

第 222 回 神戸大学都市安全研究センター RCUSS オープンゼミナール

2017 年 6 月 10 日(土) 神戸市役所 4 号館(危機管理センター)



フィリピンで 2013 年に発生した台風ヨランダ後の タクロバン市の住宅復興と NGO の役割

リズ・マリ 東北大学災害科学国際研究所助教

記録担当:神戸大学工学部北後研究室 佐野旭

本講演では、2013 年 11 月 8 日に発生したヨランダ台風において、その被害概要に始まり、被災地に対するタクロバン市や NGO の対応と現在の復興状況についてご講演いただいた。

講演中では、過去 3 年間に行った現地訪問と住民・利害関係者へのインタビュー調査について触れ、様々な組織や NGO 団体の違いによる支援過程への影響などが明らかにされた。そして最後にタクロバン市の例から NGO の求められる役割や今後の復興への展望をまとめた。

1. ヨランダ台風の被害

ヨランダ台風はフィリピンにおける過去最大級の台風であった。7,000 人が犠牲者となり、400 万人を超える人々が”displaced”（一時避難、避難する必要、家がなくなったなど）の状況となった。また 100 万戸を超える住宅が損壊した。タクロバン市でも被害は甚大で、54,000 戸の住宅が被害を受けた。特に、スラム街の発達する沿岸地域で被害が集中した。

2. タクロバン市の復興計画(図 1)

第一に、タクロバン市は海から 40m の沿岸地域において No Build Zone (建築禁止区域)を定めることで、この区域内でのこれ以上の建築行為を禁止した。すでに居住している 14,433 世帯の違法居住者への対処としては、北方に移転させる計画をしており、最終的に当該区域は No Dwelling Zone (非居住区域)とすることになっている。

北方の移転先はもともと農村地であり、台風以前から開発計画が検討されている地域だった。その経緯もあって復興住宅の建設地としてこの内陸の地域が選ばれ、2017 年 6 月現在で 15,600 戸の住宅の建設が予定されている。

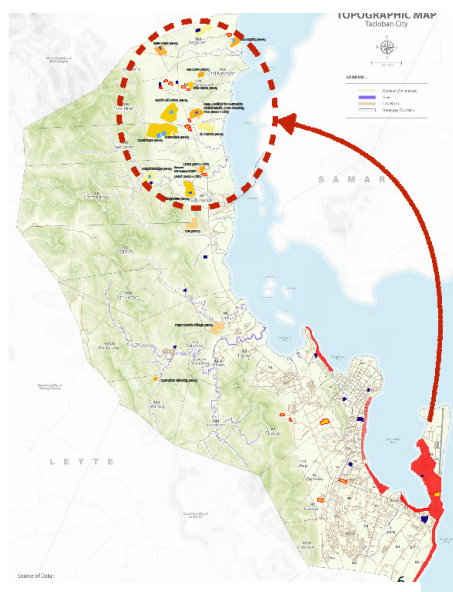


図 1 : タクロバン市復興計画全体図

3. 復興事業の進み具合

タクロバン市の住宅復興支援で注目すべき点は、日本と違って支援を行うのが行政だけではないという点である。NGO を始めとする様々な団体も、様々なかたちで被災者支援に関わっている(図2)。例えば仮設住宅の支援について、日本では行政によって建設された住宅が被災者に提供される。一方でタクロバン市では、仮設住宅の提供は NGO も行っており、それ以外にも、建設ではなく建材を提供するというかたちで、NGO が被災者支援をした例もあった。

住宅再建計画の進行状況としては、2016年10月時点で9つの地域に復興住宅地が完成しており、今後さらに6つの地域で建設を予定している。

4. 2016年10月 住民調査

居住支援について、約1,100世帯がNHA(国家住宅庁)の3つの住宅団地に、また約1,000世帯がNGOの6つの住宅団地に住んでいることがわかった。そして、この9つの復興住宅地に住んでいる93名の住民に、今の住宅へ住まうに至った経緯、移転に伴う居住環境の変化、現在の居住地に対する評価などについてインタビュー調査をした。この結果を以下に箇条書きでまとめる。

- NHAによる支援を受けている人は、基本的に国の補助金で民間企業から住宅を購入する。NGOの場合は大きく分けて2パターン存在し、タクロバン市が所有する土地を利用してNGOが建設した住宅に住まう人と、NGOが土地の選定から建設までを行った住宅に住まう人がいた。
- 住宅構造については、鉄筋コンクリート造の長屋がメインで、戸建て住宅においては竹とコンクリートで構成されたものや土のブロックなどを使用したものがみられた。
- 被災地から仮設住宅へ移転する際に、被災前のコミュニティと離別してしまった被災者に考慮して、仮設住宅から恒久住宅に移る際は、仮設住宅で形成されたコミュニティ単位をなるべく同じ場所へ移動させるような配慮がみられた。
- 生活面について、「災害以前より収入が減った」、「生活費が被災前よりかかる」、「都市中央部や海から遠い」など、内陸の農村地という点での不便さに関する声が多かった。
- 現在の住宅への評価は、安全面や生活環境面から良いという評価が半数を占めていたが、国の支援による住宅については構造上の不安感などの逆の意見が目立った。

3. Transfer to north: complicated/controversial

Issues: livelihood, distance, water, delays

Some NGOs oppose, propose alternatives—not yet complete

Housing providers	temp.	perm.
gov't		
gov't/NGO		
independent NGO		
Self (include support)		

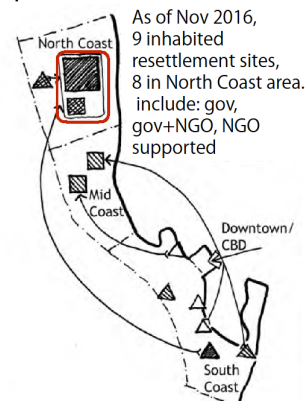


図2：復興主体の種類

- 支援住宅に住まう人々の中には、独自に居住環境を作り上げる工夫をする人がいた。例えば、一階建てに 2 階を作ったり、間仕切り壁で個室空間を作ったりしている例が確認できた。また、支援する側もこの行為を期待して、基本一階建てで提供する住宅の軒高を高くするなどの配慮をしていた。

5. 住宅復興における NGO の役割

NGO には重要な役割が 2 つある。ひとつは被災者の選択肢を増やすこと。NGO は行政とは別の切り口から支援を行うことができるため、被災者はいずれの支援を受けるかを選択することができる。そしてもうひとつは、行政だけではカバーできない被災者に手を差し伸ばすことである。タクロバン市の例がこれにあたる。

NGO の復興支援への介入は主に住宅の建設というかたちが多いが、まちづくりのアドバイザーとしての活動もみられる。また、行政やその他の支援団体との連携支援をする例もみられた。

6. 今後の展開

今の問題点としては、タクロバン市の住宅復興が住民主体のものではないことや、住宅について住民の欲求がどこにあるのかが不鮮明であることがあげられる。もっと住民参加型の復興計画を行う必要があり、住民が思うままの住宅を形成できる環境を整えることが重要である。また、計画進行の遅延を避け、復興住宅へ居住予定の住民の気が変わらないうちに早く計画を進めていく必要もある。

Q&A

Q. 被災地は沿岸部で漁業関係者がいたと思われるが、収入など彼らの仕事の面について被災後どうなっただろうか。

A. 収入は減った。移転先が海から遠いため魚が獲れないというのが一番の問題となっている。新しい仕事をするという選択肢もあり、研修というシステムがあるが、それを終えてから実際にその仕事ができるとは限らず難しい。

Q. 上記と関連して、住民調査で通勤の不便さなどが指摘されているが、これについては発展途上国での災害移転団地における一般の問題と言え、仕事の面から最悪その地は放棄されることもあるが、そのあたりの現状はどうなっているのか。また、当初将来的に開発する地域であったということは、その地において新たな仕事を創出していか、そのような計画はなかったのかお聞きしたい。

A. 今のところは住宅団地しか作られていない。タクロバン市としては新しい町をつくるとして計画を進めているところで、大きい病院や小中大学校、市場などの建設を予定している。しかし、復興支援としては住宅がメインで優先的になるので他の施設は建設が進ん

でない。

Q. NGO の住宅支援について、地元大学に相談するなどそのような動きはないのか。

A. 地元大学には建築とか都市計画の専門家がおらず、彼らとの議論はなかった。外部の専門家との議論があったと思う。

Q. 復興の担い手について、住宅復興で国連など他国からの支援はどうなっていたのか。

A. 国連では、人員をタクロバン市の住宅庁に派遣して共同で復興計画を作成した。IOM(国際移住機関)、UNDP(国連開発計画)、赤十字などの支援もあった。