

# 2009-台風Ondoy災害調査 (マニラ訪問)に関する感想

大同大学 鷺見哲也

# 2009-台風Ondoy災害調査 (マニラ訪問)に関する感想

大同大学 鷺見哲也

## 2. 自分なりのテーマ

- (1) 組織間の問題
- (2) 施設・運用システムの持続性の確保

## 2. 1 組織間の問題

水害に関わる多くの計画・管理・運用について、

- ・水そのものの管理、
- ・河道・流域の管理  
(河道外の流域の土地利用・河道内の占有なども含む)
- ・情報伝達、避難誘導

などそれらの各機能・場面において、

多くの機関が、密に調整し、ルール化し、実効ある運用を行う、という事が必要であるが、その枠組みはどのようなものか？ それは有効に機能するものか？

## a) マニラについて

マニラを流れるMarikina-Pasig水系：  
（1980年代、Laguna湖へMangahan放水路、日本援助）  
施設老朽化、更新されず。

国(DPWH)からMMDA(マニラ首都圏庁)へ移管(施設・人)  
(政治的に決定)



さらなる整備や施設更新などの企画・整備に責任を持つ  
のか、という決着がつかないままOndoy台風の被災

今後の整備・更新を企画する上で、

双方の情報共有や調整が有効に機能していない。  
Ondoy台風によって顕在化し、認識するチャンスとなった。

MMDA移管後、更新に関する意思決定の体系が担保され  
ないまま。



これがそれまで整備更新を支援してきたドナーにとって、  
誰にどのような支援を提案すれば有効にそれが進むの  
かが見通せない、という悩みがありそうか？

こうした組織間の問題によって、外部からの支援が阻害さ  
れ、維持更新が進まない問題があるということ。

## 市民から見た「他組織問題」

## 一般の市民への 避難等に関する情報

- (1) PAGASAが出す一般的な警報=レベル1~4=についてメ  
ディアを通じて直接出される情報(Public Warning  
Storm Signalと呼ばれるもの)
- (2) 住民に避難などを直接指示する権限はLGUやそれを構  
成するBarangay(最小行政単位) にあり、これらから  
出される指示や情報、  
(行政上はLGU内やBarangay内のDisaster  
Coordinating Council=DCCに権限がある)

## 一般の市民への 避難等に関する情報

(1)PAGASAが出す一般的な警報=レベル1~4=についてメディアを通じて直接出される情報(Public Warning Storm Signalと呼ばれるもの)

(2)住民に避難などを直接指示する権限はLGUやそれを構成するBarangay(最小行政単位)にあり、これらから出される指示や情報、(行政上はLGU内やBarangay内のDisaster Coordinating Council=DCCに権限がある)

## 洪水予報の情報 EFCOSとPAGASA

EFCOS:

- ・Marikina-Pasig水系の降雨・水位の観測と洪水予報
- ・洪水調整ゲート等の施設・操作
- ・市民への警報

の一体のシステムのことである。  
(日本援助、これもDPWH→MMDAへ移管)

掘削されたMangahan放水路沿川の市民への警報(スピーカによるサイレンと録音音声の放送)がなされなかったこと、さらには最近ではテストのための定期的な放送すら行われていなかった。

## 洪水予報の情報 EFCOSとPAGASA

PAGASA(気象庁)の洪水予報:

EFCOS(MMDA)やDPWHと同じ水位観測データを入手し重要河川ではFlood forecastingも行っている。

・観測情報はWeb上にてOnlineで公開

・洪水予報の情報は、関係機関やLGUなどに個別に出されているものの、住民全体に直接周知するしくみではない。

## 洪水時避難行動の仕組み

問時の話を聞いた限りにおいて、日本のような、住民の洪水時避難行動のための自治体向けのガイドラインなどのようなものがあるようには聞かれなかった。

避難のありかたを国全体として方向付けができていないか、という点はよくわからない。

現在のところは基本的にBarangayやLGU(市)の判断にゆだねられているように見える。

## b) 日本での他組織間の問題

庄内川(国) → 横越流 → 新川(県) +ポンプ所

芳しくなかった河道整備進捗:破堤前時点で県・市等にどのように説明しやりとりしていたのか、という点は外からよくわからない。分派させる水を受け入れる県に日ごろどのように説明していた・できていたのか? 現在のSTATUSの提示は組織間+住民の間で常に必要だろう。

## 日本の特徴

それぞれの河川の区間を、

一つの機関が責任をもって計画・整備・運用管理を通して行っている。また(不十分な点は多くあるものの)相互の位置づけも明確になるよう定められている。

→Marikina-Pasig水系のような状況にはなりにくい。  
(企画計画が抜けることがないはずである)

⇔ 水系繋がっているため、  
組織間のやり取りの重要性からは逃げられない。

## 2. 2 施設や運用システムの 持続性の確保

外部資金(ドナー、管理組織の外から与えられる資金)やその関係で整備そのものが決まるような施設や運用・管理システムは、その整備の段階でその維持コストや更新まで見通したものとなるだろうか?

それができるようにするには何が必要か?という疑問。

このテーマについて、今回調査では自分の中で消化されなかった。しかし、疑問点は示しておこうと思う。

## フィリピン等発展途上国

国外や民間の援助を受けて整備を進めるプロジェクトが多い。

被援助国・機関に引き渡された後、

- ・それにコストと人員をかけねばならない。
- ・被災すれば補修・復旧させ、
- ・耐用年数が来れば更新しなければならない。

この部分を、被援助機関(管理者)やドナーは、どのようにデザインしているだろうか、あるいはしていないか、という疑問。

## 日本もあまり変わらないのでは

特に、自治体が管理する一般河川:

- ・「5年」のレベルの治水整備すら、今後30年で終えるのは難しい。
- ・「財政的実力で維持・更新が可能」という視点でチェックしながら計画や補助をしているだろうか？

## 3. 感想(その他)

### a) 災害(水害)に対する市民の考え方

資産を持たない(テレビを持って逃げるような)市民層にとって、水害は行き過ぎればそれ以前と同じ状況に戻り、苦労を大きく考えていない。

家がコンクリートブロックづくりになれば、中身の資産被害だけが問題

Mangahan放水路の意義:

治水上の意義 (市民に理解されている?)

むしろ、掘削土によってできた「スーパー堤防」的なマウンドが比較的安全に住める空間を提供したことの方にこそ感謝

### b) ハザードマップについて

MMDA: 「HMは、洪水時の行政対応のために使う」

市民のための公表はしていない。

→ ハザードマップ、という言葉の意味が違っている

疑問:

果たして、字、地図が読めるか、意味の読み取り可能か、という点も疑問・・・日本も「ひとごと」ではない。

## b) ハザードマップについて(日本)

疑問: 日本で。 (余談になります。)

- ・市民が、普段からの活用、再確認、にどう使えばよいかわからない、という問題。
- ・事業所には配布しているのか?
- ・宅建業法 重要事項説明で、提示しているのか?  
→ 宅建購入者・賃借者＝新規定住者のハザード認識

コストがかかっているが、効果・認識に繋がっているかが課題

## c) ガバナンスについての考え方

興味を持った疑問:

一貫性・構造的なガバナンス(統治)の存在(不存在)という観点からの、フィリピン(マニラ)と日本との違い。

## 日本の「統治としての防災」

日本: 災害対策基本法3条: 国の責務  
「防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する」

計画を立て地方組織も含めた関係機関の実施を進め調整を行うことになっている。

→ 「統治としての防災」

国や自治体は、防災に責任を持ち(私個人は彼らが持ちすぎていると思うが)、そして国民も被災時には訴訟までして行政の責任を追及する。

治水については、国としての河川のための法体系を整備し、その方針と計画がどうあるべきを示し、それを自身や自治体に従わせている。構造的と一貫性が保たれやすくなる。

## 比: 「一貫性あるガバナンスの不存在

治水対応の在り方を、全体像のガバナンスとして、どう考えられるのか、という答えはみられなかったように思う。

(特に住民から見た水害前の避難を促す施策は見えない)

それぞれの地域でそれぞれの階層で、それぞれの責任を認識し対応をすること、それがフィリピンでの仕事の仕方か。

一方、プロジェクトを単位とした整備の推進(特に国外からの資金や技術の導入)には都合がよい状況。

## お世話になった方々

日本水フォーラム 井上智夫氏：  
行程等すべての手配をしていただいた。

DPWHの総合河川管理専門家 加本実氏：  
Web等を通じての発信情報の提供や  
現地の案内の手配、解説などお世話になった。

アジア銀行水災害管理上席専門家 竹谷公男氏：  
現地の同行、解説などお世話になった。

## 鷺見メモ

想定するには、「浸水シナリオと、浸水情報がほしい」となるが、  
ここには、課題がある。

- ・時間の概念
- ・一つのストーリーにはなりえない。
- ・