

アジア太平洋研究所資料

16—10

**「日本、フィリピン、タイにおける災害復興のあり方」**

**研究会報告書**

**(2015年度)**

**2016年7月**

**一般財団法人 アジア太平洋研究所**

## 目次

〈アブストラクト〉 .....	3
〈キーワード〉 .....	3
〈研究体制〉 .....	4
〈概要〉 .....	5
第1章 アジア地域における大災害の復興過程の比較分析にあたって .....	7
第2章 2013年フィリピン台風「ハイアン」の復興における諸相.....	8
1. 災害時の国際人道支援と地域復興への接合.....	8
2. 台風ハイアンの概要と政府、国際社会の対応.....	9
3. 東サマール地域・レイテ島における緊急支援と復興についての現地調査 .	15
4. 台風「ハイアン」の経済的インパクトー経済統計で見る東ヴィサヤ地域 .	43
5. 台風「ハイアン」後の経済的復興に関する小括 .....	53
第3章 2011年タイ大洪水からの復興における課題 .....	55
1. 大洪水による被害と災害政策との関連性 .....	55
2. 洪水後のタイ経済の動向 .....	57
3. タイ洪水の復興における課題.....	58
第4章 2011年東日本大震災の復興における課題 .....	60
1. 東日本大震災後の被災地の復興状況.....	60
2. 被災三県のカウンターファクチュアル分析 .....	65
3. 東日本大震災からの復興における諸課題 .....	67
第5章 三つの大災害の復興過程の比較とその含意 .....	69
〈参考文献〉 .....	72
〈研究会記録〉 .....	75

## 〈アブストラクト〉

近年、国内外で大規模自然災害の発生が多発する状況が続いており、災害研究への関心や災害政策の重要性が国内外で高まってきている。2014年以降でも、御嶽山噴火災害、ネパール地震、熊本地震やエクアドル地震といった自然災害が発生している。

これまで災害研究においては、防災・減災政策や緊急対応、国際人道支援について多くの研究蓄積が見られ、災害政策においてもこれら領域が重視されてきた。一方で、大災害からの復興については、阪神・淡路大震災等においてその重要性が示されているものの、研究の蓄積は少ない。

被災地の再生や被災者の生活再建は重要な課題であるが、被災前の社会への回帰を目指す「復旧」は必ずしもそれを実現し得ない。その大災害が頻発する今こそ、災害に強いレジリエントな社会の構築に向けて、将来の災害発生に備えるためにも、復興政策のあり方について研究することが求められている。その上で、東日本大震災、タイ洪水、フィリピン台風「ハイアン」という、各国に歴史的な被害をもたらした大災害の復興過程の比較分析は、政策的含意を得る上で有用であると考えられる。

2016年7月

アジア太平洋研究所 研究員

林 万平

## 〈キーワード〉

自然災害、経済復興、緊急人道支援、東日本大震災、タイ洪水、Haiyan、社会的脆弱性

## 〈研究体制〉

リサーチリーダー 林 万平 アジア太平洋研究所研究員

リサーチアソシエイト Jose O. Tiusonco II APIR インターン/神戸大学博士課程院生

リサーチアソシエイト Mizan B. F. Bisri APIR インターン/神戸大学博士課程院生

## 〈アジア太平洋研究所〉

研 究 統 括 林 敏彦 アジア太平洋研究所研究統括

研 究 員 林 万平

事 務 局 島 章弘 シニアプロデューサー

## 〈概要〉

本報告書では、2011年に発生した東日本大震災、タイ大洪水、2013年に発生したフィリピン台風「ハイアン」という、三つの歴史的な大災害に関して、その復興過程や復興政策のあり方について比較分析を行う。災害研究に関しては、多くの研究が被害軽減のための事前対策や発災後の緊急対応に焦点を当てているが、大災害が発生した際には、人々の暮らしや地域社会の復興に多くの人的・経済的・政策的資源が要されることから、復興政策も重要な研究領域と考えられる。さらに、ここでは被災地域の経済的復興を主要な分析対象とする。被災者個人の生活再建が重要な政策課題であることは言うまでもないが、被災者が住まう地域社会の復興が進まなければそれも持続可能なものとならないからである。

三つの大災害の復興過程においてわかったことは、ケース毎に被災地域の発展段階、社会的状況、行政府の構造、災害自体の性質が異なるため、その被害状況や支援のあり方が異なるものの、復興においてはいずれも地域社会が被災前から抱えていた社会的脆弱性が問題となっていることである。

第2章では、フィリピン台風「ハイアン」の復興について、現地調査の結果や地域経済統計を用いつつ分析した。この台風では、国内でも最も貧しい地域が大きな被害を受けたため、自助による緊急対応は難しい状況であった。そのため、国内外から様々な人道支援が寄せられたものの、支援期間は短期的なものであった。さらに、支援が殺到したことにより地域経済の活性化やインフレが見られる一方で、脆弱な産業構造の転換を促すような政策対応は進んでおらず、復興需要の収束と共に被災地経済は停滞に陥る可能性がある。地域の実情にあった経済開発計画を立案・推進するためにも、政府の効率性を改善し、地方分権を推進することが必要である。

第3章では、タイ大洪水における防災対応やその後の復興過程について分析した。タイ洪水では、その防災政策や緊急対応において、都市と農村の経済格差を背景に様々な問題が生じた。そして、復興過程においても、その対立を背景にした政治的混乱が発生し、政権与党の交代に伴う経済政策の変更が行われたため、経済成長は今なお停滞している。今後は、格差解消を目指すような包摂的成長を基礎とする経済開発を推進し、災害に対するレジリエンスを獲得していく方策が必要となる。

第4章では、東日本大震災からの復興状況について、地域経済統計や復興政策の推進体制に焦点をあてて分析した。被災前から東北地域の自治体の財政基盤が脆弱であったこともあり、復興政策は政府主導で推進される体制が成立する運びとなった。しかし、復興事業の基本的な軸は公共事業や建設事業を中心としたものであり、被災前

から縮小傾向にあった地域経済の産業構造を転換するような発想に乏しい。復興需要が剥落すれば、阪神・淡路大震災の例に見られるように、地域経済は停滞に陥る可能性がある。

第5章では、これらの分析結果を比較しつつ、政策的含意について検討した。大災害からの経済的復興を目指す上では、被災前の状況への復旧を目指すことなく、社会的脆弱性を減じつつ持続可能な経済開発が可能になるような復興政策を推進していく必要があることが分かった。

2016年7月

一般財団法人 アジア太平洋研究所

「アジアの自然災害リスクへの対処」研究会

リサーチリーダー 林 万平

(アジア太平洋研究所研究員)

## 第1章 アジア地域における大災害の復興過程の比較分析にあたって

東日本大震災の発生以降、アジア地域を中心に大規模な自然災害が頻発しており大きな被害をもたらしている。例えば、2011年にはタイ大洪水、2013年にはフィリピン台風「ハイアン」が発生しており、各国に歴史的な被害をもたらした。このような状況を受けて、世界的に災害政策への関心が高まってきている。

そこで本報告書では上記の三つの大災害に関して、その復興過程や復興政策のあり方について比較分析を行う。第2章ではフィリピン台風「ハイアン」、第3章では2011年のタイ洪水、第4章では東日本大震災を取り扱う。なお、本研究所では過去に東日本大震災、タイ洪水の分析を行ってきた（研究調査報告書「アジアの自然災害リスク」、「アジアの自然災害リスクへの対処」、「日本企業立地先としての東アジア」を参照）。そこで、本年度はフィリピン台風「ハイアン」のケースについてフィールド調査を行い、その調査分析結果とこれまでの研究成果を元に、各災害の比較研究を行う。

災害研究に関して言えば、多くの研究が被害軽減のための事前対策や発災後の緊急対応に焦点を当ててきた。本報告書の執筆にあたっては、これら研究領域の政策的重要性は認めつつも、もし大災害が発生したならば人々の暮らしや地域社会の復興に多くの人的・経済的・政策的資源が要されることから、発災後の復興政策も重要な研究領域と考える。つまり、本報告書の基本的な関心は、大災害の発生後から始まる被災地社会の長期的な復興過程にあり、特に経済的復興を中心に取り上げることとする。

災害復興の文脈において被災者個人の生活再建が重要な政策課題であることは言うまでもない。ただ、大災害は地域に面的な被害をもたらすため、被災地の地理的環境の上に成り立っていた人々の生活、コミュニティの繋がり、文化、経済活動、物的資本の蓄積、行政機構や制度等、幅広い社会・経済的要因が影響を受けることになる。従って、被災者個人の人々の生活再建を進めるにしても、被災者が住まう地域社会の復興が進まなければ、それは持続可能なものとならない。これは例えるならば、被災前から経営に問題を抱えていた宿泊業を営む企業が、自然災害により大きな被害を受けた後、奮起して事業再開には漕ぎつけたものの、滞在客の減少により、結局、廃業に追い込まれるようなものである。企業自身の経営をどう立て直すかということは重要だが、立地する地域の社会・経済的復興はそれを支える上で欠かせない要素となる。

大災害は各被災地域の社会・経済的構造が被災前から抱えていた脆弱性を露わにする。各国の災害時の緊急支援政策や災害時の国際協力は、大きな被害を受けた被災地の復興を支える基礎となるが、その基礎の上に被災地の長期的な復興を推進していく主体は被災地域の市民、企業、自治体である。被害の性質や経済の開発状況が異なる

三つの大災害の復興過程と復興政策を比較検討し、被災地の復興において起こる問題や課題となる点を整理することで、市民や社会が将来の災害に備えるための復元力(レジリエンス)を確保する上で重要となる点を指摘する。

## 第2章 2013年フィリピン台風「ハイアン」の復興における諸相

### 1. 災害時の国際人道支援と地域復興への接合

近年、アジア太平洋地域で発生した大災害の中でも、2004年インド洋大津波は、被害規模が他の災害に比して突出していただけでなく、(Jayasuriya and McCawley (2010))、国際社会による緊急支援や人道支援が多く見られた災害でもあった。これ以降、主に発展途上国を中心に、大災害時には国際的な人道支援や災害協力のあり方が議論されてきている。

しかし、災害時の国際人道支援のあり方を巡っては、その重要性が広く知られるようになってきている一方で、多くの課題も指摘されてきた。Telford and Cosgrave(2007)やTelford et al. (2006)によれば、2004年のインド洋大津波のケースにおいては、国際社会を通じて膨大な支援が行われたため、従来見られたような災害時の緊急支援における資金制約の問題がほとんど存在しなかった。それにも関わらず、従来見られなかった新たな課題が見つかってきたという。例えば、支援組織・団体の運営におけるミスマネジメント、支援者のサービス・供給物資と被災者のニーズのミスマッチ、支援団体間、あるいは支援団体と自治体とのコーディネーションの欠如等により、被災者に効率的でタイムリーな支援を届けることができなかつただけでなく、支援がかえって被災者の生活再建を阻害し、さらには被災者間の対立を喚起した事例が見られることもあったという。このような反省もあり、国際社会は災害時の国際支援や緊急対応の方法について、経験を積み重ねつつ、上に挙げた問題の対応に関して徐々に知見を蓄積してきている (Gatignon et al. (2010)、Balcik et al. (2010))。

また、災害時の緊急支援において、住宅再建支援も大きな課題の一つであることが指摘されてきている。住宅の確保は被災者の生活再建の基盤となるものであり、我が国においても、阪神・淡路大震災で見られた二重ローン問題に代表されるように、重要な政策課題であることが繰り返し指摘されてきた。しかし、その支援のあり方については未だ多くの課題が残されたままとなっている (Tafti and Tomlinson(2014)、マリ(2013))。

このように、災害時の国際人道支援や国際協力といった観点からは、災害後の被災者個人への緊急支援という問題関心に基づいて、多くの研究の蓄積が見られる一方

で、被災地域の復興のあり方について地域の経済・社会的要因の視点から見た実証研究は少ない。例えば、Aldrich(2012)は、大災害後の人口の回復と社会関係資本の関係性について実証分析を行っているが、地域経済の復興においてどのような社会・経済的要因が鍵となるのかを示した実証分析は、Toya and Skidmore(2002)を除けば、多くない。しかし、被災地の復興が停滞すれば、被災者の生活再建も影響を受けざるを得ない。つまり、災害時の国際人同士支援や国際協力がいかに被災地の持続的な復興の基礎となり得るかが重要である。

そのような中、2013年にフィリピンを超大台風「ハイアン」が襲い、被災地に甚大な被害をもたらされ、再び国際社会からの大規模な緊急支援が行われる事態が生じた。他の大災害と比較した際、台風災害「ハイアン」の特徴は、(1) 発展途上国であるフィリピンの中でも、相対的に所得水準が低い地域を襲ったために、多くの人的被害が発生したこと、(2) 被害規模や被災地の社会・経済的状况を考慮すれば、被災地域の自治体や住民の自助努力による緊急対応や復興活動は困難であることが想起されたため、政府や国際社会から多くの緊急・人道支援がなされたこと、(3) 開発が遅れる地域において面的な被害が発生したことにより、復興における経済開発の課題が強く意識されること、が挙げられる。

以下、次節で大災害後のフィリピン政府、国際社会の対応はどのようなものだったか概観する。第3節では、政府の復興政策や国際支援の到来がその後の復興における基礎となったのか、被災地におけるインタビュー調査の結果から分析する。第4節では東ヴィサヤ地域の被災後の復興状況について、主に経済的側面からマクロ統計を用いて観察し、第5節で小括を行う。

## 2. 台風ハイアンの概要と政府、国際社会の対応

### 1) 台風ハイアンの概要とその被害

世界の中でも災害多発国であるフィリピンの災害史上においても、台風ハイアン(Haiyan、現地名 Yolanda)の規模は歴史的なものであった。猛烈な勢力でフィリピンに襲来したこの台風の中心気圧は最大で 895 ヘクトパスカルにも達し、最大瞬間風速約 90m/秒を記録した<sup>1</sup>。2013年11月8日、東ヴィサヤ地域のギワン市において最初の被害が確認され、その後、11月9日にかけて西ヴィサヤ地域を横断し各所で被害が発生した(図1、2)。被害をもたらした主な要因は、その猛烈な暴風だけでなく、沿

---

<sup>1</sup> 米軍の観測によれば約 105m/秒であったとも言われている。

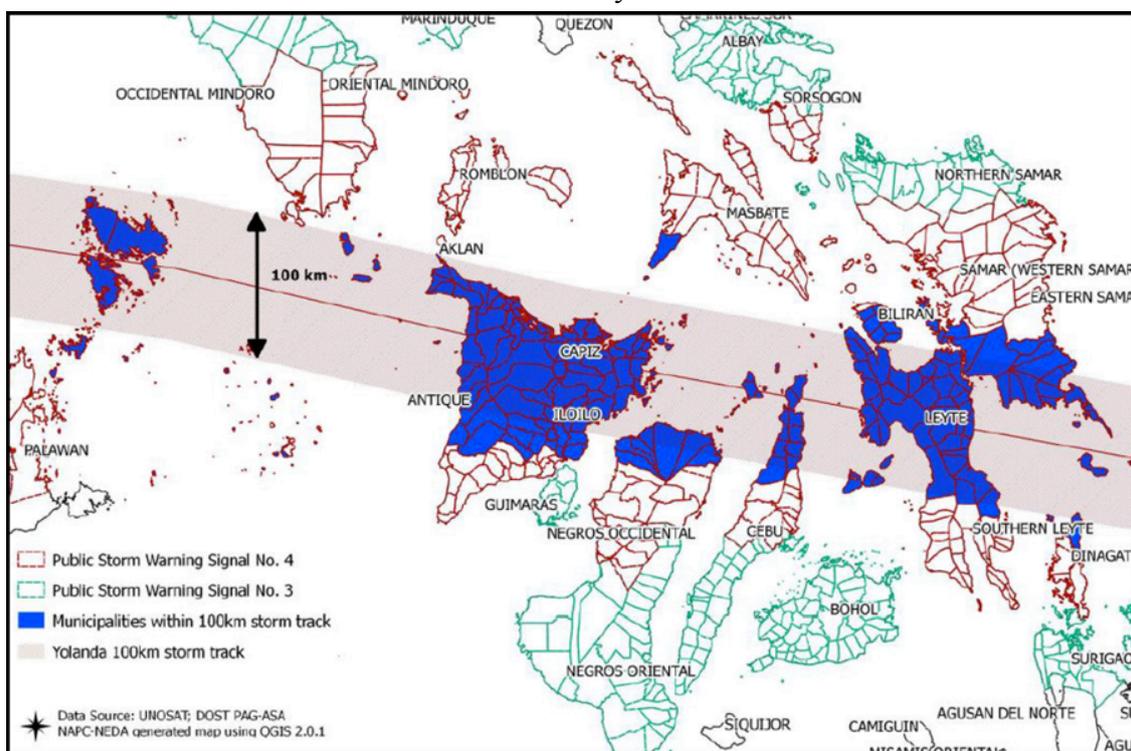
岸地域を中心に発生した高潮による被害が顕著であった。Tajima et al. (2014)によれば、主な被災地の一つであるタクロバン市で観測された高潮は、高さが最大で約 6.5m にも達したと推定される。

図1 フィリピンの地理



(出典) : map of the world

図2 台風 Haiyan の通過地域



(出典) : NEDA, “Reconstruction Assistance on Yolanda- Build Back Better”

台風ハイアンは、その被害においても記録的な災害であった。National Disaster Risk Reduction and Management Council (NDRRMC)の被害状況報告によれば死者数は6,300人、2014年4月の時点で未だ行方不明者数は1,062人となっている。なお、これら被害者数の約92%は東ヴィサヤ地域において確認されている。被災者数は1,607万8,181人にも上り、家屋の被害は全壊が55万928件、一部損壊が58万9,404件にもなった。National Economic and Development Authority (NEDA)<sup>2</sup>によれば、直接・間接の経済被害額は、それぞれ約90.1億米ドル、約31.2億米ドル<sup>3</sup>にも達する見込みとなった。結果、同台風は1970年以降のフィリピン災害史上で最大の台風災害となった

このように多くの被害が発生した理由の一つには、東ヴィサヤ地域の社会的脆弱性があると考えられる。同地域はフィリピン国内においても所得水準の低い地域であった。2014年の東ヴィサヤ地域の一人当たり域内総生産は、名目値ベースで59,654ペソとなり、国内平均値の二分の一にも満たず、地域間でも二番目に低い水準

<sup>2</sup> NEDA, “Reconstruction Assistance on Yolanda: Implementation for Results,” 2014, September 29<sup>th</sup>.

<sup>3</sup> 2016年1月4日の為替レートである1USD = 47.1PHPを元に計算。

である。Kahn (2005)やToya and Skidmore (2007)が示すように、所得水準の低い国々では災害による死者数が多くなる傾向が認められている。さらに、Mas et al. (2015)は、東ヴィサヤ地域において多くの被害が発生した原因の一つに、家屋の屋根に軽素材が使用されていたため、災害に対して脆弱であったことを挙げている。阪神・淡路大震災の経験にもあるように（立木(2015)、宮原・森(1999)）、しばしば所得水準の低い人々は、災害に対して危険な地域や脆弱な住居に居住する傾向があり、災害時にはそのような人々が結果として多くの被害を受けることとなる例が見られる。

## 2) フィリピン政府の緊急対応とその体制

台風の襲来から1ヶ月後、フィリピン政府は'Reconstruction Assistance on Yolanda' (RAY)をNEDAに立案させた。これは、ハイアン後の被災地の復旧・復興計画を示したものであり、被災者支援や生活再建、経済的復興が対象となる。計画では、住宅、インフラ、電気・ガス・水道等の物理的資本や、雇用、教育、経済活動といった社会・経済的状况を、被災前の水準を上回って回復させることを目標とすることが明記されている<sup>4</sup>。なお、RAYは、やはりNEDAが立案したPhilippines Development Plan (PDP)を基礎としている部分もあり、また、地方自治体からの要求やニーズも、協議や審査の上で取り込んだものであるとされている。

RAYを実施するにあたって、政府は'the Office of the Presidential Assistant for Rehabilitation and Recovery' (OPARR)をMemorandum Order No.62により設置し、OPARRがRAYの包括的な実行と進捗管理を行うことを定めた<sup>5</sup>。その主要な役割は以下の三点にある。第一に、NDRRMCや関連省庁と連携し、地方自治体と協議の上、復旧・復興や被災地域の開発計画の立案を行うこと、第二に、計画の実施に先立って、その財源措置の支援を行うこと、第三に、RAYの計画実施状況について関係省庁の監督を行うことである。

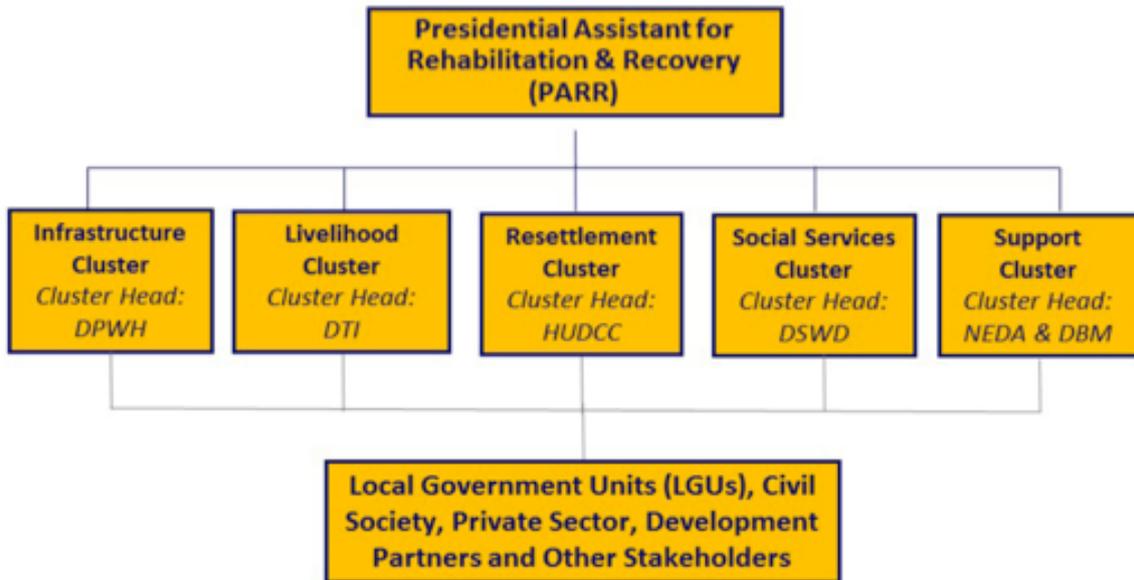
OPARRの設置とその体制について、政府はクラスター・アプローチを採用した(図3)。これは、RAYに含まれる各事業機能をクラスター別に分け、事業執行のために関係省庁を配置するものである。クラスターは、住宅、インフラ、社会サービス、生活再建の4つに分類され、これらクラスターの上に計画全体の管理・監督を行うOPARRが置かれることとなっている。また、被災自治体や市民社会、民間セクター

<sup>4</sup> そのような政策方針は、"Build Back Better"というスローガンにも表現されている。

<sup>5</sup> ただし、後にMemorandum Order No.72により、その役割はNEDAに引き継がれている。

や開発パートナー等、他のステークホルダーからの意見も、クラスターを通じて協議されることもある。

図3 OPARR のクラスター構成と関係省庁



\*DPWH: Department of Public Works and Highways

\*DTI: Department of Trade and Industry

\*HUDCC: Housing and Urban Development Coordinating Council

\*DSWD: Department of Social Welfare and Development

\*DBM: Department of Budget and Management

(出典) The Office of the Presidential Assistant for Rehabilitation and Recovery

### 3) OPARR による RAY の執行状況とその問題点

このような OPARR とクラスター・アプローチによる RAY の執行は、一見、効率的に見えるものの、実際には二つの問題点が指摘される。第一に、政府の復興予算の不足である。2015年2月付の OPARR による復興予算の規模は、約 1,709 億ペソ（約 36.3 億米ドル）<sup>6</sup>となっている一方、RAY に記載のあるハイアンによる直接経済被害額の合計は約 4,243 億ペソ（約 90.1 億米ドル）となっている。Downton et al. (2005) や Cavallo et al. (2010)にあるように、大災害においては、直接経済被害額<sup>7</sup>がその後

<sup>6</sup> OPARR, “Yolanda Rehabilitation and Recovery Efforts,” 28<sup>th</sup> July 2014.

<sup>7</sup> 直接経済被害額は実態調査や担当部署からの報告、推計により試算される。しかし、Cochrane(2004)や Downton et al. は、被害額の試算にあたって、これらのアプローチではしばしば行政の縦割り等に伴う被害額参入の基準の不整

の復興財源や緊急支援の際の財源を考慮する上で、重要な基礎情報となっている。つまり、RAYは求められる支援額の試算も行っているものの、それは被害額を上回るものとなっておらず<sup>8</sup>、復興予算の不足が懸念される。復興予算の不足は、必要な復興計画の執行に影響を与えるだけでなく、復興計画の計画立案に影響を与える可能性があり、復興の推進を遅らせる可能性がある。

第二に、クラスター毎に復興計画の進捗状況が大きく異なり、十分な進展が見られない点が挙げられる。2014年7月の段階でのOPARRによる各クラスターの予算の執行状況のレポートを見ると、支出額ベースでのインフラ、社会サービス、住宅、生活再建の各クラスターの復興計画の進捗状況は、それぞれ約65.7%、36.7%、約17.3%、約11.5%となっており、被災者の生活に関わりの深い住宅クラスターや生活再建クラスターにおける進捗の遅れが目立つ。支出が進めば復興が進展するかは別の問題だが、実際にも復興計画の推進に遅れが見られる。例えば、OPARRはウェブサイトではRAYの執行状況を随時アップデートしているが、それによれば、2015年11月の段階で、住宅建設計画のうち、完了したものは約6.5%に過ぎず、約38.6%が進行中、残り約54.9%は着工にも至っていない<sup>9</sup>。

#### 4) 国際社会からの緊急支援

政府の対応に十分な進展が見られない一方で、台風「ハイアン」のケースにおいては、国際機関やNGO、市民らといった民間セクターからの支援が多く寄せられた。特に、アジア開発銀行(ADB)、世界銀行(WB)、国際協力機構(JICA)、米国国際開発援助庁(USAID)、フランス開発庁(AfD)、ドイツ国際協力公社(GIZ)、国際移住機関(IoM)といった国際機関や、国際非政府組織(INGO)等から、幅広い緊急人道支援が実施された。例えば、食料や医療の支援、生活用品の現物給付、学校や仮設住宅の建設、Cash For Work(CFW)を通じた復旧・復興プロジェクトの実施とそれを通じた被災者への雇用機会の提供等も行われた。OPARRは、1,289ものプロジェクトが国際機関やNGOからもたらされ、約2.8億米ドルが支出されたと報告されている。

---

合、二重計算等が発生するため、必ずしも精度を担保しないことを指摘している。このため、直接経済被害額の迅速な推定手法が求められており、その開発が進んでいる (Cavallo et al. (2010)、Hayashi(2012))。

<sup>8</sup> ハイアンの発生直後、政府は Post Disaster Needs Assessment (PDNA)を実施しており、ハイアンによる直接経済被害額の規模を約896億ペソ(約19億米ドル)、求められる支援額の規模を約1,046億ペソ(約22.2億米ドル)としている。しかし、PDNAの被害額は、主に公共インフラ等の被害額を推計したものであり、住宅や事業所、設備機械等の民間セクターの被害額が含まれていない。

<sup>9</sup> 後にインタビュー調査の結果において見るが、この背景には政府の住宅供給における緊急支援の遅れがある。

後に、インタビュー調査の項で見ると、これら民間セクターからの支援は、被災者や被災自治体に極めて重要な役割を果たした。金額の上では、政府の支援には及ばないものの、各々の組織の能力や、被災自治体とのコーディネーションを活かした支援は、政府支援の補完にとどまらない役割を果たしたと言える。

では、実際に被災地では政府や民間セクターからの支援はどのように評価され、被災地の復興や被災者の生活再建に対してどのような影響をもたらしているのだろうか。次では、被害が最も大きかった東ヴィサヤ地域の被災地を対象に実施したインタビュー調査の結果を紹介する。

### 3. 東サマール地域・レイテ島における緊急支援と復興についての現地調査

#### 1) インタビュー調査概要

ハイアンの主要な被災地である東ヴィサヤ地域から、中でも被害の大きかった東サマール地域およびレイテ島でインタビュー調査を実施した目的は三つある。第一に、災害後の政府や民間セクターによる緊急支援の実態について調査することである。そのため、本調査では調査対象に被災地域の市長（ギワン市、タナウアン市）を含めることとした。また、特に被害が大きく、かつ町の規模も大きなタクロバン市については災害対策室室長を調査対象とした。調査地域は図4の通りである。

第二に、緊急支援がその後の地域の復興にどのように関連しているのか、特に持続的な経済復興の文脈においてどのような貢献、あるいは問題を起こしたか調査することである。そこで、被害が大きかったタクロバン市の商工会議所に参加しているビジネス・オーナーにも話を聞いた。

第三に、人道支援活動を行う支援組織についても、その活動を調査するために、国際機関の支援担当者、市民社会の支援ネットワークの幹部にも調査を行った。なお、調査対象の概要は以下の表1の通りである。調査人数は12人であるが、ここでは主に上述の6人のインタビュー調査結果について紹介し、適宜、その内容について他のインタビュー結果を用いて補足することとする。

図4 レイテ島、東サマル島域における調査対象地域  
 (赤枠線内の詳細を下段に掲載)



(出典) google map

表1 現地調査ヒアリング先一覧

ID	Title
A	Roman Catholic Bishop of Diocese of Borongan Eastern Samar
B	Tanauan City Mayor
C	Priest from Eastern Samar
D	Balangkayan City Mayor
E	Maydolong City Mayor
F	Guiuan City Mayor
G	Former Guiuan City Mayor
H	Business Owner in Guiuan City
I	Head of Sub Office IOM-Tacloban
J	Officer of City Disaster Risk Reduction and Management Office of Tacloban
K	Business owner in Tacloban city & Business Recovery Center Consultant of the Phillippine Chamber of Commerce & Industry-Eastern Samar
L	Consultant of Special Project Tacloban City Government

## 2) 発災直後の被災地における緊急支援の実態

台風「ハイアン」の襲来直後から、被災地においては被災地外からの緊急支援が初動対応において決定的に重要となった。政府、国際機関、INGO等、外部からの支援無くしては、人命救助や緊急物資の提供等の活動は立ち行かない状況となっていた。以下では、主要な被害を受けたタクロバン市、ギワン市、タナウアン市の被災後の状況について、インタビュー先B、F、Jからの聞き取り調査の結果を紹介する。

### (a)被災地の地理的・社会的環境と被災直後の状況

調査結果の紹介に先立ち、東サマール地域・レイテ島における災害時の緊急支援について語る場合、まずその地理的・社会的環境について理解する必要がある。第一に、タクロバン市、タナウアン市、ギワン市を始め、これら地域は沿岸部に主な居住地域が立地しているため、台風の突風もさることながら、高潮によって地域一帯が甚大な

被害を受けた。「storm surge(高潮)」という言葉の意味を住民が理解していなかった (インタビュー先 J)。」ことも災いした。

第二に、支援活動や支援物資の受け入れは空港を頼るほかなかった。これら地域では、沿岸部の幹線道路に代替路線は無く、被災地へのアクセス方法は限られている。さらに、「タクロバン市の道路は瓦礫で埋め尽くされ、船は全て高潮で流されてしまった (インタビュー先 J)」ため、ダニエル・Z・ロモワデス国際空港が唯一の外部への窓口となった。また、ギワン市の近郊にも、民間用ではないが空港施設が存在したため、支援の受け入れ窓口となった。

第三に、タナウアン市から程近いタクロバン市は東ヴィサヤ地域の主要都市であり、商業、金融機関、大学、政府機関等の機能が集積している。そのため、「災害によりタクロバン市が大きな影響を受ければ、(東ヴィサヤ) 地域全体が影響を受ける (インタビュー先 J)」ことになる。また、ギワン市は東サマール地域の主要都市であり、タクロバン市には及ばないものの、商業や宿泊サービス等の集積が見られる。東サマール地域は開発が遅れている地域であり、例えば、ボロンガン市、メイドロン市、バランカヤン市等では、「サリサリ」と呼ばれる小さな個人商店のようなものは存在するものの、外食店のようなものは存在しない。

#### (b1) タクロバン市の被害状況と緊急対応のあり方

インタビュー者 J は、かつてはフィリピン大学の教員<sup>10</sup>であったが、現市長の要請により、2007 年に市の災害対策室 (City Disaster Risk Reduction Management Office(CDRRMO)) の幹部となった。このため、台風「ハイアン」が発生した直後も市長と共に現場対応にあたった。

被災直後の市内の状況は壊滅的であった。「コミュニケーションも 3 週間は途絶していた。」そのため被災直後から、緊急支援の受け入れに向けて「空港までの道路の瓦礫を除去することを心がけた。」なぜなら、「道路は瓦礫で覆われ、船は全て押し流されてしまったため、歩いて来る人を除けば、空港だけが外部からの支援の受け入れ口であった。」ためである。

最初の支援は「(被災の 24 時間後までには) 航空機による政府の支援が到来した。」その後、国際機関や NGO を含む民間セクターからの支援が多く到来することになっ

---

<sup>10</sup> 専攻は歴史学、社会科学であったという。防災専門官に必要な専門性を考える上で興味深い事実であった。

た<sup>11</sup>。多くの支援が到来した理由の一つは、被害の大きさもあるが、「(市長のリーダーシップにより) 民間セクター等の信頼を得たことが大きい。」実際、例えば UNDP 等の協力により、「2013 年 12 月には瓦礫は片付けられた<sup>12</sup>。」

タクロバン市では、民間セクターからの支援については、物資やサービスの提供にあたって非効率性を避けるような工夫が見られた。市長は支援のためにやって来た INGO に対して、市に支援物資を提供するよりも、被災者に直接支給するよう促した。その代わり、どのコミュニティにどのような支援を行ったのかについて情報提供するよう求めた。なおこのような手法は、支援が殺到する現場の咄嗟の判断で行ったことであり、被災前からそのような緊急対応の教育を受けていたからではなかったと言う<sup>13</sup>。それでも、あるコミュニティには二重に支援がなされる一方で、支援を受けられないコミュニティが出る等、緊急支援のコーディネーションでは問題が起きた<sup>14</sup>。

他方、政府からの支援物資の配給に関しては問題が生じた。当初、政府からの支援物資は指示なく配給することはできなかったが、配給に関して政府は市に指示を与えていなかった<sup>15</sup>。むしろ「(政府は) ニンジン、ジャガイモ、ニンニクといった食料を積み上げておくことで、それが(被災地に)受け入れられたという演出をしたかった。」また、市も物資を配給するための物流機能を喪失していた。その間、支援物資は積み上げられたままになっており、被災者の不信感が募っていった。「しびれを切らした市長は自らの裁量と責任において、支援物資の解放を命じた<sup>16</sup>。」これは、被災直後から発生した深刻な略奪行為の広がりや沈静化の上でも重要であった<sup>17</sup>。

---

<sup>11</sup> インタビュー先 C によれば、コミュニケーション網の断絶により、台風襲来後の数日間は甚大な被害を受けた被災地の現状についての情報が発信されていなかったという。その際、近隣で比較的被害の小さかった地域の住民から「どうしてもっと早く被災後の苦境を伝えてくれなかったのかも」と言われることもあったそうだ。しかし、「もし被災者に緊急支援を行いたいと考えているならば、被災地の発信を待たずに、自らがまず出向いて我々を助けるような行動に出て欲しい。」と緊急支援の重要性を痛感したという。

<sup>12</sup> この点について、インタビュー先 L は、瓦礫の処理と保管場所のあり方について、UNDP は地元の意向を斟酌しない例が見られたため、かえって混乱が見られた場合もあったと述べている。

<sup>13</sup> このように多様なプレーヤーが参加する緊急支援の現場を経験したことから、現在、市は市民社会、教会、ビジネスセクター、民間セクター (NGO、ボランティア) 等を巻き込んだ防災体制をとっている。

<sup>14</sup> こうした経験を経て、現在、市は緊急支援に関してクラスター制を採用し、'Office of the Livelihood and Development' に支援物資や支援プログラムの情報を一元化することを決定し、少なくとも支援を受けたコミュニティの周辺には同様の支援が行き渡るように指示している。

<sup>15</sup> 加えて、政府からの支援物資の供給自体も大幅に遅れ、十分な支援がなされなかった。政府は約束した支援物資の配給を行うことができず、「2014 年に発生した台風「ルビー」後に配給された支援物資も、元々は台風「ハイアン」の時に約束したものであり、今になっても支援物資の納入は完了していない。」とのことであった。

<sup>16</sup> 住民から燃料の支給を条件にトラックを借り受けることができたことを受けて政府の支援物資を市場に解放した。

<sup>17</sup> この教訓もあり、台風「ハイアン」の後は、略奪行為を抑止するため、警察官や軍隊を避難活動には従事させないよう、ボランティアの支援を充実させるよう手を打っているとのことであった。

目下の課題は、被災者の生活再建支援だが、その中でも住宅の提供が関心事となっているとのことであった。というのは、台風「ヨランダ」では大規模な住宅損壊が発生したため、また、被災後に設定された居住禁止地域<sup>18</sup>の住民は転居を余儀なくされたため、被災者からの住宅提供に対する要望は非常に根強い。ただ、Mas et al. (2015) が指摘するように、被災前から東ヴィサヤ地域の住宅は屋根が軽量である等脆弱であり、住環境としても決して快適とは言えないものも多く見られたため、同様の住宅を多く再建すれば、台風多発国であるフィリピンの中でも特に多くの台風災害を経験しているこの地域で今後も同様の被害が起きかねない(図5)。そこで、市としては仮設ではない、恒久住宅の建設を行うこととした。

図5 東サマール地域の高速道路沿いの住宅(左)と仮設住宅(右)



(出典) :筆者撮影

しかし、「1万4千から7千棟もの」大量の恒久住宅の建設は短期間で終わることができない。さらに、「(調査時点の)今になっても多くの恒久住宅の建設資材等が届いていない<sup>19</sup>。」だけでなく、「初めて政府から仮設住宅の支援が届けられたのは被災から1年2ヶ月が経過した後であった。」こともあり、市は恒久住宅や仮設住宅の建設と別に、中間移行住宅の建設を進めている(図6)。中間移行住宅は恒久住宅の近隣に建設され被災者が恒久住宅への転居の準備期間に居住することを意図して作られてい

<sup>18</sup> 主に沿岸地域に設定されている。これは高潮により沿岸部が甚大な被害を受けたためと考えられる。

<sup>19</sup> ギワン市でも、同様に政府による仮設住宅の建設の遅れが見られたという。さらに、このことは別の問題も引き起こした。ギワン市は緊急住宅支援のために3億ペソの予算を割り当てられ、自宅が一部破損したものには1万ペソ、全壊したものには3.5万ペソが融資されるという。しかし、この資金が支払われる頃には、既に民間セクターにより多くの仮設住宅が建設されていた。結果的に、融資を受け取った人々はバイクや衛星テレビを買う例が多いという。今後、資金の返済が始まれば、返済不能になる等して被災者の生活水準は一層低下することが懸念される。

る<sup>20</sup>。またこれは、住宅を失った多くの被災者が、かつての居住地域からの移転を余儀なくされるだけでなく、その地域で育んできた地縁やコミュニティ、人間関係等も同時に失っていることに配慮するためのものでもある。つまり、中間移行住宅での居住経験を通じて、そこで新たに地縁やコミュニティ、人付き合いや絆の再構築を行いつつ、近隣の恒久住宅に徐々に転居することを目指している<sup>21</sup>。そのような中間移行住宅の建設に関して、水道<sup>22</sup>、電気、生活設備等の準備に今取り組んでおり、そのために様々な団体と協業している。

図6 タクロバン市近郊の中間移行住宅



(出典) :筆者撮影

ただ、これら中間移行住宅や恒久住宅の建設においては問題も生じている。例えば、ある恒久住宅群は工事の質が低かったため取り壊しになった。また世界銀行からの支援を受けている水道供給のプロジェクトについては、政府の説明責任上の理由や介入等により、プロジェクトの承認が遅れており、まだ着手されていない。「(恒久住宅に)水道、電気、生活設備がない状態では、被災者を転居させられない。」ため、これにより恒久住宅への被災者の移行はさらに遅れることとなる。さらに、大量の恒久住宅を建設するためには用地が必要となるが、現在の建設予定地はそもそも工業地帯とする

<sup>20</sup> なお、恒久住宅と中間移行住宅の建設についての役割分担は以下の通りである。第一に、政府は土地を取得・整備し恒久住宅を建設する。第二に、市は中間移行住宅の建設を行うが、もし外部機関から恒久住宅建設の申し出があった場合には、市のカウンターパートがそれらに対して土地の提供を行う。恒久住宅の建設を申し出た外部機関としては、GNA Kapuso、SM group、Habitat for Humanity 等の名前が挙げられていた。

<sup>21</sup> 現地調査の間、筆者は中間移行住宅が多く建設される地域の一つを訪問した。市の現場担当者に聞いたところ、市は中間移行住宅のコミュニティに対する様々な支援を行ってはいるものの、基本的にはコミュニティ内の日常の業務やCash For Work(CFW)プロジェクトへの参加等は、コミュニティの人々に委ねられているとのことであった。また、住民数人にインタビューしたところ、被災前の居住地はここから離れた場所にあり、子供の通学、畑や漁場等の職場への近接性、若者が仕事を求めて転居してしまう等、生活上の不安がある声が聞かれた。

<sup>22</sup> 恒久住宅の建設における上下水道の重要性はインタビュー先Lも強調していたが、政府はその重要性について理解していないとのことであった。

予定の場所であった<sup>23</sup>。このため、今後の復興に合わせて市の産業高度化を図る上では、新たな用地確保が必要となる等、市の都市計画にも影響が出ている。

## (b2) タクロバン市における一連の災害対応をめぐる政府と民間セクターへの評価

結論から言えば、一連の支援活動を通じて市や住民は、政府支援よりも国際機関や民間セクターからの支援が決定的に重要であったという声が聞かれた<sup>24</sup>。インタビュー先Jによれば、「我々はINGOに大変感謝している。被災後、多くの欠かせない支援はINGOにより提供された。」とする一方、「政府から直ちに支援を受けたという実感はない。住民達の間から見てもそのことは明らかだ。」「緊急支援に際して、政治的策謀により我々は蚊帳の外に置かれ、犠牲になったと思っている。」と言う。この背景には、上に挙げたような政府支援の遅れやミスマネジメントもさることながら、政府と市の災害対策に対する態度の不一致があると思われる。ここでは、幾つかの例を引用して、政府とタクロバン市の緊急対応における対立について取り上げたい。

第一に、台風「ハイアン」の被災前、実はタクロバン市には既に内務自治省 **Mar Roxas** 長官他、政府高官が滞在していた<sup>25</sup>。しかし、「対策本部の会議で災害対応への熱意の差が見られた。」その会議の場で **Roxas** 長官は、会議時間が既に午後 10 時を回っており、台風の襲来は明日の午前 12 時の予定とされていることから、以後の避難活動は明日に行うよう指示した。しかし、結果として台風は予想よりも早く午前 5 時半に襲来したため、多くの人間が犠牲となった。その間、台風被災の 4 日前から、市長は災害対応にあたっており、住民への強制避難<sup>26</sup>の指示を行う等していた。

第二に、災害直後の緊急対応に際して、政府はその権限の拡大のために市長に対して辞任を求めた<sup>27</sup>。「被災直前から政府高官が滞在していたのであれば、彼らは大統領宛に直接支援の打診を行うことができたはずである。しかし、彼らはそれをせず、むしろ市長に辞任を要求してきた。」しかし、市長は辞任を拒否し緊急対応に当たった。

---

<sup>23</sup> 「市長は工業団地よりも、住宅供給を優先すべきの方針を発表した。」

<sup>24</sup> なお、国際機関や民間セクターの支援としては、先に挙げたような緊急支援物資や住宅建設のプログラムの他にも、JICA から提供されたハザードマップの作成方法や、USAID、UNDP、JICA との共同で **Disaster Relief Response Rehabilitation Institute for Field Technicians** の様な研修組織の設立も挙げられていた。

<sup>25</sup> 国防相兼 **National Disaster and Risk Management Center (NDRMC)** 局長の **Voltaire Gazmin** 氏も対策会議に同席していた。出典：The Manila Times, “Exposed: The gov’t biggest boo-boo on the Yolanda fiasco,” November 6<sup>th</sup>, 2014.

<sup>26</sup> 強制避難の指示がなされる一方で、住民側には台風災害は常に起こっていることであり、それで犠牲になるのなら止むを得ないと言う運命論的態度が見られることもあった。

<sup>27</sup> 他にも、市は犠牲者数を公表することさえ政府から叱責されていた。

また自治体が活動していることを示すために、被災 18 日後に旗を掲げ国歌斉唱を行ったというが、その間も市長は強く辞任を求められていたという。

第三に、市は今後の復興に向けてマスタープランを政府に申請し、計画の承認だけでなく資金援助も申し入れているが、「(調査時点で) マスタープランが承認されるかどうか未だに分からない。」今後の復興のあり方は、マスタープランの承認の是非にも大きく依存しており、その動向が定まらない中では、復興もおぼつかない。そのため、市としては、独自にできることを進めていく他ないという。

第四に、被災地の復興には産業復興も欠かせない視点であるため、市は政府に対して企業に無担保融資の提供を呼びかけたが、当初はそれが実現せず、代わりに個人年金の前倒し支払いによる支援に止まったという。このため、市は法人税の徴収を延期する等して、産業支援を行った<sup>28</sup>。このようなこともあり、比較的規模の大きな事業者である **Robinsons mall Tacloban** や施設建設中であった **SM mall** は被災地からの撤退を中止し、開業に漕ぎ着けたという。ただそれでも、市の経済活動の回復状況は 6 割程度だという。

次に、タクロバン市に程近く、やはり被害が甚大であったタナウアン市の状況についてのインタビュー<sup>1</sup> 調査結果を見ていく。

#### (c1) タナウアン市の被害状況とその後の緊急対応のあり方

インタビュー先 B はタナウアン市の市長であり、被災直後から緊急対応や復興にあたって陣頭指揮をとった。被災時は市長自身も市役所に避難していたが、市役所の建物も「8 フィートほど浸水した。」とのことであった。被災後は市役所に家を失い、怪我をした人々が多く集まってきたが、備蓄してあった物資は全て浸水してしまっていたため、外部からの支援無くして、被災後の状況を切り抜けることは極めて困難だったという。そのため、被災直後に行ったことは緊急対応における優先順位を定めた。

「食料と水、医療サービス、警備、仮設住宅、瓦礫の処理が必要な緊急対応だった。」

緊急支援における民間セクターの受け入れに関しては、「NGO は自分たちの目的を効率的に実現しつつ、寄付者に対して説明責任も果たしたい。そこで、支援の受け入れを進めるためには、受け入れ先である自治体が良いパートナーとなり得るという能力を示す必要がある。タナウアン市は幸運にも、NGO から良いパートナーと見なされたため、多くの支援が集まった。」とのことであった。

---

<sup>28</sup> 自治体は税率の変更を行うことはできないが、徴収を一定期間延期することは可能であった。なお、その後被災地の景気は改善したことから、市の税収は回復しているとのことであった。

その後、「政府からの支援が訪れるに違いない。」と考え、被災後2日目に空港まで自身でバイクを運転し支援の要請に向かった<sup>29</sup>。政府からの支援は既に到着しており、そこでインタビュー先C自身が最初に支援要請に来た人間だと告げられたという。その後、物資が市に届けられ、これが被災者にとって大きな希望となった。

緊急支援の次の段階としては、仮設住宅やインフラ建設等の復興計画を立てることにした。計画策定にあたっては、OPARRの責任者であるPanfilio Lacson氏を就任後すぐ被災地に招待し、計画について話し合ったという。意思決定の権限がある人々と直接話をするのが重要であるとのことであった。

## (c2) タナウアン市における一連の災害対応をめぐる政府と民間セクターへの評価

タナウアン市のケースにおいても、緊急支援や復興支援において民間セクターの支援が主要な貢献をしたと指摘される一方で、政府の支援については多くの批判が寄せられた。第一に、政府の事業承認や予算措置の遅れが問題として指摘された。これら手続きが遅いために、市は必要な災害復興事業を推進することができていない。例えば、「被災後、8つの避難センターを設立する事業計画をOPARRに申請し、計画案に大統領も署名したが、申請から2年が経過した今でも資金が措置されない。」「学校の再建の多くは民間セクターの尽力でなされた。一方で、政府からの支援はまだ届いていない。」「交通上必要な小さな橋でさえも、未だに予算が付与されないため、修繕ができない状態が続いている。」とのことであった。

この背景には、OPARR設立前からしばしば見られてきた、フィリピン政府の行政の非効率性の問題が存在する。このため、あらゆる手続きに多くの時間を要するため、自治体の予算承認は被災前から遅れがちであった。さらに、Commission on Audit (COA)による事業の会計検査のプロセスが終了しない限り、次の事業執行を行うことができないというシステムが制約となっている。なぜなら、被災後は、一層、災害対策のために自治体の事業数が増えるため、COAの処理能力が不足するため、事業執行に遅れが出る原因となっているからである。

第二に、復興に向けた財源の配分問題が挙げられる。タナウアン市の予算は決して大きくない上、緊急対応や復興支援には総予算の5%までしか使用することができない。このため、自治体が包括的な計画を立てて、自らの財源でそれを推進していくこ

---

<sup>29</sup> このような行動を行った理由は、市民にリーダーシップを示す必要があったためであるという。被災者である住民から「市長、我々はどうすれば良いか？」と聞かれ、リーダーである以上は人々を安心させる必要があるが、そのためには、実際に支援が来るということを実現して見せなくてはいけないと感じたという。

とはそもそも難しい状況であった。幸い、被災後の復興需要により市の税収は回復しているとのことであったが、2014年12月以降、民間セクターの撤退が始まっており、今後も復興需要が続くとは言えない状況となっている。「政府は自治体に一層の予算を措置することが望ましい。」「中央政府に巨大な予算を残したまま、被災自治体で予算不足が発生している状況は非効率である。予算執行の権限と説明責任も含めて被災自治体に付与し、災害復興を加速させるべきである。」とのことであった。先に挙げたように、政府は台風発生後に復興予算を措置し、クラスター毎にその用途を定めた上で予算の執行状況を公開しているが、被災後2年が経過しても多くの予算が未執行となっている<sup>30</sup>。

このようなことを受けて、インタビュー先Bからは、自治体と政府間の連携が上手くいかない原因は、フィリピン政府における行政手続きの非効率性に起因しているとし、「災害復興を契機に地方分権を一層推進するべきである。」という主張が聞かれた。

次に、東サマール地域でも最も被害が大きかったギワン市の状況についてのインタビュー調査結果を見ていく。

#### (d)ギワン市の被害状況と緊急対応

インタビュー先Fはギワン市長であり、初就任後4ヶ月目に台風「ハイアン」による被災を経験した。市内一帯は甚大な被害を受けた一方で、市長主導による事前の避難が上手くいったことにより、人的被害は極めて小さかった。台風による被災の四日前、「超大型の台風がギワン市に襲来することは、国防省と気象局から連絡を受けていた。」ため、その後、直ちにMunicipal Disaster Risk Reduction Management Office (MDRRMO)を立ち上げ、幹部に自分の直属の部下を配置し、市長は避難センターや学校への強制避難の命令を出した。

避難に際しては、警察官を動員して安全に配慮するようにした。一方で、域内には携帯電話が通じない離島も含まれており、そこへの連絡手段として、MDRRMOの幹部に無線機を持たせて派遣し、市長の命令だけを聞くように言い含めた上で、現場の対応に当たらせたという。さらに、避難の進捗については、その情報を一元的に市長室に集めるようにしたという。中には避難に応じない家族もあったが、そのような場合は警察を派遣し、非難を承知で強制的に避難させるようにした。結果的に、ある離

---

<sup>30</sup> 予算を執行しさえすれば復興につながるのかという批判は、ここでは、一旦、おく。

島地域の人々は避難に応じなかったため、その地域では犠牲が出たものの、それ以外の地域では犠牲は出なかった。

ただ、人的被害は少なかったものの、ギワン市の被害状況も壊滅的なものであり、「コミュニケーションは途絶し、物流や交通も途絶し、瓦礫がそこら中に散乱する事態だった。」「もし、市が被災者に必要な支援を行うことができなければ、直ちに無秩序状態が生まれかねない。」という状況であった。

しかし、被災後に自治体の職員やその家族に市の秩序回復のために一緒に働いて欲しいと呼びかけたものの、ほとんどの職員が戻って来ず、集まったのは市の幹部を含めて6、7人とのことであった。警察官の招集も、そもそも市の人口5万人に対して30人に過ぎない規模であった上に、被災後はこの三分の一しか集まらなかったと言う。「彼らも被災者であった。家族を優先するのは当然のことだと思う。そんな職員や警察官に、あえて公務を選んで欲しいと頼むことはできなかった。」結局、市長はボランティアを更に募るなどして、その後の緊急対応にあたった。

その後、被災後四日目によろやく INGO 等の外部からの支援が到来し、緊急支援が增強されることとなった。その間、市には米の備蓄があったため、食料配給について不安はなかったものの、いつまで支援が届かない状況が続くのか不安であったという。

なお、ギワン市でもタクロバン市で見られたような、民間セクターからの支援と被災者のニーズのマッチングを行う工夫が見られた。市は支援が到着する入り口である空港前に机を設け、支援団体の名前や支援内容、支援先について情報を提供してもらおうと共に、市が調査で把握していた被災者の情報を支援者に提供し、各個に支援プログラムを実行してもらったという。さらに、そのような支援受け入れ情報についても公開し、被災者の中で支援の受け入れに偏りが出ないように配慮したという。

食料や医療支援等が外部から到着しつつある頃、次に必要な支援は住宅や居住地等を確保に関する生活再建上の問題だと考えられていた。「どうやって5万人もの被災者に仮設住宅を提供するのか、大きな課題となることが分かっていた。」インタビュー先Gによれば、仮設住宅や学校、病院の建設等が民間セクターにより行われたという。

さらに、住宅提供の次は生業支援が重要となる。これら支援においても、先のマッチング・アプローチにより、市は側面支援を行ったとのことであった。例えば、この地域は沿岸地域なので、多くの人が漁業で生計を立てている。したがって、地域毎に漁師の人々が必要とする原動機付き漁船や網等の数を調査し、それらの情報を支援者に提供し、支援提供者と被災者のマッチングを行ったという。

このケースで注目される点の一つは、生活再建や生業支援が行われる一方で、市場の復旧も同時に進めていたことが挙げられる。「政府が『今の状況下で優先的な課題は何か?』と聞いてきた時、私はいつも市場を復旧させことが優先課題であると主張してきた。なぜなら、もし市場が復旧すれば、(生活再建、生業支援、緊急時から平時への回帰等に関して)後のことは順調に進むと考えたからだ。」とのことであった。

この背景には、INGO 等による支援が有効であることは認めつつも、復興を進めるためには平時への回帰が必要であるとの考えがあった。もし被災者が支援を受け続ける状況が続けば、被災者は支援に慣れてしまい、事業活動の再開も思うように進まず、結果として、それだけ被災者の生活再建だけでなく地域経済の復興が遅れることにもつながりかねない。支援者からの一方的な贈与に基づく被災者支援の継続により、被災地経済が”fake economy(インタビュー先 F)”化してしまうことを恐れたという。

そのような事態を避けるため、外部からの支援は被災者に振り向ける一方で、被災地に滞在する民間セクターの支援団体関係者や余力のある市民向けには、市場から生活物資や宿泊場所、住宅再建に向けた資材や労働サービスを調達できるよう、市場機能を回復させるよう努めたという。その結果、「被災1年後にはギワン市の経済活動は被災前を上回るほどになった。」「もし、ギワン市近隣の被災地でどこが一番経済的な復興が順調であるかを聞かれれば、それはギワン市だ。」とのことであった。

ただ、このような被災後の経済活動の活性化には問題も見られた。例えば、INGO 等が多く支援に到来し、瓦礫の撤去や仮設住宅・学校<sup>31</sup>の建設等のプロジェクトを実施する上で、被災地の熟練労働者や大工を雇用する動きが活発化した。このような CFW<sup>32</sup>に基づくプロジェクトが多く実施されることで、被災地の労働市場は逼迫し、賃金相場は大幅に高騰した<sup>33</sup>。結果、地域の企業等が労働者を被災前の賃金で雇用す

---

<sup>31</sup> タナウアン市のケースで聞かれたような学校建設における政府対応の遅れはここでは聞かれなかったが、これは、市長自身が「INGO らが学校建設を行う第一フェーズに取り組んでいる間に、第二フェーズにおける政府の学校再建プログラムが準備されていれば良い。」と想定していたためである。ただし、INGO 等により再建された学校は仮設住宅的なものも含まれていたため、学校教育の再開には時間を要した。

<sup>32</sup> インタビュー先 H によれば、CFW で雇われる労働者の仕事ぶりは必ずしも熱心でなかった。むしろ Cash For Walk ではないかという批判も聞かれたという。そのような質の低い労働に対して寛大な賃金を支払うことは、地域事業者の観点から言えば好ましくないものであったという。

<sup>33</sup> インタビュー先 C によれば、被災前には経験のある大工を雇うのに日給 350 ペソ程度が相場であったが、被災後は経験の少ない大工を雇うのにさえ日給 500 ペソ程度が相場となったという。また、インタビュー先 L によれば、例えば、UNDP やフィリピン政府が日給 500 ペソでの臨時雇用を行っていたため、支払い賃金を下げてもらえないか交渉したところ、プロジェクトを実施できないなら撤退すると言われたという。

ることが難しい状況が続くことになった。さらに、現金給付プログラムも行われたことで、被災者の多くは被災前よりも現金を多く持つことになったという<sup>34</sup>。

CFW 等による賃金相場の高騰は他地域からの労働者を引きつけ、域内消費を増加させる役割があったかもしれないが<sup>35</sup>、一方で、「私が市内にある 4 つの金融機関をヒアリングした際、彼らは『これ以上預金を増やさないで欲しい<sup>36</sup>。』』と語っていた。」ことから、被災地企業向けの融資が増えていないことが推測された。実際、INGO 等は生業支援の一環で、被災者に漁船やバイク、トライシクル等の無償供与も行っていたため、被災企業や自営業者の生活再建のための融資機会は減少していた。そこで、「(市場の) 方程式をバランスさせるため」域内の需要を増やすためにマスタープランを作成することとした。マスタープランには生活再建や緊急対応のあり方、住宅再建や仮設住宅の設置、地域の復興のあり方といったものが含まれている。

また、民間セクターによる仮設住宅や学校、病院等の建設は、被災者の生活再建支援に貢献したと言える一方で、その内容において課題が見られることもあった。例えば、仮設住宅の建設に関しては、「ココナツの木でできた仮設住宅の建設には 8 万ペソ程度の費用がかかるとされるが、それは一時的な住まいにしか使えない上、もし、ハイアンのような台風がもう一度襲来すれば、被害が出ることは避けられない。仮に、同程度の資金を被災者に渡しておけば、コンクリート製の住居を作ることができたろう。(インタビュー先 G)」という。また、「仮設病院が建設された例もあったが、そのデザインはエアコン付きを想定したものであった。しかし、ギワン市は電力料金が高いため、エアコンを使用しているのは維持費用が捻出できない。同等の資金を使えば、地域に恒久施設としての病院を作ることもできた。(インタビュー先 G)」という。

つまり、民間セクターによる支援は、「各団体がその予算規模について明らかにしない。(インタビュー先 G)」こともあるが、その支援内容が被災地域の実情に合ったものであるかについて、十分考慮されていない。このため、同じだけの資金をより価値がある方法に使えるのではないかと、という指摘については、むしろ支援の供給側の事情が優先されているように思われる。

---

<sup>34</sup> ギワン市では、被災地企業が被災後の需要増を背景に商品を高価格で販売するようなことがあれば、市長権限でそのような業者を拘留する措置も取ったという。これは被災後に非常事態宣言がなされていたために可能であった。

<sup>35</sup> 旺盛な消費力の増加により物価の高騰が見られるケースもあった。インタビュー先 C によれば、ペットボトルの水の価格は被災前に 1 本 10 ペソ程度であったが、調査時点では 20 ペソ程度になっているという。

<sup>36</sup> これは義援金や支援金が地域の金融機関に送られた結果、被災地の金融機関において預金が大幅に増加していたためと考えられる。実際、インタビュー先 A によれば、ボロンガン都市銀行の預金量は国内 10 位にまで上昇した。

なお、総じてギワン市においても、「政府の支援よりも、INGO 等民間セクターによる支援の方が、貢献が大きかった。」とのことであった。

次は、被災地域の経済的復興の観点から、インタビュー調査結果を元に見ていく。

### 3) 被災地の経済的復興の実態

ここではまず、タクロバン市における経済的復興について、インタビュー先 K へのヒアリング調査の結果を元に見ていく。

#### (a)タクロバン市の経済復興に関連する政策対応とその課題

インタビュー先 K は、タクロバン市でホテル業を営む傍ら、東サマール商工会議所のコンサルタントも務めている事業者である。台風襲来後、市内で電気や水道といった施設が稼働していた建物はインタビュー先 K が所有するホテルのみであったため、被災直後、自社施設内に政府の対策本部設置を申し出たという。

台風被災後に発生したタクロバン市の経済復興に関連する問題は主に三つに分けられる。第一に、政府の緊急支援における産業界とのコーディネーションにおける問題、第二に、被災企業への資金供給に関する問題、第三に、被災地経済の中長期的な復興を行う上での政府や関連省庁のアプローチに関する問題である。

第一の問題について、被災前後に現地入りしていた政府高官は、その後の緊急支援に関して地元産業界と話し合いの場を持たなかった。その間、インタビュー先 K は、滞在している政府高官に対して、毎日のように産業界と話し合いの場を設けて被災企業への支援や今後の中長期的な被災地経済の復興について考える必要性を繰り返し訴えたが、聞き入れられなかったという。被災後、初めて両者の会合が実現したのは 2013 年 12 月 2 日であり、台風発生から 4 週間が経過してようやく財務長官 Cesar Purisima 氏や内国歳入局局長 Kim Henares 氏らと面談の場を持つことができた<sup>37</sup>。

災害後、地元企業の約 90%までもが事業停止に陥っており、地元商工会議所は企業活動の早期再開を進めるべきという意見で一致していた。しかし、その際に問題となったことの一つは、被災直後から発生した略奪行為に関連する諸問題であった。

---

<sup>37</sup> その間、財務長官は支援物資を配ることに専念していたという。また、政府高官は現地入りした後も、新聞報道で情報収集を行う等、緊急対応における役割分担が不明瞭であっただけでなく、そのための知見や手段をも十分に備えていたとは言えない状況であった。被災後 5 日後に、インタビュー先 K は内務自治省長官 Mar Roxas 氏、社会福祉開発省長官 Corazon Soliman 氏、国防長官 Voltaire Gazmin 氏を交えた会議に呼ばれ現状について教えて欲しいと言われたが、その場で政府高官の無能ぶり痛烈に批判し、会議に長い沈黙が訪れたという。

被災後から続いた略奪行為は、地元企業の被災後の経済活動に大きな影響を与えた<sup>38</sup>。「台風後の地域経済へのインパクトは台風によってもたらされたのではない。略奪行為によってもたらされたのだ<sup>39</sup>。」タクロバン市は東ヴィサヤ地域の中心都市であると共に物流の要所でもあり、多くの倉庫が立地していた。台風や高潮によって押し流された物資や倉庫もあったが、およそ半数の倉庫が略奪に遭ったという。しかし、被災後3日目に政府高官からなぜ地元企業は事業を再開しないのか聞かれた際、略奪行為の発生を一つの問題点として挙げたが、政府高官からは特に何の対応策も示されなかったという。さらに略奪行為の発生により、域外の大手流通業者から在庫の補充を受けられなくなった。略奪の発生により、流通業者は発送した在庫が安全に届けられるか不安を持ったため、被災後40日が経過しても、生活用品等の発送をためらっていたという。

付け加えるならば、被災直後からの略奪行為は、結果として、その後の緊急支援にも影響した。「被災前の時点で、地域内の倉庫には15日から45日程度は人々に供給することができるだけの食料物資が在庫として存在していた。」「倉庫には1,500万本の飲料水の在庫があった。これは約410万人の東ヴィサヤ地域の住民全員に一本ずつ配っても余る量と言える。しかしその約80%までもが略奪にあった。」とあるように、政府は被災地内に存在する物資を支援活動において活用することができなかった。この原因は、「(政府の緊急支援における大きな失敗の一つは) 支援計画の策定の際に、地元産業界と連携しなかったことだ。この地域の倉庫には被災後も一定期間は凌ぐことができるだけの食料や水が確保されていた。もし政府が地元産業界と緊急支援について適切にコーディネートしていれば、そのことはすぐに理解できたはずだ。」

実際、政府は緊急支援に際して15万個もの支援物資が入ったバッグを持ち込んだが<sup>40</sup>、被災地の状況を十分に理解しているとは言えない状態であった。実際は、台風により主要な道路や港が被害を受けたため、被災地の物流機能は著しく低下していた。このため支援物資を現地に持ち込む上で空港が唯一の窓口であったが、空港で大量の支援物資を一手に引き受けることには限界があった。さらに、物流能力が高い港湾機

---

<sup>38</sup> 略奪行為はギワン市でも見られた。インタビュー先Hが所有する大きな雑貨店は、地域で3世代続く店であり、被災直後から購入量を制限する等しつつ開業し被災者に生活物資や食料を被災前と同じ価格で販売していたが、店舗の商品だけでなく家具や家畜、また倉庫にあった2週間分の食料に相当する500袋の米を含むあらゆる在庫が2日目には全て略奪されてしまった。その後しばらくして、地域住民から店の再開を打診されたが、雑貨店は閉鎖することにしたという。その理由として、略奪行為を行ったものがその後逮捕されていないことを挙げている。

<sup>39</sup> しかし、国税の徴収に関しては、略奪行為による事業損失は考慮されなかったという。

<sup>40</sup> セブ島やマニラからも民間企業の支援物資が多く到来したが、政府支援と同様に被災地の物流能力上の制約に悩まされることとなったという。

能は、東ヴィサヤ地域においてはそもそも脆弱であった。「(東ヴィサヤ地域の主要な港である) タクロバン港やオルモック港は、仮に全ての港湾労働者が 24 時間体制で荷降ろし作業に従事したとしても、1 日あたり 1 万メトリックトン<sup>41</sup>の物流機能しかない。我々の地域に 1 日あたり 2 万メトリックトンもの物流機能を持つ港は存在しなかった。」のである。

第二の問題について言えば、被災地の事業者の大半を構成する中小・零細事業者<sup>42</sup>のほとんどが事業再開のための内部留保を十分に持ち合わせていないという資金制約上の問題が見られた。市内の多くの建物やインフラが被害を受けたこともあり、事業者も事業再開に向けて自社の建物や設備を修繕する必要があり、そのために労働者を雇用する必要もあった。しかも、近年のフィリピン経済の好調もあり、多くの事業者が事業拡張のために金融機関から融資を受けており負債を抱えていた。「被災後、負債を持たず手元資金に余裕のある事業者は極めて少なかった。」ため、金融支援がなければ事業再開もままならない企業が大半であった。

このような背景を受けて、被災後 3 週間までに、地元産業界は今後 6 ヶ月の間に被災事業者への金融支援が必要であるという認識で一致したという。特に、無金利、無担保、審査が厳しくない融資の提供が望ましいという声が多かった。産業界は「もし、被災後 15 日から 30 日の間に適切に金融支援が行われれば、年明け 1、2 月頃までには多くの事業者が事業再開に漕ぎ着けられるだろう。」との見通しを持っていたという。

なお、通常、事業活動上の資金確保に関して、まずは銀行への相談が重要となるが、被災後の地元銀行の対応は、むしろ企業活動の再開を妨げるものであった。「銀行は被災後、我々(地元企業)を全く助けてくれなかった。」被災地の銀行は融資枠を設定している企業に対して、例えまだ利用可能な融資枠が存在したとしても、融資を停止した。その理由は、被災地が大きな被害を受けたことで、融資の裏付けとなる担保の価値が毀損されたからだという。中には、担保の代わりである銀行預金を凍結された企業もあった。このような融資枠や預金の凍結は、被災企業の事業再開を大きく遅らせる要因となった。「そのこともあって、産業界は政府だけでなく、銀行に対しても信用を失っている。」という。

金融機関からの支援が期待できないこともあり、政府からの金融支援に大きな期待が集まったものの、政府は当初そのような支援を行なわなかった。地元産業界と政府が初めて会合を持った 2013 年 11 月 30 日頃に、貿易産業省長官の Gregory Domingo

---

<sup>41</sup> 1 メトリックトンは 1000kg に相当。

<sup>42</sup> 東ヴィサヤ地域の企業は 9 割が中小企業であり、うち 4 割は零細企業、9%が中堅企業、大企業は 1%に過ぎない。

氏らに対して、地元産業界が金融支援を求めていることを強く訴えたという。そして、それは補助金である必要はなく、事業再開のために金融支援として融資を行って欲しいことも伝えたという<sup>43</sup>。

その後、2014年1月第1週に、貿易産業省の関連機関である **Small Business Corporation** が、被災企業への金融支援に関して説明会を行った。地元の経営者や事業者の多くが参加したが、その内容に多くの人々が失望したという。会合において、政府は金融支援を提供する用意があると述べたものの<sup>44</sup>、融資に際しては担保が必要とのことであった<sup>45</sup>。被災後、担保を提供できる余力のある地元企業は少なく、政府の要求は厳しいものであった。

その後、4月には事業者の不満が爆発し、政府高官に対して強く金融支援の再考を要望した<sup>46</sup>。そして、5月第1週に、再び **Small Business Corporation** が説明会を開き、6%の利率に変更はないものの、総額2億ペソ<sup>47</sup>、また200万ペソまでは無担保の政府保証による金融支援を行う旨が説明された。これを受けて、6月第1週から第2週にかけて、地元企業におよそ3億ペソもの資金供給がなされたという。「まるでドミノ現象のように多くの企業がこの金融支援を申請した。その約99%が地元企業からの申請であった<sup>48</sup>。」これは被災後の地域経済における最も大きな変化の一つであったという。しかし、すでに被災から7ヶ月目を迎えており、政府からの金融支援は遅きに失したとも言える<sup>49</sup>。

つまり、結局被災後6ヶ月もの間、政府から産業界への直接的な支援は何もなされなかった<sup>50</sup>。「多くの事業者が、政府から金融支援も含めて何らかの対応策が示される

---

<sup>43</sup> 東日本大震災では、グループ補助金に代表されるような被災地企業への補助金制度が活用された例がある。しかし、インタビュー先Kによれば、このような補助金を受けてしまえば、企業のCSR活動上のプロモーションとしては良いかもしれないが、かえって事業活動のコストとなるため、企業活動にとっては弊害が多いという。

<sup>44</sup> 融資の利息は6%の **diminishing interest rate** とのことであったが、「フィリピン経済の現状を考えれば高いが払えなくはないし、何もなければ余程良かった。」

<sup>45</sup> 会合中、「たった20万ペソの融資にも担保が必要なのか？」との声が挙がったが、政府は必要だと答えたという。

<sup>46</sup> 会合では、「もし政府がこのやり方を続けるなら、フィリピンで再び革命が発生する可能性さえある。我々はフィリピン社会の一員であることが、今、全く感じられない。」という発言もあったという。

<sup>47</sup> これは融資先が返済不能になった場合に政府が変わって債務保証する総額を意味しているので、実際にはこれに数倍する金額が被災企業に融資されたことになる。

<sup>48</sup> この間、タクロバン市は法人税の支払いに先立って必要な事業者登録（通常は年初1月に行われる）の時期を遅らせ、結局は2014年末まで延期した。

<sup>49</sup> なお、この融資はリースには対応しておらず、土地や建物のリース事業を通じて資本蓄積を図りたい事業者は支援を受けられなかったという。

<sup>50</sup> この間、被災地経済では様々な変化があった。例えば、被災後90日から120日の間に、域外からの事業者が被災地に進出してくる動きが見られたという。これは被災地企業にとっては競争相手が増えることにより事業活動が困難になる側面があったものの、他方、土地や建物を有する事業者は、これら進出企業に対して半年から1年程度の短期

はずだと期待を持っていた。しかし、実際には何も起きなかった<sup>51</sup>。」このことは、産業界が政府の災害対応を評価しない大きな要因の一つとなっているという。

第三の点では、政府は中長期的な被災地経済の復興のために、持続可能な経済開発プログラムの提供を行う必要があったが、実際には、地域の実情に合わない開発プログラムが提供される一方で、必要な公共政策は手付かずとなる例が見られた。

被災後のタクロバン市経済に関して言えば、復興需要による消費活動の活発化が見られたという。その背景には、海外から人道支援のために国際機関や INGO 等が到来し、被災者が生活物資の供給や CFW を通じた資金の直接給付に加え、域外からの支援者自身が域内消費の担い手となったことが要因として挙げられる。

しかし、2014年12月以降、多くの人道支援組織が被災地からの撤退を始めている<sup>52</sup>。「(被災から2週間の間に政府にも訴えたように) Cash For Work のような活動は持続可能なものではないことは明らかだった。・・・被災から2年、あるいはそれ以降の時期に、もし、人道支援組織が被災地から去ってしまい、かつ政府が適切な対策を講じることができなければ、被災地経済は停滞に陥る。」という指摘は、現実のものとなりつつあった。

そもそも、被災前から東ヴィサヤ地域の経済構造は国内他地域と比べても脆弱なものであった<sup>53</sup>。産業別に見れば、後に見るように、東ヴィサヤ地域の総生産における第一次産業のシェアは決して小さくないが、被災前から近年にかけてマイナス成長が見られる。衰退は2006年から始まっており、実際に、第一産業に従事する人々の生活水準も低い状態にある。この問題の背景には第一次産業の生産性の低さがあるという。「タクロバン市外に居住する人々の多くは何世代にわたって貧しい。なぜなら、人々は教育を受ければ、この地域を出て他地域に働きに行ってしまうからだ。」「この地域の60%もの人々は貧困状態にある。被災前は国内で二番目に貧困度が高い地域であったが、被災後はムスリム・ミンダナオ地域を上回って、国内の最貧地域となってしまった。」「第一次産業従事者の所得水準は域内の平均所得水準に比して非常に低い。ココナッツ農家で言えば、月当たり500から1,000ペソ、5人家族で月当たり1,800ペソとなっており、これはいわゆる貧困状態よりもさらに低い水準だ。」という。

---

の土地・建物のリース契約を申し出る機会となったという。その後、自己資金の蓄積を待って、リース契約の更新を行わず、事業再開を行う企業も見られたという。

<sup>51</sup> インタビュー先 H も、政府は貧困層の支援は行ったが、事業者向けの支援は行わなかったと指摘している。

<sup>52</sup> 例えば、CRS、UNDP、FAO といった組織の名前が挙げられていた。

<sup>53</sup> このため、「2013年以降、タクロバン市の商工会議所は国家経済開発庁(NEDA)と対話を行い、この地域で一体何が起きているのか把握する必要があるとして、今は成長戦略についてディスカッションを行っている。」という。

政府はこのような状況を改善するために、過去に様々な第一次産業の生産性向上に向けたプログラムを実施してきたが、それは地域の実情に合わないものであった<sup>54</sup>。例えば、農業省がこれまでに優先的に進めてきたプログラムの一つに、全国的なトウモロコシ栽培の推進が挙げられるが、台風被災後もこれは一層推進されたという。しかし、東ヴィサヤ地域は毎年多くの台風が襲来する地域であり、トウモロコシ栽培の適性が無いことは明らかであった。「トウモロコシを栽培してもその生産性は他地域より8割も少ない。これは国際基準から見ても、5%以下の水準だ。だから、トウモロコシ栽培の政策推進のために公的資金を費やしたところで、東ヴィサヤ地域がトウモロコシの生産基地として比較優位を持つようになることはない。」「しかし、政府の態度は『どこにトウモロコシを植えるのかは自由だが、とにかく生産量を確保してくれば良い。』』といった風であった。しかも、農家は貧しいので、政府がそのようなプログラムを実施するとなれば、それに従ってしまう。」その結果、地域の実情にあった農業よりも政府の政策方針が優先され、地域の気候特性に合わない作物の栽培が促進された結果、農業の生産性は大きく低下し、今なおそれが続いているという<sup>55</sup>。

地域的特性に合った作物としては、例えば、収穫までの期間が短いココナッツや根菜類が挙げられるという。しかし、ココナッツの収穫を行ったとしても、それを食料加工品に加工する企業が東ヴィサヤ地域には無いため、付加価値を増すことができない<sup>56</sup>。さらに、東ヴィサヤ地域に植樹されている約3,300万本ものココナッツの木のうち、約3,000万本までが台風により倒れてしまった。植樹から収穫まで7年程度を要するとされるココナッツ農業の再生は容易な課題ではない<sup>57</sup>。

他にも農業政策の例を挙げるならば、農地改革も問題だという。農地改革により土地を持たない農家が農地を所有するようになれば、農地は細分化され規模の経済性を失い生産性は低下する。このため、農地の再分配にあたっては、例えば、農家のグル

---

<sup>54</sup> インタビュー先Gも、ギワン市の状況を念頭に同様のことを述べていた。例えば、東サマール地域中部のボロンガン市周辺の土地は肥沃だが、ギワン市は鉱山地域であったため、土地が痩せていて農業に向いていない。生産性を上げるには化学肥料が必要だが、政府はその重要性を理解しておらず支援がなかったという。

<sup>55</sup> 政府は家畜飼料用のトウモロコシ栽培も奨励しているという。しかし、「家畜の飼育コストの大半が飼料代だが、我々の地域ではトウモロコシの生産性が低いため飼育代が高くなり、結局、養豚業等でも他地域より競争力がない。実際、我々の地域は食料に関して米やトウモロコシだけでなく、豚さえも輸入で賄っているのが現状だ。」という。

<sup>56</sup> インタビュー先Aも、「ココナッツ農業に回帰しても、先がない。」と述べていた。

<sup>57</sup> この点、政府の農業再生支援プログラムにも問題が見られたという。ココナッツ農業再生のために、農業省は苗を提供するプログラムを実施したというが、実際には海外からの支援団体も同様のプログラムを実施していたため、苗の供給に余剰が生じたという。また、政府の予算執行の内容を見れば、間接費の割合が非常に大きく総予算の3割程度しか実際の支援には充てられていないとのことであった。加えて、もしココナッツの苗を提供する役割を企業に委ねていたならば企業にとってビジネスチャンスとなり得ていたであろうから、政府の支援プログラムは非効率であっただけでなく、民業圧迫の性格も有していた。

ープを一つの組織として運用し規模の経済性を落とさないようにするか、農業の生産性を上昇させるような措置を講じる必要があった。

しかし、政府の農業生産性の向上支援策もまた実態に合わないものであった。例えば、農業省のプロジェクトで農家に稲作用のトラクターを提供する取り組みがあったというが、「稲作用には90馬力のトラクターがあれば機能的に十分だということが分かっていた。」しかし、政府は120馬力のトラクターを提供したため、燃費や維持費、パーツの交換費が90馬力のトラクターよりも高くなり農家の収益を圧迫した。さらに、「故障等を契機としてトラクターの修理も諦めてしまうケースがあった<sup>58</sup>。」

つまり、実際には農家の生産性向上に有効な措置は講じられないままに、土地の再分配が進められた<sup>59</sup>。しかし、「農地改革を進めれば、農家が企業家のように振る舞い始めることを政府が期待することは自由だが、現実にはそのようになるとは限らない。」

このように、東ヴィサヤ地域は気候的な条件が他地域よりも厳しいこともあり、そもそも農業には適していない土地であることに加えて、政府の農業政策が実態に合っていないことから、農業生産性の低下は一層深刻になっているとのことであった。

だが、東ヴィサヤ地域は、第二次産業の構造も決して頑健ではない。例えば、2012年にフィリピン国内は好調な経済成長を果たした一方で、東ヴィサヤ地域の域内総生産は大きくマイナス成長となった。同年に、「Philippine Associated Smelting and Refining Corporation(PASR)という銅生産を行う大企業<sup>60</sup>の主要工場が火災事故にあったため倒産した。」こともあり、後に見るように、2012年の第二次産業の総生産は大きくマイナス成長を記録した。

今後の産業発展において、製造関連で期待されている産業は、海洋資源を元にした食品加工産業だという。「東ヴィサヤ地域は養殖漁業において競争優位があると考えている。」「この地域には沿岸地帯が多く存在するため、養殖漁業を行うのには適している。また、養殖漁業は台風からの影響を受けにくい。」ため、海洋資源を加工し、域外への輸出を図ることができれば、付加価値の高い漁業関連産業の創出が期待できる<sup>61</sup>。

---

<sup>58</sup> 「その後農業省は、120馬力のトラクターをトウモロコシ栽培に使用するようプログラムの内容を変更した。」

<sup>59</sup> 皮肉なことに、農地改革を行った後、農家の中には自らが引き受けた土地を返したいと申し出てくる者が少なくなかったという。

<sup>60</sup> インタビュー先Kによれば、東ヴィサヤ地域の大企業はPASRの他、Philippine Phosphate Fertilizer Corporation(PPFC)が存在するのみだという。

<sup>61</sup> ただし、「他の地域でも養殖漁業に適した地域が存在するため、品種の選定において飼料代があまり必要でない魚を対象にすることが重要だと考えている。」という。「東ヴィサヤ地域では養殖コストとして、kg当たり90から105ペソが必要だが、他地域ではkgあたり、45から55ペソで賄える地域もある。他地域から魚を輸入して、この地域でkg当たり80から90ペソで販売しても、まだ利益が出ることになる。」とのことであった。

実際に、東サマル商工会議所は、2013年12月と2014年1月に在マニラの米国商工会議所やヨーロッパ商工会議所等と、食品加工産業の被災地への誘致可能性について話し合う機会を持っていた<sup>62</sup>。しかしここでも中央政府による公共政策が問題となっている。

欧米の商工会議所に直接投資を行う際に必要となる条件について聞いたところ、海外企業にとって被災地の経済状況には幾つか魅力的な要素があることがわかった。まず、東ヴィサヤ地域の賃金相場は首都圏周辺地域と比べれば随分安いいため、海外企業にとって魅力的であった<sup>63</sup>。次に、エネルギーについては、同地域は国内屈指の地熱発電所の集積地帯であり、余剰電力を他のヴィサヤ地域やルソン島に輸出している他、2016年に海底ケーブルが完成すればミンダナオ島にも輸出する予定であり、電力受給に余裕があることも海外企業にとっては安心材料であった<sup>64</sup>。上下水道の設備がないことはマイナスであったが、もし直接投資を行うならば、海外企業が自らの資金で必要な設備構築を行う意思があるとのことであった。

一方で、公共インフラの脆弱性が問題視された。特に、港湾の輸出機能については懸念が示された。「1日あたり10万メトリックトンを扱うことができる輸出港が必要だという意見が米国商工会議所から聞かれたが、残念ながら我々の地域にそのような機能を持つ輸出港は存在しない<sup>65</sup>。」このように、食品加工業関連の海外直接投資の引き受けにあたっては、タクロバン市近郊に国際輸出港を作る必要があるが<sup>66</sup>、現実には、そのような輸出港の建設計画は定まっていない<sup>67</sup>。

---

<sup>62</sup> 東サマル地域への域外からの直接投資については、インタビュー先Aが幾人かの国内業者に尋ねてみたことがあるとのことであった。しかし、不安定な電力供給や未発達な交通も、そして何より投資による収益性の低さが問題視されたという。

<sup>63</sup> 最低賃金で見れば、マニラ首都圏やカラバルゾン地域でスキルの高い労働者の日給は500から700ペソ、スキルのない労働者でも480ペソである一方で、東ヴィサヤ地域ではスキルのある労働者でも日給260ペソに過ぎない。

<sup>64</sup> 他地域で言えば、ミンダナオ島は頻繁に停電が起きることで知られている等、エネルギー供給に問題を抱える地域は少なくない。

<sup>65</sup> 海上輸送ができなければ陸路での輸送となるが、これは高コストであるため収益を上げることが難しいという。また、「地域内に複数の港が複数設置されて、その合計で取扱量が確保できたとしても、それはコスト競争力のある港湾機能とならない。」とのことであった。

<sup>66</sup> インタビュー先Gによれば、ギワン市の農業セクターが生産性を向上させられない背景にも、アクセスの悪さによる物流コストの高さがあるという。需要の大きなタクロバン市や他の地域にアクセスができないことで、農家は努力して生産性を向上させる意欲が持てないという。

<sup>67</sup> 筆者は、JICAが現地の要望に応じて輸出港の建設に乗り出しているのか質問した。しかし、JICAは防潮堤の建設には投資しているが、輸出港の建設プロジェクトは行っていないとのことだった。これに対してインタビュー先Kは、「津波対策は結構だが、(被災地の復興には)輸出港の方が重要であると考えている。その次は上下水道システムだろう。上下水道システムに必要な予算は200億ペソ、輸出港の建設には14億ペソを要するに過ぎない。だが防潮堤の建設に420億ペソが使われるという。防潮堤に経済的恩恵はない。再び高潮が起きる可能性はあるだろうが、(防潮堤は)生活水準を引き上げてくれるだろうか?」と述べている。

第一次産業、第二次産業に比べれば、東ヴィサヤ地域の第三次産業は、近年好調が続いていることもあり、期待されているセクターである。しかし、ここでも公共インフラの脆弱性が成長のボトルネックとなっている。「例えば、(東ヴィサヤ地域で) IT産業の振興を図ると市長が考えたとする・・・セブ市では良いかもしれないが・・・ここではインターネットが頻繁に断線する。」マニラ首都圏で見られるような **Business Process Outsourcing** 産業の振興は難しいとのことであった。

なお、インタビュー先 G によれば、ギワン市ではサーフィンを軸にした観光振興は芽が出つつある分野だという。ギワン市周辺は、プロからアマチュアまでが楽しめる多様なサーフィン場が立地する地域であり、以前、専門家を招いて地域住民の希望者を対象にサーフィン教育を行ったという。これにより、現在では若者の中でサーフィン観光業を生業とするものも見られるという。ただし、ギワン市へは陸路以外の交通アクセスが未発達であり、観光地としては競争上の優位性が少ない。ここでも、公共インフラの未整備が産業発達の課題となっていると言える。

このように、東ヴィサヤ地域の経済構造は、被災前から、政府の公共政策に関連する諸問題もあり、既に脆弱なものであった。海外からの人道支援組織が撤退した後も、被災地経済の持続的な回復を図るためには、政府による地域開発プログラムの内容をより実態に合ったものにし、持続的な生産性の向上を図っていく必要がある。そのためには、「政府の開発計画策定のプロセスそのものを変える必要がある。」「今までのように、政府の計画案を地方におろしてくるのではなく、まず被災地が計画を立案し、それを県、地域、政府が承認していくというプロセスが望ましい<sup>68</sup>。」

ただし、地域の経済開発における政府と自治体の関係性について、大きな変化が起きる様子は見られない。「(このようなこと訴えても) 当初、NEDA できえも我々の批判に反論するばかりだった。」「我々は、『もし今までのやり方を続ければ、被災地経済は一層悪化することになる。』と訴えた。今では、同じ席について議論するまでになった。・・・しかし今後、十分に地域の実情を汲み取った開発計画が取り入れられるかは判然としない。」とのことであった。

---

68 付け加えれば「(現政権の開発方針を示している) フィリピン開発計画(PDP)は、地域の実態に合っていないだけでなく、地元との合意形成も、事業項目の中の優先順位についても、検討された形跡がない。政府は今までの計画策定のフレームワークを抜本的に改正して、新たな計画を建てる必要がある。」とのことであった。ただそれでも、「今から新しい計画を立案しても、既に 2016 年までの開発計画は決定されており、最短でも 2017 年からの開発計画について議論することになる。」ため、今後、被災地経済の復興は大きな課題を抱えることになると予想される。

次に、これまでのインタビュー結果で度々言及されてきた民間セクターの支援について、幾つかの組織の現地職員を対象にしたインタビュー結果から、そのあり方について見ていく。

#### 4) 民間セクターによる支援のあり方

ここで、インタビュー先 I からは International Organization for Migration (IoM) の活動内容に関する調査結果を観察する。また、インタビュー先 A からは、カトリック教会の所属員による被災地支援活動について、インタビュー結果を紹介する。

##### (a) 国際組織(IoM)による支援

IoM タクロバン支局長であるインタビュー先 I は、インタビュー時点ではオルモック市での活動を終えて、タクロバン市内の支局に移ってきたばかりであった。活動内容は食品以外の物資の提供であった。IoM は自治体や移民局を支援しつつ、行き場を失った人たちに対する支援が主なミッションだという。支援内容は、例えば、医薬品やブルーシートの提供、また避難所から離れていく人たちの安全確保のための啓蒙活動等、避難所の人々が基本的なニーズを満たせるような支援が主だという。

実際の支援活動においては、IoM はフィリピン政府象徴である Department of Social Welfare and Development (DSWD) や国際組織で構成されるクラスターである Camp Coordination and Camp Management (CCCM) と連携して活動を行っており、特に DSWD とはあらゆる活動を行う上で常に連携を取っているとのことであった。これは、IoM の活動自体が、緊急時に被災国政府からの支援依頼を受けてなされることと、資金的制約もあり活動期間が短いため撤退後の支援については現地政府に引き継ぐ必要があるからである。また、IoM は CCCM を主導する活動も行ってきたという。例えば、被災後初期の段階では、ギワン市やオルモック市で、仮設住宅建設に主として、住宅支援クラスターで主導的な役割を果たしてきた。また、タクロバン市では、International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) が住宅支援クラスターを主導していることもあり、その活動を側面支援した。

これらの活動を通じて重視された行動の一つは、諸機関との連携を行うことであったという。政府との連携もさることながら、IoM は数ある支援機関のうちの一つであり、IoM だけでは避難所や被災者のニーズをすべて満たすことができるわけではなかった。そこで、国際組織等との支援期間のクラスター・ミーティングにおいて、必要な支援物資についての情報を提供したり、また支援物資の融通を行ったりした。

なお、インタビュー調査時点で注力しているプロジェクト<sup>69</sup>は、防災・減災対策 (Disaster Risk Reduction, DRR)だという。自治体の担当官を対象に、アドボカシーや教育活動を通じて、次の台風災害に備えるためのノウハウを提供しているという。例えば、避難に際して、どの学校のどの教室に行くのか、人々の基礎的ニーズに必要な物資・サービスは何か、それをどれだけ用意しておく必要があるか、といったことである。フィリピンの自治体には防災を担う諸機関<sup>70</sup>が存在するが、彼らは予算を持っていてもその使い方を十分に知っているわけではない。そのため、防災対策のソフト提供が重要とのことであった。

なお、フィリピンの公的セクターと協業する上では、上流に位置する政府から下流に位置する地域、県、市、バランガイ<sup>71</sup>といった自治体に向けて支援を行うというアプローチを取ったという。なぜなら、国際組織は常に政府に対して活動報告の義務があるため、政府との協業が優先される。またそのため、逐一、活動についてはIoMの上層部に報告しなくてはいけない。つまり、国際組織はNGOとは異なり自分たちの意思で被災者に直接支援を行うことができない。これには、直接被災地に赴けば、地方政治の駆け引きに支援活動が利用される恐れもあるため、それを避けるために連携する主な対象を政府に限定するという側面もある。

## (b)カトリック教会による支援

政府レベルでの連携を基礎として被災地の緊急支援にあたる国際組織がある一方で、フィリピンの市民社会におけるネットワークが緊急支援時に様々なアクターを結合するハブとなる例も見られた。ここでは、カトリック教会の所属員が被災地支援活動を行う中で、支援団体のハブとなってきている例について、インタビュー先Aへの調査結果を示す。

インタビュー先Aは、カトリック教会ボロンガン地区の司祭である<sup>72</sup>。この人物を中心とする支援組織が主体となって、同カトリック教会は被災者に対して、国内外の同教会組織からの寄付や義援金を原資として、食糧や水、医薬品等の提供を始め、電気機械の修理、奨学金の支給、仮設住宅や生活物資の提供、教会の修繕等、被災者の

---

<sup>69</sup> 他にも中間移行支援住宅のプロジェクトが挙げられる。中間移行支援住宅にはトイレがないので、DSWDと連携しつつ、トイレ設置のプロジェクトを行うとのことであった。

<sup>70</sup> 例えば、NDRRMCやthe Bureau of Internal Revenue (BIR)等。

<sup>71</sup> フィリピンの自治体単位の一つで、最も小さい区分。村に相当。

<sup>72</sup> フィリピンは国民の83%がカトリック教徒であるため、市民活動において、しばしばカトリック教会の司祭や牧師がコミュニティ・リーダーをと務めるケースが見られる。

ニーズも含めて基づく多様な支援を行ったという。なお、支援にあたっては寄付金を元に 60 人から 70 人の人を雇用した。

この組織は支援にあたって、他の教区のカトリック教会や地方自治体、NGO 等との連携を常に行っているとのことであった<sup>73</sup>。これは台風の襲来後に構築した関係だという。会合についても、今は四半期に一度程度だというが、当初は毎月行っていた。さらに、支援の進捗については政府系研究機関である **Philippines Institute for Development Studies (PIDs)** や海外の支援団体にメンバーを送って報告している。支援にあたってコーディネーションを行うことは、例えば食料や医薬品等の提供に際して、支援からこぼれ落ちる人々が無いようにする上で重要であったとのことであった。

この支援組織は、平時から存在した人的ネットワークを基礎に緊急支援のために急遽構築された後、被災者の生活再建だけでなく、現在は被災地の復興に向けた支援活動も行なっている。例えば、インタビュー時点では、仮設住宅の提供が最も重要な支援プログラムだという。教会にとってみれば、住宅建設はそれまでの活動において取り組んだことのない業務であるため、支援活動を行う上で NGO<sup>74</sup>等にモデルハウスの建設を依頼し、そのノウハウや技術を指導してもらっているという。また、地域経済の復興や新産業の創造等についても、政府を含む様々な組織と議論を行っている。ただ、経済開発も本来は教会ではなく政府の役割であるため、そういった活動を主導することはできないし、そのような計画内容を決定する立場にもないとのことであった。

支援活動を通じて、インタビュー先 A は国際組織の緊急支援における連携について不満を持つに至ったという。幾つかの国際組織<sup>75</sup>は彼らの緊急支援に関する連携会合に出席してくれなかった。また、接する機会があっても、現場の要望を聞いてくれることは少なく、むしろ現場に対して指示を出すことの方が多かった。当然ながら教会組織は国際組織に命令する権限を持たないため、基本的に緊急支援における連携は困難であった<sup>76</sup>。国際組織は政府と連携し、そこから被災地支援を行うことを意図していたのかもしれないが、実際は、フィリピン政府は汚職や非効率性の点で問題を抱えていたため現場レベルでの連携が望まれていた<sup>77</sup>。

---

<sup>73</sup> Caritas Germany、CRS、CBCP、IoM 等、東サマールには 50 程度の民間セクター団体が支援に訪れたという。

<sup>74</sup> 例えば、Caritas Germany の名前が挙がっていた。この NGO は 2004 年のインド洋大津波や 2011 年のタイ洪水においても住宅支援の経験があったという。

<sup>75</sup> インタビューでは、UNDP や IoM が例として挙げられていた。

<sup>76</sup> 「イスラム教のグループでさえ主席してくれた会合に、彼らは出てこなかった。」

<sup>77</sup> インタビュー先 A が幾人かの知事との会話した際、政府から地方自治体へと財政措置が行われたとしても、現地に届くまでにその大半がなぜか消失していることがあると聞いたという。

また、国際組織だけでなく、NGOも被災地の市民社会と上手く連携を行うことができなかつた例も聞かれた。例えば、インタビュー先Hによれば、民間セクターが被災地で活動拠点を確保する際、住宅や店舗を借り上げる申し出があつた<sup>78</sup>。賃料は極めて高額であつたものの、店舗における営業活動を中止しなければならない内容であつた。もしそうなれば、従業員を解雇しなくてはならない上、支援活動が終了し賃貸契約が終了された後、事業再開を行うことは困難となる。このため、この申し出は断らざるをえなかつた。また、CFWを始めとする臨時雇用事業により、被災地の賃金相場は大きく上昇することとなつたが、地場企業への影響を含めてこれら活動をどのようにするべきか、ということについて有効な連携策は取られなかつたという<sup>79</sup>。

このように、被災地の市民社会と民間セクターの連携は、必ずしも円滑ではなく、重要な課題について連携が行われなかつた例もあつた。国際組織やNGOには、その独自のミッション、寄付元の意向、支援における能力や予算制約等、組織毎に活動内容や体制にバリエーションがあるため、一概に両者の連携を支援することが望ましいとは限らない。しかし、上で述べたように、効果的な活動を行う上で重要となる連携が取られなかつたり、各個の活動の結果、被災地の復興において問題をもたらす例も見られた。今後、被災地支援を行う上では、自治体には両者の適切なコーディネーションを図るハブとしての機能を発揮し、NGOの機動性を活かしつつ、その負の側面を抑制するような役割が自治体に求められる。また、国際組織の主な連携先となる政府は、緊急支援のスピードや質を高めるためにも、意思決定の透明性や責任の所在について平時から高めておく必要がある。

##### 5) インタビュー結果のまとめ

以上のインタビュー調査の結果をまとめると、以下の通りである。第一に、主要な被災地においては、総じて、国際機関やINGOといった民間セクターからの支援が重要な役割を果たしたという声が聞かれた。台風の襲来直後から民間セクターの諸組織は被災地に入り、食料や水、生活物資、医療サービス・医薬品、仮説を含む住宅や学校の建設、CFWを通じた臨時雇用事業の提供、防災活動を始めとするアドボカシー活動等、多様な支援活動を実施した。他方、政府の支援は迅速性に欠け、しばしば被災地のニーズに合わない支援が行われた。

<sup>78</sup> OxfamやIoMからそのような申し出があつたというが、IoMの申し出では宿泊施設の営業活動は許可された。

<sup>79</sup> ただし、インタビュー先Iによれば、クラスター・ミーティングでは賃金高騰の問題が認識されていたという。

第二に、政府だけでなく、民間セクターも被災地の自治体や産業界、市民社会との連携が十分に意識されていなかった。確かに、民間セクターの支援と被災者のニーズのマッチングについては、被災自治体により迅速で公平な支援を実現するような工夫が見られた例もあった。しかし、政府は被災自治体との連携において、被災前の防災活動や被災後の緊急支援、また復興推進における自治体への支援に関して、有効な活動を行うことができていない。また、民間セクターの中でも、国際組織はしばしば被災地の自治体や市民社会との連携を行う機会を持たず、INGO等の支援組織も、各組織の活動目的を優先した。特に、CFWや学校・住宅の建設プログラムにおいては、地域の実情に十分配慮することができていたとは言えない。中でも、産業界との連携は手薄であった。

第三に、被災地の経済・社会的構造は被災前から既に脆弱であったこともあり、今後の経済的復興の上では復旧よりも持続的な経済開発を目指す必要があるものの、政府や民間セクターによる緊急支援活動は十分にその基礎を提供したとは言えない。政府は被災直後から産業界との連携を意識しておらず、地域経済の主役である中小企業事業者に対して適切な金融支援を講じるタイミングが大幅に遅れた。被災から半年後、無担保の金融支援がなされたため、多くの事業者が事業再開に向けて活動を始めることができたものの、事業者の中にはビジネスの再開に影響が出たものもある可能性がある。また、被災者向けの住宅再建支援のための融資を行うタイミングが大幅に遅れたため、その間、民間セクターが仮設住宅等の建設を進めていたため、意図した目的に融資資金が使用されないケースも散見された。今後、融資の返済が起きれば、被災者の生活水準の低下や消費の停滞が起きる可能性がある。また、被災を機に、より高次の産業構造への転換を促していくような発想が政府に乏しく、例えば、ココナッツ農業の復旧を支援するような活動は行われているものの、主要な輸出港の建設により食品加工企業の誘致を支援するような計画は未だ見られない。そもそも被災前からの地域開発計画も実情に合ったものではなかったため、生産性の向上を期待しにくい。

さらに、民間セクターによる緊急支援活動においても、甚大な建物被害が出たこともあり、被災後の瓦礫の処理、仮設住宅や恒久住宅、学校や病院等の建設プロジェクト等、様々な支援活動やCFWプロジェクトが実施されたことで、域内の賃金水準が大きく上昇し、被災地の事業者にとって雇用を確保することが困難な状況が生まれた。また、多くの支援団体が被災地に滞在し、また被災者がCFWや支援物資の提供を通じて収入を得たことで、地域の消費活動は旺盛になった。結果として、次節で見るように、賃金や物価の上昇が発生した。ただし、2014年12月以降、民間セクターの撤

退が始まっており、これらの復興需要は持続できない局面を迎えている。緊急支援活動が短期的な性格を有しているため、短期的な景気の変動が被災地で発生したと考えられる。今後は、民間セクターにも長期的な復興活動をフォローするような活動が求められる。その際、被災地への投資の誘致等も検討する必要がある。

次節では、地域経済統計を用いて、被災地経済の動向について見ていく。

#### 4. 台風「ハイアン」の経済的インパクト—経済統計で見る東ヴィサヤ地域

##### 1) 域内総生産

ここでは、台風「ハイアン」後の復興状況について、社会・経済統計からその進捗を確認する。被災地の状況を観察するにあたっては、データの利用可能性を考え、大きな被害を受けた東サマル、レイテ島を含む東ヴィサヤ地域(Region 8)を主な対象とする。また柄谷他(2006)によれば、被災地の人口、経済活動、自治体の財政状況等、多面的な経済・社会的な状況から被災地の復興過程を捉えようとする研究が、1995年の阪神・淡路大震災を契機に見られるようになってきた。そこで、官公庁統計による観察を行うにあたって、主に経済統計について取り上げることとする。なお、人口については2015年の国勢調査の結果がまだ発表されていないこと、2013年以降の地域人口統計はそれ以前の成長トレンドをベースに計算されていることから、ここでは取り上げない<sup>80</sup>。

東ヴィサヤ地域の経済活動は、2013年11月の台風「ハイアン」による被災の後、停滞している。フィリピンの名目域内総支出(GRP)を地域別に見ると、2010-14年にかけてフィリピン国全体では約8-12%の成長を記録しているのに対して、東ヴィサヤ地域はそれぞれ3.6%、6.4%、-4.0%、8.3%、3.4%と国平均の成長率を下回る状況が続いている(図7)。さらに、実質域内総支出(2000年固定価格)を見ると、同期間の国平均の成長率が約4-8%であるのに対して、東ヴィサヤ地域は3.0%、2.1%、-6.8%、4.5%、-2.3%とやはり低い水準となっている。さらに、2014年の同地域の実質成長率は、フィリピン国内で唯一のマイナス成長率を記録しており、台風の発生により経済活動が大きな影響を受けた様子がうかがえる。

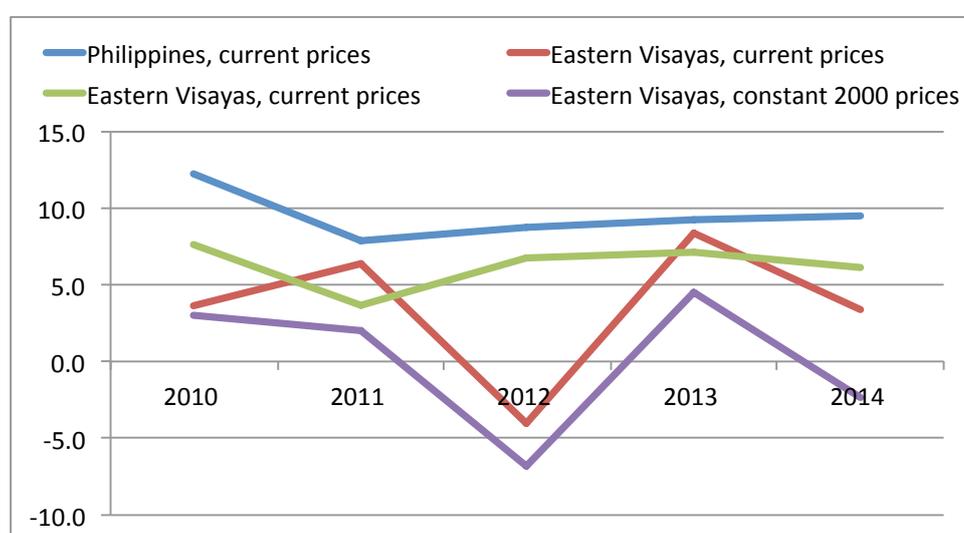
2014年実質GRP成長率の大幅な低下は、インタビュー調査でも見たように、第一、二次産業に起因している(表2)。東ヴィサヤ地域の経済活動を産業別に見ていくと、被災前である2012年の域内総生産における第一次、第二次、第三次産業の構成比率は、

---

<sup>80</sup> なお、先のインタビュー調査においては、被災地人口が大きく減少しているという声は聞かれなかった。

それぞれ約 22.5%、38.1%、39.4%となっている。このうち、第一次、第二次産業を合わせると、第三次産業のシェアを上回る。さらに、各産業別に 2013 年、2014 年の成長率を見てみると、第一次産業は-6.6%、-12.8%、第二次産業は 13.9%、-2.8%、第三次産業は 1.7%、3.6%となっている。つまり、第一次、第二次産業の成長率の低下幅が、第三次産業の成長率の上昇を上回ったことで、2014 年の東ヴィサヤ地域の経済活動は大きく停滞したことが分かる。

図7 フィリピン、東ヴィサヤ地域の総生産と成長率 2010-14 (千ペソ)



1,000 Pesos		2010	2011	2012	2013	2014
Philippines	current prices	9,003,480,492	9,708,331,799	10,561,088,977	11,542,285,753	12,642,736,196
	growth, %	12.2	7.8	8.8	9.3	9.5
	constant 2000 prices	5,701,539,196	5,910,201,357	6,305,228,511	6,750,079,176	7,164,016,620
	growth, %	7.6	3.7	6.7	7.1	6.1
Eastern Visayas	current prices	226,366,312	240,777,700	231,078,427	250,299,808	258,739,057
	growth, %	3.6	6.4	-4.0	8.3	3.4
	constan 2000 prices	150,799,368	153,900,653	143,420,096	149,858,149	146,354,123
	growth, %	3.0	2.1	-6.8	4.5	-2.3

データ出典：Philippine Statistics Authority

第三次産業の成長率は被災後上昇している。2013年に1.7%だった伸びは2014年には3.6%となった。これは主に、不動産業が好調であり、金融仲介業の伸びも堅調であったことが要因と考えられる。インタビュー調査で聞かれたように、タクロバン市では被災後、中小企業が不動産の賃貸を行い、資金確保を行ったケースがあったという。

一方、第一次産業の伸びは大きく減速した。うち、大きな影響を受けたのは農業・林業である。被災前からマイナス成長が続いていたものの、台風による被災以後、伸びは2013年の-4.5%から2014年の-11.2%へと悪化した。これは、基幹産業であるココ

ナッツ農業が、台風により大きな被害を受けたためと思われる。同様に、漁業もボートや器具の逸失により操業ができなくなったことで、同期間の成長率が-13.3%から-18.4%とさらに悪化したと考えられる。

第二次産業の伸びは2014年にマイナスに転じた。中でも製造業が大きな影響を受けた。製造業は2013年には約33.5%の伸びを見せた後、2014年の伸びは約-16.0%のマイナスとなった。台風による企業資本の減失が影響した可能性がある。

だが、建設業の成長率は大きく上昇している。2013年、2014年の伸びが9.8%、30.8%と大きく加速している。これは、INGO等による学校や仮設住宅等の建設需要が大きく増加したためと考えられる。なお、2012年の成長率も31.8%と大きいですが、これは同年に政府による「二級国道開発プロジェクト」がスタート<sup>81</sup>したことが影響している可能性がある。

東ヴィサヤ地域の経済活動を支出項目別に見ると、被災以降、消費は堅調に推移し、建設工事が大きな伸びを見せた(表3)。家計最終消費支出は2013年、2014年に+5.7%、+3.5%とプラスの伸びを示している。また、固定資本形成のうち、建設業は2013年にも+11.1%と高い伸び率を示した後、2014年には+32.6%とさらに加速している。これらは、インタビュー調査において多く聞かれたように、台風発生の直後、多くのINGOや国際機関が緊急支援を行い、その中で、生活物資の支援、学校や仮設住宅の建設、CFW等による資金援助を行ったことと整合的である。なお後に見るように、大規模な国際人道支援は、結果的に、現地の労働市場の賃金相場を大きく引き上げる要因となり、また、国際NGOや国際機関の関係者の被災地への流入、高騰する賃金相場による家計の消費力の拡大は、物価の上昇を招いた可能性がある。

一方で、純輸出は大きく悪化した。純輸出は被災前から赤字傾向が続いていたが、赤字幅は2014年に前年比+78.9%拡大した。移出入のデータが存在しないため、定義上、純輸出は残差により算出されており、地域間の所得収支と地域間及び対外貿易収支の両方を含んだ数値となっている点には注意が必要だが、これは被災地の再建需要を賄うために、域外からの財の輸入が拡大した可能性を示唆している<sup>82</sup>。仮に純輸出の伸びが前年比横ばいであった場合、2014年の実質GRPは約1,771億ペソとなり、成長率は約+18.2%と高水準となることから、純輸出の落ち込みにより地域経済の伸びが大きく減速していることが分かる。

<sup>81</sup> まにら新聞「サマール島に新道路」2012年7月9日。

<sup>82</sup> 仮にこれが正しければ、多くの被災後の再建需要が域外に漏出したと考えられる。

なお、政府最終消費は台風後も増加が続いている。ただし、統計の定義上、ここには、DSWDによる Conditional Cash Transfer 等、政府による社会保障や教育支援プログラムによる現金給付支出が含まれていない点には注意が必要である。

表2 東ヴィサヤ地域の産業別総生産と成長率 2010-14 (千ペソ)

	2010	2011	2012	2013	2014
Agriculture, Hunting, Forestry & Fishing	33,525,437	33,259,261	32,247,971	30,124,558	26,270,742
		-0.8	-3.0	-6.6	-12.8
- Agriculture and Forestry	25,074,320	25,160,172	24,665,127	23,552,209	20,904,516
		0.3	-2.0	-4.5	-11.2
- Fishing	8,443,737	8,095,471	7,582,844	6,572,348	5,366,226
		-4.1	-6.3	-13.3	-18.4
Industry sector	66,029,339	67,128,784	54,711,923	62,317,166	60,574,092
		1.7	-18.5	13.9	-2.8
- Mining and Quarrying	104,537	226,295	285,244	216,021	255,321
		116.5	26.0	-24.3	18.2
- Manufacturing	38,184,287	40,834,124	24,341,876	32,497,248	27,283,301
		6.9	-40.4	33.5	-16.0
- Construction	9,398,067	7,771,707	10,240,026	11,243,588	14,702,936
		-17.3	31.8	9.8	30.8
- Electricity, Gas and Water Supply	18,445,056	18,417,465	19,844,777	18,360,308	18,332,534
		-0.1	7.7	-7.5	-0.2
Service sector	50,283,189	52,529,817	56,460,202	57,416,426	59,509,288
		4.5	7.5	1.7	3.6
- Transport, Storage & Communication	11,120,904	11,864,351	12,811,667	13,837,994	14,674,851
		6.7	8.0	8.0	6.0
- Trade and Repair of Motor Vehicles, Motorcycles, Personal and Household	6,555,414	6,853,766	7,553,302	8,064,193	7,831,704
		4.6	10.2	6.8	-2.9
- Financial Intermediation	4,945,536	4,856,000	5,512,823	6,291,134	6,958,938
		-1.8	13.5	14.1	10.6
- Real Estate, Renting & Business Activities	8,365,274	8,814,320	9,525,117	7,778,442	8,117,195
		5.4	8.1	-18.3	4.4
- Public Administration & Defense, Compulsory Social Security	7,670,905	7,673,196	8,068,922	8,374,185	8,822,029
		0.0	5.2	3.8	5.3
- Other Services	11,626,891	12,466,355	12,988,371	13,070,478	13,104,571
		7.2	4.2	0.6	0.3
GRP	149,831,511	152,905,994	143,420,096	149,858,149	146,354,123
		2.1	-6.2	4.5	-2.3

データ出典：Philippine Statistics Authority

表3 東ヴィサヤ地域の支出項目別総生産（千ペソ）と前年比成長率 2010-14

	2010	2011	2012	2013	2014
Household Final Consumption Expenditure	135,291,567	143,655,664	152,267,868	161,019,724	166,709,323
	2.6	6.2	6.0	5.7	3.5
Government Final Consumption Expenditure	17,508,424	17,536,225	21,402,106	21,962,924	22,578,979
	4.5	0.2	22.0	2.6	2.8
Gross Capital Formation	22,325,199	9,556,357	14,438,805	5,914,262	26,888,501
	427.1	-57.2	51.1	-59.0	354.6
- Fixed Capital	22,087,755	20,247,373	22,415,290	21,246,102	27,145,790
	9.4	-8.3	10.7	-5.2	27.8
- Construction	13,874,096	11,801,774	14,999,210	16,667,094	22,107,591
	7.7	-14.9	27.1	11.1	32.6
- Durable Equipment	5,104,270	5,924,997	5,149,002	2,676,787	3,458,856
	21.9	16.1	-13.1	-48.0	29.2
- Breeding Stock & Orchard Development	3,099,203	2,508,762	2,254,359	1,888,419	1,564,686
	-0.5	-19.1	-10.1	-16.2	-17.1
- Intellectual Property Products	10,185	11,840	12,719	13,802	14,657
	-25.1	16.2	7.4	8.5	6.2
- Changes in Inventories	237,444	-10,691,016	-7,976,485	-15,331,840	-257,289
	-101.5	-4,602.5	-25.4	92.2	-98.3
Net Exports	-24,325,822	-16,847,593	-44,688,683	-39,038,760	-69,822,681
	278.9	-30.7	165.3	-12.6	78.9
GRP	150,799,368	153,900,653	143,420,096	149,858,149	146,354,123
	3.0	2.1	-6.8	4.5	-2.3

データ出典：Philippine Statistics Authority

## 2) 物価動向

インタビュー調査においては、物価の高騰も多く指摘された。ここでは、その動向について、Consumer Price Index(以下、CPI)により観察する。インタビュー調査においては、国際NGOや国際機関等から、被災者を対象にした食料支援や医療支援、CFWといった人道支援が多く寄せられたことから、生活用品や賃金等において価格の上昇が見られるとの声が多く聞かれた。

まずCPIの総合指数について見ていく(図8、表4)。年別に見れば、台風被災した翌年の2014年のCPIの前年比は国平均、首都圏(NCR)よりも東ヴィサヤ地域の方が高い。さらに月次データで見れば、国平均、首都圏のCPIの前年比伸びは、ハイアンが襲来した2013年11月の前後で大きな変化はないが、東ヴィサヤ地域の伸びは約5%から約7%へと大きく上昇している。この高い伸びは2014年8月頃まで続いている。

さらに食品・非アルコール飲料指数を見ると、この傾向は一層明確になる(図9)。国平均でも、首都圏でも、ハイアン襲来以降、物価の前年比伸びは加速しているものの、東ヴィサヤ地域の伸びはこれら地域を上回り、約7%から10%超の水準に大きく上昇している。なお、被災直前の伸び率を初めて下回るのは2014年12月である。なお、食品の品目別の物価指数で主だったものを見てみると、被災以降、パン・シリアル、米類、魚類、野菜類において伸びが二桁を超える期間が続いている(図10)。ここでも、高い伸びは概ね2014年12月までに被災前の水準に回帰している。

図8 フィリピン、首都圏、東ヴィサヤ地域の消費者物価指数(総合)と前年比伸び  
2012-16年 (2006=100)

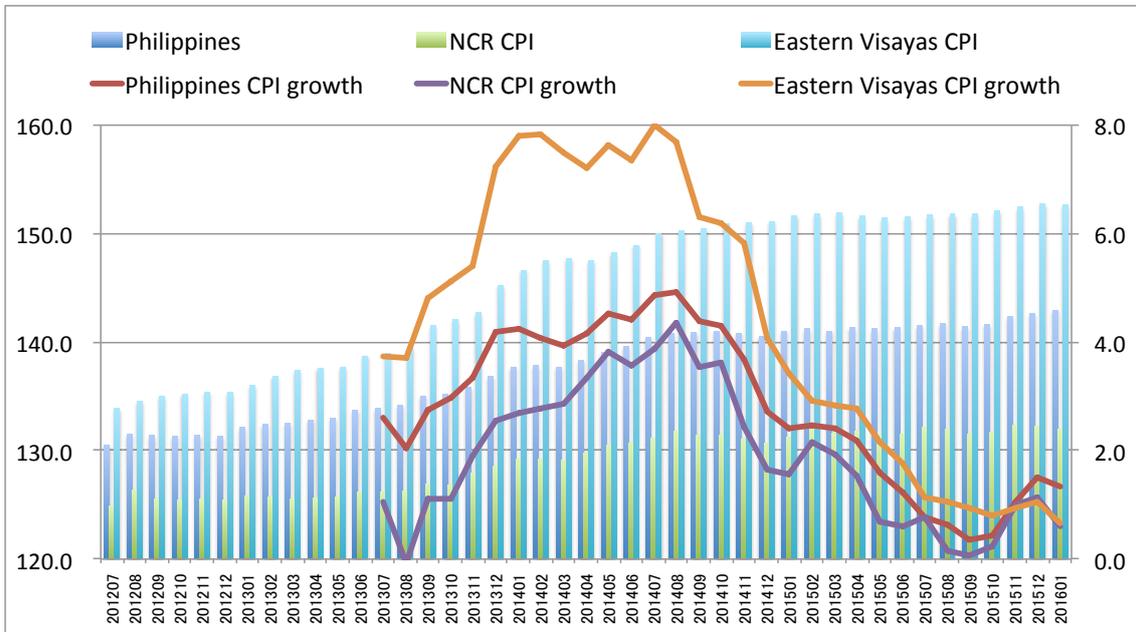


図9 フィリピン、首都圏、東ヴィサヤ地域の消費者物価指数(食品及び非アルコール飲料)と前年比伸び 2012-16年 (2006=100)

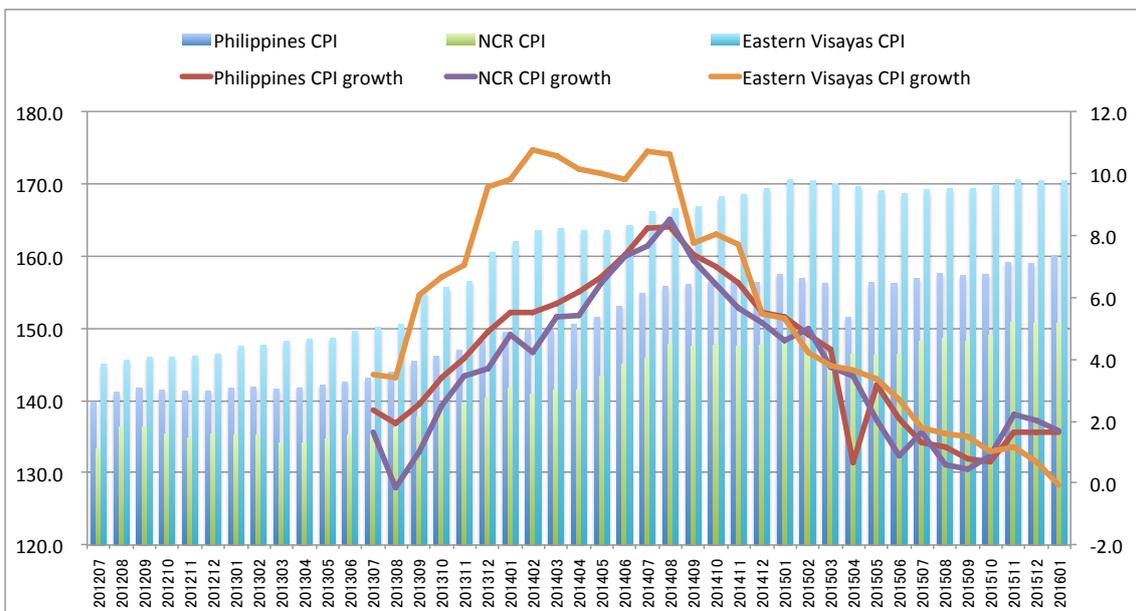


表4 フィリピン、首都圏、東ヴィサヤ地域の消費者物価指数の動向 2012-16年  
(2006=100、前年比)

	all items						Food and non-alcoholic beverages					
	Philippines		NCR		Eastern Visayas		Philippines		NCR		Eastern Visayas	
2012	130.1		124.4		133.7		139.9		133.5		144.9	
2013	134.0	3.0	126.4	1.6	139.5	4.3	143.8	2.8	136.4	2.2	151.5	4.6
2014	139.5	4.1	130.5	3.2	149.2	7.0	153.4	6.7	144.9	6.2	165.6	9.3
2015	141.5	1.4	131.8	1.0	151.9	1.8	156.9	2.3	148.1	2.2	169.8	2.5
201207	130.5		124.9		133.9		139.8		133.3		145.0	
201208	131.5		126.4		134.5		141.2		136.4		145.6	
201209	131.4		125.5		135.0		141.8		136.3		146.0	
201210	131.3		125.4		135.2		141.4		135.4		146.0	
201211	131.4		125.5		135.4		141.3		134.9		146.2	
201212	131.3		125.4		135.4		141.3		135.4		146.5	
201301	132.1		125.8		136.0		141.7		135.2		147.5	
201302	132.4		125.7		136.8		141.9		135.2		147.7	
201303	132.5		125.5		137.4		141.6		134.2		148.2	
201304	132.8		125.6		137.6		141.8		134.2		148.5	
201305	133.0		125.7		137.7		142.1		134.7		148.7	
201306	133.7		126.2		138.7		142.6		135.2		149.6	
201307	133.9	2.6	126.2	1.0	138.9	3.7	143.1	2.4	135.5	1.7	150.1	3.5
201308	134.2	2.1	126.3	-0.1	139.5	3.7	143.9	1.9	136.2	-0.1	150.6	3.4
201309	135.0	2.7	126.9	1.1	141.5	4.8	145.4	2.5	137.7	1.0	154.9	6.1
201310	135.2	3.0	126.8	1.1	142.1	5.1	146.2	3.4	138.8	2.5	155.7	6.6
201311	135.8	3.3	127.9	1.9	142.7	5.4	147.0	4.0	139.6	3.5	156.5	7.0
201312	136.8	4.2	128.6	2.6	145.2	7.2	148.2	4.9	140.4	3.7	160.5	9.6
201401	137.7	4.2	129.2	2.7	146.6	7.8	149.5	5.5	141.7	4.8	162.0	9.8
201402	137.8	4.1	129.2	2.8	147.5	7.8	149.7	5.5	140.9	4.2	163.6	10.8
201403	137.7	3.9	129.1	2.9	147.7	7.5	149.8	5.8	141.4	5.4	163.9	10.6
201404	138.3	4.1	129.8	3.3	147.5	7.2	150.6	6.2	141.5	5.4	163.6	10.2
201405	139.0	4.5	130.5	3.8	148.2	7.6	151.6	6.7	143.4	6.5	163.6	10.0
201406	139.6	4.4	130.7	3.6	148.9	7.4	153.1	7.4	145.1	7.3	164.3	9.8
201407	140.4	4.9	131.1	3.9	150.0	8.0	154.9	8.2	145.9	7.7	166.2	10.7
201408	140.8	4.9	131.8	4.4	150.2	7.7	155.8	8.3	147.8	8.5	166.6	10.6
201409	140.9	4.4	131.4	3.5	150.4	6.3	156.1	7.4	147.6	7.2	166.9	7.7
201410	141.0	4.3	131.4	3.6	150.9	6.2	156.4	7.0	147.7	6.4	168.2	8.0
201411	140.8	3.7	131.0	2.4	151.0	5.8	156.5	6.5	147.5	5.7	168.6	7.7
201412	140.5	2.7	130.7	1.6	151.1	4.1	156.4	5.5	147.7	5.2	169.3	5.5
201501	141.0	2.4	131.2	1.5	151.6	3.4	157.5	5.4	148.2	4.6	170.6	5.3
201502	141.2	2.5	132.0	2.2	151.8	2.9	156.9	4.8	147.9	5.0	170.5	4.2
201503	141.0	2.4	131.6	1.9	151.9	2.8	156.3	4.3	146.7	3.7	170.1	3.8
201504	141.3	2.2	131.8	1.5	151.6	2.8	151.6	0.7	146.4	3.5	169.6	3.7
201505	141.2	1.6	131.4	0.7	151.4	2.2	156.4	3.2	146.3	2.0	169.1	3.4
201506	141.3	1.2	131.5	0.6	151.5	1.7	156.3	2.1	146.4	0.9	168.7	2.7
201507	141.5	0.8	132.1	0.8	151.7	1.1	156.9	1.3	148.3	1.6	169.2	1.8
201508	141.7	0.6	132.0	0.2	151.8	1.1	157.6	1.2	148.7	0.6	169.3	1.6
201509	141.4	0.4	131.5	0.1	151.8	0.9	157.3	0.8	148.3	0.5	169.4	1.5
201510	141.6	0.4	131.7	0.2	152.1	0.8	157.5	0.7	149.0	0.9	169.9	1.0
201511	142.3	1.1	132.3	1.0	152.4	0.9	159.1	1.7	150.8	2.2	170.6	1.2
201512	142.6	1.5	132.2	1.1	152.7	1.1	159.0	1.7	150.7	2.0	170.5	0.7
201601	142.9	1.3	132.0	0.6	152.6	0.7	160.1	1.7	150.7	1.7	170.5	-0.1

データ出典：Philippine Statistics Authority

図10 東ヴィサヤ地域の品目別消費者物価指数(食品及び非アルコール飲料)と前年比 2012-16年 (2006=100)

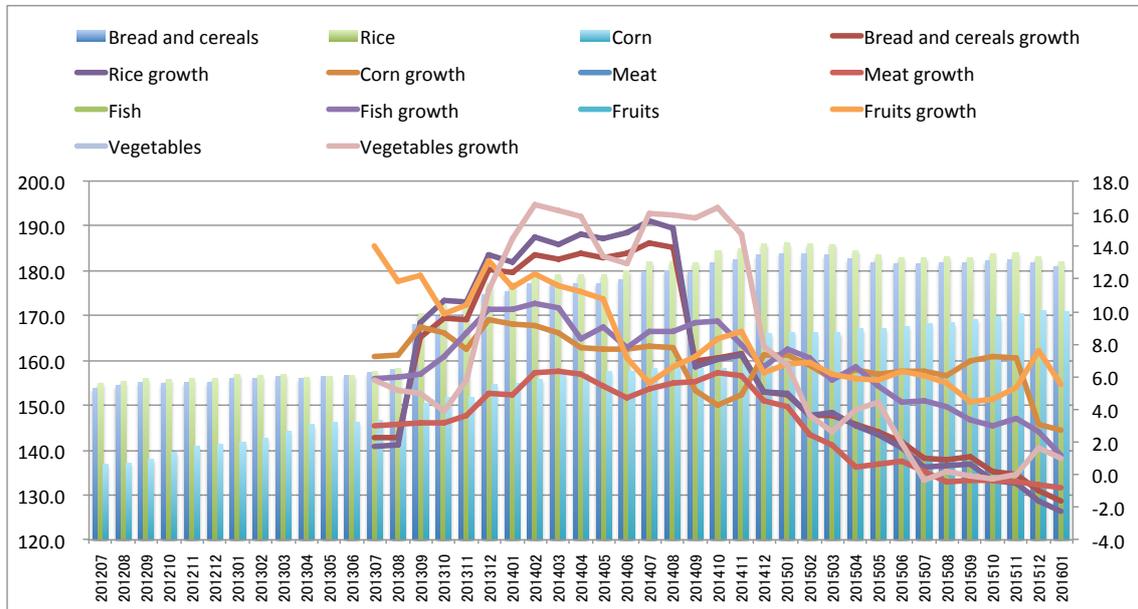


表4 東ヴィサヤ地域の食品・非アルコール飲料の品目別物価指数の動向 2012-16年  
(2006=100、前年比)

	Food by commodities in Eastern Visayas													
	Bread and cereals		Rice		Corn		Meat		Fish		Fruits		Vegetables	
2012	154.4		155.5		136.5		128.2		149.7		141.1		143.2	
2013	161.3	4.5	162.3	4.4	147.5	8.1	132.2	3.1	159.8	6.7	156.6	11.0	150.0	4.7
2014	179.1	11.0	181.3	11.7	158.2	7.3	139.6	5.6	174.0	8.9	170.5	8.9	172.1	14.7
2015	182.4	1.8	184.1	1.5	168.2	6.3	140.5	0.7	182.4	4.8	180.6	5.9	175.4	1.9
201207	153.8		154.8		136.8		128.7		151.4		139.2		142.4	
201208	154.5		155.4		137.1		128.8		151.8		142.7		143.1	
201209	155.0		156.0		137.9		128.7		151.9		143.2		143.7	
201210	154.9		155.7		139.6		128.5		151.2		145.7		144.9	
201211	155.1		155.9		140.8		128.4		151.8		145.8		145.0	
201212	155.2		156.0		141.3		129.2		152.8		145.2		145.3	
201301	156.0		156.9		141.8		130.3		154.5		149.4		145.3	
201302	156.1		156.7		142.7		130.5		154.9		149.6		145.8	
201303	156.4		156.9		144.3		130.9		155.8		151.9		147.2	
201304	156.0		156.2		145.7		131.1		157.5		153.1		146.3	
201305	156.4		156.4		146.2		131.5		157.2		153.6		147.5	
201306	156.7		156.7		146.3		132.2		159.6		157.1		150.2	
201307	157.3	2.3	157.5	1.7	146.7	7.2	132.6	3.0	160.3	5.9	158.7	14.0	150.7	5.8
201308	158.0	2.3	158.2	1.8	147.2	7.4	132.8	3.1	160.9	6.0	159.6	11.8	150.5	5.2
201309	168.1	8.5	170.5	9.3	150.4	9.1	132.8	3.2	161.3	6.2	160.7	12.2	150.9	5.0
201310	169.8	9.6	172.4	10.7	151.7	8.7	132.6	3.2	162.2	7.3	160.1	9.9	150.6	3.9
201311	169.9	9.5	172.4	10.6	151.7	7.7	133.1	3.7	165.0	8.7	161.0	10.4	153.4	5.8
201312	174.7	12.6	177.1	13.5	154.7	9.5	135.6	5.0	168.3	10.1	164.2	13.1	161.7	11.3
201401	175.3	12.4	177.4	13.1	154.9	9.2	136.7	4.9	170.2	10.2	166.6	11.5	166.3	14.5
201402	177.2	13.5	179.5	14.6	155.8	9.2	138.6	6.2	171.2	10.5	168.0	12.3	170.0	16.6
201403	177.1	13.2	179.1	14.1	156.9	8.7	139.2	6.3	171.8	10.3	169.5	11.6	171.1	16.2
201404	177.2	13.6	179.2	14.7	157.0	7.8	139.2	6.2	170.6	8.3	170.3	11.2	169.5	15.9
201405	177.2	13.3	179.1	14.5	157.5	7.7	138.6	5.4	171.5	9.1	170.1	10.7	167.2	13.4
201406	178.0	13.6	180.0	14.9	157.6	7.7	138.4	4.7	172.0	7.8	168.3	7.1	169.7	13.0
201407	179.7	14.2	182.0	15.6	158.2	7.8	139.6	5.3	174.4	8.8	167.6	5.6	174.8	16.0
201408	180.0	13.9	182.1	15.1	158.7	7.8	140.2	5.6	175.0	8.8	170.1	6.6	174.5	15.9
201409	179.8	7.0	181.8	6.6	158.2	5.2	140.4	5.7	176.4	9.4	172.4	7.3	174.7	15.8
201410	181.9	7.1	184.5	7.0	158.2	4.3	140.9	6.3	177.5	9.4	173.4	8.3	175.3	16.4
201411	182.5	7.4	185.0	7.3	159.1	4.9	141.2	6.1	178.1	7.9	175.2	8.8	176.0	14.7
201412	183.6	5.1	186.1	5.1	166.0	7.3	141.8	4.6	179.4	6.6	174.5	6.3	174.5	7.9
201501	183.9	4.9	186.2	5.0	166.3	7.4	142.4	4.2	183.3	7.7	177.9	6.8	177.4	6.7
201502	183.7	3.7	186.0	3.6	166.2	6.7	142.0	2.5	183.4	7.1	179.5	6.8	176.2	3.6
201503	183.6	3.7	185.9	3.8	166.2	5.9	141.7	1.8	181.8	5.8	180.0	6.2	175.6	2.6
201504	182.7	3.1	184.5	3.0	167.1	6.4	139.8	0.4	181.9	6.6	180.3	5.9	176.2	4.0
201505	181.9	2.7	183.5	2.5	167.2	6.2	139.5	0.6	180.8	5.4	180.0	5.8	174.6	4.4
201506	181.6	2.0	183.0	1.7	167.6	6.3	139.6	0.9	179.7	4.5	178.9	6.3	173.0	1.9
201507	181.5	1.0	182.9	0.5	168.3	6.4	139.9	0.2	182.3	4.5	177.8	6.1	174.2	-0.3
201508	181.7	0.9	183.1	0.5	168.4	6.1	139.6	-0.4	182.3	4.2	179.6	5.6	174.9	0.2
201509	181.7	1.1	183.0	0.7	169.2	7.0	139.9	-0.4	182.3	3.3	180.1	4.5	174.5	-0.1
201510	182.3	0.2	183.8	-0.4	169.7	7.3	140.4	-0.4	182.8	3.0	181.4	4.6	174.9	-0.2
201511	182.5	0.0	184.0	-0.5	170.5	7.2	140.6	-0.4	184.2	3.4	184.5	5.3	176.0	0.0
201512	181.8	-1.0	183.1	-1.6	171.1	3.1	140.9	-0.6	184.2	2.7	187.7	7.6	177.3	1.6
201601	180.9	-1.6	182.0	-2.3	170.8	2.7	141.2	-0.8	185.4	1.1	187.8	5.6	179.2	1.0

データ出典 : Philippines Statistics Authority

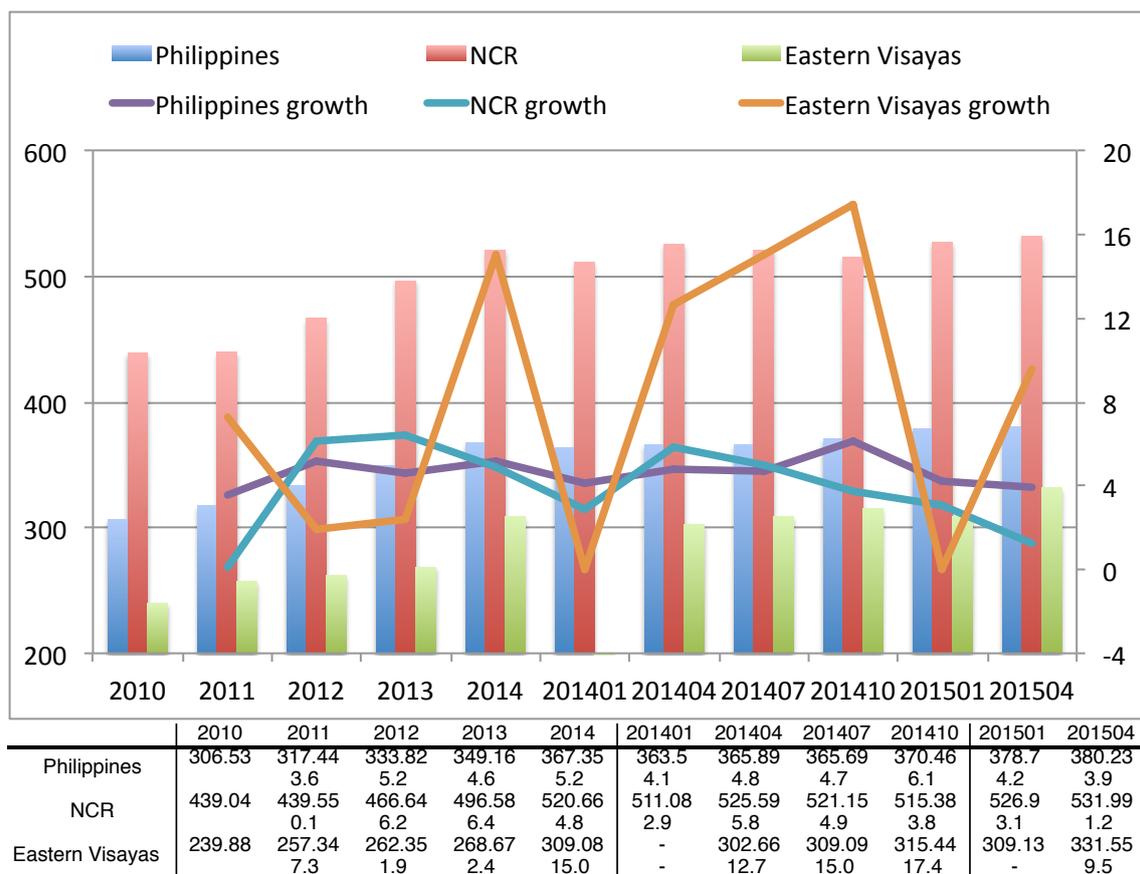
このように、台風「ハイアン」の被災地である東ヴィサヤにおいては、被災後、消費者物価(総合)や食品・非アルコール飲料の上昇が認められ、その伸びは国平均、首都圏を大きく上回っている。インタビュー調査で聞かれたような物価の高騰が統計的に確認されることとなった。

### 3) 賃金動向

ここでは被災地の賃金動向の実態について見ていく（図1-1）。年次データを見ると、2011年から2013年まで東ヴィサヤ地域では、賃金水準においても前年比伸びにおいても、国平均や首都平均の数値を下回る状況が続いていた。しかし、被災翌年の2014年に入って、賃金の伸びは前年比約15.0%へと大幅に上昇している。ただし、2014年以降の東ヴィサヤ地域の調査においては、主な被災地の一つであるレイテ島が含まれていない点に注意が必要である<sup>83</sup>。

さらに、2014年以降の月次データを見ると、2015年1月まで日給300ペソを超える水準が続いたあと、2015年4月にはさらに上昇し前年比の伸びは約9.5%と高い水準を示している。これは、国平均の約3.9%や首都圏の約1.2%を大きく上回っている。このように、インタビュー調査で多く聞かれた賃金の高騰が統計により確認された。

図1-1 フィリピン、首都圏、東ヴィサヤ地域の平均日給(ペソ)とその伸び 2010-15年



\* 2014年月次データは、2013年平均比の伸び率、2015年月次データは前年同月比の伸びを示している。

<sup>83</sup> レイテ島調査の結果が含まれていたならば、東ヴィサヤ地域の日給の水準は一層高くなっていた可能性もある。

- \* 日給データは社会保険料や税金引前の値であり、手当、歩合、残業代、福利厚生等は含まれていない。
- \* 年次データは1、4、7、10月調査の平均をとっているが、2014年は1月調査の結果を含んでいない。
- \* 2014年以降の東ヴィサヤ地域の調査では、レイテ島は調査対象となっていない。

データ出典：Philippines Statistics Authority, Labor Force Survey Philippines

## 5. 台風「ハイアン」後の経済的復興に関する小括

2013年に発生した台風「ハイアン」は、フィリピンの災害史上においても歴史的な被害をもたらした。特に大きな被害を受けた東ヴィサヤ地域には、被災後から政府だけでなく、国際組織や国際NGO等に代表される民間セクターからの支援が多く寄せられることとなった。しかし、これらの支援は災害後の緊急支援に重点を置いたものが多く、その後の被災地経済の持続的な回復にまで配慮したものは少ない。特に、政府は被災後の企業向け支援が遅れただけでなく、被災前からの地域開発計画が実情に合っていなかったこともあり、今後の経済的復興には課題も多いと考えられる。さらに、2014年12月以降、民間セクターの撤退が始まっており、多くの人道支援やCFWを始めとする雇用プログラムの打ち切りに伴う復興需要の減退、支援者の到来や賃金の高騰に支えられた域内消費の減少が見込まれる。

分析の結果から、今後の復興に向けて重要な点として、以下の三点が挙げられる。第一に、東ヴィサヤ地域の産業構造を高度化させるような復興政策が必要となる。同地域は被災前から経済活動における第一次産業への依存率が高く、特にココナツ農業は主要産業と言われてきた。しかし、台風により多くのココナツの木が倒木し、その再生には多くの時間を要する。しかも、そのココナツ林が再生したところで、被災前から続いていた第一次産業における総生産の縮小傾向が止まるとは考えにくい。そこで、例えば、他地域に比して生産上、比較優位のある食料品である海洋資源等を利用した食品加工産業の創出が考えられる。ただし、そのためには域外への製品輸出が可能となるような輸出港の建設が主要都市であるタクロバン市近郊で必要となるため、政府の開発計画や公共政策の変更が必要となる。

奇しくも、阪神・淡路大震災後、兵庫県の大塚知事が復興計画（フェニックス計画）を立案した際、震災前のように製造業を主とする産業構造に回帰したとしても、アジアの国々との競争により比較優位を失いつつある神戸市の経済が復興することは難しいと考えた（大塚(2009)）。このような復興政策に関する考え方は、開発が遅れている東ヴィサヤ地域においても重要となることが分かった。

第二に、被災地での住宅建設の推進が重要となる。被災者の多くは、未だ仮設住宅での暮らしを余儀なくされる者も多く、恒久住宅への移転を前提にした中間移行住宅の建設も十分ではない。このような状況では、被災者の生活再建もままならないことに加えて、被災地での人口増加の受け皿<sup>84</sup>を作ることができず、域内消費も増加しにくい。教育を受けた被災地の子供がマニラ首都圏や海外に仕事や、より高次の教育機会を求めて流出していく傾向が止まらない限りは、持続的な経済復興も期待できないが、台風による被災後に住宅資本が多く滅失したことで、その傾向が一層加速することになれば大きな問題となる。

なお、観光客の誘致を推進することで、短期滞在の人口を増加させることも被災地では議論されている。その際、ギワシ市周辺の地理的条件を活かしてサーフィン大会を催したり、サーフィンを学校教育に導入する等して、地域的にサーフィン観光を振興するような考えが検討されているが、まだまだ発展段階に過ぎない。さらに、観光客が多く訪れるフィリピンにおいて、東ヴィサヤ地域が比較優位を発揮するためには、インターネット環境の整備に伴う情報発信機能の拡張や陸路・空路の整備によるアクセスの改善も重要となるが、被災地の通信環境は未だ脆弱であり、交通インフラの改良計画もまだ存在しない。ここでも政府の公共政策の推進が待たれる。

第三に、復興政策や地域開発計画の策定において、地方分権を進めていく必要がある。見てきたように、政府の復興政策は復興予算の支出が思うように進んでおらず、その背景には、中央の行政機構における非効率性の問題が挙げられる。被災地の復興を進める上で、被災自治体は被災者にも近く、被災社会の実態を良く理解している主体と言える。地方分権を進め、被災地自治体に権限だけでなく財源の移譲を行うことで、現地に必要な様々なニーズに即応した公共サービスを提供することができる。阪神・淡路大震災において、復興基金を創設し、政府の支援からこぼれ落ちるような被災者の生活に寄り添った支援を行う実例が見られた。また、復興基金の運営に関しては、被災自治体の首長が責任を持つこととなったが（林(2007)）、このことは災害復興における地方分権の重要性を示していると言える。

さらに、これまでの中央政府が立案してきた地域開発計画は、現地の実態に合わないものが多く、地域開発計画の策定においても、被災地の意見や考えを元に、中央がそれを支援するようなボトムアップの発想に基づいたものに変えていく必要がある。被災後、RAYがNEDAによって立案されたこともあり、タクロバン市にはNEDA

---

<sup>84</sup> フィリピンは人口増加傾向にあり、インタビュー調査でも「(東ヴィサヤ地域) この辺りの世帯は、平均的に3人くらいは子供を持っている。」という声も聞かれた。

の支局が開設されており、産業界等との話し合いが進んでいる。今後はこういった動きを一層進めていく必要がある。

以上、これら復興における課題は、被災前からのフィリピン社会、行政機構、被災地経済における社会的脆弱性が復興におけるボトルネックとなっていることを示している。被災前から被災地の経済構造は脆弱なものであったため、被災前の経済構造への回帰は持続的な復興には繋がらない。しかし、被災地の経済開発は、政府の開発計画における問題もあり、被災前から思うように進んでいなかった。開発計画の修正と産業構造の高度化が進まなければ、被災地から教育機会や就労機会を求めて高度人材が転出してしまう傾向を止めることもできない。台風「ハイアン」からの復興に向けては、被災前の社会構造への回帰にとどまらず、これを機会に被災地とフィリピン社会の社会的脆弱性を克服するような復興政策が求められることが分かった。

### 第3章 2011年タイ大洪水からの復興における課題

ここでは、2011年にタイで発生した大洪水について、その後の復興における課題について分析する。ここでは特に、復興における経済的側面に焦点を当てる。

#### 1. 大洪水による被害と災害政策との関連性

2011年、タイは1942年以来の大規模な洪水災害に見舞われた。約1,300万人もの人々が被災し、バンコク都やアユタヤ市を含むチャオプラヤ川中下流域を中心に、広大な地域が被災した。直接・間接経済被害は合わせて被害額は約1.43兆バーツにも上った。なお、時系列的な洪水被害の拡大過程と緊急対応における問題点、復興政策における課題については、アジア太平洋研究所(2013)、APIR(2014)に詳しい。

洪水被害が拡大した背景の一つには、政府対応の問題がある。アジア太平洋研究所によれば、第一に、タイの洪水対策は、チャオプラヤ川上流域の巨大ダムによる貯水操作、中流域における堤防や水門の設置や遊水池の設定、バンコク都周辺の外周堤やグリーンベルト地帯の設定等が主要な柱となっているが、これら防災政策はいずれも効果的に洪水被害の拡大を防止できなかった。巨大ダムの貯水操作は、農業用水の確保や水力発電の効率性の観点から、放流よりも貯水を優先していた様子が見える。このことで、チャオプラヤ川中下流域で洪水が発生しつつある時期に、巨大ダムは大規模な放流を行うこととなった。また、中流域の防災設備は老朽化しており、遊水池に洪水を効果的に誘導できなかった上、中流域の洪水多発地域には多くの工業団地が設置されており、洪水被害の拡大を招いた。さらに、バンコク都周辺のグリーンベル

トは、空港や住宅開発によりその機能が減じられており、またグリーンベルトに洪水を誘導するはずの外周堤にも未完成の区間があったため、都内への洪水侵入を許した。

第二に、政府の緊急対応を見ても、チャオプラヤ川中下流域における洪水被害拡大を食い止める上で、効果的な対策を行うことができなかった。洪水の発生初期から、当時のインラック政権は楽観的な予測に終始し、常に洪水被害の拡大に対して後手を踏む結果となった。度重なる予測の修正もあり、緊急対応を巡ってインラック政権は市民からの信頼を得ることができなかった。世論調査によれば90%近い人々が、政府が設置した洪水対策センターFROCの情報を信頼していなかった<sup>85</sup>。

また、政府、軍、バンコク都は、緊急対応においてスムーズな連携をとることができなかった。政府は早期の洪水終息を目指していたが、バンコク都は都内への洪水侵入の防止が最重要課題であった。このため、都内の水門の開閉やビッグバッグと呼ばれる砂袋を用いて、都内での洪水侵入拡大を防ぐ試みがしばしば行われたものの、これにより被災する地域と被災しない地域が人為的に区別されたため、その境界の設定を巡って政府とバンコク都、また市民間の対立が見られた。

さらに、軍は洪水の拡大抑止に対応して成果を上げられないことを懸念して、主体的な役割をとることに消極的であった。政府も過去のクーデターの経験から、非常事態宣言を発令して軍に大きな権限を付与することは行わなかった。

他にも、与野党はダムの水管理や人事政策等、洪水被害の責任の所在を巡って、洪水後になっても対立を繰り返した<sup>86</sup>。その中で、首相のリーダーシップに問題があったと指摘されることもあった<sup>87</sup>。

このように、2011年のタイ大洪水は記録的な規模の洪水であり、大規模洪水の発生により、政府の防災対策の脆弱性だけでなく、緊急対応における政府を含む公的組織の連携の拙さが露呈することとなった。なお、付け加えるならば、タイの洪水対策施設が十分な効果を発揮できなかった背景には、急速なタイの経済発展に合わせて包括的に防災政策の作成や更新が十分になされなかったことが挙げられる。また、緊急対応において政府、軍、バンコク都が連携を欠き、与野党が対立を続けた背景には、タイにおける格差社会の拡大があると考えられる。

---

<sup>85</sup> MCOT online news, "Poll: 'Thumbs down' for government's flood centre," October 18th, 2011.

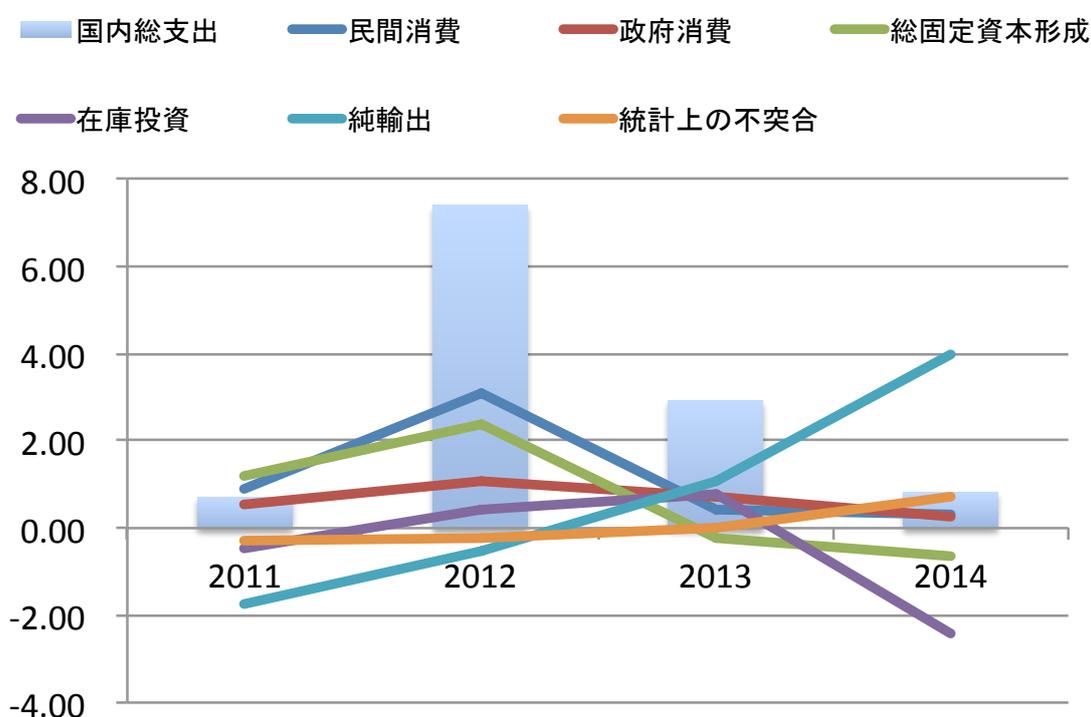
<sup>86</sup> The Nation, "Abhisit fires big parting shot," November 28th, 2011.

<sup>87</sup> The Nation, "Commission studies 5 water ministry plans," February 25th, 2013.

## 2. 洪水後のタイ経済の動向

このように、歴史的な洪水災害を経験したことで、タイの経済成長率は大きく低下した。2010年度には7.4%であった同国の成長率(国内総支出)は、11年度には0.7%まで落ち込んだ(図1 2)。寄与度を見れば、特に洪水が発生したことで純輸出が大きく落ち込んだことが影響した。

図1 2 タイ経済成長率と支出項目別寄与度(%)



データ出典：Office of the National Economic and Social Development Board

その後、12年度の成長率は7.4%まで回復した。大洪水後の復旧需要に加えて、洪水後にインラック政権が導入した新規自動車購入者向け補助金制度や農家向けの米買取り制度もあり(三菱UFJ 投信(2014))、民間消費や総資本形成が回復したことで成長率は持ち直した。

しかし、13、14年度にかけて成長率は再び2.9%、0.8%と減速してきている。これは、民間消費や総固定資本形成の伸びが停滞したためである。このことは、タイ投資委員会や世界銀行の統計によれば、この間、対内直接投資や観光客数は増加しているが、これら要因がタイ経済を上昇させる程の力強さはなかったことを意味している。

実はこの間、タイの政治状況には大きな混乱が見られた。2013年11月にタクシン元首相の恩赦法案を可決したことをきっかけに反タクシン派によるデモが発生した。さらに、14年1月には、非常事態宣言がなされ夜間の外出が制限された。そして5月20日、タクシン派と反タクシン派の対立激化を受けて陸軍により戒厳令が発令され、同22日、軍によるクーデターが発生。これを受けて、今なお、軍の暫定政権が成立する状態が続いている。

政治状況の大きな変化に伴い、洪水後に打ち出された経済政策の変更も見られた。新政権により、前政権時に成立した3,500億バーツ規模の持続可能な治水・洪水対策、2兆バーツ規模の国土インフラプロジェクト、そして農民向けの米買取り制度が見直された<sup>88</sup>。これら要因により、国内の消費活動や総固定資本形成は減少し、経済成長率が低下したものと考えられる。

### 3. タイ洪水の復興における課題

以上で見てきたように、タイは、11年度の大洪水により経済成長は大きく低下したが、その後、復興需要等により経済成長率は大きく回復した。しかし、政治的混乱が発生したことで復興政策や経済政策に大きな変更が加えられた結果、今なお経済活動は停滞が続いている。

このことは、先行研究の結果と整合的である。Cavallo et al. (2013)によれば、大災害は被災国の経済成長に対して短期的にも長期的にも負の影響を与えるが、この効果は、災害後に発生する政変によるものであって、災害自体の影響は政治的影響をコントロールした際には消失するとしている。

実際、タイ洪水の後も、純輸出による成長率への寄与度は一貫して回復してきている。このことは、洪水により広範囲に被害を受けた工業団地群がその機能を回復し、事業の再開による経済活動の復興が進展してきていることを示唆している。つまり、洪水後のタイ経済の成長を減速させた要因は、むしろ消費や総固定資本形成の停滞にあり、これはクーデターの発生に伴う政治体制の変化や政策の変更によって影響を受けたと考えられる。

では、洪水後のタイ経済の復興について、何が課題になるだろうか。タイでしばしば発生する洪水災害に対して、緊急対応や減災政策の両面において、大きな影響を与えている社会的要因は急速なタイ経済の発展に伴うバンコク都を中心とした地域の都

---

<sup>88</sup> 2013年度には前述の自動車補助金は既に終了していた。

市化の進展と、地方経済との格差拡大に伴う経済的階層の乖離が挙げられる。近年、タイ経済の工業化が大きく進んでいたことを考えれば、中下流域の工業団地群の防災政策に関する重要性は高まってきていると言えた。つまり、チャオプラヤ川上流域の巨大ダム貯水操作における実質的な優先事項は、農業用水の確保よりも工業団地における洪水被害の軽減にシフトしてきていたと言える。しかし、経済発展の恩恵が地方に波及せず、依然として相当数の労働者が農業セクターに従事していることを考えれば、農家に配慮するために貯水を優先させるよう要請したり、ダムから放流のタイミングを遅らせるよう働きかけたりすることは、政治的観点から言えばあり得る行動であった。このため、産業の高度化に合わせてダムによる防災政策を更新するためには、地方の経済発展を通じて農村部に住む市民の生活水準の向上が必要となる。

加えて、タイの国土的特性を考えれば、一度洪水が発生すれば、チャオプラヤ川中下流域の支流沿いに洪水が拡散し易い。つまり、国土全体でどのように洪水を管理し、収束させるかという包括的な洪水対策が必要となる。しかし、経済開発が遅れているチャオプラヤ川中流域の自治体は財政的基盤が脆弱であり、適切に防災設備を維持管理することが難しかった。他方、国土全体で洪水を管理するということは、2011年の洪水の際にも議論されたように、洪水の早期収束のためにはバンコク都であえて洪水を許容することも選択肢となるが、このことはバンコク都や都民の強い反対に遭ったため実施は難しかった。しかし、実際には、洪水による経済的影響を軽減する上では、バンコク都内よりもアユタヤ市周辺の工業団地群を守ることの方が重要であるため、バンコク都に洪水を流下させて洪水の早期収束を目指すことも検討の余地がある選択肢の一つであった。つまり、チャオプラヤ川流域において包括的な洪水管理を行う上では、成長の恩恵を受けやすい都市部はその果実を地方に再分配することで洪水管理を行う地方自治体を支援すると共に、大洪水時にバンコク都を防衛するという優先順位を今よりも引き下げることも求められる。

なお、タイにおける政治的対立は、俗に赤シャツ隊と呼ばれるタイ貢献党等を支持する主に農村地域の人々と、都市部の中間層等に支持者が多い黄シャツ隊との対立に見られるように、農村と都市の所得階層を巡る対立という側面も持っている<sup>89</sup>。見てきたように、この政治的対立の構造は、2011年の大洪水における防災対策や緊急対応においてしばしば顔を出してきた。加えて、洪水後の経済的停滞は、この政治的対立を背景としたクーデターを機に行われた政策の修正に大きな影響を受けている。つま

---

<sup>89</sup> 政治的対立を繰り返す赤シャツ隊、黄シャツ隊については玉田(2011)に詳しい。

り、今後、タイ社会が洪水からの復興を進めていく上でも、政治的対立を引き起こしている大きな要因の一つである、地域間の経済発展の格差や都市部と農村部における人々の経済的階層を巡る対立を解消するような、持続的で包摂的な経済発展に向けた総合政策が求められる。さらに、これは洪水対策にとどまらず、被災前から抱えていたタイ社会の社会的脆弱性を減じる上でも重要なアプローチであると言える。

## 第4章 2011年東日本大震災の復興における課題

ここでは、東日本大震災からの復興について、その後の復興における課題について分析する。ここでも主に、復興における経済的側面に焦点を当てることとする。

### 1. 東日本大震災後の被災地の復興状況

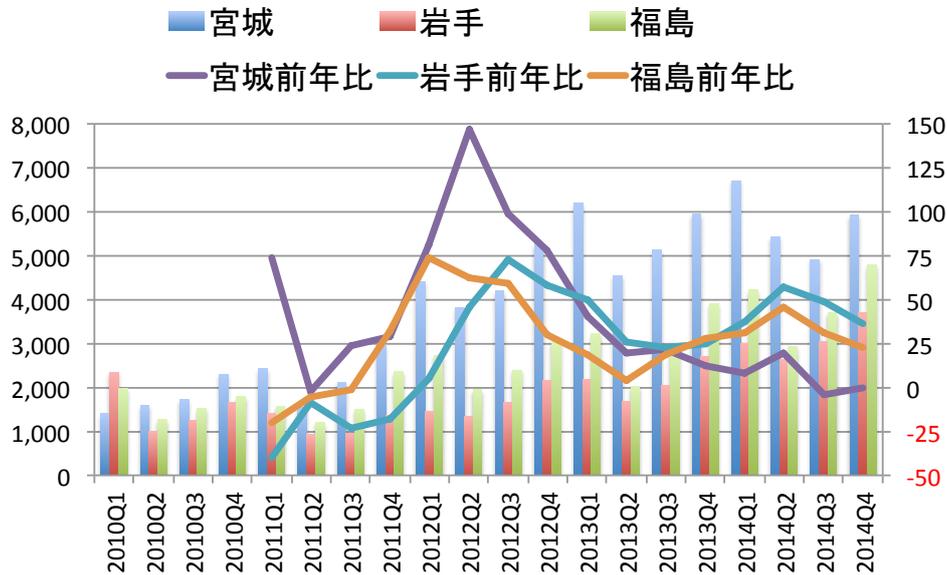
東日本大震災の発生から5年が経過し、この間、復興に関連する様々な取り組みが進んできているものの、復興が大きく進んでいるとは言えない状況が続いている。一連の状況について、アジア太平洋研究所(2015)によれば、政府は瓦礫処理の進捗について、福島県の避難区域からの廃棄物を除けば、2014年3月までにほぼ終了すると発表した一方で、14年12月においても、避難者の数は約23万人となっており、特に、福島県からの避難者数は約7.5万人と最も多い。さらに、2016年1月でも仮設住宅入居戸数は65,704戸(みなし仮設含む)にも上り、多くの被災者の生活再建が十分に進んでいるとは言えない状況にある。

次に、被災地の社会・経済的状況の観点から復興の進展を確認するために、被災三県の経済的状況について確認してみると、まず、鉱工業生産指数は、震災後、大きな落ち込みを見せた後、震災前の水準に近いところまでは回復しているものの、それを超えて回復している様子は確認できない。

第二に、大型小売店販売額についても、震災後、大型小売店販売額は1割程度の落ち込みが見られるものの、その後2012年第2四半期には、いずれの県も概ね震災前の水準を回復している。

第三に、建設工事は震災後、大きな伸びが見られる。宮城県、福島県における建設工事額は2011年第2四半期以降、大幅に前年比上昇しており、岩手県も遅れて2012年第2四半期以降、大きく上昇している。2013年第1四半期までに、大きな前年比の伸びは減速したものの、岩手県、福島県の伸びは2014年第4四半期までプラスであり、宮城県の建設工事額も高い水準を維持している。

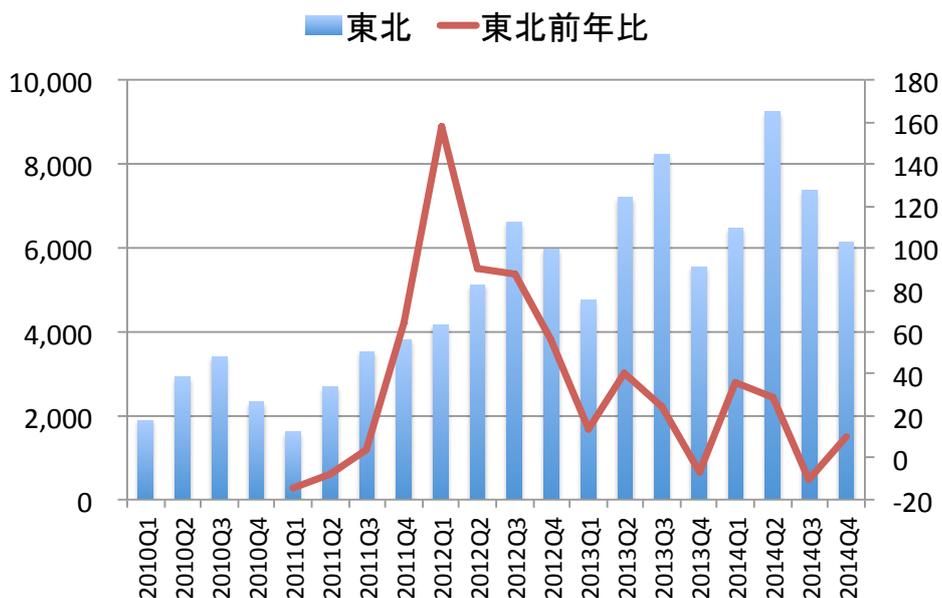
図1 3 建設工事額 (左 (億円)、右 (前年同期比、%))



データ出典：国土交通省「建設総合統計」

第四に、公共工事は、2011年第4四半期以降、大きな伸びを見せている(図1 4)。2013年第4四半期までに伸びは減速してきているものの、2014年第4四半期においても公共工事受注額は高い水準を維持している。

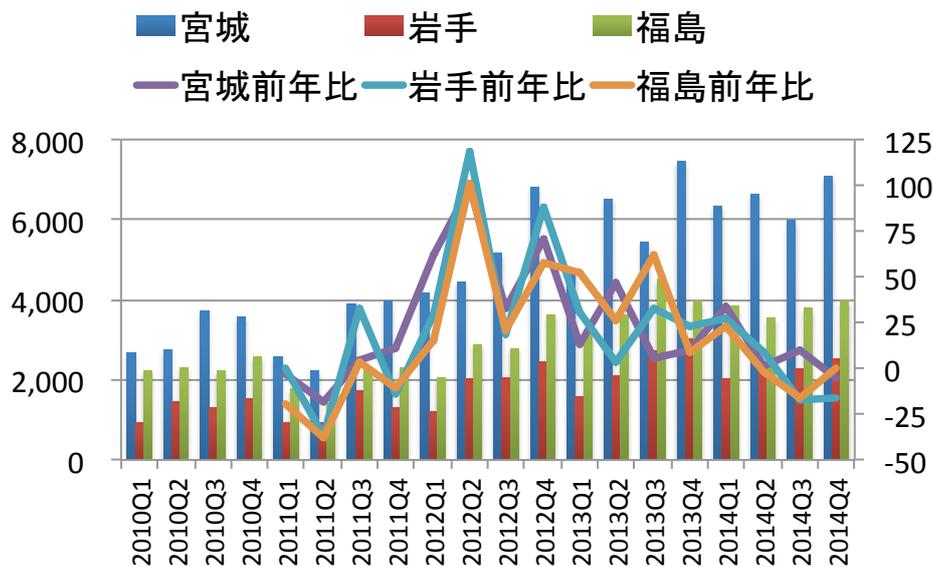
図1 4 公共工事受注額 (左 (百万円)、右 (前年同期比、%))



データ出典：東日本建設業保証株式会社「公共工事前払保証統計」

第五に、住宅着工も、2011年第3四半期以降、いずれの県においても住宅着工戸数は大幅な伸びを見せている（図15）。ただし、この伸びは2014年第1四半期まで続いていたが、消費増税に伴う駆け込み需要が見られた後は、伸びは低下している。

図15 新設住宅着工数（左（戸数）、右（前年同期比、%））



データ出典：国土交通省「住宅着工統計」

第六に、輸出動向については、津波により東北地域の主要港である塩釜港(宮城県)、釜石港(岩手県)、小名浜港(宮城県)はいずれもが大きな被害を受けたため<sup>90</sup>、宮城県、福島県では輸出額の落ち込みが認められる(図16)。その後、港湾機能の回復に伴い、輸出額の増加が確認されるが、宮城県については震災前年の水準には達していない。

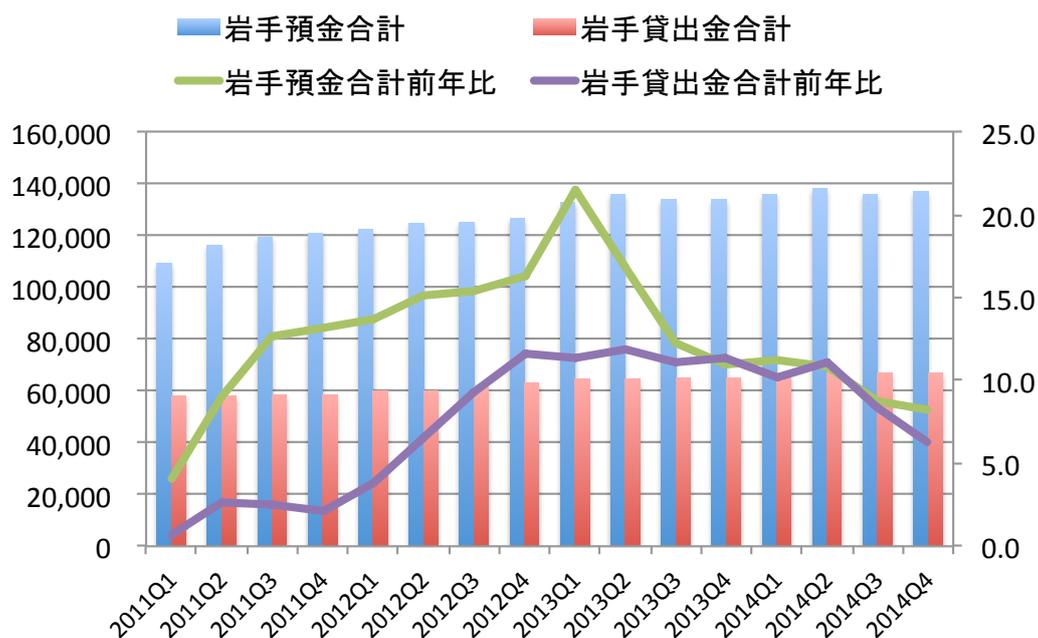
第七に、労働市場は、建設工事の好調を受け、被災三県のいずれにおいても2011年4月に新規求職者数が大きく増加している一方、時間の経過に伴って、新規求人数が拡大してきている様子も見られる。特に、宮城県の増加が大きい。結果、2011年から2014年にかけて、被災三県の新規求職者数は年を追うごとに減少してきているが、新規求人数は震災前の水準を大きく上回る状況が続いている。このようなこともあり、各県の有効求人倍率は震災前から大きく増加し、2014年時点においてはいずれも1倍

<sup>90</sup> 経済産業省「平成23年産業活動分析」  
<http://www.meti.go.jp/statistics/toppage/report/bunseki/pdf/h23/h4a1112j2.pdf>

を上回り高い水準となっている。さらに、失業率<sup>91</sup>の推移を見れば震災発生以降、いずれの県においても低下してきていることが確認できる。このように、震災以降、建設工事や公共工事の高まりもあり、被災地域では求職者を上回る求人数が発生しているため、有効求人倍率や失業率の値は改善が続いている。

第八に、被災三県の預金と貸出金の推移を確認すると、いずれの県においても、震災後から預金合計額の伸びが大きくなっていることが分かる（図16、17、18）。これは、震災後の保険金支払い等の影響が考えられる。これに対して、貸出金は岩手県、宮城県において、徐々に伸びが増加してきていることが分かる。預金の伸びが落ち着く2013年第2四半期以降も、これらの県では貸出金が伸びてきている。しかし、福島県においては、貸出金の伸びは低い水準が続いている。

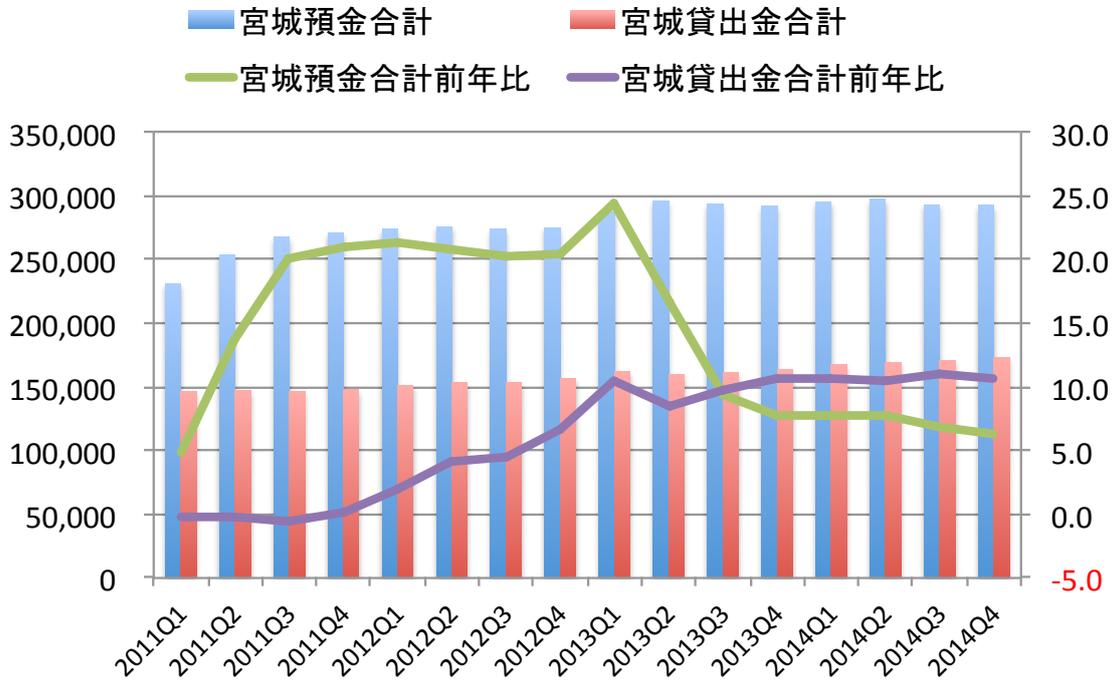
図16 岩手県の預金合計と貸出金の推移（左（億円）、右（前年同期比、%））



データ出典：日本銀行「預金・貸出関連統計」

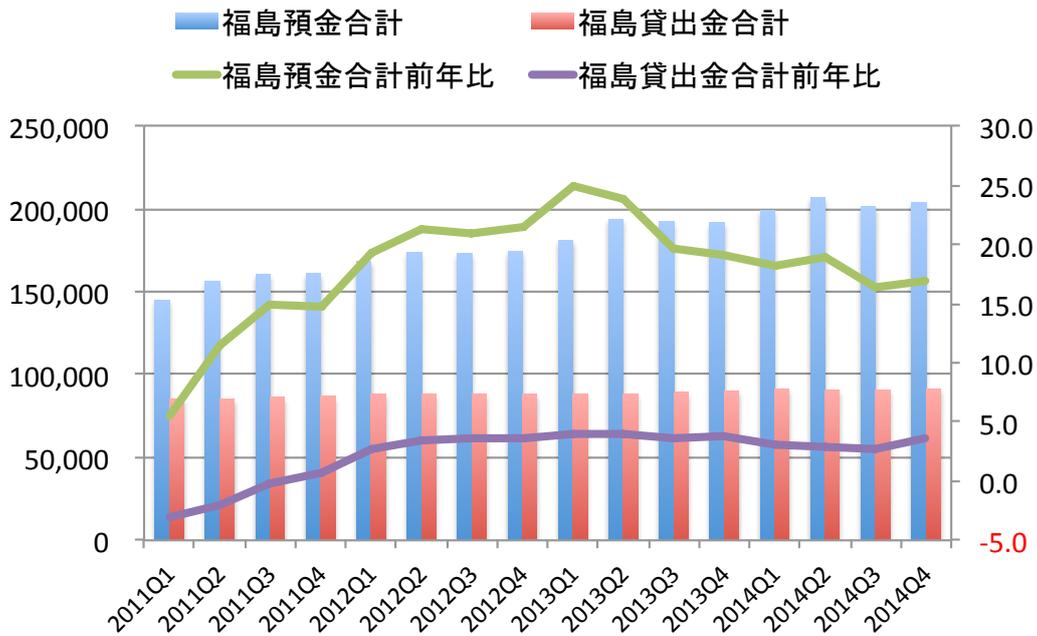
<sup>91</sup> 2011年3月から8月にかけて、東日本大震災によって調査実施が困難となった。このため、この間の値については補完推計が行われている。<http://www.stat.go.jp/data/roudou/120424/>

図17 宮城県の預金合計と貸出金の推移 (左 (億円)、右 (前年同期比、%))



データ出典：日本銀行「預金・貸出関連統計」

図18 宮城県の預金合計と貸出金の推移 (左 (億円)、右 (前年同期比、%))



データ出典：日本銀行「預金・貸出関連統計」

まとめれば、震災後、鉱工業生産、輸出額、大型小売店販売額には落ち込みが確認されるものの、その後、回復してきている様子が確認される。ただし、震災前の水準を大きく超える状況とはなっていない。一方、建設工事の推移を見れば、震災前の水準を大きく上回り、増加してきている様子が確認される。この背景には、公共工事や住宅需要の大きな高まりがある。このような建設動向の高まりもあり、被災三県における労働市場の状況は改善が続いており、有効求人倍率の上昇と失業率の低下が続いてきている。宮城県、岩手県においては、貸出金の伸びも見られるが、福島県ではその伸びは低調となっている。

## 2. 被災三県のカウンターファクチュアル分析

ここで東日本大震災による間接経済被害や復興需要の影響をカウンターファクチュアル分析により定量化してみる。間接経済被害が復興需要より大きければ、被災県 GRP のカウンターファクチュアル値(以下、CF 値)は実測値を上回ると考えられる。分析に使用するデータは 1975 年から 2012 年の県民経済計算を参照する<sup>92</sup>。

APIR(2015)によれば、推定の結果、岩手県のカウンターファクチュアル値(以下、CF 値)は、震災が発生した 2010 年度には実測値を上回っているものの、11、12 年度には実測値を下回っていることがわかった(図 19)。CF 値と実測値の差分を実測値で除したものを乖離率とすると、10、11、12 年度の乖離率は、2.3%、-3.0%、-3.5%であった。10 年度には震災による間接被害が見られたものの、その後はむしろ、復興需要が上回る結果となった。

宮城県においては、10、11、12 年度の乖離率は、-2.9%、1.0%、-9.4%であった(図 20)。11 年度には僅かに CF 値が実測値を上回るものの、12 年度には、CF 値が実測値を大きく下回っていることが分かる。宮城県でも、間接経済被害よりも復興需要の影響が大きく出ていることが確認された。

一方、福島県では 10、11、12 年度の乖離率は、13.5%、36.4%、30.0%であった。震災発生から、一貫して実測値は CF 値を大きく下回っている(図 21)。福島県では、復興需要による名目 GRP の上向きは見られるものの、間接経済被害を上回る状況は見られない。この背景には福島第一原発事故の発生に伴う諸影響があると考えられる。

---

<sup>92</sup> カウンターファクチュアル分析については、Hsiao et al. (2012)を参照。

図19 岩手県の県内総生産 CF 値および実測値

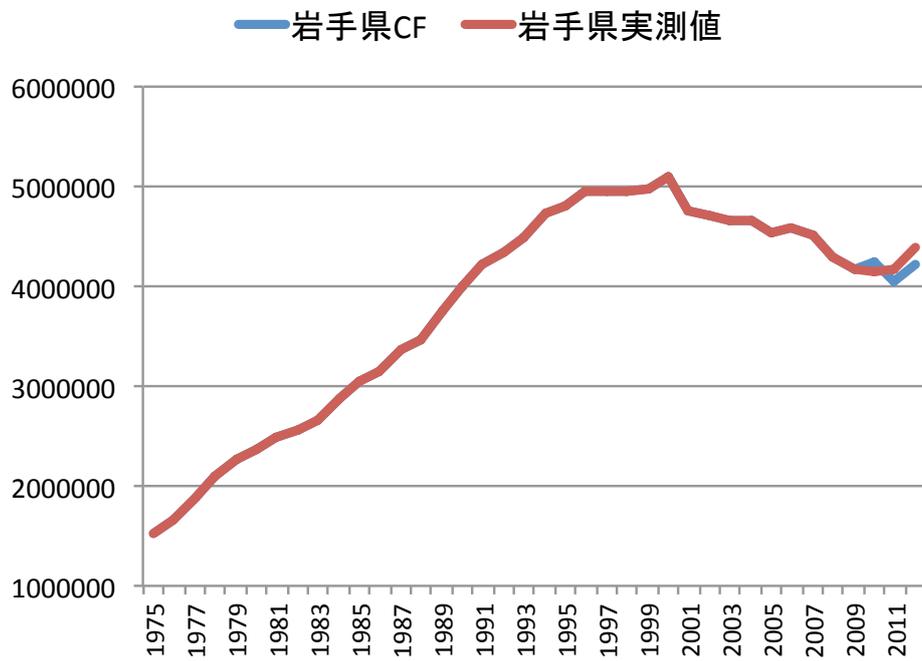


図20 宮城県の県内総生産 CF 値および実測値

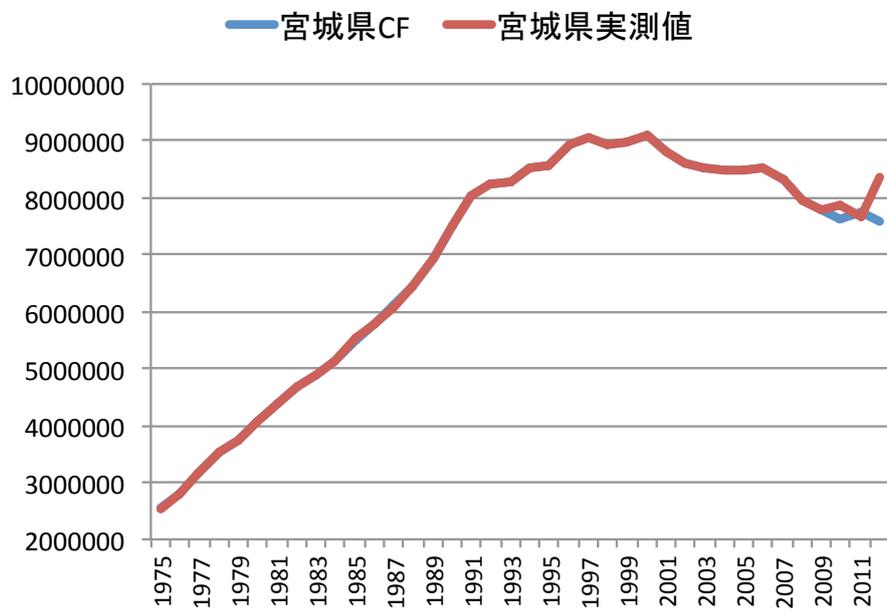
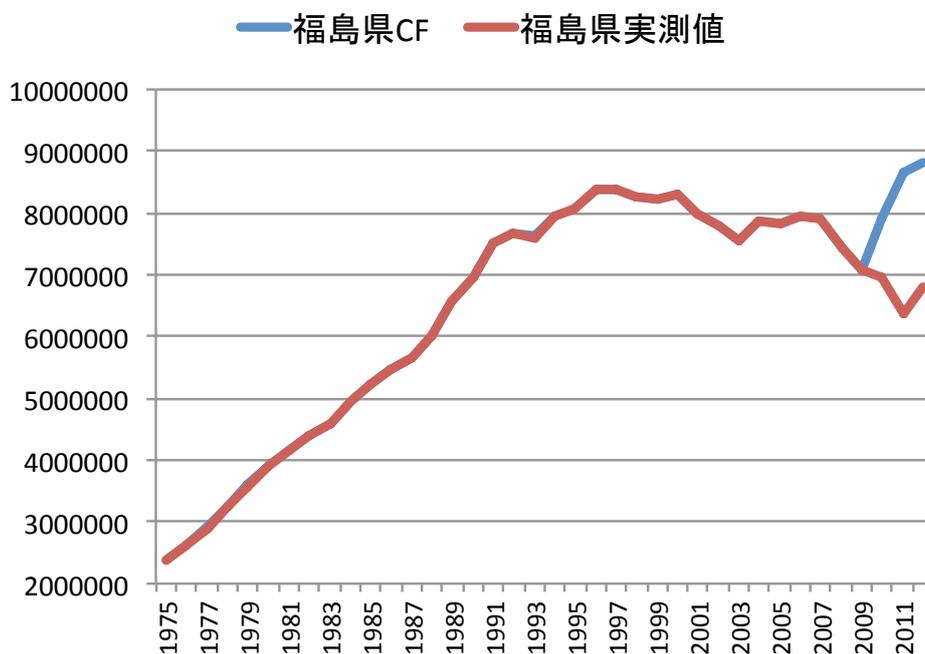


図2-1 福島県の県内総生産 CF 値および実測値



出典：アジア太平洋研究所(2015)

### 3. 東日本大震災からの復興における諸課題

上で見たように、岩手県、宮城県において復興需要による効果が見られる一方で、復興予算の執行状況から見れば、その進捗は十分なものとは言えない。会計監査院は報告書<sup>93</sup>を公表し、復興予算の執行には遅れが認められるとした。同報告書によれば、11年から13年までに執行された復興予算は約20.1兆円と予算額の約80.1%であり、予算額の約7.8%にあたる約1.96兆円は繰り越され、約12.1%にあたる約3.02兆円は不用額とされている。

会計検査院は執行の遅れの原因について、事業主体が特定被災自治体であることから限られた人員で膨大な作業を行っていることに加えて、復旧・復興事業の多くが、関係機関との調整や地域住民との協議、調整等に日数を要することなどが理由として挙げている<sup>94</sup>。つまり、復興財政の観点から見て、復興事業が本質的に被災地の復興

<sup>93</sup> 会計検査院「東日本大震災からの復興等に対する事業の実施状況等に関する会計検査の結果について」2015年3月2日。

<sup>94</sup> 自治体のエンパワーメントの観点から、今後、被災三県の経済活動の復興を持続可能なものにするためには、地域の復興計画の立案や実施を支援するための公共や民間セクターにおける人的資本の充実が鍵となる。

に必要なかつ十分な量と質を伴っているかは別にして、被災地における復興政策の推進を巡って行政と市民社会の間に摩擦が起きている可能性がある。

実際、金子(2013)によれば、東日本大震災においては、「復興特区法」と「津波防災地域づくり法」が両輪となって、巧妙に市民社会の参加を排除しつつ、政府主導の復興を推進する根拠となっているという。

さらに、金子(2012)によれば、復興事業の根幹を成している被災地一帯をカバーする大規模な防潮堤は、その実、単なる防災設備ではなく、災害危険区域、引いては高台移転・土地かさ上げ等の復興事業の範囲を指定する根拠となっている。そのため、想定上、防潮堤によって守られる地域の内外で、商工業者の事業再建に関する実施可能性に加え、市民の生活再建にかかる支援内容も区別され、地域内のコミュニティの分断を生む場合もある<sup>95</sup>。なお、全額国庫補助を獲得するためには一定数の参加世帯が必要であるため、時として、このような分断が原因となって住民の合意が進まないために、思うように復興基本計画を実施できない例も見られる。しかも、被災地自体の復興対応では、市街地復興を優先し産業経済復興がそれに続くというステップを踏むことになっているため、産業復興は一層遅れる状況にある。

このような政府主導の復興事業の推進体制が構築された背景には、被災自治体による復興財源に関して政府への強い期待があったと考えられる。金子(2013)によれば、2011年6月以降、岩手県知事や沿岸被災自治体首長らは陳情書により、復興事業費の国庫全額負担が要請された<sup>96</sup>。政府はその要望に応える代わりに、上で述べたような、防潮堤に依拠した災害危険区域の設定に基づく国庫負担による復興事業区域の設定というアプローチを取ったという。つまり、被災自治体は国庫の全額負担による復興事業の推進を求め、政府は防潮堤の高さと津波シミュレーションを基に国庫負担の範囲を抑制しようとする、今後の東北地域の復興がどうあるべきかという本質論とはかけ離れた次元の議論が震災直後に行われ、その結果に基づき復興財政の規模や復興政策の推進体制が決定されたと考えられる。

つまり、被災前から被災三県を中心とする東北の地方自治体は、財政的に既に脆弱な状態に陥っており、このことが、政府主導の復興事業の推進体制を生む基礎となり、

---

<sup>95</sup> 金子(2013)によれば、国土交通省が想定する防潮堤高よりも低い、あえて震災前と同様の防潮堤高に留めることで、地域内の分断を避ける事例も見られた。防潮堤が地域開発や景観・環境に与える影響は置くとしても、市民の分断を防ぐためにより機能的に劣る防災設備が求められるという事態は、政府主導の復興政策において手段と目的が逆転していることを示す一つの証左と言える。

<sup>96</sup> 2011年9月に筆者が宮城県庁の担当者と会合を持った際にも、「(宮城県庁としては)復興政策のために県債を発行する予定はない。」という発言が聞かれた。その理由として、県の財政状況が芳しくないことを挙げていた。

「復興特区法」と「津波防災地域づくり法」による住民参加機会の縮小と相まって、地域の実情に沿ったきめ細やかな市民主導のボトムアップによる復興政策の推進は、事実上、政府・自治体によって支援されにくい状態となった。結果、住民合意に基づく市街地復興が遅れることで、産業復興にも遅れが見られる事態を招いている。

加えて、上述のカウンターファクチュアル分析において見たように、被災前から東北三県の経済規模は縮小傾向にあった。このため、一時的な復興需要による景気の浮揚よりも、持続可能な経済開発が必要であることは、震災前から明らかであった。加えて、阪神・淡路大震災の復興計画で謳われたような新しい産業構造へのシフトを行う上で、大規模な防潮堤の設置は直接的に効果を持たない。むしろ、膨大な住宅再建需要も考えれば、一時的な建設需要の急速な盛り上がりの後押しすることで、阪神・淡路大震災後の神戸・兵庫経済がそうであったように<sup>97</sup>、産業構造の転換を遅らせ、復興事業の収束後に景気の停滞を起こしかねない状況を作っている。

このように、東北地域が震災前から抱えていた社会・経済的な脆弱性が、復興政策の事業内容や推進体制の構築に影響し、復興推進を停滞させる背景となっていたことが分かった。本来は、東北地域の長期的な将来像の設定と、市民主導のボトムアップ・アプローチにより策定される復興計画が連動、あるいは互いに作用し合って変化し、長期的な地域開発と被災者の生活再建支援が両立していくことが期待されるが、現状は大きく異なる状況となっている。

## 第5章 三つの大災害の復興過程の比較とその含意

以上で見てきたように、東日本大震災、タイ大洪水、フィリピン台風「ハイアン」の被害や復興における課題は、各被災地域の発展段階や社会的状況、災害自体の性質の違いもあり、各々異なる。しかし一方で、これら災害からの復興を進めるためには、各被災地域が災害前から抱えてきた社会的脆弱性を克服するような復興政策が求められることが分かった。その意味で、大災害はそれぞれの社会で被災前から問題とされてきた社会構造が露わとなる契機となったと言えよう。

東日本大震災では、被災自治体が震災前から財政上の脆弱性を抱えていた。そして、自治体が財政に問題を抱えていたことによって、復興政策の推進体制は政府主導のものとなり、市民参加による地域の実情にあった復興計画の策定・推進は、事実上、支援されにくい状況になってしまった。

---

<sup>97</sup> この点は、林(2005)に詳しい。

また、被災地経済は被災前から規模の縮小にも直面していたため、今後の被災地経済の復興のためには、産業構造の転換・高度化を伴う持続可能な開発計画が必要になる。しかし、実際には、復興計画が政府主導の推進体制となったことで、公共事業や建設工事が優先される状況となり、結果として短期的に景気は回復し労働市場が逼迫する事態となった。今後、復旧需要が収束した後には景気の低迷に陥る可能性がある。そして、被災地経済の復興が停滞すれば、それだけ被災者の生活再建の進展にも影響が出ることになる。

タイ社会には、洪水の発生前から、経済発展に伴って拡大する格差を巡る対立が存在した。このような政治的対立は、洪水対策や政府の緊急対応においても様々な問題を引き起こす背景となったが、洪水後、クーデターの発生に伴う軍事暫定政権の成立に至ることとなった。そして、この政権交代が契機となって、洪水直後からの公共投資や再分配政策において大きな変更がなされ、民間消費や総固定資本形成が停滞し、タイ経済は停滞に陥った。今後、洪水災害に対して頑健な社会を作り、持続的な経済発展を目指すためにも、都市と農村の格差是正を目指すような包摂的な開発計画が必要になる。

フィリピン台風「ハイアン」の主な被災地は、国内でも開発が遅れている地域の一つであり、自助による緊急対応は難しい状況にあった。このため、国内外から多くの人道支援組織が到来し、被災者の生活再建が支援されることとなった。しかし、短期的に域外から多くの支援が殺到したことで、地域経済は活況を呈し、賃金や物価の高騰が見られることとなった。2014年12月以降、支援組織は撤退を始めており、復旧活動の収束に伴う需要の減少が見込まれている。被災前からの主要産業であったココナッツ農業の復旧のような旧来の経済構造への回帰を進めても、被災地経済は停滞する他ない。従って、被災地の産業構造の高度化による持続可能な経済発展を目指さなければ、経済的復興は進まず、引いては被災者の生活再建も影響を受けざるを得ない。

ところが、被災地経済の復興や高度化に関しては、災害前から問題とされてきた政府の非効率性や政府と地方自治体の関係性が問題となっている。政府は、被災直後、企業向けの無担保融資や住宅再建支援の融資の提供を迅速に行うことができず、被災企業の事業再開や被災者の生活再建に影響が出た。また、被災前からの政府の地方開発計画は、被災地の実情に合ったものとは言えず、農業セクターの生産性低下を招き、また必要な公共インフラの建設を推進することができていない。特に、食品加工業の誘致や観光業の振興においては、被災地に近接した輸出港の設置や陸路・空路の交通インフラの整備が求められているが、現在でもそのような公共インフラの整備計

画は立案されていない。さらに、被災自治体が独自の財源を元に災害復旧事業を進めようとしても、そもそも財源の規模が小さいく十分な行政投資ができない事情もあるが、政府からの予算申請に対する回答が極めて遅く迅速な行動を取ることができない。被災地が国内外からの支援を受けて持続的な回復過程に移行するためには、大災害を契機として、地方分権を進めつつ<sup>98</sup>、被災地の実情にあった開発計画の策定と推進を支援するような役割が政府に求められる。

このように、大災害時には、人命の損失や物的損耗を超えて、社会の脆弱性や復元力(レジリエンス)における問題点が露わになる。トルストイ「アンナ・カレーニナ」にあるように、「幸福な家庭はどれも似たものだが、不幸な家庭はいずれもそれぞれに不幸なものである。」という言葉の意味を、今一度噛みしめたい。

---

<sup>98</sup> 阪神・淡路大震災は、その意味で地方分権の文脈に則った復興推進が見られた事例であった。阪神・淡路大震災では、政府が中心となって復興計画を策定・推進するような提案も兵庫県に対してなされたが、当時の貝原知事は、むしろ被災地が主導的に計画の立案・実行にあたる方が、地方分権の時代にふさわしい復興モデルであると考えて、その申し出を断ったという。参考：貝原(2009)

## 〈参考文献〉

- アジア太平洋研究所「2013年版関西経済白書-関西のナレッジで新たな高みへ」2013.  
アジア太平洋研究所「研究調査報告書「アジアの自然災害リスクへの対処」」2015, 8  
月26日.
- 貝原俊民「兵庫県知事の阪神・淡路大震災15年の記録」2009.
- 金子由芳「産業経済復興と生業支援」『日本災害復興学会誌・復興・通巻』2012, 第5  
号 (Vol.4 No.1) , pp.29-36.
- 「被災者に届かぬ復興予算—「人間の復興」の阻害構造」『日本災害復興学会  
誌・復興・通巻』2013, 第6号 (Vol.4 No.2) , pp.9-16.
- 柄谷友香・林春男・高島正典「時系列分析に基づく被災地の復興過程の定量的評価に  
関する考察」『地域安全学会論文集』2006, No.8, 1-10.
- 立木茂雄「災害時の高齢者や障害者などへの対応-阪神・淡路大震災から東日本大震災  
までの対応の展開と今後の見通し-」『翔べフェニックスⅡ：防災・減災社会の構  
築』2015, pp.191-230,
- 玉田芳史「タイ政治における黄シャツと赤シャツ：誰、なぜ、どこへ」『国際情勢紀要』  
2011, 2月号, 81号, pp.143-159
- 外山文子「タイでクーデタが繰り返される理由——タイ民主化の未来は暗いのか？」  
『SYNODOS』2014, 10月7日.
- 林敏彦「検証テーマ『復興資金—復興財源の確保』」『関西学院大学復興制度研究所 D  
R I 復興経済研究会財務部会 「阪神・淡路大震災からの復興財政について」』  
2005, 8月16日.
- 「阪神・淡路大震災復興基金とわが国立法府の役割」『安全安心社会研究所ワ  
ーキングペーパー』2007.
- マリ・エリザベス「ハリケーン・サンディ (2012) からの住宅再建計画〜ハリケーン・  
カトリーナ(2005)と比較して」『日本災害復興学会誌・復興・通巻』2013, 第8号  
(Vol.5 No.2) , pp.61-70.
- 三菱UFJ投信「タイの政治情勢について」『Strategy Report』2014, 5月8日.
- 宮原浩二郎・森真一「震度7の社会空間—芦屋市の場合」『社会学評論』1998, 49(1),  
pp.2-20
- Aldrich, P. D., *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*,  
University of Chicago Press, 2012.

- APIR, *Kansai in the Asia Pacific-Putting Our Knowledge Capital at the Heart of New Growth*, Asia Pacific Institute of Research, 2014, April.
- APIR, *Kansai in the Asia Pacific-APIR Economic Review*, Asia Pacific Institute of Research, 2015, May.
- Balick, B., Beamon, B. M., Krejci, C. C., Muramatsu, K. M., and M. Ramirez, “Coordination in Humanitarian Relief Chains: Practices, Challenges and Opportunities,” *International Journal of Production Economics*, 2010, 126(1), pp.22-34.
- Cavallo, E., Powell, A. and O. Becerra, “Estimating the direct economic damage of the earthquake in Haiti,” *The Economic Journal*, 2010, vol.120, No.546, F298-F3123.
- Cavallo, E., and Sebastián, G., Noy, I. and J. Pantano, “Catastrophic Natural Disasters and Economic Growth,” *The Review of Economics and Statistics*, 2013, Vol. 95, No. 5, pp.1549-1561.
- Cochrane, H., “Economic loss: myth and measurement,” *Disaster Prevention and Management*, 2004, vol.13, No.4, pp.290-296.
- Downton, W. M., and R. A. Pielke, JR., “How Accurate are Disaster Loss Data? The Case of U.S. Flood Damage,” *Natural Hazards*, 2005, 35, pp.211-228.
- Gatignon, A., Van. Wassenhove L. N., and A. Charles, “The Yogyakarta Earthquake: Humanitarian Relief Through IFRC’s Decentralized Supply Chain,” *International Journal of Production Economics*, 2010, 126(1), pp.102-110.
- Hayashi, M., “A Quick Method for Assessing Economic Damage Caused by Natural Disasters: An Epidemiological Approach,” *International Advances in Economic Research*, 2012, Volume 18, Issue 4, pp.417–427
- Hsiao, C., Ching, H. S., and S. K. Wan, “A Panel Data Approach for Program Evaluation – Measuring the Benefits of Political and Economic Integration of Hong Kong with Mainland China,” *Journal of Applied Econometrics*, October 2012, Vol. 27, Issue 5, pp. 705–740.
- Jayasuriya, S., and P. McCawley, *The Asian Tsunami-Aid and Reconstruction after a Disaster*, Edward Elgar Publishing, 2011.

- Kahn, M.E., "The Death Toll from Natural Disasters: The Role of Income, Geography, and Institutions," *The Review of Economics and Statistics*, May 2005, 87(2), 271-284.
- Mas, E., Bricker, J., Kure, S., Adriano, B., Yi, C., Suppasri, A., and S. Koshimura, "Field Survey report and satellite image interpretation of the 2013 Super Typhoon Haiyan in the Philippines," *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 2015, 15, 805-816.
- Tafti, M. T., and R. Tomlinson, "Best Practice Post-Disaster Housing and Livelihood Recovery Interventions: Winners and Losers," *International Development Planning Review*, 2015, 37 (2).
- Tajima, Y., Yasuda, T., Pacheco, B. M., Cruz, E. C., Kawasaki, K., Nobuoka, H., Miyamoto, M., Asano, Y., Arikawa, T., Ortigas, N. M., Aquino, R., Mata, W., Valdez, J., and F. Briones "Initial Report of JSCE-PICE Joint Survey on the Storm Surge Disaster Caused by Typhoon Haiyan," *Coastal Engineering Journal*, 2014, Vol.56, No.1, 1450006-1-12.
- Telford, J., and J. Cosgrave, "The International Humanitarian System and the 2004 Indian Ocean Earthquake and Tsunamis," *Disasters*, 2007, 31 (1), pp.1-28.
- Telford, J., J. Cosgrave, and R. Houghton, "Joint Evaluation of the international response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report." *Tsunami Evaluation Coalition (TEC): London*, 2006, July.
- Toya, H. and M. Skidmore, "Do Natural Disasters Promote Long-run Growth?" *Economic Inquiry*, 2002, 40, pp.664-687.
- 
- "Economic Development and the Impacts of Natural Disasters," *Economic Letters*, 2007, 94, 20-25.

## 〈研究会記録〉

- 2015年6月4日 第1回研究会実施。  
参加者：林敏彦、林万平、Mizan Bisri、Jose Tiusonco  
報告者：林万平、Mizan Bsiri
- 2015年7月3日 The 2015 Philippine Society for Public Administration in University of Northern Philippines at Vigan in Philippinesにて学会報告。  
報告者：林万平、Mizan Bisri、Jose Tiusonco
- 2015年7月4日～12日 フィリピン東ヴィサヤ地域にて現地調査を実施。  
参加者：林万平、Mizan Bisri、Jose Tiusonco
- 2016年3月24日 「APIR 研究報告会：Challenges Regarding Post Disaster Reconstruction after Typhoon Haiyan」を実施。  
会場：グランフロント大阪ナレッジキャピタル・コングレコンベンションセンター・ルーム7  
後援：国際協力機構(JICA)、公益財団法人関西生産性本部(KPR)、在大阪・神戸フィリピン共和国総領事館  
ゲストスピーカー：フィリピン大学行政学部教授 Alex Brillantes, Jr.  
モデレーター：林敏彦  
報告者：林万平、Mizan Bisri、Jose Tiusonco

「日本、フィリピン、タイにおける災害復興のあり方」研究会報告書

---

発行日	2016（平成28）年7月
発行所	〒530-0011 大阪市北区大深町3番1号 グランフロント大阪 ナレッジキャピタル タワーC 7階 一般財団法人 アジア太平洋研究所 Asia Pacific Institute of Research (APIR) TEL (06) 6485-7690（代表） FAX (06) 6485-7689
発行者	榎原則之

---

ISBN 978-4-87769-371-8