

フィリピンの台風被災をめぐる表象と都市貧困層被災者の生活再建  
—オンドイ台風の事例—

渡邊暁子\*・中須 正\*\*・井口 隆\*\*\*

**Representations over a Tropical Storm Disaster and  
the Restoration of Everyday Lives for Urban Poor Victims in the Philippines**  
— The Case of Typhoon Ondoy —

Akiko WATANABE\*, Tadashi NAKASU\*\*, and Takashi INOKUCHI\*\*\*

*\*Toyo University, Japan*

*akiko\_w@toyo.jp*

*\*\*International Centre for Water Hazard and Risk Management under the auspices of the UNESCO,*

*Public Works Research Institute, Japan*

*t-naka55@pwri.go.jp*

*\*\*\*Disaster Information Laboratory,*

*National Research Institute for Earth Science and Disaster Prevention, Japan*

*inokuchi@bosai.go.jp*

**Abstract**

In this paper, the urban poor victims of a natural disaster caused in the Philippines by Typhoon Ondoy in September of 2009 are examined. Focus is put on the steps taken before the disaster and restoration period of the marginalized people of Metro Manila as well as the way these people conduct their everyday lives. Whenever a natural disaster occurs in the Philippines, there is the belief that natural disasters are the act of God and that both the rich and poor suffer damage equally. However, this conceals the awkward truth of the social structure in the country; the poor are more vulnerable, less privileged, and have little access to resources, as proven by the Ondoy disaster. In this paper, the author describes how these marginalized people dealt with the typhoon and what practices were seen during the restoration phase.

**Key words** : Philippines, Ondoy, Urban poor, Everyday lives, Community, Resettlement

**1. はじめに**

2009年9月末から10月初旬にかけてフィリピンを通過した2つの熱帯性低気圧のオンドイとペペンは、50年に一度といわれるほどの未曾有の災害を同国にもたらした。両台風で失われた命は850人、被害者は700万人を超え、被害総額は83億ペソ（2009年当時、1ペソ＝2円）に達すると目された [Jinenez-David, 2009a] 注1。オンドイ台風だけを概観しても、マニラ首都圏とその周辺地域において

奪われた命は300を超え、310万人が甚大な影響を受けた。都市部で最も多く被害を被ったのは、首都圏人口の実に半分を占める貧困層だったが、その一方でミドルクラスも多く被災者となった。この点でオンドイ台風は他とは異なるといわれている。だが本当にそうなのだろうか。そもそも今回、人びとの間ではどのような災害観が形成されたのか。また大多数の被災者をだした貧困層はこうした状況に直面してどのように対応したのか。

以上の疑問をもとに、本報告では、メディアによってオンドイ台風の来襲とその被害がどのように報じられたのかを踏まえたうえで、災害前の段階と復興の局面にお

注1：なお、間接的な被害を加えれば147億ペソと計算された [Jinenez-David, 2009a]

\* 東洋大学

\*\* 独立行政法人 土木研究所 水災害・リスクマネジメント国際センター（元 防災科学技術研究所 契約研究員）

\*\*\* 独立行政法人 防災科学技術研究所 防災システム研究センター

いて都市貧困層が経験した、あるいは直面しうる状況を、彼らの生活実践の両面から考察していく。使用するのはオンドイ台風が通過した2009年9月末から11月末までに発表された新聞やインターネット記事などの二次資料であるが、主としてフィリピンの英字新聞『フィリピン・デイリー・インクワイヤー (Philippine Daily Inquirer)』(以後、PDIと省略)に注目する。PDIはフィリピンの英字新聞のなかで最多購読者数を誇り、かつ最も政治的な力をもつ新聞とされている。またフィリピンの2大テレビネットワークのひとつとニュースを提携している。このため、PDIに書かれた記事を追うことによって、政権や世間一般の動向が分析できると考えられる。こうした記事に加え、筆者の1996年から2010年までの断続的なマニラ首都圏内外における調査経験も参照する。

## 2. 「偉大なる同等化の装置」?

災害初期の数日間、PDIはオンドイ台風を「偉大なる同等化の装置」と例えた。「オンドイは富裕層にも貧困層にも分け隔てなく来襲した」という見出しの記事では、通常は浸水とは関係ないマリキナ市のミドルクラスの住宅分譲地区にも2階まで浸水して驚いたという人の語りが記載された[Lopez, 2009]。「富める者も貧しい者も同じ」という見出しの記事では、旋回するヘリコプターに助けを求めても救助されなかったと語るミドルクラスの体験が描かれた[Andrate et al., 2009]。ここでは生存者が洪水について「まるでノアの箱舟の話のようだった」と話していたことも記している。災害から1週間後の記事では「洪水は富裕層にも貧困層にも分け隔てなく訪れた」という見出しが打たれ、ゲーティッド・コミュニティに住む富裕層も掘立小屋に住むスクワッター(不法占拠居住者)も同じ苦難を味わったと述べられている[Cruz, 2009]。

これに対し、独立インターネット・メディアの『ブラトラット(Bulatlat)』の記者ポーリンガーは、次のように批判している。

(PDIは) フィリピンの階層構造がこの災害においてなんら関係がなく、国民全員が自然の脅威、神の意志、宿命の前に等しく晒されたという見方を強めようとした。[Boehringer, 2009]

事実、マニラ首都圏のおよそ3分の1が浸水の被害を受けた。高級住宅街のマガリヤネス・ビレッジでさえ浸水により救助を求めた者がおり、さらに中産階級用分譲地のプロビデント・ビレッジでは、50名以上の死者を出すにいたった[Yap et al., 2009]<sup>注2</sup>。しかしながら、大多数

注2: プロビデント・ビレッジはパング川の湾曲部の内側に位置する。同地区における災害は、地形的危険性を無視した住宅開発業者と、高い税収入を目論んで住民の安全を顧みなかった市当局に責任があるとする意見が多い。フィリピンでは、住宅地の方が遊休地よりも土地税は高くなる。詳しくは、Marcy Racelis, “Ondoy’s message,” *Philippine Daily Inquirer*, Oct. 20, 2009 を参照。

の被害者は、用水路や川岸、湖岸に掘立小屋をつくりそこに住んでいた都市貧困層だった。6時間のうちにひと月分に相当する雨を降らしたオンドイの来襲により、こうした水辺の地域では急速に水位が上昇し、瞬く間に家々が消失した。家財道具や家族の成員も激流に飲み込まれ、あるいは流れ込んだ水によって家の中に閉じ込められたのである[Yap, 2009]。

喪失したものの重みは富裕層と貧困層とは異なると推測される。中間層以上の家財は保険で補償されるものが多いが、下層の人びとの物質的喪失は死活問題である。都市インフォーマル部門で働く人びとは、生計を立てるための用具をすべて自分で用立てる。なかには、雇用主から借りた作業道具を弁償しなければならない者もいる。『ブラトラット』のエリャオの記事では、1か月の収入が7千ペソにもかかわらず、10万ペソもする作業道具の弁償を迫られる被災者もいたのである[Ellao, 2009a]。

両者の被害状況の違いには、貧困層の方がより脆弱であり、不利な条件におかれ、リソースに対してアクセスをあまりもっていないことが挙げられよう。避難する段階において、空き家に略奪者が侵入することを恐れて家を離れなかった者がいた。自身が不法占拠であるために当局とにらみ合いを続けており、家を去ることは住居を奪われることに等しいと考える者もいた[Yap, 2009]。どの時点でどこに行くべきかなどの避難勧告を耳にしなかったり、予防策を知らなかったりした住民がいた[Salamat, 2009]。とりわけ新規に地方から移入した者は、母語が異なるためのマニラの共通言語であるタガログ語を理解できなかった<sup>注3</sup>。多くの家は浸水に耐えるだけの建築材で作られていなかった。逃げ遅れたとき、電話やSMS、インターネットなどの助けを呼ぶ手段をもたなかった[Presse, 2009]。彼らは、警察や軍など当局が救助の手を差し伸べるほど影響力を持つような存在ではなかった<sup>注4</sup>。

その代わりとして被災者が助けを求めたのは、PDIの記者ヒネメス＝デビッドによると、政府や海外からの援助といった「フォーマルな取り決め」とは対照的な「インフォーマルな取り決め」であった[Jimenez-David, 2009a]。これは、広い意味での家族や友人、社会ネットワークであり、困難な状況に限らず、貧困層が日々生きる上で不

注3: たとえば、南部フィリピンのミンダナオからマニラにやってきたムスリムには、タガログ語を解さない人も少なくない。多くは紛争によって教育を受ける機会があまりなかったものの、生活のために海外に就労するためにマニラにやってきている。ムスリムに関しては、言語の問題だけでなく、食文化の違いによって避難所では食べられない救援物資も多かったと推測される。

注4: 高級住宅地のマガリヤネス・ビレッジにおいて、洪水の発生した当日の午後には、軍がスピードボートを使い逃げ遅れた住民を救出しているが、概して他の地域では当局の対応が非常に遅かったという報告があげられている。Alison Lopez, “No rich, no poor for Ondoy’s onslaught,” *Philippine Daily Inquirer*, Sep. 27, 2009 等を参照。

可欠なものである。もっとも、強い社会ネットワークは、貧困層だけでなく他の階層にもみられる。今回の災害において個人や団体が自発的に避難所やその他の場所にて物資を提供したり、自宅を避難所として開放したりした [Andrate *et al.*, 2009, Cabal *et al.*, 2009, Kwok 2009]。その規模の大きさや自己犠牲の精神がメディアの目にとまり称賛される一方で、それゆえにフィリピンはいつまでも同じことを繰り返すのだと記されている [Quiros, 2009]。

2003年出版の『災害の文化 (Cultures of Disaster)』において、著者のバンコフは、何世紀にもわたる災害の経験がフィリピン人の行動様式を規定し、それらの経験が助け合いやボランティアの精神をあらわすバヤニハン bayanihan (bayani とは「英雄」の意) の意識を醸成したと論じている [Bankoff, 2003] 注5。また2009年7月の地方都市バギオでおこなわれた講演会においてバンコフは、「(こうした災害経験をもつ) フィリピンが、世界の災害リスク管理のモデルになりうる際に、バヤニハン (の概念や実践) を理解することが重要である」と述べている [Cabreza, 2009]。

被災から1週間後、最も多くの被害者を出しながらも、今回の大災害の責任は、掘立小屋の建設やごみの投棄によって水路をふさいだとされるインフォーマル居住者であると指摘された [Tandoc, 2009] 注6。このため、水路居住者を含め、危険区域に住む貧困層の107,139世帯を移転させる政策がとられることになった [Burgonio *et al.*, 2009]。貧困層は都市空間において有害のものとしてされたのである。これに対し、フィリピン大学の社会学者であるダビッドは、マニラのような「高度に不平等な社会」において機能的な役割をしているにもかかわらず、貧困層を排除する当局の姿勢を批判した。

これら(貧困層)のコミュニティは、家事手伝い、運転手、庭師、雑用係、護衛などの安価な供給源となっている。政治家は、票がほしくて彼らを甘やかす大目に見ている。貧困層自身も自分たちがいかに危険な環境にいるかを直視せず、仮に直視したとしても、そうした場所に住んでいることによる利益に焦点を当てるばかりで危険性を等閑視している。これに限らず、どの社会にも特有の生活様式があり、そこでは危険が常態化され、リスクが多かれ少なかれ計算可能である。 [David, 2009]

この主張のように、「危険区域」でありながらも収入源に近い場所に居住することは、社会の「他者」にとって最も重要な生存戦略となっている。もちろん、彼らは危険

注5：国家英雄として、フィリピン独立革命で銃殺されたホセ・リサル Jose Rizal がいる。また、近年では、政府は、家族のために自己を犠牲にして海外就労する人びとを「新しい英雄 (bagong bayani)」と称している。

注6：タンドックによると、今回の災害の原因として、無分別な高級分譲住宅地開発と、河川や湖岸などの不法占拠居住者地区に非があるとされたが、移転の対象とされたのは、不法占拠居住者に限られた [Tandoc, 2009]。

区域に自ら望んで住むのではなく、彼らの収入や生活レベルに応じた場所が都市内部のどの地域にもないために、こうした周縁の区域が彼らにとって唯一生き延びる空間を提供しているのである。

### 3. 再定住と復興

しかしながら、世間は彼らが前住地に戻ることを了解しなかった。災害から2週間後、避難所や救済センターに集まった人びとをどうするのかという記事が増えた。当局は各地方自治体の協力を受けて、バリック・プロビンシア balik probinsiya という帰村プログラムや、バリック・バハイ balik bahay という帰家計画のほかに、ラグナ州やリサール州といった首都圏近辺の再定住地にインフォーマル居住者を移転する方策を講じた [Labro, 2009, Ellao, 2009b, Cinco, 2009]。パシグ市のバリック・バハイでは、一家族当たり1,000～2,000ペソ、バリック・プロビンシアでは旅費(実費)が与えられることになった [Ellao, 2009b]。

これらの計画はフィリピン政府にとって新しいものではない。早くも1950年代において、マニラは戦後の復興とともに急速な都市化を経験し、過剰人口の流入により都市の各地にスラムが形成された。これに対応するため、政府は移住者に帰郷を促すバリック・プロビンシア計画を実施したが、帰村者数以上に向都移動者数が上回った。1960年代になると、マニラの河川堤防やごみ捨て場などの危険区域と公・私有地に不法に居住する人びとが急増したため、首都郊外に再定住地を設立し、ここに人びとを移転させた。ところが、移転者のおよそ3分の1が前住地に戻り、被災するリスクの高い土地で再び生活を営むようになった [Starke, 1996]。

再定住地に残った人びともまた、問題を抱えていた。1996年から98年にかけて筆者はブラカン州の再定住地で短期調査を行ったが、家族のなかで父親だけがマニラに出稼ぎに行っていたため、一家離散や重婚、社会的逸脱行為といった深刻な問題を生み出していた。こうした問題の背景には、再定住地におけるインフラの整備不足があった。就業機会の欠乏はもとより、食料や水不足、上下水道、公共医療サービス、学校、外灯の欠如、不衛生な環境、高価で不便な交通機関など、あらゆる社会的物質的生活基盤の不備があげられた。加えて、スラムや不法占拠居住地域において、コミュニティと呼べるような一定のまとまりが成立していたにもかかわらず、前住地の住民関係を等閑視して機械的に移転先の土地を割り当てるなどの施策がなされ、都市貧困層に対する行政の姿勢が非難された。こうした教訓もあって、以後この問題を解決する手段として、その場所での生活環境を向上させることが主流となり、NGOと協調したコミュニティ抵当プログラムをはじめとする土地獲得事業が実行されてきたのである。

今回の台風被害における都市貧困層の復興は、都市内部ではなく郊外への移転が主体となった。2009年10月中旬の時点で再定住地に移動したのは、対象となった50万世

帯のうち300世帯にすぎない [Bordadora and Papa, 2009]. エリヤオの記事でマリキナ市の都市貧困層グループの広報担当者は、オンドイ台風の被災者で危険区域に暮らす者を郊外へ移転することについて形の上では問題はないとしながらも、社会サービスや就業機会の何もないところに移転させられるのであれば、その移転事業は間違っていると語っている。移転について諸手を挙げて賛成するかといえば、そうではなく、生活環境が整っていることを条件としている。こうした発言からもうかがえるように、郊外移転プロジェクトの問題点は始まった当初からあまり改善されていないのである。

仮に、郊外への移転が不可避であるならば、再定住地の生活再建に重要な役割を担うのは女性であろう。先述のヒネメス＝デビッドは、町内会やコミュニティを組織し、長期的に継続させるのは女性であるとする。

男性は、生存のための緊急課題として（被災後）まもなく生計手段に労力を捧げなければならない。一方で、女性は未来を見据え、現在の行動が自身の子供や子孫に影響を与えることを知っている [Jinemez-David, 2009b].

とりわけ再定住地の社会においては、男性が都市部に戻る傾向があるために、女性の存在感が強められる。筆者が上記の再定住地で調査を実施したとき、バラングイ barangay の（フィリピン最小行政単位<sup>注7</sup>）の議員、会計係、監査係、医療保健係といった役職のほとんどを30代から70代にわたる女性が占めていた。バラングイ内部の町内会も、ほぼ女性だけで構成されていた。彼女たちによると、夫は死去したか、あるいはマニラで働いており週末だけこちらに帰ってくるということだった。この再定住地は、マニラまでバスで2時間半の距離のところにあった。これらの女性たちは、近隣の住民を動員して生活支援プロジェクトを実施したり、クリスマスやスポーツのイベントを開催したり、宗教活動に招待したりすることで、子供や若者を巻き込み、コミュニティの強化をはかっていたのである。火山の噴火や台風による浸水・地滑りなどの自然災害の復興に関して記述したゲラードは、ある土地から住民を移転させたとしても、移動先に経済的な生活を保障するもの以前に、前住地よりも愛着心をもたらすような社会生活がなければ、人びとは戻ることを選択すると述べる [Gaillard, 2008]. 再定住地での女性の活動は、まさに愛着心をもたらす、コミュニティをつくっていく重要なアクターであろう。

注7：フィリピンの行政区画は、現在、1の首都圏、3の自治区、14の広域行政「地方」から成る。行政区画の下には、州、高度都市化市と独立市がある。州の下には、市と町がある。市や町は、最小行政単位のバラングイが集まって構成される。一部のバラングイには、下位単位としていくつかの区から成り立っているところもあり、それらは日本の町内会のような役目を果たしている。

#### 4. 結びに代えて

本報告では、新聞・雑誌記事を分析することによってオンドイ台風の災害とその捉え方を追った。初期は台風が富裕層にも貧困層にも同じ災害をもたらしたと表現され、神が人びとに等しく災害を与えたという見方が展開されたが、実際には両者の被災状況には大きな違いがあることが明らかとなった。また、貧困層の生活実践が危険区域をベースに行われており、かれらの労働力を必要とする富裕者、ひいては施政者がそれを容認するという社会構造が描き出された。被災した者たちの生活再建についても、富裕層やミドルクラスとは異なり、危険区域に居住していた貧困層は郊外への移転を余儀なくされるなど、不安定なままである。

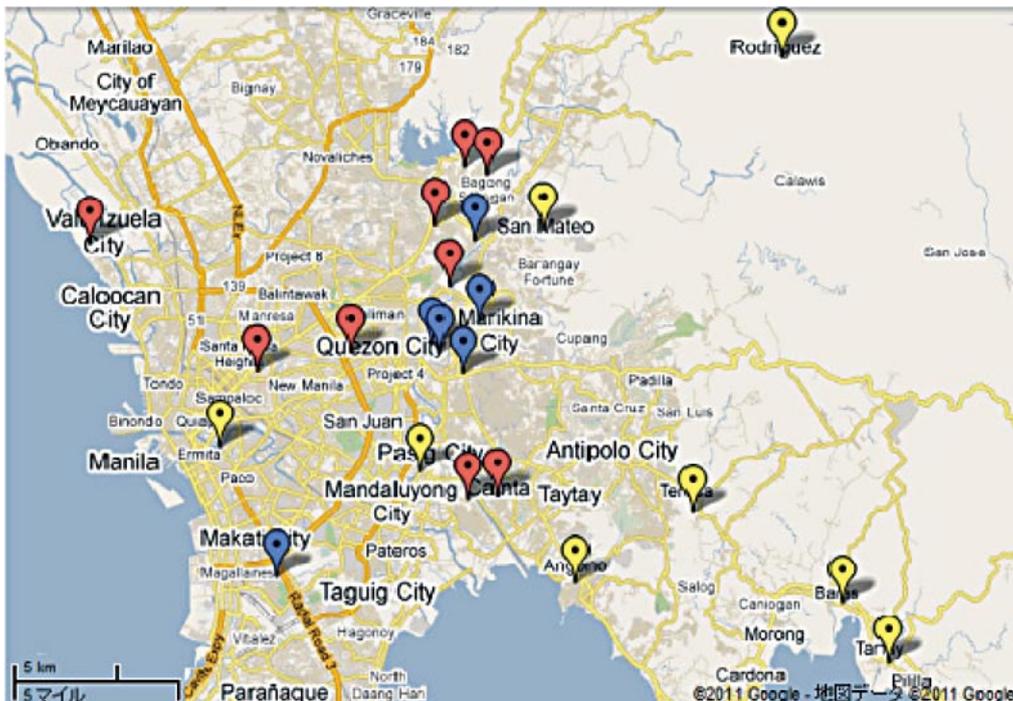
再定住／移転という施策は、これまでフィリピンのスラム・スクワッター対策の主流を占めており、一定の成果をあげてきた。そうした場所では男性が不在のなか、女性が中心となってコミュニティが再建されてきた。しかしながら、家族がまとまって暮らすことがよしとされており、男性が都市に戻って働くような生活をしなくともよいような再定住地が求められている。移転者の望む条件を探すのは容易ではなく、そのために避難者の全てが再定住先に移動するには何年もの時間がかかるであろう [Dizon, 2009]. 一方で、受け入れ側も、都市貧困層が流入することによって犯罪が増えることを危惧するなど、問題は山積している [Cinco, 2009]. 加えて、これまでの歴史をみてもフィリピン政府が他に生じた問題や急を要する課題に追われることによって再定住政策の優先順位が下がり、貧困層が再び川岸や湖岸に居を構えることは想像に難くない。

より脆弱な人びとの福祉の強化が社会の課題であるならば、持続的な発展を促進させるために大衆の声をすくい上げるのが望ましい。マニラ首都圏の全人口の半数が貧困ラインの下で生活しており、被災した貧困層がどのような生、社会、他者との関係を再／構築したいと考えているのかを知る必要があるだろう。

#### 参考文献

- 1) Andrade, Jeannette *et al.* (2009) : Survivors seethes with anger. *Philippine Daily Inquirer*, Sep. 28.
- 2) Bankoff, Greg. (2003) : *Cultures of Disaster: Society and natural hazard in the Philippines*. Routledge Curzon, Taylor & Francis Group: London and New York.
- 3) Boehringer, Gill H. (2009) : Class and Ondoy: The *Philippine Daily Inquirer's* ideological distortions. *Bulatlat*, Oct. 23.
- 4) Bordadora, Norman and Alcuin Papa. (2009) : Metro squatter relocation to cost P32B. *Philippine Daily Inquirer*, Oct. 19.
- 5) Burgonio *et al.* (2009) : Arroyo: 3 to-do things now: Gargbage, etc.. *Philippine Daily Inquirer*, Oct. 9.
- 6) Cabal, Stef *et al.* (2009) : What is your 'Ondoy' story?. *Philippine Daily Inquirer*, Oct. 3.

- 7) Cabreza, Vincent. (2009) : Calamities shape ‘bayanihan’ culture. Philippine Daily Inquirer, Oct. 6.
  - 8) Cinco, Maricar. (2009) : Marikina flood victims moved to Laguna. Philippine Daily Inquirer, Oct. 12.
  - 9) Cruz, Neal. (2009) : ‘Ondoy’ was great equalizer. Philippine Daily Inquirer, Sep. 30.
  - 10) David, Randy. (2009) : Blind-sided by disasters. Philippine Daily Inquirer, Oct. 10.
  - 11) Dizon, Nikko. (2009) : ‘Ondoy’ victims’ relocation to take a year-DSWD chief. Philippine Daily Inquirer, Oct. 10.
  - 12) Ellao, Janess Ann J. (2009) : Tales of woe from those who had it worse. Bulatlat, Oct. 2.
  - 13) Ellao, Janess Ann J. (2009b) : Ondoy survivors at ultra victimized twice over. Bulatlat, Nov. 1.
  - 14) Gaillard, Jean-Christophe. (2008) : Alternative paradigms of volcanic risk perception: The case of Mt. Pinatubo in the Philippines. Journal of Volcanology and Geothermal Research, 172 (3-4) : 315-328.
  - 15) Jimenez-David, Rina. (2009a) : ‘Ondoy’ : Counting costs and blessings. Philippine Daily Inquirer, Oct. 9
  - 16) Jimenez-David, Rina. (2009b) : Listen to the voices of women. Philippine Daily Inquirer, Oct. 10.
  - 17) Kwok, Abigail (2009) : 5 years for Marikina village to recover. Philippine Daily Inquirer, Sep. 30.
  - 18) Labro, Vicente. (2009) : Eastern Samar to launch back-to-province program. Philippine Daily Inquirer, Oct. 12.
  - 19) Lopez, Allison. (2009) : No rich, no poor for Ondoy’s onslaught. Philippine Daily Inquirer, Sep. 27.
  - 20) Presse, Agence France. (2009) : Woman finds mom 3 days after flood. Philippine Daily Inquirer, Oct. 5.
  - 21) Racelis, Mary. (2009) : ‘Ondoy’s’ message. Philippine Daily Inquirer, Oct. 10.
  - 22) Quiros, Conrado de. (2009) : Astonishing. Philippine Daily Inquirer, Oct. 6.
  - 23) Salamat, Marya. (2009) : In Marikina, Ondoy Shatters a Myth. Bulatlat, Oct. 2.
  - 24) Starke, Kevin. (1996) : Leaving the Slums: The Challenge of Relocating the Urban Poor. Pulso Monograph No. 16. Institute on Church and Social Issues. Manila: Philippines.
  - 25) Tandoc, Edson C. Jr., (2009) : Geologist blames floods on squatters, subdivisions. Philippine Daily Inquirer, Oct. 3.
  - 26) Yap, DJ (2009) : Dad’s lament: ‘I wish I had died with them’. Philippine Daily Inquirer, Oct. 1.
  - 27) Yap, DJ *et al.* (2009) : ‘Why didn’t she listen?’ Death toll hits 246. Philippine Daily Inquirer, Sep. 30.
- (原稿受理：2010年11月25日)



図：記事で描かれた災害地点  
 Map : Locations of Disaster-affected Areas Sited in Articles.

注：赤のピンは貧困地区、青のピンは富裕層またはミドルクラス、黄のピンは不明な地域である。  
 出所：Google Map をもとに筆者作成

## 要 旨

本報告では、フィリピンのマニラを対象にし、2009年9月に同国を襲ったオンドイ台風がいかにしてメディアに報じられたのかを追い、それにより、災害前の段階と復興の局面において都市貧困層が経験した、あるいは直面している状況を、彼らの生活実践から考察していく。フィリピンでは自然災害が発生すると、それは神の仕業とされるのが常であり、富裕層も貧困層も等しく被害をこうむるというイデオロギーがマスメディアなどによってつくられてきた。しかしながら、実際にはいびつな社会構造を隠ぺいするものであり、貧困層の方がより脆弱であり、不利な条件におかれ、リソースに対してアクセスをあまりもっていない。そのことは、今回の被災の状況をみても明らかである。本報告では、そうした環境にある人々が災害に対してどのように対処したのか、また復興においていかなる実践がされうるかを概観する。

**キーワード：**フィリピン、オンドイ台風、都市貧困層、生活実践、コミュニティ、再定住