

# 報道等に見るゴルカ地震からの復興状況について（ネパール）

JICA長期派遣専門家

富田 さとこ

## 内容

I. はじめに.....	99
II. 背景.....	100
1. 地理的な背景.....	100
2. 社会的・文化人類学的な背景.....	100
III. 震災前後の社会の動き.....	101
1. 転換期に起きた震災.....	101
2. 時系列一覧.....	101
3. インド国境の封鎖.....	102
4. 住宅資金提供の開始と国の優先課題.....	103
IV. 震災被害と補償金.....	104
1. 主な震災被害.....	104
2. 人的被害に対する見舞金.....	104
死者：.....	104
負傷者：.....	104
3. 個人の財産に対する補償金.....	105
ア. 家財道具への見舞金.....	105
イ. 自宅再建資金.....	105
4. その他の被害.....	107

<u>ア. 遺産の修繕</u> .....	107
<u>イ. 震災, 地滑りによる野生動物・植物の被害</u> .....	107
<u>V. 復興予算</u> .....	107
1. <u>復興全体に必要な費用</u> .....	107
2. <u>ドナーの支援額</u> .....	107
3. <u>国家予算中の復興予算の割合</u> .....	108
<u>VI. 災害関連の法制度・法的支援活動</u> .....	108
1. <u>ネパール弁護士会の報告書</u> .....	108
2. <u>ゴルカ震災における法的支援活動</u> .....	108
<u>ア. 初～中期の支援活動</u> .....	108
<u>イ. 長期的な支援活動</u> .....	109
3. <u>災害関連法制の歴史</u> .....	109
4. <u>2015年憲法の影響</u> .....	110
<u>VII. 復興の課題</u> .....	111
1. <u>住宅再建を困難とする事情</u> .....	111
<u>(1) 資金不足</u> .....	111
<u>(2) 被災地の安全性</u> .....	111
<u>(3) 人手が不足している</u> .....	111
<u>(4) 材料が入手できない</u> .....	112
3. <u>食料の問題</u> .....	112
4. <u>震災が憎悪させた社会問題</u> .....	112
<u>(1) 貧困・児童労働</u> .....	112

<u>(2) 出稼ぎの増加</u> .....	112
<u>(3) 性犯罪の増加</u> .....	112
<u>(4) 人身売買被害の増加</u> .....	113
5. 復興遅れの原因.....	113

## I. はじめに

2015年4月25日土曜日午前11時56分、首都カトマンズの77キロメートル北西（ゴルカ郡）の地下数キロメートル<sup>1</sup>を震源とする、マグニチュード7.8の地震がネパールを襲った。この本震を比較的大きな余震が追い、5月12日には、カトマンズの76キロメートル北東（ドラカ及びシンドパルチョーク郡）を震源とする、マグニチュード7.3を記録する余震が起きた。一連の震災被害で、死者は8,000人超（2015年5月15日時点の報告によれば、本震による死者8,316、5月12日の余震による死者117人）、負傷者は2万人超える。震災から2年以上経過した現在、復興は「カタツムリの速度（snail pace）」とメディアに評され、山間部の寒さの厳しい被災地でさえ、家を再建できないまま3回目の冬をテントで迎えようとしている住民がいる。

私は、震災から約半年後の2015年9月1日に、裁判所能力強化プロジェクトの専門家としてカトマンズに赴任して、2年以上経過した現在まで当地に勤務している。この間、新聞報道等で震災からの復興状況を追うことができ、また9月28日の新憲法施行とそれに続くドラスティックな社会の動きを現地で体験し、それが復興に与える影響も見聞きしてきた。2015年のネパールの震災についてICD NEWS中で報じているのは第64号の内山教官の原稿が最後であるため、その後の経過を残す意味はあると考え、本稿では、震災後の復興に関する経過をまとめたい。今夏に法社会学会（Law and Society）というアメリカを本拠とする国際学会で、ネパールの震災後の復興状況と法について報告をする機会を得たため、短い発表資料を作成した。本稿の基礎資料は、主にこの報告のために集めた資料である。私の所属するプロジェクトは震災復興に直接携わってはいないため、事実の収集はもっぱら文献・報道に頼らざるを得ず、インタビューを実施して把握できた事実はごくわずかである。そのため、震災復興に関する記録としては、いささか不十分なものと言わざるを得ないが、現在も日々情勢が動いているネパールの「今」を知る一つの手がかりとなれば幸いである。

<sup>1</sup> 文献により震源の深さや、カトマンズからの距離は異なる。本パラグラフでの数字は、基本的に Inter-Agency Standing Committee “Nepal Earthquakes 2015: Desk Review of Existing Information with Relevance to Mental Health & Psychosocial Support”（最終更新2015年6月18日）記載の数字を用いているが、同文献は震源の深さを2キロメートルと示しているのに対し、他の文献では8キロメートル前後と示しているものもあったため、震源の深さのみ数キロメートルとした。

## II. 背景

### 1. 地理的な背景

ネパールはインドプレートとユーラシアプレートの上であり、日本と同様に、地震が起こりやすい。パンゲアから現在の5大陸が出来上がる過程で、インド亜大陸がユーラシア大陸に食い込んで出来上がったのがヒマラヤ山脈という、子供の頃にワクワクした話を思い出す。この最後にできたインド亜大陸とユーラシア大陸の境にあり、地層が比較的新しいため地滑りも起きやすい。2015年の地震の後も、雨季のたびに、地滑り被害が紙面を飾っている。小国であるものの、南は海拔数十メートルから北は世界最高峰8,848メートルのエベレストという高度のダイナミクスも持ち合わせている。

地政的にはインドと中国という2つの大国と国境を接し、陸に閉ざされているため物流は陸路と空路に頼らざるを得ない。ネパールの経済はインドに大きく依存しており、ネパール人はインドのことを「Big brother」と複雑なニュアンスを込めて呼んでいる。空に抜ける国の唯一の玄関であるトリブバン国際空港は、用地取得の困難等から拡大・移転の話が進まず、滑走路には飛行機がひしめきあっている。ここからは蛇足になるが、空港の専門家に聞くと、ネパールの空港にはレーダーが整備されておらず、パイロットの目視で着陸しているそうだ。雨季になると、しばしば南部の空港は霧に閉ざされ、延々と霧が晴れるのを待つことがある。就航を決するのも空港職員の目視による判断で、決められた目標物が霧の先に見えるかどうかで判断しているという。北の山間部では、変わりやすい天候に加えて、山に遮られて滑走路が短いため、熟練したパイロットのみが任される路線もあるそうだ。なお、JICAの支援でレーダーを設置するプロジェクトが進んでいる。

### 2. 社会学的・文化人類学的な背景

上記のような地理的状況にあるネパールは、地質学等の専門家にとって「垂涎の地」であるという話を聞いた。文化人類学者や法社会学者にとっても、南アジアで最も古い成文法典（ムルキアイン）を持ちながら、2015年に「最新の」基本的人権リストを含む新憲法を施行し、多民族が共存する裏にカーストによる差別や貧困等といった現代的な社会問題を多数抱えるネパールは、調査の対象として「垂涎の地」といえるかもしれない。

人口約2800万人<sup>2</sup>の中には、123の異なる言語を持つ126のカーストあるいは民族を抱えている。約8割がヒンズー教徒で、仏教徒が9%、イスラム教徒やキリスト教徒もおり、カトマンズ市内には大きなモスクもある。様々な顔立ちを持ち、異なる文化に属する人々が職場や生活をともにする寛容性には、時に心を打たれる。スワイヤンブナー

---

<sup>2</sup> 2011年6月22日付の人口センサスによれば、26,494,504人（Central Bureau of Statistics, National Population and Housing Census 2011, <https://unstats.un.org/UNSD/demographic/sources/census/wphc/Nepal/Nepal-Census-2011-Vol1.pdf>）（なお、同パラグラフ中の民族数、言語数、信仰等に関する統計数字も引用元は同じ）、年間1.35%増加しているという。現在の人口は2800～9200万人という推計があり、後の表にある通り世界銀行の最新のデータでは2800万人超となっている。

トという高台の寺院に行くと、チベット仏教とヒンズー教が、同じ敷地内に同居しているのを見ることができる。単一民族国家「的」で排他的な雰囲気を持つ日本社会はもちろん、肌の色の違いではっきりとした分断が生じている「多民族国家」アメリカとも異なる、包摂的な雰囲気がネパールには存在する。

一方で、カーストや民族間の摩擦は確実に存在し、政治・社会問題を複雑化させている。カースト差別は法律上禁止されているが、特に「穢れ」とみなされる被差別カーストに属する人々が被害者となる、差別絡みの事件報道は後を絶たない。また、ネパールでは、北側の山間部を「Mountain」（なお、ネパールでは6,000メートル未満の山は「丘」と呼ばれる）、中央部の高地を「Hill」、南部のインド国境付近を「Plain」地域と3つに分ける習慣があるが、Hill出身の人は比較的裕福で、南部は文化・経済的にも「貧しい」とみなされている。南部には、農場に縛り付けられた「Kamaiya」と呼ばれる家族何代にもわたる債務奴隷や（法律上は既に解放されている）、家族の貧しさ故にメイドとして売られる「Kamlari」と呼ばれる少女の問題も残る。平原部に暮らす人々は、ネパールの北側の人々から「差別を受けてきた」という意識を持っており、インドにシンパシーを持っている人々も多い。

### III. 震災前後の社会の動き

#### 1. 転換期に起きた震災

まず、震災前と、震災後に起きた復興に影響を関連する主な出来事を時系列にまとめた。特筆すべきは、2015年の震災は、内戦後の転換期に起きたということである。内戦後に最初に形成された制憲議会は5年の任期中に憲法を制定できず、2つ目の制憲議会が憲法を制定しようとする中であつた。また、内戦中に人的被害を被った人々や、行方不明になった人々の捜索・賠償問題も、単発での刑事訴訟こそあれ、全体的な解決は端緒すら見えていなかった。こういった Transitional Justice の問題を抱え、アジア最貧国の一つとして開発から取り残されていたネパールを震災が襲った。震災の数か月後に憲法が制定されたことを、「震災復興の遅れから目をそらすために急いで」行われたと見る向きもあった。

#### 2. 時系列一覧

1996 – 2006年 内戦

2007年 暫定憲法制定

2008年 公式に王政を廃止してネパール民主共和国となる。

2008年5月 第1回制憲議会選挙実施（5年の任期中に憲法制定ならず）

2013年11月 第2回制憲議会選挙実施

2015年

4月25日 本震（マグニチュード7.8）

6月25日 International Conference on Nepal's Reconstruction 開催。Post Disaster Needs Assessment (PDNA) を内務省（Ministry of Home Affairs）が発表し、支援国が総額44

億ドルの支援を約束。

8月頃 NRA (National Reconstruction Authority) 成立→2週間以内に国会の承認を必要とする緊急時の枠組みで作ったが、国会の承認を得られず（反対が強いという訳ではなく失念されていた様子）一旦失効した。

9月20日 新憲法成立（即日、発効）

10月 インド国境封鎖開始

12月 再度 NRA が成立

2016年

2月 インドの国境封鎖解除

3月13日 NRA, 被害大きい14郡で住宅再建資金第一次支給を開始

5月12日 NRA 「Post Disaster Recovery Framework」を公表（5年間で8,380億ルピーをかけて復興を完了するという計画）

7月24日 オリ首相（ネパール कांग्रेस党）辞任

8月3日 ダハル首相（マオイスト・センター党）就任

8月4日 ダハル首相→NRA, 復興の迅速化を指示

8月 政府, 住宅再建に追加で10,000NRP支給を決定（20+10⇒30万）

8月15日～ NRA 住宅再建資金一次支給強化キャンペーン開始（1カ月間）

10月 NRA, 復興を支援するドナー間調整のための Advisory Council 設立を準備

2017年

1月 NRA の CEO 更迭（理由：復興事業の遅れ）

4月 NRA, 不動産所有証明のない人に支援金を支給する方法を検討する委員会設置

4月3日 NRA 被害の比較的小さかった17郡で住宅再建資金の一次支給を開始

5月14日 20年ぶりの地方選挙（第3, 4, 6州）

5月24日 ダハル首相辞任

6月6日 デウバ首相（ネパール कांग्रेस党）就任

6月28日 地方選挙（第1, 5, 7州）

### 3. インド国境の封鎖

憲法の制定により、単一国家から州制に移行したネパールだが、州境等を巡って人口比例での州割を求める南側の平野部に暮らすマデシと呼ばれる民族と、政府の間に現在まで続く対立が生じた。憲法制定後、マデシの人々は国境付近に座り込み、彼らをサポートするインド政府の協力もあり、10月には国境が完全に封鎖された。ネパールにとって輸入物資の大半が通過するインド国境の封鎖は、事実上の経済封鎖・経済制裁である。インドから輸入されていたガソリン・ガスといった燃料、医薬品、食品が不足し、復興作業にも著しい影響をもたらした。燃料不足で山間部の被災地に食料が運ばず餓死者が出ているという痛ましい事例も報告されていた。カトマンズでも、一日十数時間の計画停電に加えて、ガスもガソリンも枯渇して、飲食店は軒並み閉店あるいは開店しても飲み物だけの提供となった。氷点下近い気温の日にも暖房器具は使えず、お湯も出ないア

パートも多く、帰宅したら布団に潜る以外にない日が続き、日本人在住者で集まっても話題は寒さばかりという日々が続いていた。

インド政府は自分達が国境封鎖をしていることは頑なに認めなかったが、インドないしネパールの国籍さえ有していれば旅券なしに往来できる国境で、物資のみが全てインド側に留め置かれている異常な状況が、政府の関与なしに生じないことは明らかだった。ネパール政府は、力ではおよそ叶わないインドを動かすために、国連本部等で国境封鎖の不当性を訴え、その解除を求めていた。当時のニュースで印象に残っているのは、外務大臣か副大臣がジュネーブで開かれた国連の会議で、涙ながらに苦境を訴えていた映像である。体面を重んじるネパール人の、しかも政治家が、あの時ほど感情的になっているのを見たのは、後にも先にもこの時だけだった。

#### 4. 住宅資金提供の開始と国の優先課題

国境封鎖開始から暫くすると、違法に車両燃料を販売するブラックマーケットがはびこり、カトマンズ市内であれば普段の数倍の金額を出せば、ディーゼルやガソリンが手に入るようになった。ガスは中国国境を越えて輸入されるようになったが、量が少なく、関連施設の前には常に長蛇の列ができていた。面白かったのはネパール市民のポジティブさで、外国人在留者が心配しているのを横目に、途上で薪を燃やして暖を人とりながら、いつ届くともしれぬ物資を気長に待っていた。結局、ネパール政府が石油の3割を中国から購入するという条約を交わした辺りからインド政府は態度を軟化させ始め、2月のある日、国境付近の民間人が座り込む人々を排除する形で、国境封鎖は終結した。

そこから、復興省（NRA）による復興事業が本格化を始め、3月に住宅復興資金の第一次支給が始まった。住宅資金は3回に分割して支給されることになっており、初回の5万ルピーの支給を得て住宅の基礎を作り、これが復興省の技術者の審査を通れば、第2回の支給を得られるという仕組みである。支給は甚大な被害を受けたとされる14郡から優先的に始まった。

一方で、国の優先課題は、憲法施行による統治機構の再編成と、2018年1月に現在の制憲議会議員が任期満了を迎える前に国会議員を選出することにシフトした。選挙は地方選挙、州選挙と国政選挙の3段階に分かれており、国会議員を選出するためには連邦からの代表を選ぶために州選挙を終える必要がある。本稿を書いている2017年7月末の時点で、政治紛争の大きい第2州を除く地方選挙が終わったところで、州選挙・国政選挙の日程は11月26日に北部で、12月7日に冬の影響を受けない南部で行われることが決まった。地方選挙は20年ぶり行われてこなかった上に、数万の議席が占われるため、国を挙げての一大行事の様相を呈し、裁判所の職員も駆り出されていた。

また、内戦中の死者・行方不明者の救済の問題（Transitional Justice）も憲法制定という最大の政治課題に一応の決着を見た以上、待ったなしとなり、新聞等で、これに関わる2つの機関（Commission of Investigation on Enforced Disappeared Person（CIEDP）とTruth and Reconciliation Commission（TRC））の動きが頻繁に報じられるようになった。

このような状況の中でネパール政府は復興に取り組んでいるが、新聞報道等を見る限りでは、他の課題の中に埋没しているように感じる。震災1年目の4月25日には被災者追悼のための式典が盛大に行われていたが、2年目を迎えた今年の4月25日には、政府が主催する式典は見られなかった。

#### IV. 震災被害と補償金

##### 1. 主な震災被害

次に列挙したのは、主な2015年ゴルカ震災の被害である。被災したのは31郡であるが、甚大な被害を被った14郡と、比較的被害の少なかった17郡に分けられている。

被災郡 31 (Most-affected : 14 郡, Less-affected : 17 郡)

死者 8,000 人超

負傷者 20,000 人超

個人住宅

倒壊した住宅 (MoHA の緊急調査) 498,852 棟

損壊した住宅 (同) 256,697 棟

※なお、Most-affected 14 郡で住宅再建資金の対象となると認定されたのは 626,036 棟

再建が必要なインフラ<sup>3</sup>

- 学校 9,000
- ヘルス・ポスト 1,100
- 政府所有の施設 2,600
- 飲用水施設 (Drinking water projects) 1,260
- 文化遺産 700

##### 2. 人的被害に対する見舞金

上記震災被害のうち、個人の人的被害については、次の補償が政府から発表されている<sup>4</sup>。

**死者：**

- ・ 葬儀費用 40,000 ルピー／人
- ・ 遺族への生活支援金 100,000 ルピー／世帯 (世帯内の死者の数が1人でも複数でも同じ金額)

**負傷者：**

- ・ 見舞金 25,000 ルピー／人
- ・ 政府の支援による free-of-cost treatment

<sup>3</sup> 2016年12月30日 Himalayan Times

<sup>4</sup> Ministry of Foreign Affairs, Post-Earthquake Relief, Rehabilitation and Reconstruction Measures Government of Nepal, (<https://www.mofa.gov.np/post-earthquake-relief-rehabilitation-and-reconstruction-measures-government-of-nepal/>), June 1, 2015

なお、ネパールでよくあるのが、「政策や法律、更には判決があっても施行・執行されていない」という事態である。上記見舞金につき外務省のホームページには「政府決定」と書かれているが、実際に全て支給されたかは確認できていない。むしろ、被災者の子供が、家族の生活のために学業を断念したという報道や<sup>5</sup>、後述するように貧困家庭が増えたとのデータもあり、人的被害について生活再建に十分な補償はなされていないと思われる。

なお、この人的被害の補償を見るにつけ感じるのは、途上国でどうすることもできない「人の命の軽さ」である。次に見るように倒壊した住宅の再建資金は30万ルピー（約30万円）提供されるのに対して、死者の家族が受け取ることのできる金額は、14万ルピーに止まる。東日本大震災では、一家の柱が亡くなった場合には500万円、そうでない犠牲者の場合には亡くなった人当たり250万円が、災害弔慰金として遺族に支給された。一方で、倒壊した住宅については、全壊した住宅を再建した場合、最大で300万円が支給されていた。開発の現場でこのようなことを言うのは「ナイーブ」と笑われても仕方がないが、時として直面する人の命が物より軽く扱われる場面には、途上国での生活を始めて2年経った今でも慣れることができない。

### 3. 個人の財産に対する補償金

#### ア. 家財道具への見舞金

個人の物的被害については、家財道具の損傷について15,000ルピーの見舞金が各家庭に支給された<sup>6</sup>他に、次のような住宅再建資金の支給が決定している。

#### イ. 自宅再建資金

##### (1) 復興資金 (*reconstruction grant*)

住宅の損壊の程度を5段階で評価して、3以上と評価された住宅を再建する場合には、政府から300,000ルピー（約30万円）が支給される。損壊の程度の評価は、重大な被害を被った（Most-affected）14郡のうち、カトマンズ渓谷内の3郡（カトマンズ、ラリトプル、バクタプル）を除く11郡では、NRAの技術者が全戸調査を行った（但し、復興事業関係者によれば、現場では「うちには来ていない」という世帯もあったと聞く）。残り3郡の都市部は申請者のみを検査した。この全戸評価が終わった11郡から順に支給を始めたのが、前記時系列表の2016年3月である。

この30万ルピーは、3段階に分けて支給される。第一次支給は50,000ルピーで、報道を見ていると、2016年12月にMost-affected14郡で444,462人が受領済み（12月20日カトマンズポスト）、2017年4月4日時点では、同14郡では認定者の内の9割が受領済みとなり、同日Less-affectedの17郡で支給が開始されたとある（2017年4月4日 Republica）。

<sup>5</sup> 震災で父を亡くし母が身体障がい者となった14歳の少女、家族を支えるために日雇労働（2016年12月15日 KTM ポスト）

<sup>6</sup> この家財道具への見舞金は、復興に携わるJICA関係者や青年海外協力隊等に聞いたところ、実際に支給が確認できたらしい。

第二次支給は 15 万ルピーで、住宅が床までできて NRA の技術者の検査に合格したら支給されることになっており、2016 年 12 月頃に支給が始まった。第三次支給は壁まで作り終えて検査に合格したら 10 万ルピーが支給されるというが、特にこの第二次、三次支給が遅れていると報じられている。NRA の報告によれば、2017 年 3 月 17 日の時点で第一次支給を受給済みの約 53 万世帯のうち、第二次支給を受領したのは 1,438 世帯に止まる（2017 年 3 月 20 日 *Republica*）。同じ記事では、この時点で第三次支給を受給した世帯は 67 世帯のみと報じられている。

第二次、三次の支給が遅れている原因は、第一次資金を受領した被災者が住宅再建を実際に始めていないこと、再建を始めても検査が遅れていることが挙げられる。住宅再建自体の遅れは、後述の「住宅の再建を困難とする事情」にまとめたが、復興資金の支給の遅れの原因としては、NRA の技術者が待遇を不満として職を辞していることが報じられている。住宅再建を監督するために、NRA は、当初被災地に合計 2700 人の技術者を派遣したが、技術者らは待遇の改善を求めてストライキを起こす等していた<sup>7</sup>。

## (2) 住宅修理資金

上記住宅再建資金が支給されるのは、文字通り住宅を再建する場合のみである。修理のみの場合には、総額 10 万ルピーを支給するという計画もあるようだが、関係者によれば、現在のところ、この修繕資金支給のための具体案はない。

## (3) 無償貸付け (*collateral-free loan*)

上記の通り、住宅再建資金は総額で最大 30 万ルピーが支給されるが、ネパールで住宅を再建するには 5~60 万ルピーが必要と言われている。このギャップを埋めるため、政府は、最大 30 万ルピーの無償貸付けを発表した。復興資金だけでは家の再築ができない人のために、銀行を通じて、復興資金に加えて貸付されるもので、2017 年 4 月末頃、貸付ガイドラインを内閣が承認したと報じられている（2017 年 5 月 24 日 *Republica* 紙”*Quake victims to get Rs. 300,000 as collateral-free loan*”）。

但し、復興事業に携わる関係者によれば、貸付のリスクを負担するのは政府ではなく銀行であり、銀行はこれを嫌って、貸付けを進めたがらないようである。また、この貸付は、契約書に借受人だけでなく、同じコミュニティの人達に連名で名前を書かせることを予定しており、名を連ねた人の法的責任は不明という問題もあるようである。

なお、前記の政府が貸付ガイドラインを承認したことを報じる記事には、既に政府が銀行を通じて低金利（2%）のローンを、総額 4000 万ルピー貸付済みであり、これは上記無償貸し付けに切り替わる（2017 年 5 月 24 日 *Republica* 紙）とも報じられている。

---

<sup>7</sup> NRA に雇用された技術者が被災地で頻繁にストライキ（2016 年 12 月 18 日 *KTM* ポスト、12 月 23 日 *カトマンズ* ポスト）—震災後、NRA は 3,000 人の技術者・監督者を雇用することを決定し、2,700 人を実際に雇用し、被災地に派遣して個人住宅の復旧を検査させている。

#### 4. その他の被害

人々の生活に関わるインフラの被害は上述した通りだが、ネパールには文化自然遺産が豊富である。これらもゴルカ震災で甚大な被害を被った。その一部を新聞記事から紹介する。

##### ア. 遺産の修繕

世界遺産の本格的復旧は2016年2月16日から開始した。震災後の調査では復旧にはRs20.56billionが必要とされている。Department Archeologyは今年度予算として7800万ルピーを計上した(2016年2月16日カトマンズポスト紙”Heritage rebuilding from today”)。

##### イ. 震災、地滑りによる野生動物・植物の被害

Ministry of Science Technology and Environment (MoSTE)の調査によれば、震災とこれに続く地滑りで、6郡で合計2.2% (23,275ヘクタール)の森林が破壊された(2016年2月5日カトマンズポスト紙”Study: Quake, landslides caused great loss of wildlife and habitats)

#### V. 復興予算

##### 1. 復興全体に必要な費用

次に、上記の個人被災者への支援金や、政府のインフラ設備の復旧等を含む復興にかかる予算であるが、NRAは、2016年5月12日に「Post Disaster Recovery Framework」を発表し、5年間で8,380億ルピー(約90億ドル)をかけて復興を完了するという計画を明らかにした。その後の報道を見ると、この復興全体には約90億ドル必要であるというのが、ネパール政府の見積として共通の認識になっているようである。

##### 2. ドナーの支援額

これより約1年前の2015年6月25日、日本を含むインドや中国といったネパールの支援国及び、世銀やアジア開発銀行と言った58の国と機関を集めて、「International Conference on Nepal’s Reconstruction」が開催された。この席上では、ネパール内務省より、Post Disaster Needs Assessment (PDNA)が発表され、震災被害の程度やそこからの復興に必要な資金需要(総額67億ドル)が報告された。これを受けて、支援国間の話し合いの結果、総額44億ドルの支援(無償と貸付の合計)を約束した。例えば最大支援国であるインドは無償資金が2億5,000万ドル、貸付が7億5,000万ドルであるのに対して、これを追う中国は無償資金7億6,600万ドル(貸付なし)の支援を約束した。なお日本は、無償資金5,200万ドル、貸付2億800万ドルを約している。

このPDNAと、これに続くドナー会議は、近年途上国での災害復興に重要な役割を果たしているそうである。早期に震災被害及び復興にかかるコストを見積り、ドナーを同席させることで、ドナー間の調整をしながら、かつ効果的に支援を引き出すのだとい

う<sup>8</sup>。但し、ここで「約束 (pledge)」される予算が実際に実行されるには、具体的な復興計画と、これに対する資金提供の個別の合意が必要となる。NRA によれば、2016 年 9 月時点での合意形成は、約 27 億ドルに止まった<sup>9</sup>。2015 年のドナー会議から 2 年後の 2017 年 6 月には、約 30 億ドルの具体的な貸付ないし無償融資の合意形成に至っている<sup>10</sup>。

### 3. 国家予算中の復興予算の割合

ネパールの国内予算に占める復興予算の割合であるが、2017/18 会計年度は、1 兆 2,800 億ルピー (約 128 億ドル) が総予算として計上されているのに対し、復興予算としては、1,460 億ルピー (14 億ドル) が計上されている。

## VI. 災害関連の法制度・法的支援活動

ICDNEWS は法整備支援の情報誌であるから、ここで法曹関係者の活動や、災害関連の法律枠組み等についても触れておきたい。

### 1. ネパール弁護士会の報告書

震災直後の 2015 年 5 月 4 日、ネパール弁護士会は、復興・復旧活動の状況をモニタリングし、その問題点をいち早くまとめて「Earthquake Rescue and Relief Monitoring, Initial Report 2072(2015 AD)」として発表した。私は当時日本にいたが、この報告書は日本の弁護士会のメーリングリストでも広く閲覧された。この報告書には、緊急時の対応策などが十分に準備されていなかったため、緊急支援物資の配布基準が場当たりので、現場で差別や汚職といった問題を引き起こしていること等が報告されている。

### 2. ゴルカ震災における法的支援活動

法的支援活動を網羅的に報告した資料は見当たらないが、各種の NGO や、大学、弁護士会等が、震災後の初期・中期・長期にわたって様々な法的支援を提供している。以下に紹介するのは、私がたまたま知己を得ることのできた団体の活動に過ぎず、法的支援活動の冰山の一角に過ぎない。

#### ア. 初～中期の支援活動

まず、初期には、カトマンズロースクールが 100 人前後の学生を被災地に派遣して、被災者支援の情報提供を行っている。震災とこれに続く地滑りで、紛失あるいは破損した証明書や ID の代替とすべく、記録を残すように被災者に助言し、記録を残すためのノートを配布している。カトマンズロースクールは、その後もカブレ郡にある被災世帯に対して継続的な物的支援も行っている。

弁護士会や NGO は、他国ドナーのサポートを受けて、被災地に法律相談デスクを開設した。ここには専従の弁護士が派遣されて、被災者の法律相談に当たった。カ

<sup>8</sup> 会議の様子は IECCD の News Letter に詳しい

([http://www.mof.gov.np/uploads/document/file/newsletter\\_July\\_2015\\_20150723050318.pdf](http://www.mof.gov.np/uploads/document/file/newsletter_July_2015_20150723050318.pdf))

<sup>9</sup> National Reconstruction Authority, Rebuilding Nepal, Oct 2016-Jan 2017 (

<sup>10</sup> 2017 年 6 月 26 日カトマンズポスト “NRA: Pacts worth over \$3b signed with Donors”

トマンズ市では、タスクフォースを設けて、「震災で半壊した隣の家が倒れかかってきて、自分の家まで被害を受けそうだ」といった相隣関係問題の解決に当たった。

#### イ. 長期的な支援活動

長期的には、シンドパルチョーク等、震災の被害が特に大きかった三郡に、コミュニティ調停センターが設けられた。もともと、アジア財団や JICA、他のドナーの支援で、各地にコミュニティ調停センターは設けられ、司法調停に比べれば遥かに活用されていたが、上記三郡では、オーストラリアの支援をうけたアジア財団が、全村にコミュニティ調停センターを設立した。2016年11月に訪問したシンドパルチョーク郡 Sangha VDC（人口12,000人）で聞いたところ、TAFの活動により設立されたコミュニティ調停センターに、震災関連の事件は、合計約50件が持ち込まれ、その多くは支援物資に関する紛争、土地問題、水資源の問題等であるとのことだった。

また、NGO等も被災者への支援を継続している。1987年に設立され、主に女性に対する法律援助事業を行ってきた Legal Aid Consultancy Service (LACC)<sup>11</sup>は、現在もカブレ郡の山奥の閉ざされた村々（車で行けるところから徒歩で2～3日間）に、Mobile Legal Camp として、時折出向いては法律相談を行っている。なお、同団体は、震災後すぐに、シンドパルチョーク郡とカブレ郡において、政府の District Women and Children Office (WCO)の中に法律相談デスクを設けた。

### 3. 災害関連法制の歴史

ネパール弁護士会の前記報告書では、災害への準備がなかったと手厳しく批判されているが、ネパールにも災害に関する法的備えがなかった訳ではない。1982年には、王政下で Nepal Natural Calamity Act（自然災害法）が制定され、自然災害の緊急時に国や地域といったレベルごとに対応する委員会を設け、救援活動のために政府が必要な命令をできること等を定めている。なお、同法は現在も有効であるものの、ネパール政府は2009年頃から新法制定を目指している。

2009年は災害対策への政策策定が盛んだったようで、同年、政府は最初の災害対応計画である”The National Strategy for Disaster Risk Management”を公表した。同計画は次のように評価されている<sup>12</sup>

- Has a long-term vision to change Nepal into a disaster resilient country
- Echoes the Hyogo Framework of Action 2005
- Ensure that the disaster risk reduction is a national and local priority with a strong institutional basis for implementation
- Develop better knowledge management for building a culture of safety and resilience
- Reduce the underlying risk factors
- Enhance preparedness for effective response

<sup>11</sup> [www.lacc.org.np](http://www.lacc.org.np)

<sup>12</sup> Nepal Red Cross Society, “International Disaster Response Law (IDRL) in Nepal”, 2011, <http://www.preventionweb.net/publications/view/24918>

- Has a provision for establishing a National Council for Disaster Management, under the chairmanship of Prime Minister

個人的な感想かつ推測にすぎないが、上記計画に則って十分な災害対応準備がなされていたかは疑問で、ネパールでよくある理想的な絵は描くものの実効力を欠いていたのではないかと感じている。例えば、上記計画は災害に強い国造りを掲げているが、今回の災害時には建築基準違反の建物が数多く倒壊したことが報告されているし、効果的な対応を整備することを目指しているにも関わらず、ゴルカ震災後、税関手続等の不備故に多くの支援物資が空港に留め置かれたと報道されている<sup>13</sup>。また、法定期間停止の措置もなく、裁判所に出頭する手段のないまま、消滅時効等が進行するといった問題が生じたようである。

復興事業の関係者に、新法整備の準備状況を確認したところ、2017年6月現在、前記1982年の自然災害法に代わる新法が、憲法制定後に提出された他の法案とともに国会の審議を待っているようだ。同新法の目玉は、National Disaster Management Authorityで、①予防、②発災直後の救難・救援、③復興の全ての段階を所管することにある。これまでは内務省が①と②を所管し（但し①については予算なし）、③については規定もなかったところを、災害対策の3つのフェーズを全てカバーして包括的な対策を目指すのだという。

#### 4. 2015年憲法の影響

2015年9月に制定された新憲法は308条で構成されており、統治機構は詳細に亘って定められ（例えば地方裁判所判事の資格や選定方法まで詳細に規定）、プライバシー権等、判例で作られてきた新しい基本的人権のリストが並ぶ。また、積極的に両性間や民族間の平等を目指し、女性や少数民族に、国会や政府機関で一定割合での議席を保障している。同憲法はネパールを“socialism-oriented federal democratic republican state”と定義している（憲法4条）。この「社会主義的」が具体的に何を意味するのか、福祉国家なのか、専門家の間でも評価が分かれているようだ。

この憲法の中身が震災復興にどのように影響するか。具体的な推進力になることは考えにくいだが、上記のとおり厚い人権リストを持ち、統治機構を整備した憲法は災害対策の後ろ盾となるかもしれない。ある憲法の専門家は、「ネパールはこれまで地方政府を持たない最大の国だったが、憲法により州政府を持つことになった。今回の震災では中央政府経由で行うしかなかった支援が、今後は地方政府経由でできるようになるだろ

---

<sup>13</sup> 時事ドットコム（2015/05/03-06:41）「国連関係者は2日、ネパール大地震を受けて国外から送られた救援物資が、税関手続きの遅れにより首都カトマンズの国際空港に滞っていると相次いで訴えた。ロイター通信は、増え続ける物資が空港で山積みになっていると伝えた。山間部などの被災地では、今も救援物資が届いていない所が多く、住民の不満が高まっている。政府は1日、テントや防水シートに限って関税を免除する措置を講じたが、国連は全ての救援物資を対象とするよう求めている。AFP通信によると、ネパールを訪問した国連のエイモス事務次長（人道問題担当）は2日、税関手続きの遅れに懸念を表明するとともに、コイララ首相に事態の改善を要請した。首相は対応を約束したという。」  
<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201505/2015050300008>

う<sup>14</sup>」と述べていた。

また、憲法が施行されて結果、これまで憲法制定を理由に待たされていた様々な課題が「待ったなし」の状態になったことで、今回の震災の復興が進む可能性はある。但し、新憲法は憲法施行から約4か月後の2016年1月23日には既に改正されており、現在も憲法改正が常に重大な政治課題となっているため、憲法改正が間接的に復興の遅れに影響を与える可能性はある。

## VII. 復興の課題

最後に、ネパールでの震災復興に関連する課題について述べる。なお、最初に述べたとおり、私は震災復興の専門家ではないので、震災復興の技術的課題や、政策的な解決方法が分からないため、言及できるのは新聞等で分かる関連課題に止まる。

### 1. 住宅再建を困難とする事情

何より、新聞を賑わわせているのは、住宅再建の遅れである。多くの被災住宅が未だに再建されておらず、テントやシェルターで3度目の冬を越す人も少なくない。復興事業の関係者に遅れの原因を尋ねたところ、以下の4点が挙げられた。

#### (1) 資金不足

住宅の再建には5～60万ルピーが必要と言われていることは既に述べた通りである。新聞記事でも、「政府は20万ルピー（※2016年8月に30万ルピーに増額される前の記事）を支給すると言っているが、最低50万ルピーは必要だ。住民たちは20万ルピーを受け取るために銀行に提出する申請書を作成しているが、支給金だけでは資金が不足するため『すぐに家を建てるか分からない』という人もいる（2016年3月6日カトマンズポスト紙”Dolakha victims in dilemma over ‘low’ aid amount”）」等と報じられている。

#### (2) 被災地の安全性

また、地震で地盤が緩むなどして地滑りのリスクが高まり、住宅再建の危険がある集落も数多く存在する。これらの地域では、住宅の再建を躊躇する住民もあり<sup>15</sup>、集団移転が課題になっている。NRAには既に集団移転のための予算措置もされているが、代替地を見つけることが困難で、集団移転の実施は難しいようである。NRAは更に最近、土地取得費用として20万ルピーを支給することを決定したが、これがうまく進んでいるかどうかはまだ報じられていない。

#### (3) 人手が不足している

自宅を再建しようにも、被災地では海外への出稼ぎ等で男手がなく、再建できないという問題もあるという。

---

<sup>14</sup> Budhi Karki, Constitution of Nepal 2015: An Overview, June 23, 2106 (Presentation in JICA Nepal Office)

<sup>15</sup> ドラカ郡シンガティ地域では、住宅再建資金の受領に消極的な住民がいる。それは、同地区が地すべりの危険が大きいからだ。住民は現金の支給の前に安全を保障するように政府に求めている。(2016年3月10日カトマンズポスト紙”Ensure safety before rebuilding Singati folk”)

#### (4) 材料が入手できない

ネパールでは、住宅等を建てる時に、材料は施主が一つ一つ購入して用意する必要がある。そのためテレビや映画館で本編が始まる前の広告の時間に、セメントやペンキ等、日本では一般家庭でまず見る事のないコマーシャルが流れている。住宅修復のための資金を提供されても、復興需要で資材が不足する地方で材料を入手できず、再建に着手できない住民もいるようである。

### 3. 食料の問題

また、震災後に生じた食料不足の問題は、改善は見られるものの完全には解決しておらず、食糧難の解消の程度には、カースト間や男女間の格差が見られる。被差別カーストの世帯や、海外への出稼ぎで残された女性と子供だけの世帯において、特に食糧難にあえぐ世帯が見られると報告されている<sup>16</sup>。

### 4. 震災が憎悪させた社会問題

アジア最貧国の一つであるネパールは、もともと貧困から派生する社会問題を数多く抱えていたが、ゴルカ震災では、これらの社会問題が憎悪したとも報じられている。

#### (1) 貧困・児童労働

世界銀行のデータによれば、貧困により、2.5~3.5%の人（人口にして約70万人）が貧困に追いやられた（カトマンズポスト2017年2月23日”The man who rebuilt a village”）。また震災で親を失った子供が、児童労働を余儀なくされる事態も頻繁に報じられている<sup>17</sup>。

#### (2) 出稼ぎの増加

国内総生産の3割を出稼ぎ労働者からの仕送りに頼るネパールでは、海外への出稼ぎ労働と、これによる労働人口の流失は常に政府の対策課題である。特に被災地では仕事を失った人々の流出が多い様である。北部の被災地については、中国国境が封鎖されて、経済が回復しないという問題も原因として報じられている<sup>18</sup>。

#### (3) 性犯罪の増加

弁護士会や、法律扶助団体等に震災後の法律相談の特徴について聞くと、必ず語られるのが性犯罪の増加である。カトマンズ市内の女性シェルターでは、震災直後、性犯罪や性暴力の被害に遭った女性達の収容数が、床に布団を敷いて入所させるほどに

<sup>16</sup> 「国連世界食糧計画は、UNDP等と合同で行った追跡調査で、改善は見られるものの、被災者の食糧不足・不安定さは、まだ続いており、そこにはカースト格差が見られると報告した。特にダリットの被災者、成人男性のいない家庭が食糧難の状態。被災地のうち11郡にある4000以上の世帯を調査したところ、Dalitの家庭は3分の1以上が必要な食糧消費に達していないのに対してJanajatiは21.3%、Brahmin/Chhetriは6.8%だった。被災地では地震後に出稼ぎが増え、成人男性のいない家庭が増加し、このような家庭も食糧難にあると報告。同調査はまた調査時に対象世帯の78.9%が借金を抱えていたと報告している」（2016年2月23日ヒマラヤンタイムズ紙”Post quake vulnerability still persists in 11 districts”）

<sup>17</sup> 震災と児童労働増加の関連性を示す記事

<sup>18</sup> 被災地では震災後、中国との国境が閉ざされたため、仕事を失った男女数沢名が国境の町Tatopaniから海外へ出稼ぎに出ている。関係者は「国境のインフラは既に再築されているのに国境が開かないのは、政府が開こうと主導権を取らないからだ」と述べた。（2017年5月24日（Hundreds of youths leave country after losing jobs, businesses）

著しく増加したと話していた。原因を聞くと、住宅が壊れ、あるいは余震を恐れて屋外で寝泊まりをしている時に襲われたり、震災で仕事を失った配偶者が抑うつ状態から暴力的になり、あるいは酒に溺れてDVに至ったりというケースが多いとのことだった。

#### (4) 人身売買被害の増加

また、地震後、人身売買の被害も増加している。国家人権委員会 (National Human Rights Commission) は、地震後、人身売買被害は15%増加していると発表している(2017年5月18日 24人のネパール人少女がインドで救出されたことを報じるカトマンズポスト紙の記事中)。

イギリスのSun誌がネパールの被災児童が奴隷としてイギリスの家庭に売られていると報じ、それを機にイギリス政府とネパール政府双方が捜査に乗り出しましたとも報じられている(Kathmandu Post, 2016年4月5日, "Quake survivor children 'being sold' in Britain")。記事によれば、Sun誌が覆面取材をしたところ、子供達はネパールからインドに連れて来られ、5,300ポンド(約80万円)で売られていたという。

ネパール政府も震災後の人身売買増加に無策だった訳ではない。特に子供が被害に遭うことを懸念し、震災後すぐに国内外での養子を禁止する法律を施行し、両親に伴わずに子供を旅行させる場合には地域政府から許可証を得ることを義務づけた。しかし、その後の政府の調査経過を報じた記事によれば、被災地から数百人単位で子供達が行方不明になっているとのことで、更に昨年6月9日に首都カトマンズで被災地から連れ去られた195人の子供が警察によって救出されたことなどを考え合わせると、ネパールの当局は、これらの子供達がインドで売られた可能性が高いと考えているようだ(Kathmandu Post, 2016年4月12日, "Many destitute children trafficked to India: CIB")。

#### 5. 復興遅れの原因

様々な社会問題を抱えるネパールで、何をもって「復興が完了した」と評価するのかという根源的な問題はあるが、住宅再建等、物的な課題に限っても、まだ暫く時間はかかりそうである。インドによる国境封鎖による影響を差し引いても、なぜここまで時間がかかっているのかを、やはり復興事業の関係者に聞いた。すると、「インフラやガバナンス、貧困や差別等のそもそもの開発課題が多く、復興が優先課題とはならない」ことが真っ先に挙げられていた。確かに、日々の新聞を見ていると、幹線道路の整備や電気の供給といった大きなインフラ課題、憲法制定後の地方統治機関の再編成等の国造り上の課題、スラムや掘立小屋に暮らす人々の激しい貧困問題、20年ぶりの地方選挙や、更にはTransitional Justiceといった、他の国であれば第一級の優先課題となるような問題が、毎日複数紙面を飾っている。その中で、震災からの復興が埋もれてしまっていることは言えるのだろう。

また、その人は、ネパール人の忍耐強さも、政府に対する圧力が少ないという意味で復興が進まない遠因となっているかもしれないと話していた。他の国で震災復興事

業を担当していると目の当たりにする，ともすれば嘘をついてでも義捐金を少しでも多く受け取ろうとするような食欲さを，ネパールではあまり感じないとも言っていた。ネパール人の生活を見ていると，物の少なさや，毎日同じようにダルバートという食事を摂るというシンプルさに感銘を受ける。また，いつも前向きで，前記のインド国境封鎖の際にも，ネパール人の知人・友人は，生活の不便がない訳はないのに，「まあいつかは何とかなる」と焚き火に当たって暖を取り，どこか呑気に暮らしていた。これらはネパールのよいところであり，震災復興の遅れの「原因」とは言いたくないが，並み居る他の一級課題を押しつけて復興を優先課題にしようとする際には，不便を被っている一般市民からの押しが弱いのかもしれない。