

## フィリピンの自然災害復興と外国援助についての検証： ピナトゥボ火山噴火および泥流災害への日本の対応を中心に

津 田 守

### <構成>

- 1 はじめに
- 2 フィリピンにおける社会経済的指標
- 3 1991年のピナトゥボ火山噴火とその後、毎年もたらされる泥流被害
- 4 フィリピンにおける災害対策の体制
- 5 日本政府の対応とODA
- 6 関連する非ODA案件・プロジェクトなど
- 7 日本のNGO活動
- 8 ピナトゥボ勉強会とプロジェクト形成調査団
- 9 結論

### 1 はじめに

過去数十年間にわたってフィリピンの経済成長パフォーマンスは、近隣アジア諸国と比べて最も低水準にとどまった。ネガティブな社会経済指標が報告されたことすらある。加えて、近年フィリピンでは大きな自然災害が頻発し、発展に足枷をはめている。そのフィリピンに対する最大の援助者（“donor”）は世界銀行でもアメリカ合州国でもなく、日本なのである。

本稿では、従来の地域研究や開発論で、ほとんど顧みられてこなかった「自然災害」と「外国援助」との関連に着目してみたい。1991年のピナトゥボ火山大噴火とそれに続く泥流災害からの復興に対応するため、日本——政府、自治体、NGO、および国民一般——がどのようにニーズを把握し、それらに応える形でフィリピン政府ないし被災した人々にいかなる援助・協力をしようとしたのか、以下に検証していく。

### 2 フィリピンにおける社会経済的指標

これまで、人々の生活の水準や質を指標化する多くの試みは、フィリピンにおいてもなされ

てきた。主観ないしは満足度によるもの、客観的な基準をあてはめるもの。単なる物的条件をみるばかりでなく、その社会における基本的な経済・政治関係に着目するもの。個人個人を単位とするもの、家計を一つにする家族を単位とするもの、それらが帰属するコミュニティないしは国家・民族を単位とするもの等々におけるの試みである。<sup>1</sup>

1970年代までには、世界各地で社会指標——特に、開発（ないしは発展）という観点から——の検討が行われた。たまたまフィリピンでは、1972年9月に戒厳令が布告されていた。フィリピン大統領府直属の調査機関であったディベロップメント・アカデミー（DAP）は、73年から75年にかけて社会指標プロジェクト（SIP）を実施することとなった<sup>2</sup>。保健と栄養、教育、雇用、収入と消費、住居確保、電気・ガス・上下水道や電話の普及、環境整備、公共の秩序と安全、正義、政治参加、社会移動などの社会的関心事（social concerns）の実現の程度を国民的レベルにおける「しあわせ度（well-being）」と定義し、それを計量化してとらえる試みであった。60年代のフィリピンにおいて、「しあわせ度」は低下し、逆に「貧困（poverty）」が増大した、というのがその結論であった。

1975年から77年にかけて、DAPはフィリピン国立大学（UP）と共同で社会諸指標の再検討と精緻化を行った。その上で、政府に対し、公式な「貧困線（poverty line）」の設定を提案した。それは政策によって優先的に克服すべき目標を示すものとされた。しかし、実際に採用されたのは、86年にコラソン・アキノ政権が誕生してからのことであった<sup>3</sup>。また、その頃から政府の動きとならんで、民間の、特にソーシャル・ウェザー・ステーションズ（SWS）による調査が活発になり、その諸報告も高い社会的評価を得てきている<sup>4</sup>。

しかしながら、以上のどの社会指標においても、自然災害の可能性とその結果について、また防災や被害軽減（disaster reduction）対策について、といった視点は全くというほど欠如している。大型台風の襲来、洪水、旱魃、地震、火山噴火など、フィリピンでは甚大な被害をもたらす自然災害が頻発しているののである。それらによる被害総額——常に推定でしかあり得ないが——は、また被害を受けた人々への心理的および精神的影響の深さにおいても、実に計り知れないものがある。しかも多くの場合、広範な地域にわたり「貧困の増大」はもとより、住

<sup>1</sup> Sycip, et al., 1993: 8-23.

<sup>2</sup> DAP, 1975.

<sup>3</sup> Sycip, et al., 1993: 14-15.

<sup>4</sup> 例えば、Arroyo, 1990、および同, 1991.

民の生計・生活基盤そのものの喪失を伴うのである。

### 3 1991年のピナトゥボ火山噴火とその後、毎年もたらされる泥流被害

国連災害救済調整官事務所（UNDRO）災害報告（1990～92年）および国連人道問題局（UNDHA）災害情報（93年）によれば、その4年間に全世界に発生した224の主な災害のうち、フィリピンは17を数え、同国は最多発国となっている<sup>5</sup>。この中には、ピナトゥボ火山噴火以外にも、90年7月のルソン島地震（死者約1,700人、被災者約160万人）、91年11月のビサヤ地域の台風（死者約4,000人、被災者約60万人）、93年10月のルソン島の台風（死者約100人、被災者約190万人）などの大型災害が含まれている。

1991年6月15日のピナトゥボ火山大噴火は、まさに今世紀世界最大規模の噴火であった。噴煙を地上33,000mの上空にまで吹き上げる大爆発が起こり、火山から半径100km有余に含まれる全地域が突如「真昼の暗黒」に襲われた<sup>6</sup>。ピナトゥボ山頂の標高は、もともと1,745mであったが、噴火後にはそれが345mほど低くなり、1,400mとなった。新しい山頂には直径2.3kmのカルデラが形成された<sup>7</sup>。当初の死者391人、被災者総数は約25万世帯、115万人と推定された。

火山周辺部は、高地民でアエタと呼ばれるネグリート族と低地民の二つのグループにより棲み分けがなされていた。主として丘陵地帯に居住するアエタは、独特の文化を保持し、「生活の中心的な拠点を置く集落と、焼き畑での手作り小屋と、乾期に涼を求めて移り住み魚を取る川べりのキャンプ地と、果実や木の実の採集地とのあいだを頻繁に移動し、自由に行き来しながら暮らし」ていた<sup>8</sup>。

噴火後、ピナトゥボ・アエタの人々は再「定住」地（resettlement areas）での定住難民生活を強いられている。はしかで命を失った子どもたちも多かった。にもかかわらず、彼らの民族性は消滅するどころか、「その反対に、初めて、ピナトゥボ・アエタとしての、地域横断的な民族的自覚と具体的な連携、協力が生まれて」もきているという<sup>9</sup>。

<sup>5</sup> 『JICA JDR NEWS』掲載分の概況から。

<sup>6</sup> Paterno, 1993: 19.

<sup>7</sup> 梅原, 1991: 36.

<sup>8</sup> 清水編, 1992: 16, および清水, 1990を参照せよ。

<sup>9</sup> 清水「個人的な係わりとして」『Pinatubo』, 1994: 13.

一方、ピナトゥボ山麓の周辺地域（パンパンガ、タルラック、サンバレス、バタアンの4州）では、パンパンゴ、イロカノ、サンバル、タガログなどの地方語を話す低地のフィリピン人が、水田稲作を中心に、サトウキビ・野菜・果樹の栽培、養魚池漁業などに従事していた。特に南北に伸びる山脈の東側に広がる中部ルソン平野は、首都圏マニラの一大穀倉地帯であった<sup>10</sup>。また、山頂のすぐ東方にはクラーク空軍、南西方面にはスービック海軍の両米軍基地があったが、それぞれ噴火の直前には避難を完了し、後には全面撤退している。

火山活動そのものは、1991年7月には沈静化したものの、周辺に堆積した総量約70～90億立方メートルと推計される火山灰がその年以降の雨季（6～11月）の到来毎に泥流となる。毎年、新たに家や生活基盤が失われるなど被害は拡大し被災者も数十万人ずつ増えている状況にある<sup>11</sup>。このような、終わりのなき「複次災害」は極めて深刻なものである<sup>12</sup>。

#### 4 フィリピンにおける災害対策の体制

1991年6月15日の噴火直後に緊急救援活動を担ったフィリピン政府の主たる機関は社会福祉・開発省であった。さらにアキノ大統領は災害の甚大さを考慮して、6月26日には救援活動と復旧事業を統括して行うため、予算・管理省長官を議長とする「ピナトゥボ火山災害対策タスク・フォース（Task Force Mt. Pinatubo）」を設立した。構成としては、社会基盤施設（インフラストラクチャー）委員会、定住委員会、生計（Livelihood）委員会、および社会サービス委員会<sup>13</sup>からなり、それぞれの領域での活動と復旧事業を企画・立案することとなった。

1992年5月総選挙でフィデル・ラモス大統領の政権が誕生した。それに伴いピナトゥボ災害対応の体制にも再編がなされた。二年目、三年目といった副次的災害に直面する中で、救援復旧事業を本格化するというものであった。同年10月20日、「ピナトゥボ基金（正式にはMt. Pinatubo Assistance, Resettlement, and Development Fund）」と呼ばれる法令（共和国法第7637号）が施行された<sup>14</sup>。同時に、タスクフォースに代わる担当機関として、ピナトゥボ・コミッショ

<sup>10</sup> 梅原、1991: 37、および Bautista, 1993 とパウティスタ、1994 を参照せよ。

<sup>11</sup> 柴田、1994: 9

<sup>12</sup> Tiglao, 1996 : 26-27

<sup>13</sup> 各委員会の主幹は、それぞれ公共事業・道路省、環境・天然資源省、貿易産業省、および社会福祉・開発省。

<sup>14</sup> “PINATUBO” MULTISECTIONAL CONSULTATIVE CONGRESS, 1993: 253-263.

ン (Mt. Pinatubo Commission)を創設した。それは、最低三年間から最高九年間まで存続するものと規定されており、主要な役割として、上記の法令によって計上された 100億ペソのピナトゥボ基金の管理を含め、救援・復旧事業の指導・管轄、再開発のためのマスタープランの策定などが与えられた。

ピナトゥボ災害に対しては、多くの民間諸団体、特にNGOや教会など、それにフィリピン赤十字(PNRC)の活躍も目覚ましかった。フィリピンでは1990年のバギオを中心とする大震災を契機に、災害に直接対応した活動を展開するNGO間の連絡調整の必要性が叫ばれ、二つのネットワークが組織化された。ひとつは90年に全国的な10のNGOを構成員とするIANDR(Inter-Agency Network for Disaster Response)であり、もうひとつは有力民間企業と主要NGOの合同で91年に創設されたCNDR(Corporate Network for Disaster Response)である。ピナトゥボ被災地で実際に支援に携わってきたNGOは約70団体であるが、それらの援助活動の多くはCNDRおよびIANDRの協力連携の下で進められた。<sup>15</sup>

ここで、在マニラの国際機関および外国政府大使館等の動向を、フィリピン政府との関連で付言しておこう。それぞれの機関および外国政府は、噴火以来直ちに緊急援助の手をさしのべていた。しかし、深刻な事態が長期化するなかで、フィリピン政府は「ピナトゥボ火山泥流・洪水に関するドナー会合」をメトロ・マニラで招集したのである。UNDP, UNHCR, ILO, FAO, WFP, ADB, 世界銀行、EUなどの国際機関から、USAID (アメリカ合州国)、CIDA (カナダ)、ADAB (オーストラリア)、その他の各国大使館 (オランダ、イスラエル、イギリス、デンマーク、ドイツ、フランス、イタリア、ノルウェー、スウェーデン、スイス、チリ、ブラジル、リビア、イラン、中国、ニュージーランド、インド、タイ、マレーシア、バングラディシュ) などから代表者が出席した。第一回は1991年9月1日、第二回は9月19日、第三回は10月8日に開催された。このドナー会合は、同年12月4日を含めてさらに数回開かれている。

10月8日の会合では、アキノ大統領自身が、この災害はフィリピンに未曾有の被害をもたらしていることを説明し、短期的ばかりでなく中・長期的災害復旧における各ドナーの理解と協力を求めた。それに応じるかたちで、JICA職員を伴って出席していた後藤利雄大使は、日本の緊急援助についての援助実績を述べると同時に、さらに被災民対策、再定住計画、生活向上等を考慮した協力をしていきたいとの趣旨発言をした。つまり、ソフト・アプローチで日本が関

---

<sup>15</sup> これらの点については、有力NGOのひとつ、Philippine Business for Social Progress (PBSP) からの94年4月のマニラでのヒアリングなどによる。

わる可能性について日本が検討する必要がある、ここに表明されたわけである。そしてこれが、後述するJICAの「プロファイ」・ミッションに直接つながることになる。

## 5 日本政府の対応とODA

ピナトゥボ災害に対し、日本政府は緊急資金援助、緊急物資援助、復興援助、地域開発に対応する援助など様々な形で支援をしてきた。それは、有償、無償（「草の根援助」を含む）、技術援助、専門家や青年海外協力隊員派遣から「NGO支援」にいたる多方面での、しかも同時進行した協力を含むものである。災害そのものの甚大さのため、フィリピン政府からの要請が集中し、それらへの認識が日本側でも形成された結果であろう。それにしてもこれほど多種多様な（しかし、ピナトゥボ災害関連ということで結果的には共通する）ODA案件がわずか数年の間に特定の国にまとめて供与されたことは極めて稀である。

噴火直後の91年6月からおよそ三年間に限ってみても、日本のODAの合計金額はおおよそ300億円であった。そこには91年6月、92年9月、93年10月の三回にわたって供与された緊急資金援助としての現金各20万ドルが含まれている。なお緊急物資としては、やはり91年6月（噴火の3日後に決定）、92年9月、93年10月の3回にわたってそれぞれ約2,900万円、約1,885万円、約2,400万円分の医薬品、医療資材、浄水剤、発電機、スリーピングマット、食料品などが供与された。個別案件・プロジェクトの全容については別稿<sup>16</sup>に譲るが、特徴的なもの八件（A～H）についてはここに触れておきたい<sup>17</sup>。

### (A) ピナトゥボ火山災害復旧機材整備計画（無償資金協力）。

供与金額14億5,500万円。この案件は、フィリピン公共事業・道路省の要請を受けて、フルドーザ20台、スクレーバ10台、油圧ショベル11台ほか、インフラ復旧活動に必要な機材を供与したものである。基本設計調査（1991年9月～10月）、フィリピン政府への報告書説明（同年12月）を経て、92年2月4日には交換公文が両国政府代表によって署名された。そして92年10月までには機材の引き渡しがつべて完了した。噴火から16か月後になったとはいえ、同種の無償案件の中では異例ともいえる迅速さで進められたのである。

供与された諸機材は公共事業・道路省の第3地域（中部ルソン）事務所が管理し、その稼働状況等について毎月同省の復旧本部に報告を行っている。1993年11月にはJICA専門家ほか数名

<sup>16</sup> 津田・田巻、1995。

<sup>17</sup> なお、本論に示された情報と見聞は田巻松雄氏との共同研究・実地調査によって得られたものである。

による現況についてのフォローアップ調査が行われた。オロンガポ市とサンバレス州を担当する西部地区の場合、橋梁復旧工事および河道の掘削・浚渫工事などで、機材は実際、非常に高い稼働率で活用されている。

(B) ピナトゥボ火山被災地灌漑用水復旧計画（無償資金協力）。

供与金額5億8,000万円。交換公文署名は1993年3月11日になされた。この案件は、フィリピン国家灌漑庁（NIA）の要請で、ピナトゥボ火山噴火と泥流で多くの灌漑施設が不能になった農地において灌漑能力を復旧させるため、浅井戸用掘削機械および灌漑用水ポンプなどの機械・資材を供与するというものである。しかし、事情の緊要性にかんがみ、また本件の受入れ実施機関であるNIAから提示された計画内容が詳細であったこともあり、日本側での基本設計調査は行われなかった。しかも計画の原案では掘削機械8台、ポンプ1,000台であったものが、その広域性を考慮し、それぞれ10台と1,600台に増加されたのである。供与された機材は、もともとの穀倉地帯であったタルラック、パンパンガ、バタアン、サンバレス四州に配置されている。とはいえ、予想以上に広範囲に泥流被害が及んでおり、1,000を越える多数のポンプ設置を完了させるにはかなりの年数がかかるものと推測されている。

(C) ピナトゥボ火山被災民生活用水供給計画（1／2期）・（無償資金協力）。

供与金額10億7,700万円（第1期の協力期間は1993～95年）。この案件は、公共事業・道路省の要請を受けて、1992年11月からJICAによる基本設計調査が実施され、翌年7月に交換公文が署名されたものである。実は各地に建設された再定住地区の保健衛生的環境が良好でなく、飲料水の確保や共同トイレの設置など、給水・上下水道関連のプロジェクトの必要性については、1991年12月から92年1月にかけての「プロファイ」・ミッション（後述）によっても指摘されていた。また、引き続きJICA専門家派遣により、92年3月と6月には被災者用再入植地等調査と呼ばれたものも行なわれていたのである。

しかし、同じ再定住地区内に、このプロジェクトによるハンドポンプ仕様深井戸や湧き水利用施設の建設に競合する井戸掘削が既に民間NGOなどの手で行われていることがあったり、発展性の低い地区では居住人口がなかなか確定しないなど、建設事業進展における課題は大きい。

(D) 青年海外協力隊員派遣。

1991年6月現在で既に当該被災地とその周辺に派遣されていた隊員たちが急遽、それぞれの持ち場でできる避難や再定住への協力、および救援活動を行った。地元での彼らへの評価は高かった。

1991年7月には、サンバレス州に住むアエタ族を受益対象とするNGOである「少数民族救済基金（後にアエタ開発協会に発展改組）」に対して、1,010万円相当の多目的トラクターと各種医療物資が供与された。協力隊から特定のNGOを対象とする、しかも800万円ほどの一機材（すなわち、一台のトラクター）が提供されたのは、非常に異例のことであった。同NGOとの接点のなかで信頼関係を築いていた協力隊員とそれを支えるマニラ事務所が、格別に努力した結果であった。なお、このNGOには、在フィリピン日本大使館の決済に基づく「草の根援助」として300万円が「アエタ族リハビリテーション計画」の名称の下に供与されてもいる。農地復旧を目的に関連機材が購入されたのである。

1992年1月から93年2月にかけて、八名の協力隊員が一カ月から一年間と長短はあったが「短期緊急派遣」された。彼らが中心となって、当時避難民センターで暮らしている避難民と再定住地に既に入植している人々の生活環境についての、詳細な実態調査を行うためであった。内五名をチームとする包括的な報告書、および数名による個別のレポートが提出されている。

#### (E) 土壌研究開発センター。

これはフィリピン農業省の要請を受け、1989年度から94年度にかけてのプロジェクト方式技術協力として、ケソン市に建設され、既に引き渡されていたものである。しかし同センターの日本人専門家チームは、独自のイニシアティブで、噴火の直後から予想危険地域の住民への情報提供と復旧計画の資料策定を目的に、泥流危険地域の予測図の作成と各種農作物の被害面積の計算を行ない、関係諸機関に配布した。公表されたデータは、類のない貴重なものとして、NGOを含めて国内外の多方面で活用されることとなった。

#### (F) ピナトゥボ火山災害復旧・再建のための緊急商品借款（有償資金協力）。

これは供与金額253億8,000万円。交換公文書署名は1992年7月1日、借款契約調印は92年9月3日、貸付完了が92年9月30日であった。なお、金額は貸し付け時点の換算レートで、200億ドルないしは53億ペソほどになった。この、使用目的が明記された、しかも緊急の商品借款は、「上記災害に因り影響を受けたフィリピンの国際収支の改善に寄与するとともに、見返り内貨資金を活用することにより同国が実施するピナツボ〔ママ〕復旧復興計画を支援する」、また、「借款資金は、両国政府で予め合意した対象商品の輸入決済に充当される」ためのものであった<sup>18</sup>。緊急性を勘案し、噴火前の91年5月1日にフィリピン政府より要請が出されていた第18次円借款とは切り離して特別に実施されたものでもある。この借款だけで、日本政府の

<sup>18</sup> 『OECD年次報告書1993』, 104頁。



ピナトゥボ災害関連ODA総額の約83%を占めているのである。

金利は3%、償還期間25年（うち据え置き期間7年）、商品調達条件は「アンタイド」であった。ここで対象となる輸入品目リストは契約ごとに両政府間で決められるが、このピナトゥボ緊急借款では106の多種多様な対象商品が契約書に記載されている。また、見返り資金（ペソ・カウンターパート・ファンド）の用途としては、同契約書にはピナトゥボ復旧・復興計画のうち、社会基盤関係（火山灰除去、河川浚渫、学校再建など）と再定住地関係（再定住地建設、道路・橋梁・学校建設）とが挙げられている。

フィリピン国家経済・開発庁（NEDA）長官シェリト・アビト氏によれば、見返り資金は既述のピナトゥボ・コミッション（発足が1992年10月）管轄の100億ペソの原資の一部、つまりそのおよそ半分、として充当された<sup>19</sup>。ただし、そのことはほとんど広報されていない。なお、見返り資金の使用状況と残高については、四半期ごとにフィリピン政府財務省から海外経済協力基金（OECD）への報告が義務付けられている。

#### (G) NGO事業補助金

ODA（政府開発援助）ではあるが、「NGO事業補助金」と呼ばれるプログラムにおいても、ピナトゥボ関連では二つの団体が四件の補助金を受けた。大阪に事務局を置く社団法人・アジア協会アジア友の会は、アエタ族の生活向上・改善を目的とした農漁村開発事業のため430万円の補助を受けた。協力期間は1992年6月1日から93年3月31日の間であった。これは同会が既に行っていた現地でのボランティア活動を「支援」するものとなった。

東京に本部をおく「24時間テレビ」チャリティー委員会の場合は1991年から92年にかけて、(1)再定住地域に移住した被災民の食料・保健・衛生面での生活環境の向上・改善、(2)被災民の救援のための医師・看護婦などの派遣・医療施設の建設、(3)アエタ族の生活向上・改善のための母子栄養給食の支給を目的とする、それぞれ470万円、227.2万円、220万円の補助金交付を受けた。

#### (H) 国際緊急物資輸送

噴火から約一年半経った1992年11月の時点でも、避難民センターに収容されている被災者は数十万人にのぼり、毛布や食料などの日用生活品不足が報告されていた。そこでJICAは、新聞やテレビなどでの紹介を通して、広く民間からの援助物資を全国10か所の集荷場所（JICA国内各支部）で受け、JICA本部を通じて現地に送り届けることを決定した。反響は大きく、特に

<sup>19</sup> 1994年3月、ラグーナ州ロスバニオスでのインタビュー。

主婦層からの問い合わせが全体の八割以上を占め、また学校、企業、NGOからの大口の照会も多かった。供与物資は、フィリピン政府の意向を受けて決められた毛布、タオルケット、石鹸の三種類に限定されていたのだが、ほぼ一か月の間に集積された総重量は40万トンとなった。民間のひとりひとりから直接に提供されたものを政府が扱うという、文字通り官民連携の国際緊急物資輸送の初めてのケースとして意義ある試みであったと言えよう。

## 6 関連する非ODA案件・プロジェクトなど

定義上、ODAには含まれないが、日本政府や地方自治体関わった案件ないしはプロジェクトについて、ここに触れておこう。

建設省は社団法人国際建設技術協会に委嘱し、1992年3月3日より14日まで三人の調査員による、「ルソン島中部地震崩壊土砂災害対策計画及びピナツボ [ママ] 火山噴火災害対策計画調査」を行なった。海外建設計画事前調査と呼ばれるものの一つであった。主な目的は、被災地域の河川における土砂流出の状況を調べ、さらにはJICA専門家の指導等によってフィリピン政府が実施している応急対策についてその実情を把握し、日本の経済協力の方向性ないし可能性を探ることであった。93年3月には調査報告書が刊行されている<sup>20</sup>。

国土庁防災局は社団法人海外コンサルティング企業協会（ECFA）に委嘱し、1992年から94年まで三年を費やして、フィリピンの防災体制全般についての整備促進調査が行なわれた。この三名のチームによる調査はピナトゥボ火山噴火を直接の契機とするものではなかったが、開発途上国のひとつとしてのフィリピンの防災体制整備の優先分野と日本が協力し得る領域の検討を主たる目的としていた。三つの具体的プロジェクトを提案して、サマリー・レポートを含めた報告書四冊が、92年3月、93年3月そして94年3月に刊行されている<sup>21</sup>。

環境庁の関係では、環境事業団が「地球環境基金」からNGOである国際地域開発センター兵庫に助成している。1993年度と94年度の二回、それぞれ300万円と650万円であった。内容としては、同センターが既に始めていたピナトゥボ周辺地域における「クズ」植林を利用した土壌固定と緑化事業に対する補助であった<sup>22</sup>。

自治体レベルのピナトゥボ救援事業の例としては、愛知県岩倉市の岩倉市国際交流協会の活

<sup>20</sup> 『ルソン島中部地震崩壊土砂災害対策計画及びピナツボ火山噴火災害対策計画調査報告』，1993。

<sup>21</sup> 国土庁防災局・（社）海外コンサルティング企業協会，1992,93および94。

<sup>22</sup> 同センターの活動については、1993を参照。

動と、兵庫県芦屋市の主催による芦屋青年協力ワーク隊が挙げられる。

また、郵政省は「ボランティア貯金」によるNGO助成を行っている。ただし、周知の通りその原資は、公的な財源からではなく一般の預金者の受けとるべき利子の一部がプールされたものであることに特徴がある。選考を受けた団体・グループが助成を受けとり、それぞれの活動と成果は公開の報告会や報告書<sup>23</sup>で知ることができる。1992年度と93年度分の関連事業概要などについては表1を参照されたい。

表1 「国際ボランティア貯金」によるピナトゥポ関連のNGO助成事業（1992～95年度分）

団体名	金額(千円)	年度	事業内容
(1) アジア人権基金 (東京)	23,595	1992	ピナトゥポ火山噴火被災者に対する診療、医療品等の供与
同	25,868	1993	ピナトゥポ・マヨン火山噴火被災者に対する巡回診療、医療品・食料・農業資機材・巡回用車両の供与
同	19,067	1994	火山噴火被災民に対する巡回診療、食料の配布、井戸掘り・トイレの設置等
(2) アジア・ボランティア ・ネットワーク (東京)	15,751	1995	火山噴火被災民に対する巡回診療、保健衛生指導、井戸掘り等
(3) 海外支援協会 (静岡)	4,234	1992	ピナトゥポ火山噴火の火山灰除去及び農耕のための中古車両の供与
同	4,212	1993	ピナトゥポ火山噴火の火山灰除去及び農耕のための中古車両の供与
同	3,777	1994	ピナトゥポ火山噴火被災民のための農耕用中古車両の配備
同	2,966	1995	ピナトゥポ火山噴火被災民のための農機具の配備
(4) カパティ (東京)	3,978	1994	火山噴火被災民のための職業訓練施設の建設・運営、縫製技術指導
同	4,476	1995	火山噴火被災民のための職業訓練施設の建設・運営、縫製技術指導

(次ページへ続く)

<sup>23</sup> 『「国際ボランティア貯金」レポート』と呼ばれており、各郵便局で毎年配布されている。なお、ピナトゥポ関連の事業支援は1994年度、95年度にも引き続き行われている。

表1 (続き)

団体名	金額(千円)	年度	事業内容
(5) 草の根援助運動運営委員会 (神奈川)	3,784	1993	ピナトゥボ火山噴火被災民に対する有機農業・家畜飼育技術指導、家畜等の供与
(6) ケア・ジャパン (東京)	13,393	1993	ピナトゥボ火山噴火被災民のための生活道路補修、農具の供与
(7) 国際地域開発センター 兵庫 (兵庫)	5,080	1994	火山灰流出防止のための植林、野菜栽培指導、井戸掘り、タンクの設置
同	13,207	1995	火山噴火被災民に対する農業技術指導、井戸掘り等
(8) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (大阪)	8,205	1992	ピナトゥボ火山噴火被災者に対する診療、識字教育
同	3,723	1994	少数民族に対する識字教育、農業技術指導、保健衛生指導等
(9) (財) 日本シルバーボランティアズ (東京)	2,180	1995	ピナトゥボ火山噴火被災民に対する縫製技術指導、機材 (ミシン) の配備
(10) フィリピンの子供たちの未来のための運動 (京都)	5,555	1992	ピナトゥボ火山噴火被災者に対する巡回診療、井戸掘り、食料等の供与
同	7,982	1993	ピナトゥボ火山噴火被災者に対する巡回診療、モデル農場の整備、種子等の供与
(11) 平和の鳩 (愛媛)	12,255	1994	ピナトゥボ火山噴火被災民のための職業訓練施設の建設
(12) (財) 盛岡市民福祉バンク (岩手)	2,898	1995	生活困窮者居住地区の女性に対する縫製技術指導、職業訓練指導者の育成
(13) ワールド・ビジョン・ジャパン (東京)	4,253	1992	ピナトゥボ火山噴火被災者の医療救援用車両の供与

## 7 日本のNGO活動

日本(人)の関わったピナトゥボ火山災害関連のNGOないしはボランティア活動は、極めて多種多様であった。しかしそれらの内容を総体的にみると、ほとんどは直接被災民に対する各種社会サービスや生活改善・向上をねらいとする活動に地道に取り組んできたことが観取される。いずれにせよ、ピナトゥボ火山噴火とその後の被害状況は、日本のテレビや新聞などマスコミで取り上げられることが多かったこともあり、かなり広範囲に、継続的関心をもたらし

たことは明らかである。

ODAなどとの接点があり、本稿で既に述べられてきたアジア協会アジア友の会からワールド・ビジョン・ジャパンまで16のNGO以外にも、数多くのNGOの活動が知られている。以下、NGOの名称と所在地のみを紹介しておきたい（便宜上、17からの通し番号を打っておく）。ただ、全国に散らばっている各地のキリスト教会、ロータリー・クラブ支部、青年会議所その他の関わりについては把握しきれていないので割愛する。

- (17) アジア医師連絡協議会（岡山）
- (18) アジア・コミュニティ・トラスト（東京）
- (19) アジアセンター21
- (20) アジア保健研修所（愛知）
- (21) アセアン倶楽部（東京）
- (22) カリタス大阪<カトリック教会>
- (23) グループ・メタノイア（東京）
- (24) 国境なき医師団（東京）
- (25) 精神里親CCWA（東京）
- (26) 地球ボランティア協会（兵庫）
- (27) 日本国際飢餓対策機構（大阪）
- (28) 日本赤十字（東京）
- (29) 日本ネグロス・キャンペーン委員会（東京及び全国約20のネットワーク）
- (30) 日本・フィリピン学生交流センター（京都）
- (31) 毎日新聞大阪社会福祉事業団（大阪）
- (32) ひとりだけのNGO（東京）
- (33) ビナツボ・アエタ教育里親プログラム（大阪）
- (34) ビナトゥボ救援の会（マニラ）
- (35) ビナトゥボ救援の会日本支部（東京）
- (36) ビナトゥボ復興協力の会（愛知）
- (37) ビナトゥボ復興むさしの会（東京）
- (38) 福井・アジア文化交流センター（福井）
- (39) フィリピンと日本を考える会（大阪）

なおこの中で、マニラ首都圏に在住する日本人、主として駐在員らの夫人たちがひとりひとり有志として参加し「ピナトゥボ救援の会」を組織してきていることについては特筆しておきたい。マニラでは募金やバザーやニュースレターの発行などをし、しばしばグループで被災地や再定住地区を訪問するなどの活発な活動を継続的に行っている。地の利を生かして他のNGOはもとより日系企業などとのコオディネートもすることができている。組織的にもマニラ日本人会、マニラ日本人学校PTA、日本大使館関係者の婦人部などとの連絡係をおいている。また、何人もの青年海外協力隊員をも物心両面で支援しているのである。<sup>24</sup>

## 8 ピナトゥボ勉強会とプロジェクト形成調査団

ピナトゥボ火山の大噴火という未曾有の自然災害に対応した、日本からの様々なODAプロジェクトやNGO活動について、前節までに言及してきた。実は、それらの動きと並行して、あるいは先行する形で「ピナトゥボ勉強会」なるものが開かれたり、既述の協力隊による「短期緊急派遣」や建設省の海外建設計画事前調査団以外にも「プロファイ」・ミッションが送り込まれていたのである。

前者はJICAマニラ事務所が主催したという意味においては、公的なものであったかもしれない。しかし、『年次報告書』等に事業としてリストアップされるようなものでも、当該国における駐在事務所のルーティン活動の一部ですらもなかった「勉強会」なのであった。大変にユニークかつ貴重な試みであった。

第一回目は1991年7月19日に、当時のマニラ事務所次長の吉川浩史氏（在任は89年9月から93年3月）の呼び掛けにより開催された。同事務所内には職員、青年協力隊員、土壤、灌漑、それに河川問題についてのJICA専門家などが一同に会した<sup>25</sup>。

第二回（92年3月27日）からは、JICA関係者はもとよりピナトゥボ救援の会のメンバー、留学生・研究者、医師から日本のNGOのマニラ駐在員まで、職業、専門分野、立場の異なる、しかしこの空前の災害の現状に共に憂慮する人々が多数参集することとなり、近くのホテル会議場を借り上げなければならぬほどになった。「勉強会」はさらに同年6月15日、同年10月9日、および93年6月の都合五回にわたって開催されたのである。

広範な出席者による最新情報の交換が行われ、被災（民）の実情、救援活動の問題点や課題

<sup>24</sup> 『Pinatubo』は、同会ニュースレターの三周年記念文集でもある。

<sup>25</sup> 1994年2月、神戸でのインタビュー。

などが活発に議論された。フィリピン政府はもとより外国政府・国際機関等による活動についても報告がなされた。日本政府関係者ばかりでなく、日本人の関わる在フィリピンのNGO（例えば、セーブザチルドレン、アジア人権基金、「24時間」チャリティー委員会など）、それにボランティア・グループ間相互の連携を図るため、さらには開かれた情報と意見交換によって相互理解を得る機会として有効に機能した、と言えよう。

ピナトゥボ勉強会でいえば第一回と第二回の際に、JICAは「ピナツボ [ママ] 火山災害対策プロジェクト形成調査団」を日本から派遣していた。プロジェクト形成、ないしは「プロファイ (projects finding) ・ミッションと呼ばれるもので、その目的はこの災害による被災民の現状とフィリピンの復旧計画を調査し、優良案件の発掘・形成を行なうためであった。これについては本稿でも既に触れてきたが、主眼点は、被災民対策を中心に日本の短期、中期さらには長期的協力の可能性を検討するというところに置かれていた。

これと前後して、日本政府はフィリピンに対し、既述のように「海外建設計画事前調査」（建設省）および「防災体制整備促進調査」（国土庁）を行なっていた。その意味でJICAの「プロファイ」・ミッションは日本による協力ニーズ把握のための核ともなる、しかしインフラ部門への関心に対峙するいわばソフト・アプローチのしかも補完的なものであったと言えよう。ちなみに、JICAは1991年6月に、長期個別派遣されていたJICA専門家三名（派遣先はフィリピン政府の国家灌漑庁、農地改革省、および農業省）による農業被害調査を、同年7月から9月にかけては、二陣にわたって火山砂防、河川洪水、火山観測、電気通信分野延べ八名の火山災害対策専門家の短期派遣と、同年10月には、「畑地灌漑技術協力計画」専門家による国営灌漑事業の被災状況調査を行なってもいた。

このプロファイ・ミッションの場合、立ち上がり——ここでは大きな災害の発生そのものが契機となっているのだが——から半年以内のスピードで派遣が実現したわけである。まれな災害であり、噴火時はもとより、その後に引き続き発生する災害も深刻で、広い範囲にわたって被災者数が多いことが認識されたためであろう。それにしても、あたかもフィーバーのごとくに、関係者に決定的な衝撃を与えていた。

総勢7名の調査団の総括に選ばれたのがJICA国際協力専門員の赤松史朗氏であった。彼は再定住計画分野をも担当したのだが、日本の代表的NGOのひとつであるシャプラニール元事務局長としての豊富な実務歴を兼ね備えていた。他の6名はそれぞれ、協力政策、環境、生活向上、地域開発 (community development)、村落生活基盤 (農村インフラ)、協力計画などの分野を分担した。外務省経済協力局開発協力課職員、JICA企画部職員 (ひとりはフィリピン派遣の

元隊員でもある)などのほか、メンバーには、フィリピン国立大学元留学生でNGO経験もある女性のJICAジュニア専門員も含まれており、多彩かつネットワーク性の良い構成となっていた。

フィリピン滞在中は、クリスマスおよび新年をはさんでいたにもかかわらず、被災地域の踏査、避難民センターや再定住地の視察、大統領府ピナトゥボ火山災害復旧タスク・フォースはもとより他の関連政府機関の地域事務所・地方自治体・援助ドナー事務所・NGO等との協議、被災民・有識者等へのインタビューを精力的に進めた。そして帰国後、約一カ月間に集中的にまとめと分析作業を行ったのである。その内容は詳細にわたり、被害状況、フィリピン政府の救援・復旧活動、援助国・国際機関・NGOの対応、被災民の現状とニーズの把握から、生活インフラ・生計確保・社会サービスなどの分野における日本の協力の可能性を具体的に探ることまでであった。英文のSTUDY MISSION REPORTが、フィリピン政府に提出されている。

## 9 結論

ピナトゥボ火山噴火とそれに伴う災害は、当初の噴火、引き続く台風と豪雨、洪水、泥流ないしは土石流の発生などいくつもの要因が複合的に、しかも歳月を経て繰り返して起こるものである。その結果、被害が広範囲にそして多方面におよび、穀倉地帯も含めての被災地域と周辺全体の社会・経済機能をしばしば完全に停止させるほどの打撃を与えてきている。ピナトゥボ山の山麓地帯そのものを居住地として、独自の伝統と文化、生活様式を持っているにもかかわらず、差別的な社会環境にあったアエタ族はもとより、総数二、三百万人とも言われる多くの被災者が存在するのである。

噴火からほぼ一年後には、フィリピンでは大統領、上院・下院議員、州知事、地方議会議員などの統一・同日総選挙が予定されていた。その様な政治環境と制約の中、フィリピン政府の災害対策には様々な限界と問題があるのも当然ではあった<sup>26</sup>。各国ドナー、国際機関にしても初期の段階では、資金協力や物資供与などに関心を示したが、生態系全体に及ぼす「副次的災害」の範囲と規模の予測が困難なため、特にインフラを中心とする復旧計画については慎重であった。内外からの支援を受けたNGOの動きは極めて活発であったが、あまりにも多数の被災民(避難民、再定住者)の生活と生計を総体としてボトムアップするまでには至らなかった。

そのような状況にあつて、日本政府は三年間に結果として、253億8,000万円の有償資金協力

<sup>26</sup> 噴火直後からの主としてサンパレス州での状況についてはRodolfo, 1995を見よ。



(緊急商品借款)、およそ36億400万円の無償援助、7,185万円(プラス60万ドル)相当の緊急援助などを行った。その内、金額的にこそ87%強にもなる商品借款についてはその性格上、要請の経緯や実効の内容については、ほとんど解明できていないのが現実である。一方、無償部分については、実情把握から援助実施にかなりの迅速さと柔軟性を持って対応できたことがうかがえた。海外青年協力隊員とJICA専門家の存在は大きかった。プロジェクト形成調査団の役割と成果についても一層の評価がなされるべきであろう。

近年、日本のODAはNGOなど民間との連携を推し進めてきている。その内容は、日本のNGOの海外での開発協力事業支援のための補助金制度や、現地のローカルなNGOへの草の根無償資金協力などにおいてであり、ピナトゥボ関連でもそれぞれ活用された。また、JICAマニラ事務所主催によるピナトゥボ勉強会は、ODAが実施する領域とNGOなど民間が行なう活動についての情報公開と関係者同士の相互理解がなされるという成果を上げた。

日本の、特に日本人の市民的イニシアティブによる、NGO活動は、極めて活発であった。多くはたまたま被災地となった地域の人々やNGOと、以前から何らかの交流関係にあったケースである。したがって、災害発生と同時に状況についての情報を、直接にまたはマスメディアを通じて入手できていた様子である。しかし、個々のグループや団体がどのようにして、すべきこと、そしてできることを見い出していったかは、解明できていない。これらの側面は今後の課題となるだろう。

自然災害という予期し難い事態に対し、いかにニーズを早急にしかも的確に把握するか、そして効果的に対応するかなど、ピナトゥボは重大な教訓を残してくれている。これは、忘れてはならない、しかも、おそらく10~15年先まで進行し拡大し続ける災害であるからなのだ<sup>27</sup>。国際協力における総合性——フィリピン政府のプログラムとの連関、日本の政府全体としての内部調整と連携の有無——、さらには発掘・要請案件と最終実施案件との、有償援助と無償援助との、ODAプロジェクトとNGO活動との、そして援助の内容と受益者たるべき人々の利害との有機的関係などが問われ続けられなければならない。

#### <参考文献>

Aguja, Mario Joyo. INDIVIDUAL AND INSTITUTIONAL RESPONSE TO THE JULY 16, 1990 PHILIPPINE EARTHQUAKE. A master's thesis in Sociology submitted to the University of the

<sup>27</sup> 「ラハール15年続く」『日刊まにら新聞』, 1996, および大野俊, 1995を見よ。

Philippines, Quezon City, 1991.

Arroyo, Dennis. "Poverty Means More Than Low Incomes," SOCIAL WEATHER BULLETIN 90-5. Quezon City: Social Weather Stations, Inc., March, 1990.

Arroyo, Dennis. "What Factors Are Correlated With Happiness?" SOCIAL WEATHER BULLETIN 91-21. Quezon City: Social Weather Stations, Inc., November, 1991.

Bautista, Maria Cynthia Rose Banzon Bautista (ed.). IN THE SHADOW OF THE LINGERING MT. PINATUBO DISASTER, Quezon City: University of the Philippines College of Social Sciences and Philosophy 1993, 292pp.

パウティスタ、マリア・シンチア・ローズ・バンソン 「ピナトゥボ山の噴火と農民生活——中部ルソンにおける火山泥流と洪水の影響——」 『東南アジアの自然・技術・農民』 日本大学農獣医学部国際地域研究所、1994年、119-154頁。

Dacanay, Barbara Mae. MT. PINAPUBO 500 YEARS AFTER. Quezon City: Mass Media Publishing, 1991, 200pp.

Development Academy of the Philippines. MEASURING THE QUALITY OF LIFE: PHILIPPINE SOCIAL INDICATORS. Makati: Development Academy of the Philippines, 1975.

『JICA国別援助実施指針：フィリピン』（各年版）、国際協力事業団。

『JICA JDR（国際緊急援助隊）NEWS』（各号）、国際協力事業団。

『開発途上国における防災体制の整備促進調査～フィリピンの台風災害を対象にして～』、1992・93・94年、国土庁。

『国際協力事業団年報』（各年版）、国際協力事業団。

『国際緊急援助隊業務実績』（各年版）、国際協力事業団。

『「国際ボランティア貯金」レポート：NGO活動状況報告』（各年版）、郵政省。

ラカス（サンバレス・アエタ先住民連合）編 『ピナトゥボ山と先住民族アエタ』 明石書店、1993年、203頁。

Lancion, conrado M., Jr. FAST FACTS ABOUT PHILIPPINE PROVINCES. Manika: Tahanan Books, 1995, 176pp.

『ルソン島中部地震崩壊土砂災害対策計画及びピナツボ火山噴火災害対策計画調査報告』、（財）国際建設技術協会、1993年。

『OECD完成案件評価報告書』（各年版）、海外経済協力基金。

『OECD年次報告書』（各年版）、海外経済協力基金。

大野俊「フィリピン・ピナツボ火山大噴火から4年半：僕のムラは泥流に消えた」『毎日新聞』，1995年12月26日。

Paterno, Maria Elena. VOLCANOES OF THE PHILLIPPINES. Manila: Tahanan Pacific, 1992, 32pp.

『Pinatubo』（ピナトゥボ救援の会）、1994年、110頁。

“PINATUBO” MULTI-SECTIONAL CONSULTATIVE CONGRESS: TOWARDS A BETTER NATIONAL DISASTER PREPAREDNESS & RESPONSE (Report of the Technical Consultations). Metro Manila: Mt. Pinatubo Commission, 1993, 279pp.

『ピナツボ火山大噴火——今世紀最大の火山爆発』国際地域開発センター兵庫、1993年、81頁。

Rodolfo, Kelvin S. PINATUBO AND THE POLITICS OF LAHAR: ERUPTION AND AFTERMATH, 1991.

Quezon City: University of the Philippines Press, 1995, 341pp.

柴田直治 「比・ピナトゥボ山噴火から3年：雨のたび泥流、そして疫病・・・」『朝日新聞』 1994年6月26日、9頁。

Shimizu, Hiromu. PINATUBO AYTAS: COMMUNITY AND CHANGE. Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1989, 140pp.

清水展 『出来事の民族誌——フィリピン・ネグリート社会の変化と持続』九州大学出版会、1990年、384頁。

Shimizu, Hiromu (ed.). AFTER THE ERUPTION: PINATUBO AETAS AT THE CRISIS OF THEIR SURVIVAL. アジア人権基金、1992年。

清水展編 『ピナトゥボ大噴火の後で——生存の危機に瀕している先住民族ピナトゥボ・アエタの現状と人権』アジア人権基金、1992年、92頁。

清水展 「自立した歩みへの模索——ピナトゥボ・アエタの現在」『世界』 1992年6月号。

清水展 「ピナトゥボ大噴火とアエタ民族の危機——運動の言説をめぐる内省」『九州人類学会報』第21号、1993年、1-20頁。

Sycip, Lynna Y., Maruja B. Asis, Emmanuel M. Luna. THE MEANING AND MEASUREMENT OF WELL-BEING: A REVIEW OF THE RESEARCH LITERATURE. Quezon City: University of the Philippines Center for Integrative and Development Studies, 1993: 72pp.

Tiglaio, Rigoberto. “March of the Sludge: Volcanic Slurry Threatens to Bury All Before It,” FAR EASTERN ECONOMIC REVIEW. February 1, 1996, pp.26-27.

津田守、田巻松雄 「フィリピンにおける経済協力評価」『経済協力評価報告書』外務省経済協力局、1995年、139-151頁。

---

梅原弘光 「拡大が続くピナトゥボ山噴火被害ーテフラ・モンsoon・ラハール」『立教』  
1991年秋・第139号、36-43頁。

山元龍三郎 「ピナトゥボ山爆発は地球を冷やす？」『Newton』1992年12月号、82-89頁。