

## スマトラ沖大地震災害時にインドネシア政府が行った文書救出

東京修復保存センター 坂本 勇

### 1 インドネシア国立公文書館が緊急被災現場調査、レスキュー活動

2004年12月26日に発生したスマトラ沖大地震・大津波は人類が初めて経験した未曾有の大規模激甚災害であった。震源地に一番近く、被害規模も最大であったインドネシアのナングロ・アチェ州。スマトラ島の最北端に位置し、イスラム教はこのアチェからインドネシアに入ったと伝えられ「メッカのベランダ」と呼ばれて、宗教色の濃い地域である。

アチェ州にはインドネシア国立公文書館（ANRI）の分館（現在は州立文書館）もあり、どのような文書が各種政府機関および州立文書館に存在するかという概要は、災害前から国立公文書館は把握していた。災害後、混乱状況がつづく1月上旬にANRIのカメラマンと幹部職員が先遣調査チームとして被災地に入り、避難所に泊まって数日間被害調査を行った。しかし、この段階では津波の水が中心部でも膝位まであり、また関係部署も混乱状況にあったことから、外観からの現状把握にとどまったようである。

その後、各国国立公文書館などとの情報交換が始まったが、具体的にレスキュー支援まで表明したのは日本の五人委員会<sup>1</sup>しかなく、インドネシア国立公文書館は1月28日付け公文書で五人委員会に文書救出保全支援を要請した。

### 2 迅速な対応と外部への支援要請

支援要請を日本側に出した直後の2月初めに、国立公文書館館長ジョコ・ウトモ氏と幹部職員はアチェの被災現場に飛び、実際にどのような被害状況であるかを視察した。その報告はすぐに政府中枢に報告され、国立公文書館との間で被災行政文書救出に際しての優先順位が話されたようであるが、その段階での問題点は、おしなべて「現場管理責任者が文書の被害状況を誤認し、報告していたことである」。かつて経験

<sup>1</sup> スマトラ沖大地震・大津波被災文化遺産救済支援五人委員会

1月17日に第一次緊急声明、2月3日に第二次緊急声明を発表。声明文は<http://www.trcc.jp>に掲載。英文記事ではIFLA-PAC Newsletter No.36 2005.9月号に筆者の活動レポートがある。

したことの無い被害を各政府機関が受けた時に、適切な被災に対する応急処置マニュアルもなく、被害状況のアセスメントの仕方や救出保全方法を知らなかったことから、実際には深刻な被害状況であるにも関わらず、「問題なし」「被害から復旧済み」という、その後の救出作業を抑制してしまう誤った報告を繰り返してしまっただ点である。筆者が国立公文書館館長の要請で、実際にいくつかの政府機関の被災現場を調査した折にも、トップの立場の方々は「もう問題ありません」「安心下さい」という誤認した説明を行っていた。しかし、了解を得て実際の積み上げられた行政文書を見たときに、水に浸かって瀕死の状態にある文書が大量にあることが判明した。なぜ、このようなトップの立場の方々の説明となってしまったのであろうか？おそらく現場の職員の方々が自分の責任で何か解決出来ると過信し、楽観的な報告を上げ、トップの方々も現場を見ても、文書の被災経験もなく白紙の状態であったために、適切かつ迅速な判断が出来なかったのであろう。もし、筆者らコンサバターが現場に足を踏み込まなかったとしたら、アチェ復興の根拠となる土地台帳はじめ、重要行政文書を大量に救出することは出来なかったこととなる。ともあれインドネシア政府および国立公文書館は筆者および同行した国立公文書館幹部の報告を基に、即座に最優先に救出する文書を、アチェの復興に大きく関わる vital record である国土庁保有の土地台帳とし、日本の技術支援を活用する道を選んだ。

### 3 外部支援の受け入れ条件

実際の被災現場からの救出、復旧支援を具体化するに際し、歴史研究者など研究目的の専門家の参加には拒否的な対応がなされた。土地台帳を含むインドネシア政府の中核現用文書を非常災害時とはいえ、歴史研究者など研究目的の専門家の参画により、記載情報の漏洩、プライバシーの侵害などが生じる事を極度に警戒したものと考えられる。筆者の場合は、長く内外の秘密文書などを修復業務で扱い、守秘義務を守ってきた実績の上に、国立公文書館館長との長年の信頼関係により、インドネシア政府の重要現用文書を扱う事に問題なし、と判断された。再三保管行政機関の関係者から言われたことに、一枚でも無くなったら首モノだよ、ジャカルタに運ぶなんて絶対許されない、と厳しい表情で説明していたことが脳裏に浮かぶ（実際の作業では時々大胆なくらいルーズな場面にも遭遇したが、建前は非常に厳しいものであった）。

このことは今後日本でも、特に、首都圏で国や企業の中核部門に及ぶ大災害が発生した場合に、国の機関や民間企業の中核部署は混成のボランティア団体や守秘義務も課せられていない非営利NPO組織に、大事な国の現用文書や企業の極秘経営書類・図面などの救助や復旧支援を頼むだろうか。ノーだろう。インドネシアの今回の事例から見ても、万一、救出作業に従事した参加者から秘匿情報が流出した時の影響の大

きを考えると、誰にも救出を頼まないという判断の方が安全との防衛的志向が強くなると思われるからである。

#### 4 日本政府の支援

インドネシア政府機関の現用文書（特にvital record）の救出作業は、初期段階では五人委員会の民間主導で資材提供や技術支援が実施され、その後JICA（独立行政法人国際協力機構）の支援事業に移行した。災害救援段階で、現用行政文書救出に日本政府がJICAの専門家派遣という形で緊急支援を行ったのはこれが最初であろう。時間的には筆者が2月11日にバンダ・アチェの空港ロビーでJICA現地担当者に現状報告をしてから1週間後には派遣決定が下され、即時派遣が可能とされたが筆者の都合で12日目に現地入りすることとなった。このようなJICAのこれまで支援対象としてこなかった分野に緊急支援を行うに至る決定の舞台裏では、土地台帳保全の重要性を理解した熱心な方々やマスメディアの応援があったことを忘れることは出来ない。派遣された専門家の主な業務は1. 大量の津波で水損した土地台帳を可能な限り救出し保全処置を行う技術支援（プランニング含む）、2. 現地アチェとジャカルタ政府機関、日本政府側の三者調整を行うこと、3. ジャカルタの国立公文書館、国立図書館双方の修復技術部門の協力を得て、現地作業を円滑に実施し、冷凍倉庫搬入まで完了させること、4. この作業に関わる物品調達および経費の管理（40人以上の現地作業員への賃金交渉・支払い行為等含む）、であった。ライフラインが破壊され暮らしの基盤が崩れた土地で、最初の闘いは自分の体力保持であった。そして次なる難題は大量に必要な消毒エタノールや洗浄バットなどの作業資材調達であった。津波後現地では、人を死に陥らせるマグマと呼ばれる津波の泥に覆われた土地台帳・文書に触れることを人々は極度に恐れていた。そのため、土地台帳の腐敗防止、凍結に備えた水分の保持とともに、現地の死の恐怖を取り除くために消毒エタノールでの洗浄をほぼ全点行った。使用量は4300リットルにもものぼった。そして、もう一点の難題は、土地台帳や作業資材の紛失や事故を防ぐためにも、厳格な労務管理をすることが必要であった。今から30年以上前にネパールの山中で大勢の現地ポーターを手配してセメントなどの建築資材を徒歩で往復1週間かけて何往復も運ぶ業務をマネージメントしていた筆者の記憶がよみがえってきた。

アチェでの困難を極めた土地台帳救出・保全作業は1ヶ月半の無休の作業でほぼ完了し、今回は特別の事例として、管轄地域からの移動が禁じられている土地台帳をインドネシア空軍機でアチェからジャカルタに運び、ジャカルタの低温マグロ冷凍倉庫に全量13トン凍結保管する許可が下りた。3月下旬のことで、この輸送・凍結作業の完了で日本政府の支援する第一期事業は終了した。

今回、日本が世界の諸外国を凌駕してアチェの土地台帳救出保全事業を敢行できた背景には、1995年の阪神淡路大震災の実践的な経験が大きい。五人委員会の高山正也、安藤正人、青木繁夫、坂本勇の4名はいずれも神戸の大地震で、混乱した現場での救援活動経験を有する共通体験があったことが迅速な対応を可能とした。大規模災害発生時に政府レベルの支援を始めていく場合にも、五人委員会のような民間での迅速なアクションがなければ、混乱時の対応は難しい。

今年10月頃から第二期乾燥・修復事業として大型の真空凍結乾燥機や周辺機材、技術的支援など日本政府分だけで2億円以上の行政文書（土地台帳）復旧費用が投入される予定である。世界銀行など復興支援団も総額30億円ほどの資金を土地台帳復旧作業など土地権利回復関連事業に投入する計画と報道されている。Vital record救出・保全が如何に重要なことであるか、世界銀行など国際社会の対応からもみてとれるであろう。

## 5 日本の政府機関が大災害を受けたら

人的被害を伴う地震が増加しているデータが先般気象庁から公表された。このところの国内各地で多発する自然災害被害に直面し、様々な防災、減災対策が取られるようになってきたことは大事な事である。しかしながら、日本の各省庁や独立行政法人組織、民間企業の重要保存文書等の現実的な災害救助・復旧策は、まだまだ未成熟な状況である。

日本の記録管理の世界でも、全米をカバーするHeritage Emergency National Task Force (<http://www.heritagepreservation.org/PROGRAMS/TASKFER.HTM>) のような国レベルの対応策や、内閣府などで検討されているBCP（災害時の事業継続計画）を実現させる事前計画、安心して機密保持と救出・復旧作業が両立する欧米に倣ったベルフォア・ジャパンのような災害復旧支援会社の増加、また救出・復旧・修復などの作業費用を保険でカバーする保険商品が開拓されていく事が期待される。そして、今回の経験から強く懸念されることは、記録情報保存機関として電子情報社会における膨大なデジタル・メディアの大災害時の救出・保全技術の開発や経験の蓄積が大きく遅れていることである。