

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

玉 置 泰 明

『国際関係・比較文化研究』（静岡県立大学国際関係学部）
第13巻第1号（2014年9月）抜刷

【研究ノート】

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

玉置 泰明

はじめに

2013年11月4日にトラック諸島近海で発生した台風が、勢力を強めて8日未明にフィリピン中部のサマル島に上陸、レイテ島、パナイ島など中部ビサヤ地方を横断して東シナ海へ抜けた。国際コード名「Haiyan」（中国語で「海燕」）、フィリピン名「Yolanda」（以下「ヨランダ」と表記）と名づけられた超大型台風（台風30号）は、観測史上最大とされ、フィリピン上陸時の中心気圧が895ヘクトパスカル、瞬間最大風速は秒速105メートルを記録した。日本の戦後最大の台風「伊勢湾台風」は、中心気圧が929ヘクトパスカル、瞬間最大風速が秒速55.3メートルだから（岳 2013：313）、比べてもその大きさがわかる。

フィリピンでの被害は、2014年4月17日現在の政府の公式発表で、死者6,300人、行方不明者1,000名余、負傷者28,000名以上、家屋被害110万棟という甚大なものである。被害総額は約900億ペソ（2,000億円強）とされる（National Disaster Risk Reduction and Management Council HP）。伊勢湾台風での人的被害は死者・行方不明者が5,000名強なので、台風としての被害の大きさも尋常ではない。人的被害の点では、ほぼ阪神淡路大震災に匹敵する規模である。なお、フィリピンが最大の被災地だが、本台風は加えてベトナム、中国・海南島、台湾でも相当の被害を出している。

本稿では、筆者が被災から4ヶ月余りたった2014年3月下旬に中心的被災地レイテ島タクロバン市及びパロ市を訪問したときの見聞をもとに、被災地の現状や人々の語りから見えてきたフィリピン社会の諸問題について多少の検討を試みる。山本博之が指摘するように、「平常時に想定されていなかった状況にこそ、その地域の課題が鮮明に浮かび上がるという面もある」（山本 2014：14）のである。

なお、筆者のタクロバン滞在は6泊にすぎず、話を聞いた人も20～30人なので、全体を把握したとはとても言えず、ここでの議論は限定的なものにすぎないことを断っておく。

1・災害と社会：日本とフィリピン

台風、地震などは「自然現象」であるが、それによってもたらされる「災害」は社会的現象である。人の全く住んでいない所でいくら巨大な地震や台風がおこったところで、それは「災害」とは言わない。人が住んでいるところで地震や台風がおこったとしても、それがどのような（どのていどの）「災害」（被害）となるかは、当該地域（社会）のもつ様々な特性によって大きく異なる。そうした災害と社会（文化）の関係を考察するのが、「災害人類学」の視点である（ホフマン&オリヴァー＝スミス 2006）。ホフマンとオリバー＝スミスが言うように、「人間集団と破壊素因が結びついたからといって必ず災害が生まれるわけではない。社会は歴史的に作り上げられた「脆弱性」のパターン——それは場所・社会基盤・社会政治組織・生産分配体制・イデオロギーの中で明らかになる——をもっており、その文脈の中で、災害は避けられないものとなる」（前掲書：7）のである。

フィリピンは、日本やインドネシアと並んで、世界で最も頻繁に自然災害に見舞われる国の1つである。1900年～2011年の間に、10人以上の死者、100人以上の被災者を出し、あるいは国際支援を必要とした災害は500を数えるという（Gaillard 2011: 27）。

比喩的に言えば、フィリピンと日本は災害の「運命共同体」ということができるかも知れない。周知のように、日本列島のとくに太平洋側でおきる地震の多くは「フィリピン・プレート」と「太平洋プレート」の関係によって引き起こされているし、フィリピン・プレートの西端に位置するフィリピン群島も、（日本ほど目立たないかも知れないが）多くの地震や火山噴火に見舞われる災害大国である。1990年のバギオ大地震、1991年のピナトゥポ火山噴火は、我々の記憶に新しいところであろう。

また、日本にやってくる台風の多くがフィリピン沖で発生したものである。筆者はフィリピン人と災害について話すとき、しばしば「日本の台風の大半はフィリピンからの『輸入品』である」とジョーク半分で言っている。日比両国とも毎年多くの台風に見舞われるが、日本の九州、フィリピンのビコール地方など、特定の地域がとくに台風常襲地域（「台風銀座」）であることも、共通点と言えよう。

今回の台風「ヨランダ」は、台風としては「未曾有」の規模であって、日本の専門家の間でもこれによって台風の概念を変更する必要があるとまで言われている。

しかし、ビサヤ地方での被害の大きさは、台風の規模・強さにだけによるものとは言えまい。たしかに、日本でも、戦後の「伊勢湾台風」などでは、「ヨランダ」に匹敵するような被害を出している。だが、台風の強さが異なるので単純に比較はできないものの、現在の日本に「伊勢湾台風」や「ヨランダ」級の台風が直撃したとしても、

それらと同等の被害を出すとは考えにくい。それは、現代日本において（伊勢湾台風時の日本や現代のフィリピンと比べて）災害とくに台風に対する「脆弱性」は大幅に減じているからである。

以下、「ヨランダ」被災者の経験と語りから見えてきた、フィリピン社会の「脆弱性」を、日本との比較も視野に入れながら、検討してみたい。

2・レイテ島での聞き書きと観察から

《建造物の脆弱性》

筆者が3月末に見たタクロバン市とパロ市の被災地では、「スマトラ沖」や「東日本大震災」における津波被害を想起させるような沿岸部集落の壊滅状態に加え、郊外の大学（聖スコラスティカ女子大）や大ドームのような鉄筋の大建築物の甚大な被害が台風のすさまじさを物語っているが、公共のビルなども、日本のものと比べて構造的に脆弱であることが考えられる。筆者は建築の専門家ではないので、庶民の明らかに脆弱な住居はともかくとしても、壊れたビルなどを見てその欠陥（脆弱性）を客観的に指摘できるわけではない。しかし2000年代前半に数年間にわたって参加した（京大の巨大災害研究センターを中心とした）マリキナ市の防災プロジェクトにおいて、道路やビルの建設現場で耐震建築の専門家から、フィリピンの公共建築物が明らかに日本の基準からみて「脆弱」である（例えば、鉄筋の数が少ない、など）という指摘を聞いた。そこでは地震に対する脆弱性が指摘されたのだが、台風に対する脆弱性にも当てはまるであろう。

《台風への備え、台風接近時の行動》

今回話を聞いた「ヨランダ」被災者のほとんどは（赤十字や消防の関係者などを除けば）台風などの災害に備えた水や食糧の備蓄はほとんどしていなかった。「持ち出し袋」のようなものは皆無と言っていい。比較的持っていた人の多いのは、懐中電灯ぐらいである（これは過去の頻繁な停電による）。

フィリピンを国として日本と比べた場合、防災対策が「遅れている」ことは明らかである。災害に対する備蓄や地域・学校での防災教育・防災訓練などは日本とは比較すべくもないレベルである。ただし、フィリピンすべてがそうであるというわけではない。地域差が大きいと言える。例えば、筆者が防災プロジェクトで通ったマニラ首都圏のマリキナ市では、プロジェクトの主要目的である地震対策という点では全く不十分であったが、少なくとも頻繁に経験する台風・洪水災害については行政としてかなりの取り組みを行っていたし、訓練もやっていた（それでも、2009年の首都圏の台風「オンドイ」ではあまり役に立たなかったようだが）。また、マリキナ市に隣接するリサル州サン・マテオ町の貧困地域では、行政の防災対策が不十分なかわりに、

毎年のように襲う水害に備えて、マニラの災害NGO (Center for Disaster Preparedness) が支援して住民を組織化し、災害セミナーや、手作りの低コスト救命ボート、災害用持ち出し袋などの独自の対策を行っている。

しかるにタクロバンや周辺地域では、消防や赤十字関係者は津波や火災に備えた訓練は行っていたと言うが、住民を対象とした防災教育や訓練はほとんど行われた形跡がない。ビサヤ地方も毎年のように台風を経験しているのにもかかわらず、である。「我々は毎年洪水に見舞われているのに、毎年備えがない (unprepared)」(Or ed. 2010: 31) というのは、2009年の首都圏の台風オンドイ被災後のフィリピン人の自己批判的な語りである。

「台風は毎年来るといっても、ひどくて床下浸水ぐらいで、日本の津波やマニラの台風オンドイの映像は他人事と思って、甘くみていた。ヨランダはまったく違った」(60代後半女性; タクロバンの南のパロ市在住) という語りからも、「高をくくっていた」様がうかがえる。過去の台風経験から「大したことはない」と考えていたという言葉は、多くの人から聞かれた。

では、今回のヨランダにおいて暴風雨が直撃する11月8日まで住民は何もしなかったのかと言うと、そうではない。前日のニュースで超大型台風が接近していることが報じられ、政府としても公式に注意を呼びかけているが(大統領自身がTVで呼びかけたらしい)、その時点で過去の台風とは違った対応が必要だと感じた人は少なくない。

そして、全体としては少数派にすぎないとは言うものの、一部の人は、自宅よりも「より安全な」(少なくともそう考える) 所に移ったのである。フィリピン赤十字職員の男性(50代)は、台風時たまたま隣のボホール島に出張中だったが(これも直前の地震への対応のため)、タクロバンの妻子に電話して、安全な市内のホテルに泊まるように指示したという。また、筆者の妻の姻戚に当たる一族(タクロバン市在住)は、台風直撃の前夜、離れたところに住む何人かの子供や孫に電話して、「より安全な」親の家に呼び寄せている。いずれの場合も、「移った」効果が実際にあったかどうかはあやしいが、少なくとも「安全性を高めようとする」行動はとったと言えよう。

一方、十分な避難や備えをしなかった理由として、(後述の政府批判にもつながる) 情報提供の不十分さを指摘する声が多い。前日のニュースでは台風の大きさを示すのに、「Storm Surge」という表現を使っていたが、この言葉についての詳しい説明がなく、視聴者の多くが理解できなかった。もっとわかりやすく伝えてくれれば死者は少なかったはずだとか、自分ももっと別の行動をとっただろう、と多くの人が語った。この説明不足は、「一般庶民」だけでなく赤十字職員や大学教員のような「知識人」も指摘しているところである。

政府、メディアの説明が不十分だったことは確かだろう。しかし、「Storm Surge」の意味がわからなくて不安であれば、尋ねて確かめるという対応もできるはずである。

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

多くの人がある意味を確かめることをしなかったのは、きっと大したことないだろう、という災害心理学でいうところの「正常化の偏見」が働いていたと考えられる。また、上記の住民言説にあるように、過去の台風の経験から直近の災害を過小評価する「経験の逆機能」も働いていたに違いない（廣井 1988、2001）。そして、被災後に振り返って、自らの対応の問題点もすべて政府やメディアに転嫁することで正当化している、という側面もあるのではないだろうか。

《災害当日の経験から》

台風ヨランダの被害は、とくに猛烈な暴風雨と高潮による、水死、建物倒壊によるところが多かった。日本で放映されたテレビの映像で、激しい風で吹き飛ばされそうになりながらも屋根にしがみついている住民の姿を覚えている人もいるだろう。

筆者が聞いた生き残りの住民の語りでも、今回の台風の「水」（雨というより高潮）と「風」のすごさが表現されている。

「(11月8日の) 午前6時半ごろから道に水が出てきて、あっという間に増水してきた。家の中に浸水してくる水の圧力が強くて、(外開きの) ドアが開かなくなった」(40代男性；タクロバン市中心部下町在住)、「親戚の1人は、浸水のために家から出られなくなって水死してしまった」(70代女性；タクロバン市郊外在住)、「水圧で家から出られなくなっていたのを、蹴破って脱出した」(50代男性；タクロバン市郊外在住) など、浸水に対して家から出られたかどうかが生死を分けたという言説は多く聞かれた。

また、浸水から逃れて屋根の上に避難した（庶民の家は平屋が多いので）あとの、家・屋根の風雨への「抵抗力」も生死を分けている。「うちの屋根に近所の人も含めて27人もがつかまって風雨が通り過ぎるのをしのぎ、助かった。屋根がこわれなくてよかった。近所の家では、家族が屋根の上に逃れたけれども家が倒壊してしまって、数人が水死した」(70代女性；タクロバン市郊外)。

《被災後の行動》

東日本大震災のさい、(外国では災害時にしばしば見られるような) 略奪がほとんどなかったこと、また支援物資の配布など際に被災者が整然と並んでいたことが、日本人の我慢強さあるいは規律正しさを示すものとして内外の賞賛を浴びた（別冊宝島編集部 2013）。「日本人一般」だけでなく、とくに被災地・東北の人の「忍耐強さ」が取り上げられることもあった（真鍋 2012）。たしかに、災害時の日本人の規律ないし「冷静沈着さ」は、日頃の教育や防災訓練の成果と言える部分もあるかもしれない。日本の被災者の「冷静沈着さ」を文化的特性（島国文化の「無常感」；「群れをなす」性格；「恥の文化」）から説明しようとした台湾の雑誌の解釈（有川 2013：96-100）も、(当たっているかどうかは別問題として) 興味深い。また、震災時の報道が内外

ともに「美談」に重点をおきがちであることは事実だが、それはそれで積極的な意義もあるかもしれない。東日本大震災での日本人への評価が、「日中関係改善のきっかけ」（麻生 2013：81-82）となる可能性である。これをもって日中関係が根本的に改善されたとは言えない事は、3年を経た現在の状況を見ても明らかであろうが、とはいえ、ステレオタイプの反日感情を持っていた一部の中国人の日本に対する見方を変えたことはたしかだろう。

他方、日本人自らが、諸外国からの賞賛をもって日本人の「優秀性」の証拠と考えるならば、ちょっと待ってほしい。フィリピンの台風「ヨランダ」の後に、アメリカのハリケーン「カトリーナ」の後と同様に、食料略奪がかなり発生したことは、報道でも伝えられたし、現地住民も認めているところである。こうした報道を見て、日本人のモラルの高さと比べてフィリピン人の（またハリケーン・カトリーナ後の住民の）モラルの低さを云々する日本人は、筆者の身近にも複数いたし、フィリピン人の中にも同様の感想はあった。

しかし実際には、日本でも略奪はかなりの件数起こっていることは（新聞、テレビ上ではあまり報じられなくても）ネット上では伝えられているし、略奪以上に、被災者や被災者を支援するものの心につけこんだような詐欺（的）犯罪は多く発生している（長嶺 2014）。

あえて誤解を招くかも知れない言い方をすれば、日本の場合はあからさまな形での略奪が少ないだけで、より巧妙あるいは狡猾な犯罪が起きていると言えるのではないか。

ヨランダ直後の食糧「略奪」には、日本の場合と比べて緊急時の公的支援が大幅に不足していたための、生き残るための「やむを得ない行為」という側面も考慮しなければならぬだろう。今回のタクロバンでの住民との話でも、台風直後の食料略奪は生き残るためにはやむをえない行為だった、という語りが多く聞かれた。「知人の家に避難して、数日後に自分の家に戻ったら、食べ物が盗まれていた。でも盗んだ人も生きるために仕方なかったのだろう」（40代女性；タクロバン市郊外）。自分の家が略奪の対象になった住民もそう語ったのである。

やむにやまれぬ食料略奪とは別に、機会に便乗した「盗み」が沢山おきたことについては、声をそろえて非難する。「（半ばジョークとして）台風のシグナルⅣまでは問題じゃない。本当に問題なのはシグナルⅤ（筆者注・「シグナルⅤ」は実在しない）だ。それは「盗み」だ。半壊した家から逃れてマニラの知人の家に避難し、2ヶ月して戻ってみると、家財の多くのが盗まれていた」（70代男性；タクロバン市郊外）。「被災後自宅を不在にしているうちに、テレビなどを盗まれた家も多い。中には、近隣社会内部で「犯人」がわかっているものもあるが、訴えたりできない」（40代女性；市役所職員；タクロバン市郊外在住）。

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

地域社会のコミュニティ的機能はどうであろう。東日本大震災後においても、昔ながらの共同体の絆が強く残っている集落において、交通の途絶のために公的支援が全く届かない何日間か住民の助け合い（食糧共有など）だけで生き延びた例が報道されて話題になった。平時において、フィリピンなどの途上国の方が日本よりも地域社会のコミュニティ的機能がより強く残存していることは、容易に想像されるところである。それが実証的に厳密に正しいかどうかは別としても、一般にはそう考えられていると言えよう。実際に、今回タクロバン等で聞いた被災者の言説にも、近隣住民が助け合って生き延びた、あるいは助かった後乏しい水や食糧を分け合った、という話は多く聞かれた。そうした助け合いの語りは、今回の台風ヨランダだけでなく、2009年にマニラ首都圏を襲った台風オンドイに際しても多く聞かれている（Or ed. 2010、Nagai ed. 2010）。

ただし、それが日本では見られなくなったような強い地域（あるいは近隣）の絆を示しているかという点、微妙である。現在の日本ではあまり見られないこととしては、自らの家を失った被災者が（災害時および直後は別として）親族（しかも日本的に見れば「遠い」親族）のところにかかなりの期間同居するということがあげられる。両親を喪った子供にしても、面倒を見る親戚や知人には事欠かないので、日本のような「孤児」になって施設に送られる可能性は非常に低いと言える。近隣の親族はみな被災していたので、島外の親族知人を頼った人も少なくない。隣接するサマル島をはじめ、セブ島やマニラ、バタンガスなどの親族のところから数週間から数ヶ月にわたって避難していた人々の話を聞いた。この対応は、日本の戦時中の「縁故疎開」を思わせる。

タクロバン市郊外のバラングイ（フィリピンの最小行政単位）では、被災後バラングイ・ミーティングを開いて被災状況を確認したというが（50代女性；同地バラングイ・キャプテン）、それ以上のコミュニティとしてのまとまった行動は聞かなかった。筆者が会ったタクロバン市の住民たちの言説からは、被災後近隣社会がコミュニティとして大きな機能を発揮したというよりは、個々人がそれぞれの親族・知人のネットワークを利用して対応したというのが実情である。

これが都市（ないし郊外）地域の特徴なのかは、内陸部農村地帯の実情がわからないので何とも言えないが、比較検討すべき課題であろう。

《政治不信と「妬み」の言説》

非常時にはリーダーの資質が問われる。わが国の巨大災害においても、東日本大震災後の民主党政権の対応のまずさ（とくに福島原発事故をめぐる）に対して多くの批判がなされたことは記憶に新しいし、阪神淡路大震災時の村山政権に対しても多くの批判がなされた（もっとも、巨大災害時にはどのような政権も批判をのがれないし、野党はそれを政争の道具にするという側面も否定できない）。

他国に眼を転じて、「ハリケーン・カトリーナ」への対応をめぐってアメリカ政府が内外からの批判を受けるにいたった（とくにハリケーン被災地が黒人貧困層の多い地区であるゆえに長いこと「見捨てられた」地区であったこと、などが指摘された）。隣国・韓国では、貨客船沈没事故への対応をめぐって首相が引責辞任するにいたり、朴政権への国民の信頼を揺るがしかねない事態にまでなっている（2014年5月現在）。

今回のレイテ島での台風被災者への聞き取りでも、政治（家）への不満は多く聞かれたが、その不満の多くはフィリピン現代史上の根深い党派対立に起因するものであった。タクロバンといえばかの独裁者マルコス元大統領夫人のイメルダの出身地として知られる。現在のロムアルデス市長はそのイメルダの甥にあたる人物である。今回の聞き取りにおいて、「ロムアルデス家は、大統領のアキノ家の宿敵だから、政府は他の地域は支援してもタクロバン市は無視する…云々」というような言葉が多く聞かれた。現ベニグノ・アキノ三世大統領の父ベニグノ・アキノ二世＝通称「ニノイ・アキノ」はマルコス大統領の最大の政敵であり、1983年8月に亡命先のアメリカから帰国したときにマニラ国際空港（現「ニノイ・アキノ国際空港」）で暗殺された。マルコス政権によって殺された、とされる。母コラソン・アキノは「2月革命」後、マルコスの後の大統領となった（在任1986～1992年；2009年死去）。「マルコス」家、「ロムアルデス」家と「アキノ」家の対立は現在まで続くと言われるが、今回話を聞いたタクロバンの被災者の半数以上から災害後の政府の「不作為」を歴史的な対立に帰する語りを聞いたことは、ちょっとした驚きであった。

フィリピン政府の統治・行政能力の低さ（欠如）については以前から指摘されており、ヨランダ後の対応についても、災害1ヶ月足らずで開催された京都大学での「緊急研究集会」でも多くの関係者が政府の無能力を指摘している（山本・青山編 2014）。

ただ、政府からの支援が客観的に見て不十分であることはたしかだとしても、本当にタクロバン市（住民）への支援が他地域への支援と比べて「不当に」少ないかどうかは、客観的に（データとして）示されているわけではない。あくまで被災住民たちが支援の不十分さに対して政府への不満を語る際に、歴史的な政治対立を持ち出している、ということである。アキノ政権に対する批判の裏返しとして、「マルコス、イメルダ時代はよかった。当時はタクロバンには金も仕事も沢山あった」（70代夫婦；タクロバン市郊外在住）というような語りも聞かれた。これも現状への不満が過去の郷愁につながっているのだろうが、全国レベルでは権威が失墜した後でも地元での人気・名声が持続することは、マルコスの出身地イロコス地方でのマルコス家の声望を見てもわかる。イロコス地方と同様に、イメルダの地元タクロバンでも、かなりの利益誘導があったことは事実だろう。

また、政府だけでなく、役人による国際支援の流用などの不正への批判も多く聞かれた。とくにDSWD（Department of Social Work and Development）が、海外

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

からの支援物資を配布するまでのプロセスで、缶詰などを外国の高級品から国産の安物に替えてしまう、というものである。「DSWDは、Department of Switching and Withholding Donation（支援物資をすり替えたり溜め込んだりする）のことで」（40代女性；タクロバン市下町地区）というジョークも聞かされた。この「すり替え」も証拠があるわけではないし、政府のタクロバン軽視以上に「ありえなそう」に思える。筆者にも、絶対はないという証拠や確信があるわけではないが、ほとんど「都市伝説」のたぐいにすら聞こえる。

いずれも、日頃からの政府や行政への不満が、被災後の政府・行政の対応の解釈に反映したものと見るべきであろう。

上記のような政府・行政批判は多分に「噂」を含むものだが、客観的に見ても、災害後のフィリピン政府の対応が不十分なものであることは、事実であろう。災害後6ヶ月を経た時点で、政治プロセスのゆえにフィリピン政府による復興プランが全く進んでいないことを批判する論説が表れている。復興担当大臣Panfilo Lacsonへのインタビューによると、一部の内閣メンバーおよび官僚の非協力のゆえに復興プランの作成そのものが滞っていることを、大臣自身が認めているのだという（Esmaquell 2014）。

日本の場合でもそうだが、被災地の復興と政治プロセスは密接な関係にあり、フィリピンの災害復興をめぐる政治プロセスについても、注意深く観察していく必要がある。

政府、政治家への不満は、メディアや国際機関への不満にもつながる。タクロバンが州庁所在地であり、かつ被害の最も大きかった地域の1つであったことから、内外のメディアではタクロバンについて集中的に報道され、また国際機関や諸外国の援助機関の多くもタクロバンに基地をおいた。筆者の3月末の訪問時点でも、タクロバン市内には、UNHCR（国連高等難民弁務官事務所）、UNDP（国連開発計画）やユニセフ、各国の赤十字、日本のJICAや、イギリスのOXFAM、フランスのMSF（国境なき医師団）をはじめとする大手のNGOなどが軒並み事務所を構え、被災者のためのテントや看板の表示を見ても、さながら国際援助の博覧会場にいるような感を与えていた。筆者やその前後に個人でタクロバンを訪問した（あるいは訪問しようとした）人々は、みな宿泊の確保に苦労したが、それは市内のホテルの部屋の大半を国際機関やNGOが押さえてしまっているからである。また市民の何人かは、国際支援関係者の多さから、援助関係者の車のために渋滞が発生した、と語っていたほどである（この表現はいささかの誇張を含むかも知れないが）。こうした状況から、被災地の中でもタクロバンには十分な国際支援が届いていると思われがちである。筆者の訪問前の日本の報道からも、そういう印象を抱いた。しかし、タクロバン市民に言わせると、

「国際機関はタクロバンに『基地』『本部』をおいているものの、主な支援の対象はタクロバン以外なのだ」(40代男性、タクロバン市下町地区在住)ということになる。

こうした政府・政治家・行政への不満は、住民間の「妬み」にも結びついている。前述の、とくに政府の支援でタクロバンが軽視されているという言説は、裏返せばタクロバンより「他地域の方が優遇されている」ということを意味する。とくに、すぐ南のパロ市やレイテ島と橋で連結するサマル島が比較の対象となり、「政府の援助は、パロには行ってもタクロバンには来ない」というような言い方は何人もから聞いた。そして、その理由として「タクロバン市長はロムアルデスだが、パロ市長は大統領派だから」という。もちろん具体的な証拠があるわけではないし、パロの住民に聞いても自分たちの方がタクロバンより優遇されているなどという実感はない。また上記の下町の男性は、家にサマル出身のフィリピン大学タクロバン校の学生を下宿させていて、災害後その学生が帰省して戻ってきたとき、支援物資の輸入缶詰を土産としてくれたという。つまり、サマルでは上等な支援物資がもらえるのに、自分たちには安物しか回ってこない、と言いたいのである。

タクロバンの「不遇」への不満は、さらにタクロバン市内部の「格差」への不満にも向かってしまう。メディアの報道や政府・国際機関の援助が壊滅的な被害をこうむった沿岸集落に偏っているというのである。たしかに、沿岸部（とくに空港のある半島部のサン・ホセ地区など）は、あたかも東日本大震災の津波被災地のような惨状を見せており、全壊住宅が多いために国際機関による住宅援助なども集中して、いまだに援助のテント暮らしの住民が多い。報道の立場からすれば、最も「典型的な被災地」として沿岸部集落が「絵になる」ことも事実だろう。それに比べて市街地の下町では、全壊家屋の割合は少ないために「家が残っているから全壊した沿岸部より支援の必要性は低いと思われる。しかし、家の枠組みは残っていても修築資金はないし、家財はみな流されてしまった」(40代女性；タクロバン市下町地区)。全壊家屋に報道・支援が集中し、「家が全壊はしていない被災者」への配慮が足りないということとはたしかにあるかも知れず、それは今後の復興過程で考慮すべき問題だろう。しかしそうだとすると、「沿岸部のスクウォッター（不法占拠者）の連中に援助が行って、税金を払っている我々のとこに来ないのは何故だ」(40代男性；下町地区)などという訴えは、ほとんど八つ当たりに聞こえるし、残念なことに沿岸部の貧困層に対する差別的な偏見すら含んでいるように思える。

《喜ばれる支援とは？》

こうして多くの住民が政府、行政やメディア、援助団体への不満を語る中であって、ほとんどの人が肯定的に評価しているのが、台湾の「ツチ・ファウンデーション」(以下「ツチ」と表記)である。「ツチ」は正式名称を「台湾仏教慈濟 (TzuChi) 慈

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

善事業基金会」といい、1966年に台湾・花蓮県で設立され、現在全世界で5百万人のメンバーを有する、世界最大の仏教NGOである。1991年には日本支部も設立されている（台湾仏教慈濟慈善事業基金会HP）。東日本大震災に際しても、他に類を見ないような被災地での義援金の直接配布などを行った。しかし、東日本大震災で85億円強という世界最大級の寄付を行いながら日本国民一般にはあまりその存在・活動が知られていないのは、日本のメディアが「新興宗教団体」と見なして報道を控えたからかも知れないという（金子 2011）。

ツチは今回の台風ヨランダにおいても災害後いち早く被災地にかけつけ、タクロバン市、オルモック市での大規模な給付活動、「慈濟医師会」による医療活動、被災者による有給ボランティア（キャッシュ・フォー・ワーク）など様々な支援を行ってきた（上記HP）。筆者の訪問時にもタクロバン市やパロ市の各地で「慈濟基金会」の名を掲げたテントが目についた。ツチは一般の被災住民だけでなく、あまり他の機関の支援の入っていない大学（とくに大きな被害を受けた「聖スコラスティカ大学」）やカトリック教会まで支援している。

ツチの支援の中でとくに人々がその意義を強調するのが、「キャッシュ・フォー・ワーク」（現金給付労働、「労働対価による支援」という訳もある；以下CFWと表記）である。CFWは、国際人道支援の分野で発展してきた手法だが、日本の震災復興などでも注目されつつある（永松 2011）。ヨランダの被災地でも、自治体や多くの国際NGOがCFWを実施しているが、他の機関の給付金がほぼ（すべてを確認したわけではないが）1日260ペソ（フィリピン法による最低賃金にあわせている）であるのに対して、ツチだけは1日500ペソと他の倍近い金額である。このツチのCFWが被災後の支援の中で最も役に立ったという声を2つのバラングイで複数の人から聞いた。多くの援助機関の支援の実態を比較したわけではないので客観的な評価はできないが、少なくとも被災住民の「実感」においては、ツチによるCFWが最も有意義な支援となっているようである。ただ、ツチのこのCFWを無条件に評価していいかと言うと、ちょっとためられる。日本にCFWを広める活動をしている永松は、「外部のNGOが大量に被災者を雇用しつづけていると、労働力不足のために賃金水準が上昇します。そのことは、民間事業所の賃金負担を重くしてしまうために、被災地域の経済復興にはむしろ悪影響を及ぼしてしまいます」（永松 2011：18）と指摘している。ここでは日当の額よりも雇用の長期化への懸念が指摘されているのだが、ツチのCFWが長期化するかどうかはわからないとしても、現時点での「相場破り」が他の雇用機会への阻害となっている可能性は否定できない。

短期的に住民に「喜ばれる」支援と、長期的にみた効果が必ずしも一致しない可能性は、援助や政策において非常に難しい課題であろう。

まとめ

以上から、政府や国際社会による支援、復興計画の充実、加速が必要なことは言を俟たないが、加えて、被災住民に対して支援の詳細な現状や復興計画の内容について、明確な説明が必要なことが明らかであろう。説明不足のゆえに、被災者の中で風評のようなものも含む政府・行政への不信が増大するのである。

今後、建築や都市計画において防災の視点が強化されるべきことは当然だが、ここではとくに国民全体の防災意識の向上、そのための防災教育の重要性を強調したい。自治体や学校における防災教育や防災訓練は、日本が大いに貢献できる分野だろう。防災教育の効果という点では、東日本大震災の際に釜石市の中学生が近隣の小学校、保育園や介護福祉施設も巻き込んで見事な主体的な避難を行ったことが、以前からの群馬大学の片田敏孝を中心とした防災教育の大きな成果であるとされた（片田 2013）。しかし、これが大きな話題になったのは、「例外的」であるからかも知れない。2013年豪雨時に避難指示の出た対象住民のうち実際に避難所に退避したのは住民の4%にすぎないという報道（朝日新聞2014年5月19日）を見ると、日本の防災教育はまだまだだという感を持たざるを得ない。

とはいえ、日本が防災教育のノウハウの蓄積を持っていることは確かであり、日本での課題改善に取り組むと同時に、フィリピンなどにノウハウを移転していくことは必要であろう。個々の家屋の防災対策や備蓄などについては、日本のノウハウをそのまま伝えるのではなく、途上国のとくに貧困層の生活状態にも配慮した低コストの方法が考え出されるべきであろう。住民が防災マニュアルとして気軽に手元におけるものとして、絵入りでわかりやすい日本の『地震イツモノート』（2007年）のようなものを考えてもいいだろう。

研究者とくに人類学者としては、被災地社会を長期にわたって観察し、「災害エスノグラフィー」（林他 2009）を書くことが求められよう。

おわりに：大学の対応に学ぶ

以上のように、被災地の短期間の観察とそれに基づく考察から、フィリピン社会のもつ様々な問題点（脆弱性）が浮かび上がってきた。そこには日本にとっても示唆的な点がいろいろ含まれているが、日本がフィリピンの被災地を手本とすべきようなところは何もないように見える。しかし、筆者がフィリピン大学タクロバン校を訪問した際、被災後の大学の対応が日本にとっても参考になると感じたので、最後にそれを述べて、本稿を閉じたい。

フィリピン大学（University of the Philippines；以下UPと表記）は、フィリピンを代表する国立大学であり、静岡県立大学他日本の多くの大学とも大学間交流協定

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

を結んでいる。フィリピン全国に多くのキャンパス、分校を持ち、すべてを総称して「フィリピン大学システム」(UP System) と称する。

3月28日午後、タクロバン市のUP タクロバン校キャンパスを訪問し、副学部長のA. B. A. Batan-Lorenzo女史と面談し、台風ヨランダ被災後の対応をうかがった。

市役所や州庁などの公共建築物と同様、台風直後には大学も地域住民の被災者の避難所の機能を果たした。UPタクロバン校としては、死者は学生4名、家族を失った教職員が数名と、一般住民と比べて大きな被害とは言えない。ただし自宅や下宿が被害を受けた学生・教職員は数多く、彼らの収容だけで多くの地域住民を受け入れる余裕はなかったこと、また食糧備蓄もほとんどなかったことから、「避難所」として機能したのは数日間にすぎない。

注目すべきなのは、被災後の教育機関としての学生への対応である。UPタクロバンの本キャンパスよりも、南のパロ市にある「パロ校舎」はより大きな被害を被っており、正常に授業ができない状態なので、パロ校の学生をタクロバン・キャンパスで受け入れた。しかし、それ以上にタクロバン校所属の学生1,300名のうち500名が、現在、UPビサヤ(パナイ島イロイロ市)、UPセブ(セブ市)、UPディリマン(ケソン市)などで学んでいる(UPミンダナオ、UPバギオにも各1名)。移った先の地域に親族のいるものはそこに寄宿しているが、ディリマン校では、被災地からの移転学生に対して無料の宿舎を提供するなどの措置をしているという。彼らは「転校」したわけではなく、Cross-enrollment(複数の学部に登録)という形での臨時措置であり、いずれタクロバン校に戻って卒業する見込みではあるが、被災後にこうした迅速な対応ができたのは、全国に多くのキャンパスを持つ巨大な「システム」であるフィリピン大学ならではのことも知れない。

そうであるなら、UPの例は全く日本の参考にはならないのだろうか。そうではあるまい。日本の大学でもいくつかのキャンパスを持つ大学はあるが、UP並みのスケールのところはない(世界でもまれ)。ましてや本学(静岡県立大学)のようなキャンパス1つのみの大多数の大学では、災害などで大きな被害を受けた場合、たちまち教育機関としての機能が麻痺してしまうことが予想される。1つの対応としては、(東日本大震災後の一部の小学校、中学校、高校で行ったように)他大学の校舎・教室の一部を借りて授業を継続することは可能であろう。より積極的に、UPの例に学ぶとすれば、他大学との間に単位互換制度などを充実させることが必要だろう。単位互換はすでに多くの大学間で行われている制度だが、通常それは近隣の大学間で行われるものである。しかし、巨大災害時のことを考えれば、遠く離れた自治体同士が災害時の援助協定を結んでいるように、遠隔地の大学同士で行われる必要がある。言うはやすく、実行するにはクリアしなければならない課題は多いだろうが、大学としての「危機管理」の一環として取り組むべき課題ではないだろうか。防災訓練や食糧備蓄だけが危機管理ではあるまい。

参考文献

- Bankoff, Greg 2003 *Cultures of Disaster: Society and natural hazard in the Philippines*, NY; Routledge Curzon.
- Gaillard, J.C. 2011 *People's Response to Disasters : Vulnerability, capacities and resilience in Philippine context*, Center for Kapampangan Studies, Angel University; Angeles city, Pampanga, Philippines.
- Nagai, Hiroko ed. 2010 *Stories of Ondoy : A compilation of Research Papers by Students of SA 21 Section M Second Semester 2009-2010*, Department of Sociology and Anthropology, School of Social Science, Ateneo de Manila University.
- Or, E. ed. 2010 *After the Storm : Stories on Ondoy*, Manila : Anvil Publishing Inc.
- ホフマン, S.M & A.オリヴァー＝スミス編著 2006年 『災害の人類学：カタストロフィと文化』明石書店 (Hoffman, S.M. & A.Oliver-Smith (eds.) 2002 *Catastrophe and Culture*, New Mexico; School of American Research.)
- 麻生晴一郎 2013「第2章・中国が報じた日本人」別冊宝島編集部編『世界が感嘆する日本人：海外メディアが報じた大震災後のニッポン』（宝島社）所収
- 有川真由美 2013「第3章・台湾が報じた日本人」別冊宝島編集部編・所収
- 片田敏孝 2012『命を守る教育：3.11釜石からの教訓』PHP研究所
- 金子 昭 2011「東日本大震災における台湾・仏教慈済基金会の救援活動：釜石市の義捐金配布の取材と意見交換から」『宗教と社会貢献』1(2)：p.73-80.
- 地震イツモプロジェクト編 2007 『地震イツモノート：キモチの防災マニュアル』木楽舎
- 岳 真也 2013『今こそ知っておきたい「災害の日本史」：白鳳地震から東日本大震災まで』PHP文庫
- 永松伸吾 2011『キャッシュ・フォー・ワーク：震災復興の新しいしくみ』岩波書店
- 長嶺超輝 2014『震災裁判傍聴記：3.11で罪を犯したバカヤローたち』扶桑社新書
- 林春男・田中聡・重川希志依・NHK「阪神淡路大震災秘められた決断」制作班 2009『防災の決め手「災害エスノグラフィー」：阪神淡路大震災秘められた証言』日本放送出版協会
- 廣井 脩 1988『うわさと誤報の社会心理』日本放送出版協会
- 廣井 脩 2001『流言とデマの社会学』文春新書
- 真鍋弘樹 2012『3.11から考える「家族」』岩波書店
- 山本博之 2014『復興の文化空間学：ビッグデータと人道支援の時代』京都大学学術出版会
- 山本博之・青山和佳編著 2014 『(フィリピンの台風災害に関する緊急研究集会報告

災害と社会：フィリピン台風「ヨランダ」被災地予備報告

書) 台風ヨランダはフィリピン社会をどう変えるか：地域に根ざした支援と復興の可能性を考える』京都大学地域研究統合情報センター

(新聞記事)

朝日新聞 2014年5月19日

(ウェブ情報)

台湾仏教慈濟慈善事業基金会Home Page <http://tw.tzuchi.org/jp/>

(2014年5月21日閲覧)

National Disaster Risk Reduction and Management Council Home Page

<http://www.ndrrmc.gov.ph> (2014年5月29日閲覧)

Paterno Esmaguell II 2014 "Uncooperative officials derailing Yolanda rehab?"

"6 months after Yolanda: 'we are failing'"

<http://www.rappler.com/newsbreak/> (2014年6月4日閲覧)