活動センター 2012 6頁)



養成講座を経て認定された「つなぎすと」は、「伴走する活動応援者」として、つなぎすとステーションをベースに地縁型組織とテーマ型組織に対して、出張活動サポートで組織強化をすると同時に、地域交流会で、地縁型、テーマ型、行政の橋渡しをする。

(2012年3月現在13名)

5. まとめと今後の課題

「第三舞台論」も「つなぎすと」も、平野のいう「地域福祉の容器」の中で実際に事業を推進するチェンジ・エージェントに焦点をあてており、このような「中間支援」組織を養成・支援するアプローチは、日本においても開発途上国においても妥当性と有効性が極めて高いと考える。ただし平野が同時に示唆しているのは、マクロとしての政策がミクロの現場を既定するという階層性の重さである。柴田が調査した現場でも菅原の実践においても参加型開発パラダイムを前提とした上で、ワークショップとファシリテーションが活用されているが、菅原が参考にしたと思われる世古はワークショップの要素として、「1 対等性の確保、2 合意形成、3 肩書き、社会的立場をはずす、4 楽しさの創造」をあげている。(世古 1999) 果たして、そのような‘場’を創造することがどこまで実現可能なのだろうか。それを今後の研究課題としていきたい。

参考文献

- Rogers, Everett M. 2003. *Diffusion of Innovations, fifth edition*, New York:Free Press. (= 2007、三藤利雄訳、『イノベーションの普及』 翔泳社)
- 久保田賢一、1999、『開発コミュニケーション 地球市民によるグローバルネットワークづくり』 明石書店
- 柴田英知、2011、「地域開発におけるよそ者の役割ーフィリピン・ビサヤ地方の灌漑システムの事例考察ー」 国際開発学会 第22回 全国大会 口頭発表レジュメおよびパワーポイント資料
- 柴田英知、2013、「開発援助実践の現場で‘第三舞台’の創造は可能か？」 国際開発学会 第14回 春季大会 口頭発表レジュメおよびパワーポイント資料
- 菅原純子、2013、『思いをつないで自治を拓く 市民活動促進に関する実践的研究』 ブイツーソリューション
- 世古一穂、1999、『市民参加のデザイン 市民・行政・企業・NPOの協働の時代』 ぎょうせい
- とよた市民活動センター、2012、『つなぎすとのす・が・た 総集編』 とよた市民活動センター
- 平野隆之、2012、「地域福祉のミクロ・メゾ・マクロー岡村理論の継承と展開としての‘推進研究’ 『自発的社会福祉と地域福祉』 岡村理論の継承と展開 第2巻 ミネルヴァ書房、145-158頁