

インド洋大津波災害被災者の居住形態の変遷とコミュニティ再生プロセスに関する考察 — インドネシア アチェ州ムラボーにおける事例 —

Study on Community Recovery Process after the Indian Ocean Tsunami Disaster : Case Study in Meuraboh in Aceh Province, Indonesia

松丸 亮*・落合知帆**
Ryo Matsumaru*・Chiho Ochiai**

The researches in the field of reconstruction from large scale disasters are relatively new and the accumulation of knowledge has been limited. To understand the reconstruction process from actual disasters is therefore important. This paper presents the results of analysis for the recovery process of the Indian Ocean Tsunami affected communities in Meuraboh in Aceh Province of Indonesia as well as the living condition change of the victims from the viewpoints of self-governance and briskness of community activity in the temporary housing. Qualitative data that was collected by the interview surveys and observation have been used for this analysis to understand the actions taken by the tsunami victims who were living in the temporary housing.

Keywords: Indian Ocean Tsunami Disaster, Indonesia, Reconstruction, Temporary Housing, Community Recovery
インド洋津波災害, インドネシア, 復興, 仮設住宅, コミュニティ再生

1.はじめに

2004年12月26日に発生したスマトラ沖地震・インド洋大津波は、インドネシア、スマトラ島北部に位置するアチェ州（正確には、ナングロ・アチェ・ダルサラーム州）で、20の県（Kabupaten）に被害をもたらし、被災地全体で約19万人が家を失った¹⁾。スマトラ島北部西海岸一帯では、海岸沿いの集落が、津波によりほぼ全壊となるような被害を受けたところも多く、そのような被災地では、被災以前の地域コミュニティが壊滅状態になった。

インドネシア政府は、住宅再建を復興の最優先課題²⁾としてきたが、2007年末時点で再建された住宅戸数は、アチェ復興庁⁴⁾の目標である12万戸に対して10.5万戸であり¹⁾、依然として多くの人が仮設住宅等での生活を強いられ、復興は道半ばである。

一方、災害からの復興過程にかかる研究は、比較的新しい分野であり、よりよい復興のための方法論や定説が確立していない状況にあることから、実災害からの復興過程を様々な角度から分析し理解することは重要である。このような認識のもと、筆者は、インド洋大津波災害からの復興過程に関する研究の一環として、災害直後の2005年1月から計5回にわたりバンダアチェおよびムラボーを訪問し、被災状況、復興状況を現地で確認するとともに、被災者のニーズ変化、仮設住宅の施設とその配置、被災者の生活環境やコミュニティ再生等の視点から調査を行った。

本報告は、上記の一連の調査のうち、復興に影響を与える要因として考えられる、被災者の居住形態の変遷とコミュニティの再生プロセスに着目した調査結果を報告するものである。

本報告で、特に上記に着目する理由は、1) 近年の研究において、避難所から仮設住宅、仮設住宅から恒久住宅への移転の際に、コミュニティが分断される問題が指摘されている³⁾こと、2) 大規模災害の場合、インフラの復興や都市計画等に時間を要し、仮設住宅での生活が長引くため、仮設住宅におけるコミュニ

ティの再生が重要と考えること、3) 災害に強い社会を作るためには、コミュニティの防災力や防災まちづくりに対する認識の共有などが重要であり、災害に対しての意識が高い被災直後は、災害に強いコミュニティを形成していく良い機会でもあり、その点でも被災者のコミュニティ再生プロセスの理解が重要である、と考えるからである。

2. 調査の方法

本報告に関連する調査は、2005年10月、2006年8月、2007年8月、2008年8月の計4回、スマトラ島西海岸地域でも被害が甚大であったといわれるムラボー周辺地域において行った。

調査を行った時期は、多くの被災者が仮設住宅で生活をしている時期であったため、調査は、仮設住宅の居住者を対象にした聞き取り調査と仮設住宅での観察を主体とした。

聞き取り調査は、災害経験に基づく知恵を体系化することのできる手法である「災害エスノグラフィー⁴⁾」を参考にし、被災者の居住形態の変遷やコミュニティの再生状況の分析には、聞き取りや観察により得られた「質的データ」を用い、社会学や心理学において行為者の行為と主観的意味を分析する手法である解釈的アプローチ⁵⁾を使用した。

3. 調査対象地域の概要

調査は6か所の仮設住宅を対象に実施した。対象とした仮設住宅は、仮設住宅の設置主体、規模、立地条件等を勘案して選定した。位置および概要をそれぞれ図-1、表-1、写真-1に示す。

対象とした仮設住宅のうち4か所はインドネシア政府により設置され、あとの2か所はNGOによって設置されたものである。

政府の仮設住宅は、居室の前の共用廊下や多目的ホールの設置、住民の交流を考慮した多目的ホールと居住棟の配置等といった

* 正会員・(有)アイ・アール・エム(IRM Ltd.)／横浜国立大学大学院博士後期課程(Graduate School of Engineering, YNU)

**非会員・京都大学大学院地球環境学舎博士課程(Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University)

点で、NGOの仮設住宅に比べ生活環境への配慮がうかがえた⁶⁾。

なお、調査対象であった仮設住宅は2007年の調査時点から閉鎖が始まっている。2008年8月時点では、3か所が既に完全に閉鎖されており、残る3か所のうち、1か所がほぼ閉鎖状態にあり、2か所がほぼ建設時点のままであった。

4. 被災住民の居住形態の変遷とコミュニティ

ここでは、被災住民の居住形態の変遷を時系列で整理するとともに、コミュニティの分断・結合、リーダーの有無といったコミュニティ再生に関連する事象も同時に整理する。

4-1. 被災直後から避難所

「被災当日は、徒歩で安全と思われるところまで避難した。安全だと思った場所がモスクだった(女性)」や「当日は20km離れた場所まで群衆と共に避難した。翌日になって、もと住んでいた場所に戻ろうとしたが、戻る途中に警察にとめられ、避難所に誘導された(20代男性)」とあるように、被災当日は個人が安全と思われるところで過ごし、被災翌日あるいは数日後に避難所(多くの場合、モスクや学校などの公共施設)に到達している。

聞き取り調査結果を総合すると、避難所での生活は数日から10日間程度であり、その後、テント(村)に移動をしている。

今回の場合、被災者が集まってきた場所が自然発生的に避難所となった模様で、災害直後の避難所では、政府機関によるマネジメントは行なわれていない。これは、避難所などの計画や準備がなかったことに加え、津波により行政職員・施設も被災したため、行政機能が麻痺していたことも一因として考えられる。

4-2. テント

避難所で生活していた被災者は、軍や支援団体が設置した被災者向けに作られたテント(村)へ移動させられた。テントでの生活は数週間から長い人で2年以上にもおよんでいる。

テントへの移転は、多くの場合、政府や軍からの指示によって行われ、その際、テント村やテント村内の居住区画が出身コミュニティ毎に割り当てられたケースもあった(聞き取り調査結果)。

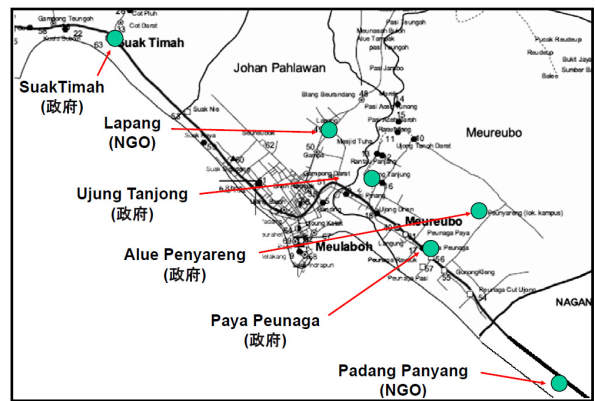
また、テントでは、主に物資の支給や居住者への連絡などの円滑化のため、居住区画毎にリーダーが定められていた場合が多い。

さらに、この時期、親類宅等に避難していた被災者もテントへ移転してきている。これは、テント生活をしている被災者に対しては、物資等の支援があるが、親類宅等に避難している被災者には支援がなかったことが大きな理由である。

4-3. 仮設住宅

仮設住宅への入居は、早いところで2005年3月から始まった。当初2年程度と想定していた仮設住宅での生活は長期化しており、中には、3年以上もの生活を強いられている人もいる。

テントから仮設住宅への移転では、「仮設住宅には3つの村の出身者がいるが、原則として同じ村の出身者が同じ居住棟に入っている(アルペナレン仮設住宅リーダー)」、「仮設住宅への移転は政府の指示、テントでは出身コミュニティでまとまって住んでおり、それがそのまま仮設住宅に移転した(ウジュンタンジュン仮設住宅リーダー)」という発言がある一方、「仮設住宅への移転指示はNGOから、テント村で同じ区画に住んでいた人が同時に



出所: HIC資料をもとに筆者作成

【図-1】調査対象仮設住宅位置図

【表-1】調査対象仮設住宅の概要

仮設住宅名称	立地	設置主体(居室広さ)	2005年10月	2008年8月
Lapang ラバン	市街地から内陸に約4km	NGO (16m ²)	225人	約10世帯が点在して居住。建物の一部が解体済み
Ujung Tanjung ウジュンタンジュン	市街地から内陸に約2.5km	政府 (20m ²)	73人 (1区画)	5区画あるうちの1区画だけが解体(8世帯1区画)
Alue Penyareng アルペナレン	市街地から内陸に約6km	政府 (20m ²)	154人	解体(2008年7月)
Paya Peunaga バヤペウナガ	市街地から内陸に約4km	政府 (20m ²)	不明	ほとんどが解体。13世帯が一区画にまとまって居住
Padang Panyang パダンパンジャン	ナガンラヤ県	NGO (12m ²)	500人	2007年8月時点ですでに閉鎖・解体済み
Suak Timah スアクティマ	市街地から約10km 海岸線の町	政府 (20m ²)	358人	閉鎖。一部が解体されその敷地に恒久住宅が建設されている。

出所: 仮設住宅リーダーおよび住民に対する聞き取り調査などをもとに筆者作成



【写真-1】政府建設の仮設住宅

移動した。出身はバラバラ(ラバン仮設住宅リーダー)」という発言もある。政府の仮設住宅では、テントからの移動に際し、出身コミュニティが同じ人がまとまるような配慮がなされていたが、NGOの仮設住宅への移転の場合、テントで同一区画に住んでいた人がまとめて仮設住宅に移転ということも多く、出身コミュニティに対する配慮が少なかったと推察できる。

4.4. 仮設住宅 → 恒久住宅

仮設住宅から恒久住宅への移転は、被災後約2年が経過した2007年の初め頃から始まった。

住宅再建は、被災以前に住んでいた場所での住宅再建(現地再建)かあるいは移転地での住宅再建(移転再建)となり、仮設住宅で形成されたコミュニティは分断されることになる。現地再建を選択した場合、津波により失ったものも多いが、もともとのコミュニティへの復帰となりコミュニティ再生の観点からは大きな問題となることは少ない。一方、移転再建の場合は、仮設住宅ごとに同じ移転先となる場合が多いものの、必ずしも希望するすべての人が同じ移転先への移転ができていない状況にはない。

4.5. 居住形態の変遷とコミュニティの変化

被災者の居住形態の変遷とコミュニティの分断と再結合といった物理的な側面の変化を時系列的にまとめると、図2のようにあらわすことができる。つまり、津波によって壊滅的なダメージを受けたコミュニティは、テント村生活の段階でリーダーの選出などを含めて小規模ながらまとまりが生じ始め、仮設住宅での生活段階である程度コミュニティが形成される。また、一部のコミュニティでは、自分たちの意思においてまとまる意思を示し、それを政府に働きかけることをしており(聞き取り調査結果)、仮設住宅での生活段階が災害後のコミュニティ再生の場であることが確認できる。しかしながら、コミュニティ再生の場であった仮設住宅も、恒久住宅への移転が始まると、現地再建と移転再建の選択が行われコミュニティが分断されることになる。

インドネシアの場合、災害規模が甚大であったことや地方政府機能が極端に低下したため、被災者に対する各種のマネジメントが不足であった印象を受けるが、政府が、出身コミュニティに配慮をしつつテントから仮設住宅への移転を実施したことは、NGO それにそのような配慮が少なかったことを考えると、コミュニティの再生の観点からは特筆すべき事項である。

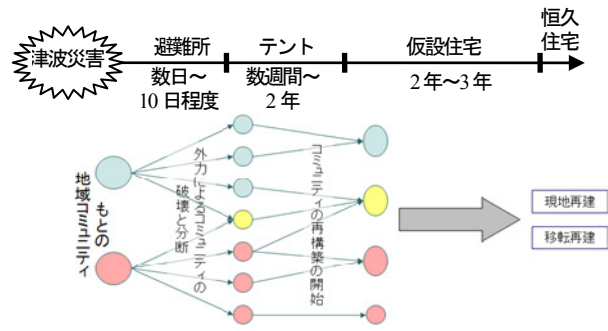
5. コミュニティの再生プロセス

前章では、主に居住形態の変遷と物理的な側面からのコミュニティの変化をたどったが、ここでは、仮設住宅での自治とコミュニティの活動の2点から、仮設住宅でのコミュニティの再生プロセスを分析する。

5-1. 被災者による自治活動とコミュニティ活動

被災者による自治活動の始まりは、テント生活時期におけるリーダーの選出に始まる。テントでは居住区画ごとにリーダーが決められたが、この段階では、リーダーの役割はもっぱら物資配給のための人数確認や被災者と政府や支援機関等の連絡窓口程度であり、自治やコミュニティ活動といったものは行われてはいなかった。しかしながら、リーダーは同一区画で生活している人たちの互選により選出されており、ここで選出されたリーダーは、仮設住宅に移転した後も仮設住宅でのリーダーとなっていることが多く、このリーダーのもとに、仮設住宅において徐々にコミュニティとしてまとまっていくことから、これが、コミュニティ再生の第一歩として位置づけられると考える。

仮設住宅での生活の初期段階では、住民は、政府やNGOなど



出所: 聞き取り調査等をもとに筆者作成

【図2】被災者の居住形態とコミュニティの物理的変化



【写真2】コミュニティ活動が活発なころの仮設住宅の様子

の仮設住宅設置者があらかじめ定めたルールに従って生活を行っていた。しかし、仮設住宅がコミュニティとして機能するにしたいが、公共スペースの利用方法、清掃活動やトイレの管理などの生活環境維持、生活再建活動などにおいて、居住者のルールに基づいた社会秩序が成立してくる。

具体的には、政府が建設した仮設住宅には多目的ホールが設置されているが、仮設住宅への入居から約半年が経過した1年目の調査時点で、多目的ホールに対して飾りを施し、モスクとして利用していることが確認できた(写真2)。また、仮設住宅の建設場所の多くは、もともと居住に適さない土地であり、水および衛生の確保は仮設住宅の課題であったが、このような課題に対しても、居住者自らがグループを形成し、男女別共用であり不特定多数が利用することで清掃・管理が適切に行われていなかったトイレの利用方法を複数の世帯限定とし、トイレに鍵を取り付けて管理を行うように変更(観察および聞き取り調査結果)(写真2)するといった対処を行い、改善を図っている。

このような、仮設住宅での問題は、各棟のリーダーによる話し合いや、リーダーが政府機関や支援機関と交渉するなどとして解決していったとのことであり、こういった側面からもこの時期に自治的なコミュニティが形成されてきていたと判断できる。

一方、コミュニティ活動という視点からは、多目的ホールはモスクとして利用されるほかにも、コミュニティ活動のベースとして、居住者会議、教育や女性の就業場所など様々な用途に活用されており(写真2)、コミュニティの形成にとっても重要な役割を果たしていたと推測される。また、「仮設住宅の人口が多かった時期は、定期的な清掃活動、生計向上活動、スポーツ大会等、仮

設住宅内での活動が活発に行われていた（複数の仮設住宅居住者）」との発言のとおり、現地での観察においても、2006年の調査時点が仮設住宅の居住者が最も多く、活動も活発だったのと印象を受ける。この時期は生活もある程度再建され、仮設住宅での生活も落ち着いてくる時期であり、そういった居住者の心理変化につれてコミュニティが醸成され、コミュニティとしてのつながりも強くなっていた時期であったのだと推測される。

5.2. コミュニティ活動の衰退

仮設住宅から恒久住宅への移転が始まると、居住棟の空室が目立つようになるとともに、居住者がいなくなった居住棟は傷みが激しくなり（写真3）、居住地としての雰囲気は悪化する。

このような状況において、残された住民は、空室となった部屋の壁を取り外すなどの改造を行うなど、コミュニティとしてのルールを守らなくなり、コミュニティの絆が弱くなっていく。「以前は、毎週金曜日に仮設住宅全体で清掃活動を行っていたが、もうそういう活動はない（30代女性）」、「人が減ってきてコミュニティとしての活動が減少し、だれも言うことを聞いてくれなくなった（仮設住宅リーダー、40代男性）」という言う言葉に代表されるように、仮設住宅全体で行っていた活動も下火となり、それとともにリーダーの地位も低下していることが明らかである。

一方、仮設住宅リーダーは、仮設住宅内の問題解決や様々な支援や交渉の窓口になっていたが、恒久住宅への移転が進むにつれてリーダーも移転してしまい、例えば、「リーダーが移転前に残った人の家の支援についてリクエストを政府に出したがその後何も連絡がない（パヤベウナガ仮設住宅居住者）」という発言からも理解できるように、残された居住者が情報へのアクセスが限られる等の事態が発生しており、こういった面でもコミュニティとしての弱体化が見て取れる。仮設住宅に留まらざるをえない被災者は、被災前には土地を所有していなかった等、いわゆる災害弱者であることが多い。このような人々が情報等の様々なネットワークから分断されることは、復興を遅らせる要因と考える。

5.3. コミュニティの再生のプロセス

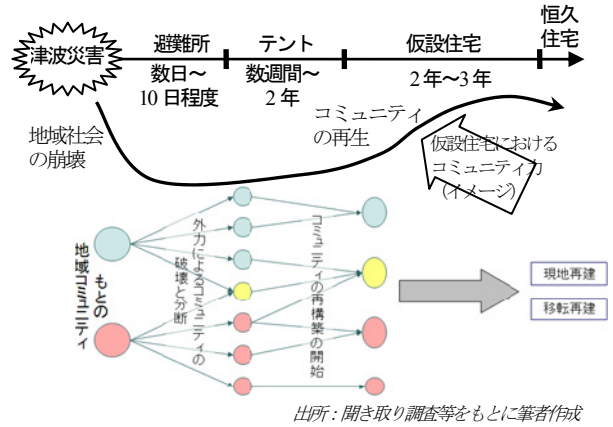
これまでの分析から、仮設住宅への移転が完了し、仮設住宅内での社会関係が成立し、ある程度生活が落ち着いた時点から、コミュニティとしての機能が発揮されることがわかった。一方で、リーダーが移転してしまったり、仮設住宅への居住者が少なくなってくるとコミュニティとしてのまとまりがなくなり、人々のつながりも薄れていくようである。この過程をコミュニティ力の変化カーブという形で前掲の図2に重ねたものが図3であり、被災者の居住形態の時系列変化、コミュニティの物理的変化、コミュニティ力の変化を総合的に示すイメージとしてあらわせる。

6. まとめ

本報告では、インド洋津波災害被災者の居住形態の変化とコミュニティの再生プロセスについて、インドネシア、ムラボーでの現地調査で得られた質的データを分析することで理解することを試みた。その結果、被災後のコミュニティは、時間の経過とともに再生されていくが、仮設住宅から恒久住宅への移行期において、形成されたコミュニティの絆が弱くなるということが理解できた。



【写真3】コミュニティの弱体化が始まるころの仮設住宅



【図3】コミュニティの再生イメージ

今後は、よりよい復興にむけたコミュニティ再生に必要な事柄の検討、仮設住宅で形成されたコミュニティ力を次につなげていく方法論、仮設住宅に残された人々に対するマネジメント等が課題となろう。また、仮設住宅でのコミュニティ形成は、仮設住宅の維持や生活再建などを通じたものであり、災害に強い社会への再生などが積極的に行われた形跡はなく、コミュニティの再生過程にいかにかそれを取り込むかも今後の課題である。

今後は、コミュニティ再生に与える影響について検討を深化させるとともに、居住地選択に関する住民の合意形成・意思決定プロセス、政府機関のマネジメント、災害に強い社会の再生の視点からの分析・研究を進めていく次第である。

補注

(1) 復興再建庁、BRRとも称され、英語での正式名称は、“Executing Agency for the Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and Nias Islands”である。

参考文献

- 1) BRR Aceh-Nias (2008) 「Enriching the Construction of Recovery」, Annual Report
- 2) BRR Aceh-Nias (2006) 「Building a Land of Hope」, One Year Report,
- 3) 関西学院大学 COE 災害復興制度研究会 (2005) 「災害復興」, 関西学院大学出版会
- 4) 重川希志依 (2005) 「災害エスノグラフィー」, 予防時報 (223), 社団法人日本損害保険協会
- 5) 北澤毅・古賀正義 (1997) 「社会を読み解く技法 質的調査法への招待」, 福村出版
- 6) 落合知帆・松丸亮 (2008) 「インドネシア、ムラボーの仮設住宅における生活環境とニーズの変化について」, 日本災害復興学会 2008年度学会大会予稿集