

2013年フィリピン台風30号ハイエンの被災・復興状況報告

-2014年2月時点での国家対応およびセブ島・サマル島における住宅復興支援-

Report on Damage and Recovery Process after the 2013 Typhoon Haiyan

: The Action of Housing Recovery Assistance by National Government, Cebu and Samar in Philippine as of February 2014

○杉安 和也¹, 村尾 修¹, 葉袋奈美子², 花岡和聖¹
 Kazuya SUGIYASU¹, Osamu MURAO¹, Namiko MINAI² and Kazumasa HANAICA¹

¹東北大学 災害科学国際研究所

International Research Institute of Disaster Science, Tohoku University

²日本女子大学 家政学部住居学科

Dpt. of Housing and Architecture, Japan Women's University

Leyte, Samar and Cebu island got a serious damage by the 2013 Typhoon Haiyan (Yolanda). As a December 2013, Government of Philippine published Recovery plan and decided to set the building restrictions. The authors conducted field survey due to research building collapse and housing recovery situation in February 2014. This paper reports the Action of recovery assistance by National government, North of Cebu and Samar Basesy in Philippine. Especially, The author focused on housing recovery process.

Keywords : NGO, Self Reconstruction, Building Restrictions, Storm Damage, Storm Surge, Illegal Occupation

1. はじめに

2013年11月4日に太平洋カロライン沖にて発生し、急速に発達した台風ハイエン（フィリピン名ヨランダ）は、11月7-9日の期間中、フィリピン国内に高潮・高波・強風による甚大な被害をもたらした。その人的被害は死者6,293人、負傷者28,689人、行方不明者1,061人、建物被害は1,140,332戸（全壊550,928戸、半壊589,404戸）におよんでいる（2014年1月14日時点）¹⁾。

本災害の発生直後から、東北大学災害科学国際研究所では災害情報の収集・発信を行い、さらに2013年12月～2014年3月まで全6次に及ぶ調査団を派遣している²⁾。筆者らも同調査団に復興支援チームとして参加し、2014年2月16日から2月21日までの6日間、行政機関の集うマニラ、本災害の主要被災地であるセブ島北部、サマル島バセイ町における現地調査を実施した（図1）。本稿ではこの調査結果について報告する。

2. 国家としての復興対応

(1) 復興計画の策定

フィリピン政府は、台風ヨランダ対応のための閣僚級タスクフォースの設置を2013年11月21日に決定し、包括的な復興計画案の策定を指示した³⁾。その後、国家としての復興計画案であるRECONSTRUCTION ASSISTANCE ON YOLANDA⁴⁾を国家経済開発庁 NEDA (The National Economic and Development Authority)に取りまとめさせ、被災から1ヶ月半後の12月18日に公開した。

本計画では、復興期間を2013-2014年までの短期復興期間、2015-2017年までの長期復興期間と分け、合計4カ年を必要とすると見込んでいる。さらに、住宅復興を進める上での対応として、新たに建築規制区域 (No build zone) を設定する構想を明記している。その後、この構想と水資源に関わる法令 PD1067 を元に、海岸線から40m以内を建築規制区域とすることとなった。

筆者らが調査を実施した2月時点ではセブ島、サマル島の調査地とも、この建築規制について把握しており、

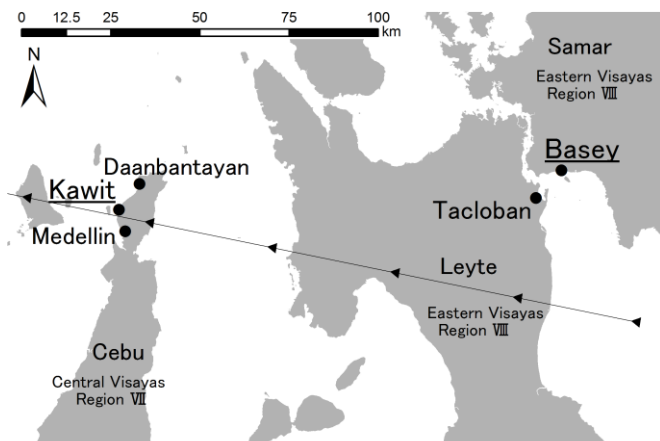


図1 調査地域（セブ島北部、サマル島バセイ）
 ※図上のラインは台風進路



図2 レイテ島タクロバンで見られた建築規制の看板

レイテ島タクロバン市内には周知用の看板が立てられていた(図2)。

(2)住宅再建支援状況

1,140,332 戸の建物被害が生じている中で、救援・復興・再建タスクフォースによれば、2013年12月29日時点で、209,685 世帯が仮設テント等の物資を受け取り、83,638 世帯が自主再建用の修理機器、資金、修繕資材の支援を受けたとされる¹⁾。

これに加えて、タスクフォース ヨランダでは、恒久的移転地選定の調査を実施している。

3. セブ島北部での被災・復興状況

今回の調査地であるセブ島北部⁽¹⁾は、ダイビングスポットがあるものの、観光地として有名なセブ島の中ではほとんど開発されていない地域である。セブ島における主な被害は強風によってもたらされたものであり、セブ島北部の人的被害は死者 8 人¹⁾、建物被害は全壊 18,752 戸、半壊 5,621 戸⁵⁾におよぶ。図 3、4 は現地の被災建物の例である。



図 3 セブ島の全壊建造物
(上: バランガイ⁽²⁾ カウイットのバスケット施設, 下: 商店)



図 4 セブ島の半壊建造物
(屋根が破損したメデリン内の建造物)

復興状況としては、行政による食糧支援が行われたのちには、被災者自身による自主再建、NGO による一時的な職業支援・住宅再建支援が行われている段階であり、行政による再建の資金的援助・復興計画案といったもの

は調査時点では確認できなかった。以下に NGO による復興支援が行われていたバランガイ カウイット (Kawit) での事例について述べる。

(1)NGO の取り組み

カウイットにて活動する NGO (PAGTAMBAYAYONG, PhilDHRRA らによる合同支援)では、バラック撤去による被災住民への日雇い支援 (1日 300 ペソ⁽³⁾) や、住宅再建支援を行っている (修繕の場合は 4000 ペソ/戸、再建の場合は 8000 ペソ/戸)。図 5 は上記を含めたカウイットでの支援内容の一覧である。支援の対象者は社会福祉開発省 DSWD (Department of Social Welfare and Development) によって住宅の被災状況等を参考に選定されている。

この支援で供給される住宅は、木造の骨組みにトタン屋根、ブルーシート・木板・竹等によって壁をつけた簡素なものであった。図 6 は海岸線から約 200m の地区に再建中の復興住宅である。この住宅地を支援するにあたり、現状では食糧は問題ないが、水の供給、住宅再建のための資金・物資不足が課題となっている。

(2)地方自治体の取り組み

カウイットのバランガイオフィスによると、住民への住宅再建支援体制は現状では整っておらず、NGO の支援を頼らざるを得ない状況にある。建築規制区域はカウイットでも海岸線より 40m と設定されているが、規制区域内には被災前から多くの住宅が存在しており、ハイエン台風以前からバランガイの首長によって海岸線周辺の住宅移転を呼びかけていたものの、その効果は薄く、今回の被災でも移転は難しいという考えをもっていた。

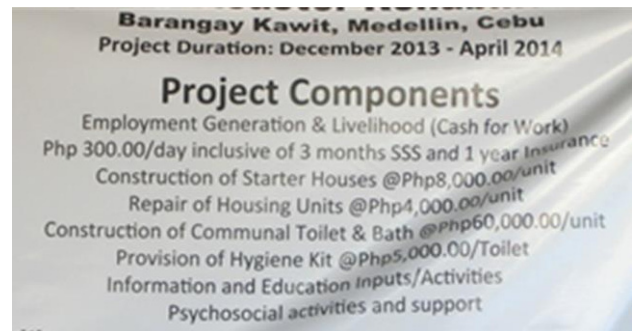


図 5 カウイットでの被災者支援一覧
(住宅支援の他にトイレの整備、情報・教育支援を行っている)



図 6 カウイットの復興住宅
(壁面の素材はブルーシート、木板、竹等を使用)

4. サマール島バセイでの被災・復興状況

サマール島の南部に位置するバセイ町は、ハイエン台風の主被災地として注目されているレイテ島タクロバン市の対岸に位置する町である。人的被害は死者 192 人¹⁾、建物被害は町役場の集計によると全壊 7,175 棟、半壊



図7 被災後の海岸沿いの様子

(左:海岸のバラック住宅の跡地, 柱が残っている. 中央:海を背にした内陸側, 住宅の土台やバラックが散乱している. 右:バセイ町役場前の瓦礫)



図8 仮設テント(左:仮設住居用, 右:子供向けの遊び場スペース)

5,048棟におよんでいる。特に海岸沿いは、もともと高床式のバラック住宅が多く立地していたこともあり、今回の台風による高潮によって壊滅的な被害を受けている。

調査を行った2月時点では、町中と道路上の瓦礫の撤去はほぼ済んでいるが、海岸沿いの街区には多くの瓦礫が残存している状態であった(図7)。

復興状況としては、海岸沿いの空きスペースに国連機関やNGOの仮設テント(図8)が並んでいる他に、町の郊外には一戸6㎡ほどの広さを持つ84戸分の仮設住宅地が建設されており、被災者の一部を12月および2月の2期に分けて移転させていた(図9, 10)。この仮設住宅に移り住むには、セブ島の事例と同様に、DSWDが設ける支援基準(バセイの場合は子供の人数)を満たす必要がある。被災者の中には海岸沿いからの移転を希望しているが、この支援基準を満たせないために移転ができない被災者も生じている。また、本調査時点では、バセイ町役場は被害状況の把握と復興計画案の作成を並行しておこなっている段階であり、2014年3月にはNEDAの復興方針にある建築規制区域を取り込んだバセイを対象とする復興計画案を策定した。

5. まとめ

本稿では、被災から4ヶ月が経過したセブ島北部、サマル島バセイの台風ハイエン被災地の復興状況について調査した。この段階において、各被災地は建築規制区域といった復興における基本方針が国家より示されたものの、その方針を実行するための住宅再建支援体制の構築が追いついておらず、セブ島では住宅再建支援の大部分をNGOに頼る状況になっており、バセイでも仮設住宅の割り当てを待つ状況が生じていた。加えて、住宅支援が滞る間に、海岸線沿いで生活していた被災者は、元の場所での自力再建を進めてしまい、建築規制区域の維持

が困難となるという悪循環が生じてしまっている。一方で、限られた復興資源の配分のためにDSWDによる選定が行われているということも確認できた。さらに今後は、各被災地の復興計画も施行されていく段階となる。このようなフィリピンでの復興過程について、引き続き研究を続けていく次第である。

注釈

- (1) ダンバンタヤン(Daانبantayan)およびメデリン(Medellin)周辺、人的・建物被害は両自治体の合計値で表示
- (2) バランガイ(barangay)はフィリピンにおける自治体の最小単位である
- (3) 1ペソあたり約2.29円(※2014年4月7日現在)

参考文献

- (1) USEC EDUARDO D. DEL ROSARIO : NDRRC Update - Sitrep No 108 Effects of Typhoon "Yolanda"(HAIYAN), NDRRC, 03 April 2014
- (2) 東北大学災害科学国際研究所: 災害速報2013年フィリピン台風, 台風30号, ハイエン, http://irides.tohoku.ac.jp/topics_disaster/haiyan-typhoon.html, 最終更新2014年2月7日
- (3) まにら新聞ウェブ: 台風ヨランダ(30号)「迅速な被災地復興のため閣僚級タスクフォース設置。包括的復興計画案を策定へ」2013,11.23 <http://www.manila-shimbun.com/category/nature/news210366.html> 2014年4月11日閲覧
- (4) NEDA: RECONSTRUCTION ASSISTANCE ON YOLANDA, <http://www.neda.gov.ph/?p=1921>, 2014年4月6日閲覧
- (5) USEC EDUARDO D. DEL ROSARIO : NDRRC Update - Sitrep No 73 Effects of Typhoon "Yolanda"(HAIYAN), NDRRC, 26 December 2013

謝辞

本稿は、平成25年度東北大学総長裁量経費・災害科学国際研究所所長裁量経費「フィリピンにおける台風ハイエン被害実態の調査および復興支援」(研究代表者: 東北大学災害科学国際研究所: 今村文彦)による支援をうけ実施した調査に基づく成果報告である。資料および調査に協力くださった政府関係者、被災者の方々、現地スタッフの皆様方に記して謝意を表す。



図9 バセイ町近郊の仮設住宅地



図10 仮設住宅の設備
(左:雨水を回収する貯水タンク, 左:トイレ)