

■ 論 文 ■

宗教による災害復興支援とその正当性 －台湾仏教による異なる二つの災害復興支援を事例に－

村 島 健 司*

■ 要 旨 ■ 台湾における災害復興は、日本の事例とは大きく異なっており、国家ではなく宗教団体が中心的役割を果たしている。本稿では、台湾仏教団体による異なる二つの災害復興支援を事例に、宗教団体がいかなる正当性にもとづき災害復興支援を実施しているのかを考察する。「九二一大地震」後の復興過程において、仏教団体が災害後における社会秩序形成の中心となり得たのは、戦後の台湾社会において、国家による資源の分配を十分に享受できない人々の生を保障し、その社会的連帯の中心であったことに由来しており、支援者／被支援者の両義的立場に基づく復興支援が正当性を獲得する要因となっていた。

しかし、「八八水災」後の復興過程では、仏教団体の復興支援は正当性を獲得することができなかった。八八水災の被災者にとっての仏教団体とは、政府へのオルタナティブではなく政府のエージェントとして、外部から被災地へとやって来て、復興支援を施すことと引き換えに被災者から従来の生活を奪い、仏教団体の「慈善的覇権」に組み込むことを強要するものであった。その社会秩序は、復興支援の経験に富む仏教団体がすでに用意していたものであり、被災者との関係性の中で構築されたものではなく、そこに正当性が生じることはなかった。つまり、災害後における社会秩序とは、あらかじめ規範的なものが存在するのではなく、常に支援者と被災者とのあいだで揺れ動いているのである。正当性とはその過程の中で生まれ、本稿ではそれを支援者／被支援者の両義的立場と捉えた。

■ キーワード ■ 災害復興、正当性、台湾仏教、慈善的覇権、社会秩序

1. はじめに

大災害は社会における機能を全面的に停止させ、政治哲学者が理論的に想定するような「秩序」成立以前の「自然状態」をなかば現実に生み出すこととなる（荻野 2005: 111-114）。こうした状態では、被災者の自助努力だけでは、救助・復旧・復興を進めていくことは困難である。そのため、連帯に基づく社会的支援が必要となり、被災者以外の組織や集団が介入することになる。

この点に関して荻野は、阪神淡路大震災後における行政と市民の関係に焦点を当てながら、被災者による自己準拠的な正義が公共的な性格を帯びることによって、社会秩序が回復したことを明ら

* 関西学院大学先端社会研究所 専任研究員

かにしている（荻野 1999: 342-344）。また高坂は、災害復興に関する政策の対象である「社会的弱者」が社会的にどのように定義できるかについて論じ、災害による「コスト」が重層的に負荷される存在を社会的弱者と捉えている（高坂 1999: 351-353）。社会的弱者が適切に定義されなければ、政策は正当性を持ち得ないのである。

社会学において、行政と被災者のあり方について正面から論じ客観的に分析しようとする研究は少ないなかで（鶴飼 1999: 324）、荻野と高坂は、行政と被災者がどのような関係を築くべきかという観点から、災害支援策の正当性について問題にしている。近代社会では国家が住民の生を保障することが前提とされて、災害後の秩序回復過程においても主に国家や地方自治体が重要な役割を果たしてきたことを考えれば、これは当然のことであろう。

しかし、台湾における災害復興のあり方は、日本の事例とは大きく異なっている。なぜなら、国家ではなく、宗教団体が災害復興において中心的役割を果たしており、国家や行政はむしろ補助的な役割に終始しているからである。宗教団体が従事する復興支援とは、たとえば被災者の心のケアや死者の追悼といった宗教が本来得意とする分野のみではなく、仮設・復興住宅の建設や公立学校の再建など、日本では国家が独占的に担うことが当然であると考えられている大規模かつ公共性を有する分野にまで及ぶ（村島 2005）。また、こうした宗教団体による災害復興支援は、自らの信徒だけでなく一般の人びとからも支持されており、災害発生のたびに多額の義援金や多くの災害ボランティアが宗教団体の下へと結集される。宗教団体はそれらの人的および金銭的資源を自在に災害復興へと投じることで、より大きな独自の支援活動に従事することが可能となっている。

本稿では、事例として台湾最大の仏教団体のひとつである慈済基金会¹⁾（以下慈済会と表記）による異なる二つの災害復興への取り組みをとりあげる。慈済会は、1999年に発生した「九二一大地震」後の復興支援を契機として、被災者や社会のあいだである種の正当性を獲得する。慈済会が正当性を獲得するに至ったのは台湾社会の特質と関係があり、またその特質は、戦後の台湾社会において慈済会が設立され、成長を続けてきた要因でもあった。しかしながら、その正当性は2009年に発生した「八八水災」後の復興過程では、ほころびを見せることになる。それは、先住民族を中心とした被災者が慈済会の復興計画を受入れなかったからであり、また同時に噴出した被災者や社会から慈済会への批判であった。ではなぜ、被災者は慈済会の支援を拒否したのか。慈済会が展開する災害復興支援への同調と拒否の事例を通じて、慈済会が準拠してきた復興支援の正当性を明らかにし、復興支援が正当性を失うことで、コンフリクトを生んでしまうことがある点を示すことが本稿の目的である。

1) 慈済会の前身となる「仏教苦難慈済功德会」は、1966年に證嚴法師と彼女に帰依する4名の尼僧、および30名の主婦たちによって、台湾東部都市花蓮にて設立された。山間部が面積の大半を占める花蓮は当時、早期に発展した台湾南西部や首都台北を擁する台湾北部と比べると経済的に恵まれず、また政府による補助も十分ではなかった。そこで多くの貧困者を目の当たりにした證嚴法師は、仏教の社会実践を唱える人間仏教の教えを実践するために慈済会を設立させ、慈善事業に従事し始める（丘秀芷 1996: 11-55）。当初は花蓮における小規模な活動に終始していた慈済会であるが、地道な慈善活動が徐々に世間の注目を集め、戒嚴令解除や経済発展などの台湾社会の変動とともに、大きな発展を遂げることとなる（江 2000: 92-95）。1986年にわずか800人のみであった信徒数は、80年代後半以降急速に増加し、1990年には100万人を突破、その後も成長を続けており、現在では台湾を中心に全世界において500万人もの会員を有する世界最大の仏教NGOとなっている（金子 2011: 73）。

2. 九二一大地震と慈済会による災害復興支援

九二一大地震は1999年9月21日午前1時47分頃に台湾中部南投県の集集鎮付近を震源地としたマグニチュード7.7の直下型地震である。地震発生が深夜であり、また震源地が都市部ではなかったにも関わらず、死者・行方不明者数は2400名を超え、4万棟以上が全半壊、被災者数は数十万人に上る大災害となった。

地震発生直後、対策の遅れによって機能不全に陥り、さまざまな批判を浴びることになった国家に代わり、被災地に現れ独自の論理に基づいた復興支援を展開したのが慈済会であった。災害直後の「秩序成立以前」の社会に、いち早く駆け付けた慈済会は、当初は炊き出しや心のケアから始まり、最終的には仮設住宅の建設や公立学校の再建まで、被災者のニーズに合わせた復興支援を実行することで、慈済会を中心とした秩序を形成することを可能としてきた²⁾。

慈済会が震災後の社会において秩序の形成に参与することができた理由は、その設立・成長過程に由来する。1966年に中央から遠く離れた台湾東部の小都市である花蓮にて誕生した慈済会は、慈善事業や医療事業を国家による支援を受けられない層を対象として展開することによって大きな支持を集め、今日のような大規模な宗教慈善団体へと成長を果たしてきた³⁾。国家による支援を受けられない層とは、インフラ整備が行き届かない花蓮のような地方都市の住民層であり、また特定の層のみに対して手厚い経済的分配が行われる戦後のある種歪んだ国家政策において、政府による社会保障の恩恵に十分与ることができない層でもあった(村島2012)。また、この国家から支援を受けられない層は、慈済会の主要な支持層であった人口統計上はマジョリティである福佬人層とも重なり、だからこそ慈済会は、外来政権が統治を続けてきた台湾にあって、「本土性」を有する団体であると考えられていたのである⁴⁾。すなわち、戦後の台湾社会には、特に地方都市を中心に、災害直後に類似するような多くの人々が支援を必要とする「秩序成立以前」の社会が存在しており、そこでは国家による支援を受けられない層の人々が、自らの生を保障するために慈済会を通じて社会的連帯を図り、そこに慈済会を中心とした秩序の形成が可能となったのである。

九二一大地震後も同様に、災害によって保障されなくなった被災者の生を、いち早く炊き出しや見舞金の配布などを通して保障してきた。その後、徐々に大きな額の義援金が集められると、被災

2) 九二一大地震後の慈済会の復興支援活動の詳細については(村島2013)を参照。

3) 第二次世界大戦後における台湾では、権威主義的体制の下、長期間に渡って戒厳令が敷かれていた。当時の国民党政府は大陸反攻を最優先課題とし、台湾社会に対するインフラ整備や社会保障制度の確立などを重要視していなかった。そのため、政治・経済的資源の分配に恵まれる一部の層を除き、多くの人々が国家による資源の分配を十分に享受することができない状況が生まれていたのである。とりわけ地方においてその状況は顕著であり、人々は生活を維持するために様々な社会的連帯を発達させることになるが、その中でも重要な役割を担ったのが宗教団体であった(王2001)。

4) 現代台湾仏教は、「人間仏教」という思想の影響を受けているいくつかの門侶集団に牽引されており、その代表的なものとして、仏光山・慈済会・法鼓山が挙げられる(箕輪2000:81-83)。これら各集団はそれぞれ大きな勢力を誇り、宗教的事業だけでなく、積極的に社会的事業をも展開している。しかし、仏光山や法鼓山が戦後中国仏教会とともに台湾へと渡って来た、いわゆる外省人男性僧侶によって創設された団体であるのに対し、慈済会は台湾で生まれた福佬人尼僧によって創設されたという点において、異なる特徴を有している。また在家信徒の構成も、女性が大半を占め、證嚴法師と同じ福佬人層が中心であるため(丁1999:58-59)、慈済会は台湾の「本土性」を有する団体であると考えられている(盧1995:741-745)。

者の要望に応えるかたちで、機能不全に陥り被災者への復興政策を提供できなくなった政府に代わって仮設住宅や公立学校の再建などの大規模な復興支援活動にも従事するようになる。またその要望は、自身も被災者でありながら、被災地において慈済会の支援活動に従事する人々を中心に汲み上げられたものであり、それを可能とさせたのは、慈済会が震災前から取り組んでいた地域コミュニティ活動であった（村島 2013）。

慈済会を支持する層は、戦後の台湾社会、あるいは九二一大地震の被災地において、支援者であると同時に、被支援者でもあった。地震直後の被災地において、慈済会への参加者が急増していることも、支援者と被支援者が交錯する一例であろう（鄭 2010: 82-85）。慈済会は支援者と被支援者の両義的な立場であり、またそれゆえ被災者に対する理解や共感に基づいた支援活動を実施することが可能となり、そこに秩序形成に向けた復興支援活動を実現するための正当性が生じたと考えられることができる。

しかしながら、その正当性は 2009 年に発生した八八水災後の復興過程では、ほころびを見せることになる。以下では、八八水災後における慈済会の復興支援を整理し、それがどのような批判を引き起こしたのかを明らかにする。そして最後に、なぜ慈済会による復興支援が正当性を失うことになったのかを考察する。

3. 八八水害と慈済会への拒否反応

九二一大地震から丸 10 年が経過しようとしていた 2009 年 8 月 8 日、台湾へと上陸した台風 8 号は、記録的な豪雨によって平地においては洪水、山間部においては土石流を引き起こす。八八水害と称されるこの災害による死者・行方不明者は 699 名を数え、14 万戸以上の家屋が床上 50 cm 以上の浸水被害に遭い、総計 2 万 5 千名もの住民が避難生活を強いられ、九二一大地震以降最大の自然災害となった（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會編 2010）。とりわけ台湾南部における被害は著しく、なかでも甚大な被害を受けたのは山間部に住む各先住民族部落であり、合計 80 を超える部落が被害を受けるなど、先住民族にとって空前の災害被害となった⁵⁾。

災害発生直後、政府は緊急対応の遅れにより大きな批判を浴びる一方、九二一大地震の経験やその後の法整備などもあり、早期に「莫拉克台風災後再建特別条例」（以下：再建特別条例）や復興ガイドラインを完成させるに至る（垂水 2010: 4-5）。八八水害後の災害復興政策を大きく特徴づけるのは、当時初めて採用された復興住宅政策である。これは、被災地の中で安全に不安があるのみなされる地域を「特定区域」に指定し、指定された区域内には居住や耕作を認めず、その代わりに、別の場所に政府が土地を用意し、そこに民間の支援団体が建設した復興住宅を無償で提供しようとするものであった（垂水前掲：3-4）。

災害後、政府は被災地にて居住に関する安全調査を行い、その結果として 155 集落が不安全地区であると認定される。不安全地区に認定された集落に対し、政府は「被災地において安全に不安がある、もしくは違法に建設された土地に関し、従前居住者と協議を行って合意を得たうえ特定区域

5) 黄智慧、「看見希望：八八水災原住民族自主重建組織概況」『小地方新聞網』2009 年 12 月 10 日。

を指定し、居住の制限、あるいは、転居、村落移転を強制することができる」とする再建特別条例 20 条 2 項の規定に基づき、特定区域の指定作業に入る（垂水 前掲：7-8）。しかしながら、政府による説明は不透明であり、特に先住民にとって、特定区域に指定され復興住宅への入居を強制されることにより自らの故郷を失うことになるのではないかとの見方は根強く、指定作業は大いに難航することになった（垂水 前掲：9）。

一方で政府は、不安全地区の認定や特定区域の指定が難航しているにもかかわらず、特定区域に指定された土地に住む人々の受け入れ先として復興住宅の建設を開始する。復興住宅は政府が用意した土地に、民間団体を募って建設を委託する方針が採用され、慈済会などの仏教団体や、キリスト教系の世界展望会、そして赤十字社の 5 民間慈善団体がそれに応じる。2010 年 4 月までに着工された復興住宅は 2315 戸に上まり、慈済会はそのうち半数近くの 1029 戸を担当している⁶⁾。

3.1 慈済会による復興支援

台風上陸 2 日前の 8 月 6 日、慈済会は台湾各地 17 カ所に現地幹部を中心とした災害対策センターを立ち上げ、水害発生後はそれらを現地における対策支部とし、九二一大地震後と同様、直ちに信徒を中心とした救援隊が組織される⁷⁾。同時に開始された募金は、2008 年以降の世界同時不況下にもかかわらず、2010 年 7 月時点で 46 億元に達し⁸⁾、人的にも金銭的にも九二一大地震時同様、あるいはそれを上回る災害復興支援活動が展開された。

その支援活動は、災害直後の「急難救助」段階、中期計画としての「再建・安定」段階、長期計画としての「コミュニティ構築」段階に分けられている。「再建・安定」段階における最大規模の事業が復興住宅の建設であり、次の「コミュニティ構築」段階は、ここで建設した復興住宅におけるコミュニティ構築に対し、様々な支援を行うことであった。つまり復興住宅の建設は、慈済会による復興計画のハイライトであると考えられるだろう。

慈済会が八八水災後の復興過程において九二一大地震後のように率先して仮設住宅を建設するのではなく、復興住宅を建設するに至ったのは、以下のような理由による。すなわち、サラリーマンや商工自営業者が中心であった九二一大地震時の被災者は、災害後も一時的に仮設住宅で生活しながら、仕事を続けることが可能であった。それに対し八八水災による被災者の多くは、農業や林業など土地を頼りに生計を立てており、水害で土地を失うということは、生計の手段を含めた生活のすべてを失うことを意味する。生活復興を目指す慈済会にとって、復興住宅の建設は仮設住宅より

6) 財団法人九二一震災重建基金會、「永久屋基地」(<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/88pdf/A8801 PH.html>: 2016. 12. 7 確認) 最終的には 3472 戸が建設された。

7) 筆者は 2008 年 9 月から 2011 年 8 月まで、慈済会によって設立された慈済大学に所属しており、慈済会による八八水災後の災害復興については、復興支援を含めた慈済会の各種ボランティア活動への参与観察に基づく。また慈済会ウェブサイト「莫拉克・八八水災」(http://tw.tzuchi.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=139&Itemid=523&lang=zh)、および(何編 2010)、(王編 2010)も参照した。さらに、台湾では後学の徒のために、被災者へのインタビュー記録が出版されており、本稿では特に(陳 2011)を参考にした。また、各先住民村落の国家および慈善団体への反応については、(丘延亮 2010) および(台邦・撒沙勒 2012)を参考にした。

8) 財団法人九二一震災重建基金會、「88 水災勸募金額彙整」(<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/DONATE/DON8802-20100701.html>: 2016. 12. 7 確認)。

も一歩進んだ復興支援であり、仮設住宅から復興住宅へのステップアップは、この10年間における慈済会の成長を象徴するものでもあった。そのため慈済会側からも、復興住宅政策の実施に関して災害直後から政府に対して働きかけを行っており（何編2010:8-9）、政府が土地を提供するという政策に同意し、復興住宅の建設に着手した。しかしながら、この復興住宅建設、および入居の過程を巡って、慈済会と被災者との間に多くのコンフリクトが生まれることになる。

3.2 復興支援への拒否反応

政府の被災地安全調査の実施に先駆けて、各被災地において復興住宅入居に関する説明会の開催を開始した慈済会。ところが、復興住宅への入居を促す慈済会の性急な態度に対して、いくつかの先住民部落から疑問の声が挙がり始める。例えば、再建特別条例が公布される前日の8月27日夜、屏東県の先住民ルカイ族からなる好茶村では村民会議を開催し、慈済会による復興住宅提供の申し出について話し合いが行われる。会議では慈済会の復興住宅案に対して多数決が採られ、101対10という圧倒的大差によって、申し出を拒否することが決定される。委員会の副幹事長は以下のように語り、慈善団体が援助に介入する際には、必ず先住民部落を尊重し、部落にも共同参画させなければならないと呼びかける。

好茶部落は慈済会の申し出を辞退します。それは我々が自らの主人でなければならないからです。好茶部落の行動は必ず喝采を受けるに値するでしょう。なぜなら我々は慈善的覇権を拒絶した世界で唯一の民族であるからです⁹⁾。

結果的に、この好茶部落は慈済会ではなく、別の復興住宅提供機構である世界展望会が提供する復興住宅への入居を選択することになる。また時を同じくして、被災地における17の先住民団体は合同で、慈済会の證嚴法師宛てに以下のような公開の手紙を送っている。

慈済会がしばらく復興住宅の建設を停止し、先住民族の願いを尊重し、先に短期的な臨時居住地を提供していただくように希望します。軽率に政府の粗末な強制移住政策に協力することによって、先住民族を滅亡の危機に瀕しさせることのなきように願います¹⁰⁾。

先住民族を中心とした被災者が災害直後において最も必要としていたのは、復興住宅への移転ではなく仮設住宅などの臨時の住居であった。住民たちはこれまでの山間部の土地を離れ平地に建設される復興住宅へと移住することにより、土地の所有権のみならず、従来の生活様式までも失ってしまうことを危惧する。そしてこのような重大な議題については、個人のみならず部落全体において細緻に議論を行う必要があり、そのための十分な時間が必要であるという考えである。自らも被災者である発起人の一人は、「可能であるならば、皆はやはり故郷へと帰りたいと考えており、政府および民間団体には先住民族を性急に故郷から離れさせるように簡単に処理してほしくな

9) Summer、「投票拒慈済、爭取遷瑪家 好茶部落要做自己的主人」『苦勞網』2009年8月28日。

10) 高有智、「且慢遷村！原民呼籲緩建永久屋」『中國時報』2009年8月29日。

い¹¹⁾」と述べ、政府や慈済会に対し復興住宅政策の再考を促している。

たとえ無料にて復興住宅の提供を受けられるとしても、それとの引き換えに先祖代々受け継がれ住み慣れた従来の土地やその土地を前提とした生活様式を奪われることになってしまう。先住民族にとっての土地とは、単に生計を立てるだけの場所ではなく、祖霊とともに様々な慣習の宿る場所であり、被災者はその葛藤の中で、ぎりぎりまで故郷における復興を願い、可能な限り決定を猶予するために臨時的に仮設住宅への入居を望むことになったのである。

一方、自らが提供した復興計画に対し、予想外の批判を浴びることになった慈済会は、被災地において説得のための説明会を繰り返す。また同時に、新聞紙上に声明を発表し、慈済会が行う復興計画についての説明を行う。

八八水災の被災者の大半は山林にて生活をされていました。しかし山林は破壊され、もはや生計を立てることができなくなりました。そのため慈済会は安全な土地に復興住宅を建設し、被災者の皆様に下山をお願いし、長期にわたり安定した経済生活を送れるように計画しました。(中略) 現在、地球規模で異常気象が発生しており、山林は傷つき、この通り 심각한状態にあります。山林を生活の糧にと期待することは非常に危険です。たとえ先住民族の皆様が下山することにより山林を経済基盤とする生活を送らなくとも、依然として山林における魂の守護者であることは揺るぎません¹²⁾。

慈済会は被災者に対し、山林において経済的に、また災害対策的にも被災者が不安定な生活を送るのではなく、下山後復興住宅に入居し、さらに慈済会や政府が計画する雇用政策の中で、経済的にも安定した生活を送るように促す。同時に、従来から環境問題へと深く取り組んできた慈済会は、環境保護の立場からも、疲弊した山林を休息させることを訴える。

しかしこの声明は被災地において、再び物議を醸すことになる。例えば、自身も被災した先住民ブヌン族のある牧師は、慈済会を含めた慈善団体が提示する条件は良いものであったことを認めながらも、その被災者に対する態度に対して、「先住民族が山林を破壊し続けたからこのような被害を招いたと感じられることがあり、我々の心情は常に気分が良くなかった」(陳 2011: 25) と述べる。またキリスト教系慈善団体世界展望会の幹部も、慈済会による山林を休息させるという考えは一見道理にかなっているが、そこには「先住民族が山林の破壊者であるという誤解が終始存在し、また先住民族が間違った場所に住み、間違った生活習慣を送っているという誤った考えを導きかねない」(陳 前掲: 311) と主張する。

こうした被災者と支援者である慈済会のコンフリクトは、慈済会が提供する復興住宅への入居を拒否した人々の間にとどまらない。山を下りることを選択し、慈済会提供の復興住宅へと入居した後においても、両者の間では少なくないコンフリクトが生じている。筆者がよく耳にしたものとして、「建物や各所に配置されたモーターなど、復興住宅区全体に慈済会独特の雰囲気散りばめら

11) 同上。

12) 何日生、「譲祖霊土地安養生息」『聯合報』2009年9月2日。

れており、被災者の文化が尊重されていない」、「各地から慈済会信徒が入れ替わり立ち代わりに復興住宅区を訪れ、中には記念撮影をする者もあり、まるで被災者が見世物となっているようだ」、「禁酒・肉食を基本方針とする慈済会と、伝統的に肉食や飲酒文化が根付く先住民との文化的差異。慈済会は入居者にそれらを強制することはないが、地区内随所に禁酒を促す声があり、また慈済会によって雇用された入居者は、作業中に飲酒が禁じられる」などが挙げられる。

九二一大地震後では発生しなかった慈済会による復興計画への拒否、あるいは慈済会と被災者との間におけるコンフリクトの事例は、慈済会を中心とした復興支援が八八水災後の被災地において、正当性を獲得することができなかったことを意味する。ではなぜ八八水災後において、この慈済会が中心となる復興支援の正当性に揺らぎが生じたのであろうか。次節では、被災地におけるエスニック構造を軸に、被災者がなぜ慈済会に対して拒否反応を示したのかを明らかにし、いかなる社会的条件の下において復興支援に正当性が付与されるのかについて考察する。

4. 揺らいだ復興支援の正当性

災害対策関連の法律が未整備であった九二一大地震後の復興過程やその前提となる戦後の台湾社会において、慈済会は福佬人層における社会的連帯の中心として、支援者／被支援者の両義性に基づく被災者への理解や共感を正当性の根拠とした支援を国家に代わって展開してきた。一方、八八水災発生時には、九二一大地震の経験から法整備が進められており、政府は早期に「再建特別条例」や復興ガイドラインを完成させることが可能であった。また被災地が山間部であり、被災者である先住民族のあいだでは仏教ではなくキリスト教が広く受容されているなど¹³⁾、九二一大地震の被災地とは異なる特徴を有していた。

つまり、九二一大地震後と比較すると、八八水災後は社会の状況や被災地の特徴が異なるため、構築される災害復興後の社会秩序も異なるものであったと考えることができる。例えば九二一大地震後において、慈済会は機能不全に陥った政府に代わって仮設住宅の建設に従事したのに対し、八八水災後では初動段階から政府が民間団体を募って復興住宅の建設を委託するかたちが採られている。また、仮設住宅ではなく復興住宅を建設するという計画自体も、山間部という被災地の現状を考慮して、政府やその委託を受けた慈済会が採用した計画であった。

しかしながら、このようにして構築された八八水災後の社会秩序は、被災者からの批判が噴出することにより、その正当性に揺らぎが生じてしまう。被災者による批判の対象となったのは、復興支援における慈済会の位置づけ、とりわけその政府との関係であり、また被災者との関係であった。

以下、八八水災後の復興過程における慈済会について、政府との関係について、または被災地および被災者との関係について、それぞれ九二一大地震後の復興過程とも比較しながら考察を行っていく。

13) キリスト教の台湾布教自体は戦前から行われていたが、それが山間部において本格化し、先住民族のあいだで広く受容されたのは戦後まもなくの頃である（笠原 1998:19）。

4.1 政府のオルタナティブからエージェントへ

自らが提供した復興支援に対し、予想外の批判を浴びることになった慈済会は、スポークスマンである何日生が新聞紙上に声明を発表し、慈済会がこの度の復興支援において仮設住宅ではなく復興住宅の建設に至った理由を説明するとともに、政府に対しても次のような要望を示している。

慈済会の復興住宅計画は、すべての社会における復興政策の選択肢のひとつであり、慈済会は仮設住宅であれ復興住宅であれ、他団体が行う復興様式を尊重します。また政府に対してはできるだけ多くの土地を提供し、復興住宅と仮設住宅の建設が異なる条件による需要であることを考え、被災者を復興住宅か仮設住宅かの二者択一に陥らせないことを願います¹⁴⁾。

これは、慈済会が被災者に対して復興住宅への入居を促していることは決して強制ではなく、意に染まない被災者は他団体が提供する復興様式を選ぶことができる、という表明である。実際のところ、被災者の要望を受けるかたちで、赤十字社などいくつかの慈善団体は仮設住宅の建設を進め、一部の被災者はそれら仮設住宅への入居を選択する。しかしながら、その数は決して多くなく、多くの資源を有する慈済会の参与なしには、とてもすべての被災者を収容できるだけの規模にはなり得なかった。また、政府は「復興住宅を主とし、仮設住宅で補う」（行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會編 前掲）という当初の姿勢をあくまで崩そうとはせず、被災者に復興住宅への入居を求めることに終始する。

慈済会にとってみると、先述のように九二一大地震後の仮設住宅から、八八水災における復興住宅の提供は、この10年間における自らの進化を示す象徴的な事業であった。そのため批判的言説の登場を受けて、キリスト教徒の多い先住民族に配慮して提供する復興住宅コミュニティ内における信仰の自由を確約するためにチャペルを建設するなど、計画のマイナーチェンジは繰り返すものの、あくまでも仮設住宅ではなく復興住宅の提供にこだわる当初の計画の根本を変更することはなかった。

2010年末の時点において、多くの被災者が慈済会により提供された復興住宅への入居を済ませているが、その一方で好茶部落のように慈済会の申し出を拒否し、他の慈善団体が提供する復興住宅へと入居することになった人々や、さらには従来土地へと戻ることを切望し依然としていかなる復興住宅への入居を拒否している人々も少なからず存在した。また、慈済会への批判は強引なる復興住宅入居への勧誘だけにとどまらず、復興住宅内における様々な問題や災害復興支援そのものに対してまでへと拡大している。

では、このようにとどまることのない慈済会への批判をどのように解釈することができるのだろうか。以下では、復興住宅問題だけでなく、慈済会の災害復興支援活動全体について、とりわけその政府との関わりに注目し、また九二一大地震後とも比較しながら考察していきたい。

これまでに見てきたように、九二一大地震後において大きな賛辞を受けた慈済会の復興支援活動は、10年後の八八水災後においてもその論理自体は大きく変化しているわけではなく、また規模に

14) 何日生、「讓祖靈土地安養生息」『聯合報』2009年9月2日。

至ってはさらに大きなものとなっている。しかしながら、社会における反応は、決して九二一大地震後のように賛辞だけでなく、先に見たように少なくない批判を浴びることになってしまった。

八八水災後の復興過程、とりわけ復興住宅建設計画において、結果的に慈済会はその開始段階から政府に応じるかたちで計画へと参入し、政府と共に計画を実行していくことになる。さらに、各被災地にて行われた慈済会が建設予定の復興住宅の入居説明会には政府からも人員が派遣され、慈済会は政府と共に被災者に対して復興住宅の素晴らしさを訴え、復興住宅への移住・入居を促す。また時には大規模な復興祈願イベントを主催し、来賓として総統を含めた政府要人を招くことにより、慈済会の復興住宅を含めた復興支援事業を被災者だけでなく、社会全体へとアピールする。例えば水害から三カ月後の11月15日、高雄県杉林郷にある慈済会が担当する復興住宅建設予定地では、1万人を超える被災者のほか、馬英九総統以下、行政院長・前行政院長・高雄県知事など錚々たる来賓が招かれ、慈済会によって盛大な着工式典が主催されている（王編 2010: 230）。

慈済会にとってみると、政府要人を招いたイベントを主催することによって、一仏教団体が独自に活動しているのではなく、政府によって承認されまた賞賛されていることを社会に示すことが可能となる。しかしながら、このように政府と慈善団体が一体となって復興政策を進めることこそが、このたび批判を受ける大きな要因でもあった。台湾大学社会福祉学部の王麗容は、八八水災後において政府と民間団体との役割が倒錯していることを問題とし、以下のように批判している。

政府が NGO に大きな活動空間を与え、民間団体が災害復興へと参与することは非常に貴重なことである。しかし災害復興において、民間はあくまで民間であり政府を完全に代替することは不可能であり、また適当ではないということを、政府はよく考慮するべきである¹⁵⁾。

同様に、八八水災後の復興過程を独自に取材し、精力的に記事を発表している summer は、政府と慈善団体が協力し進められている八八水災後の復興過程について、「政府が問題解決をすべて慈善団体へと委ね、自らは黒幕となりただ後ろに隠れるだけであってはならない」と政府を批判する一方、「慈善団体は被災者側に立つべきであり、政府側に立つべきではない」と慈済会をはじめとする各慈善団体の姿勢に対しても一石を投ずる¹⁶⁾。

これらの批判から浮かび上がってくるのは、政府と慈善団体が一体となり行われる災害復興、あるいは政府が計画を策定し、その実行部隊として慈善団体が存在する災害復興というかたちである。したがって、政府の復興計画と協調しながら、自らの復興支援策を実行した慈済会も同様にこれら批判を受けることになったのである。

復興住宅建設を例に挙げると、数多くの被災者の移住を成し遂げることを最終目的とする復興住宅政策を推進する政府に代わって、慈済会が現場に出で立ち被災者に対して無償提供される復興住宅への入居を促す。前節で述べたように、とりわけ土地との深い結びつきを歴史的に有する先住民の被災者にとってみると、政府と慈済会が一体となって、あるいは政府の手先となった慈済会

15) 王麗容、「走調的災後重建～政府角色和民間角色錯置了!？」『南方部落重建聯盟』2010年2月15日。

16) Summer、「永久屋計畫系列 (1) 以慈善團體為主導的永久屋計畫」『小地方新聞網』2009年9月7日。

が、自らの土地やそれに基づく生活・文化を奪いにやってくるかのように映り、結果として先述した「軽率に政府の粗末な強制移住政策に協力することによって、先住民族を滅亡の危機に瀕しさせることのなきように願います」との要望を、慈済会へと送るに至ったのである。

これら被災者の切実なる願いに対して、慈済会は直接的に応えることはなかった。そしてその代わりに、政府に向かって「多くの選択肢を提供するように」と要望することにとどまる。このような慈済会の姿勢は、九二一大地震後の災害復興過程、およびその誕生から現在に至る急激な成長過程において採ってきた姿勢とは大きく異なるものであった。では、どのように大きく異なるのか。

先述のように、中央から遠く離れた台湾東部の小都市である花蓮にて誕生した慈済会が後に大きな支持を集め、今日のように大規模な慈善団体へと成長し得た大きな理由として、その根幹にある慈善事業が国家による支援を受けられない層を対象として、彼／彼女たちの生を国家に代わって保障してきたことがあった。それは、インフラ整備が行き届かない地方都市の住民層であり、また戦後のある種歪んだ社会保障制度において政府による社会保障の恩恵に与ることができない層でもあった。九二一大地震後の災害復興過程における支援活動は誕生以来の慈善活動の最たる例であり、当初は炊き出しや被災者へのケアなどの支援が中心であったにもかかわらず、徐々に大きな額の義援金が集められると、被災者の要望に応えるかたちで、機能不全に陥り被災者への支援を提供できなくなった政府に代わって仮設住宅や公立学校の再建などの大規模な支援活動にも従事するようになる。九二一大地震後における慈済会は、言わば政府のオルタナティブとして、独自の復興支援活動を被災者に対して提供し、その姿勢に対して社会から大きな支持が集まったのである。

一方の八八水災後の慈済会は、結果的には「黒幕」として背後に控える政府に代わり、政府の掲げる政策を現場において実行する、言わば政府のエージェントとして被災者と向かい合うことになってしまった。もちろん慈済会側としては当初から復興住宅を支援活動の目玉として計画していたため、そのような意図はなかったのかもしれないが、被災者や識者の批判が示すように、結果的として政府のエージェントであるかのように被災者には映り、それに対する多くの批判が寄せられたのである。また批判を受けた後も、依然として当初の構想通り復興住宅の建設を貫き、被災者からの要望である仮設住宅の建設を行うことはなかった。政府がいかなる態度であろうと、被災者が仮設住宅建設を望むのであるならば、それに応えることが、九二一大地震後の慈済会の姿勢であったのではないだろうか。

オルタナティブからエージェントへと、政府に対する関係の変容。これが、九二一大地震後と八八水災後の災害復興過程における慈済会の変容であった。この変容こそが賛辞から批判へと被災者に対して異なる反応を引き起こした要因であると考えられるであろう。被災者が捉える八八水災後の社会秩序における慈済会の位置付けとは、被災者側ではなく政府とともに、土地や生活様式を奪いにくるものであった。つまり、被災者の目に映る社会秩序は、九二一大地震後のように慈済会が中心となって構築されたものではなく、慈済会が政府と一体となって構築されたものであったと考えることができる。これは、国家による保護が及ばないところで、社会的連帯の中心であることを正当性の根拠としてきた慈済会のこれまでの立場とは異なるものである。

4.2 被災者への他者としてのまなざし

一方、被災者とのあいだにおいても、八八水災後の慈済会は、九二一大地震後とは異なる関係を築くこととなっていた。

創始者である證嚴法師に代表されるように、慈済会はその設立・成長過程において「福佬人」を中心に支持を拡大してきた。先述のように慈済会は、人口統計上は圧倒的マジョリティでありながら、国家による社会保障の手厚い保護を得られない、彼女／彼らにおける社会的連帯の中心であった。また、九二一大地震の被災地の多くは、住民が日常生活において母国語である中国語ではなく、母語である閩南語を話すような、「福佬人」を中心とした「本土性」を有する地域であり、慈済会は支援者／被支援者の両義的な立場から被災者に対する理解に基づいた社会的支援が可能となり、そこに正当性が付与された。

一方の八八水災では、その被災地では仏教ではなくキリスト教が広く受容されていた。被災地の一つである屏東県で地域コミュニティの創造に尽力してきた周氏が、「部落におけるキリスト教教会を中心とした結束力は非常に強力で、この地方でコミュニティ創造や災害復興などを実施するならば、教会の力を借りずしては成功できません」（陳 前掲：130）と述べるように、山間部では今日、キリスト教が多大な影響力を有している。八八水災後に支援活動を行ったキリスト教系慈善団体である世界展望会の幹部が、「我々は被災地に『入って』支援を行ったのではなく、元より被災地におり、しかも我々の中には現地採用した先住民の職員が多くいました」（陳 前掲：30）と語るように、山間部において日常から様々な支援活動を展開しているのである。

それに対して仏教団体慈済会は、山間部ではあまり活動が浸透しておらず、他の地域のようにコミュニティとして根付くまでには至っていなかった。したがって八八水災後の慈済会は、九二一大地震後のような支援者／被支援者の両義的な立場から被災者に対する理解や共感に基づいた復興支援を行うことができなかつたのである。臨時の住居として仮設住宅の建設を切望する被災者の声をよそに、当初の計画通り政府案である復興住宅のみの建設にこだわったことがその最たる例であろう。

さらに、その先住民族に対する支援には常に配慮が欠けていたとの意見もある。慈済会の復興住宅において、先住民被災者に禁酒を説く慈済会幹部の姿を遠くに眺めながら、ある被災者は筆者に対し次のように語った。

私も子供の頃から少なからず慈済会の援助を受けてきました。私だけでなく、周りにも同じく慈済会から援助を受けてきた友人がたくさんいます。慈済会の援助があったから進学し教育を受けることができたと言えるでしょう。ただし、慈済会は先住民に援助はするけど、我々の文化に関しては尊重しているとは言えません。いつでも、我々の文化を悪い習慣であると決めつけ、改善を迫るのです¹⁷⁾。

被災者である先住民族にとって、慈済会は被災地の現状を十分に理解することなく、「環境破壊」

17) 筆者による聞き取り（2011年3月）。

や「悪習慣」の担い手であるとする「文化に対する尊重」に欠けるステレオタイプのまなざしを自らに向け、「改善を迫ってくる」存在であった。その慈済会が政府と一体になって構築される復興後の社会秩序へと組み込まれることは、復興支援を受けることと引き替えに、これまでの生活様式の変更を迫られるものと捉えていたのではないだろうか。好茶部落が慈済会を「慈善的覇権」と称したのはその一例であろう。

先述の通り、その好茶部落は慈済会を拒否し、自分たちを日頃からよく理解する世界展望会の支援を受けることとなった。「我々は被災地に『入って』支援を行ったのではなく、元より被災地において」と幹部が述べるように、世界展望会は九二一大地震時の慈済会と同様、支援者／被支援者の両義的な存在であった。そのため慈済会とは異なり、被災地の現状を把握し、被災者への理解や共感に基づく復興計画を担うことができると考えられたのである。

慈済会が支援者／被災者の両義的な存在であり、それゆえ被災地に対する理解や共感に基づいて復興計画を実施した九二一大地震後に対し、八八水災後の被災者は慈済会にとって一貫して他者であり続けた。またその先住民族への他者としてのまなざしは、台湾社会におけるエスニック構造に起因し、災害によって顕在化し、また先鋭化したものであると考えられる。他者としてのまなざしに基づく、理解や共感が欠ける慈済会の復興支援に組み込まれることに対して、被災者は拒否反応を示したのである。

5. おわりに

慈済会が災害後における社会秩序形成の中心となり得たのは、戦後の台湾社会において、国家による資源の分配を十分に享受できない人々の生を保障し、その社会的連帯の中心であったことに由来しており、支援者／被支援者の両義的立場に基づく復興支援が正当性を獲得する要因となっていた。

八八水災後における慈済会の復興支援自体を捉えると、九二一大地震後と比べて大きな変化がある訳ではない。しかしながら、社会の状況や被災地の特徴が異なっていたため、必要とされていた復興支援が異なり、また構築されるべき社会秩序が変容しており、そこに正当性が付与されることは難しかった。ここから明らかになることは、災害後における社会秩序とは、支援者のみによって構築されるものではないということである。社会秩序は、社会状況を背景として、支援者と被災者との関係性の中で構築されるべきなのである。

八八水災の被災者にとっての慈済会とは、政府へのオルタナティブではなく政府のエージェントとして、外部から被災地へとやって来て、復興支援を施すことと引き換えに、被災者から従来の生活を奪い、慈済会の「慈善的覇権」に組み込むことを強要するものであった。その社会秩序は、復興支援の経験に富む慈済会がすでに用意していたものであり、被災者との関係性の中で構築されたものではなく、そこに正当性が生じることはなかった。つまり、災害後における社会秩序とは、あらかじめ規範的なものが存在するのではなく、常に支援者と被災者とのあいだで揺れ動いているのだ。正当性とはその過程の中で生まれるのであり、本報告ではそれを支援者／被支援者の両義的立場と捉えてきたのである。

付記 本稿は中国語論文(村島2013)をもとに加筆・修正したものである。

文献

- 陳儀深, 2011, 『八八水災口述史 2009~2010 災後重建訪問紀錄』前衛出版社。
- 行政院莫拉克颱風災後重建推動委員會編, 2010, 『莫拉克颱風災後重建周年成果彙編』。
- 金子昭, 2005, 『驚異の仏教ボランティア -台湾の社会参画仏教「慈濟会」-』白馬社。
- , 2011, 「東日本大震災における台湾・仏教慈濟基金会の救援活動 -釜石市での義援金配布の取材と意見交換から-」『宗教と社会貢献』1(2): 73-80。
- 何日生編, 2010, 『慈悲心路: 莫拉克風災慈濟援建』財團法人佛教慈濟慈善事業基金會。
- 笠原政治, 1998, 「台湾原住民 -その過去と現在」日本順益台湾原住民研究会編『台湾原住民研究への招待』風響社。
- 江燦騰, 2000, 『當代台灣佛教』南天書局。
- 高坂健次, 1999, 「行政と政策スコープ -規範社会学の課題-」岩崎信彦等編『阪神大震災の社会学第2巻』昭和堂。
- 丘秀芷, 1996, 『大愛: 證嚴法師與慈濟世界』天下文化。
- 丘延亮, 2010, 「不對天災無奈, 要教人禍不再 -災後民間力量在信任蕩然之叢林世界中的對抗與戰鬥-」『台灣社會研究季刊』78: 363-401。
- 箕輪顕量, 2000, 「台湾の佛教」『東洋学術研究』39(1): 76-94。
- 村島健司, 2005, 「民間団体が災害復興に果たす役割 -ひとつのタイプとしての台湾型」関西学院大学 COE 災害復興制度研究会編『災害復興 阪神・淡路大震災から10年』関西学院大学出版会。
- , 2012, 「台湾における生の保障と宗教: 慈濟会による社会的支援を中心に」『関西学院大学社会学部紀要』114: 213-226。
- , 2013, 「台湾における震災復興と宗教: 仏教慈濟基金会による取り組みを事例に」稲場圭信・黒崎浩行編『叢書宗教とソーシャル・キャピタル第四巻: 震災復興と宗教』明石書店: 250-269。
- 村島健司, 2013, 「宗教団体の灾后重建活動与其正当性 -以中国台湾地区佛教慈善团体投入的两种灾后重建为例」『西南边疆民族研究』13: 2-10。
- 荻野昌弘, 1999, 「地方自治体の対応と住民」岩崎信彦等編『阪神大震災の社会学第2巻』昭和堂。
- , 2005, 『零度の社会 -詐欺と贈与の社会学』世界思想社。
- 王順民, 2001, 『宗教類非營利組織の轉型與發展』洪葉文化事業。
- 王志宏編, 2010, 『用愛展現奇蹟: 八八水災重建半年記』財團法人佛教慈濟慈善事業基金會。
- 盧蕙馨, 1995, 「佛教慈濟功德會「非寺廟中心」的現代佛教特性」漢學研究中心編『寺廟與民間文化研討會論文集』行政院文建會: 725-750。
- 台邦・撒沙勒, 2012, 「災難、遷村與社會脆弱性: 古茶波安的例子」『臺灣人類學刊』10(1): 51-92。
- 丁仁傑, 1999, 『社會脈絡中的助人行為: 台灣佛教慈濟功德會個案研究』聯經出版公司。
- 鄭鳳嘉, 2010, 「在地扎根的兩種模式-花蓮地方公廟與慈濟社區志工組織之對話-」『慈濟大學宗教與文化研究所碩士論文』。
- 垂水栄司, 2010, 「台湾莫拉克台風による八八水害の復興 -「特定区域」と「永久屋」を中心に-」『東アジアまちづくり研究会』(http://www.eonet.ne.jp/~eam/88_suigai.pdf: 2016. 12. 7 確認)。
- 鶴飼孝造, 1999, 「地方自治体と被災者 概説」岩崎信彦等編『阪神大震災の社会学第2巻』昭和堂。

Disaster Revival Assistance by Religious Organization and Its Justifiability :
A Case Study of Two Types of Revival Assistance Activities by the Buddhist Organization in Taiwan

Kenji Murashima

Abstract

Disaster revival assistance in Taiwan is quite different from the cases in Japan, religious organizations rather than the nation state play a central role. This paper discusses the justifiability on which the religious organization is implementing its disaster revival assistance through an analysis of two different assistance activities by the Buddhist organization in Taiwan. In the recovery process after the 921 Great Earthquake in 1999, the Buddhist organization has carried out principal roles based on its own justifiability. This is because it was based on the social solidarity of the people who could not benefit enough by the share of resources from the nation state and the revival assistance was carried out based on the ambiguous position of both supporters and those being supported.

However, the revival assistance by the Buddhist organization could not gain its justifiability in the recovery process following the typhoon Morakot in 2009, This paper critically analyzes the contents of its activities and found that its revival assistance came to be recognized as an agent of the government, in the form of “charitable assistance” for instance, after the typhoon Morakot, though it had been initially deemed as an alternative to the government after the 921 Earthquake. The core members of the disaster victims were constantly been viewed as “others” to the organization. As a result, the organization could not carry out the recovery support based on the position of ambiguity. By comparing the recovery activities of the Buddhist organization during the great disasters, this research also found that the revival assistance policy brought conflict between both the supporters and the victims, thereby changing the reconstruction model and the recovery plans lost its justifiability.

Key words : disaster revival assistance, justifiability, Taiwanese Buddhist, charitable supremacy, social order