

モニタリング評価報告書

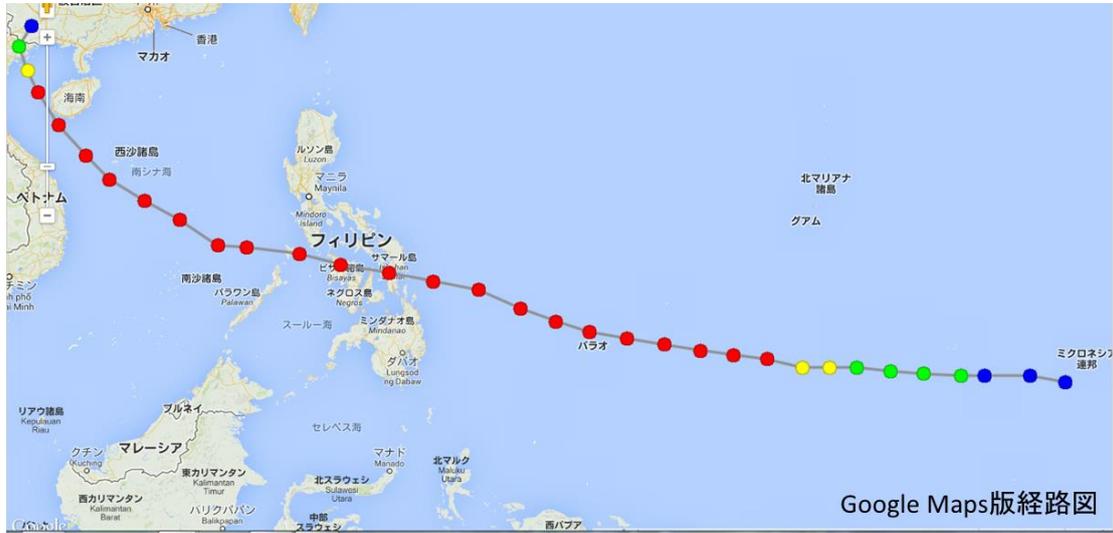
フィリピン台風 30 号（ハイエン）

被災者支援プログラム

2014 年 5 月

石井正子

台風ハイエン：経路と被害概要

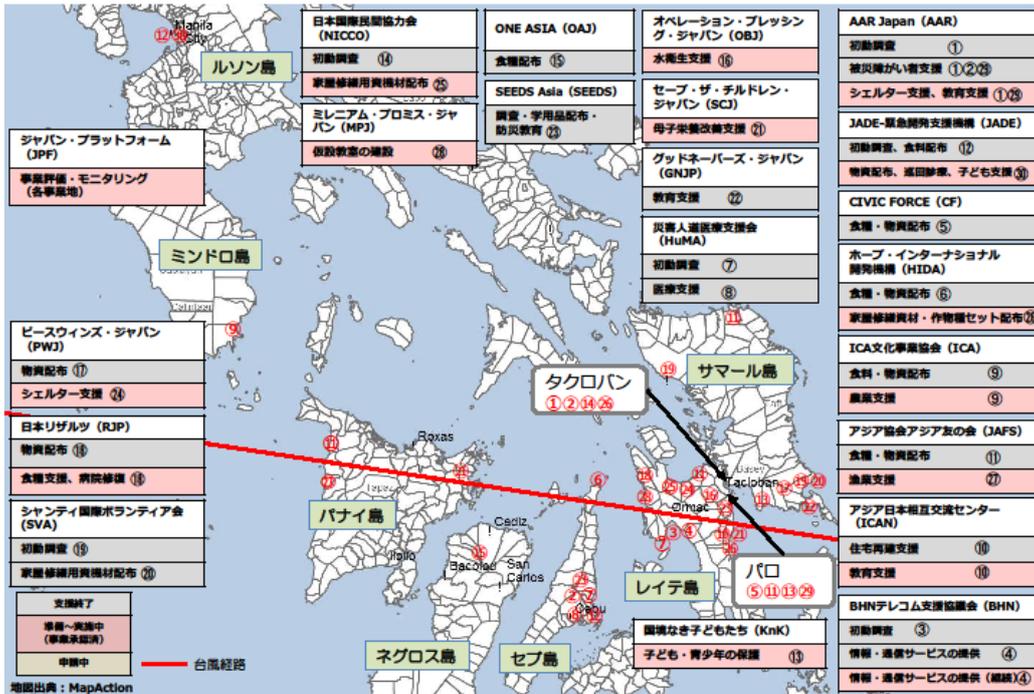


- 発生
2013年11月2日
- フィリピン発災
2013年11月8日
- 台風の強度
カテゴリー5
高潮5～7M
- 被災者
1,290万人(全人口の13%)
- 死者数
4,460人→6,000人以上
- 家屋喪失者
190万人
- 広域災害: 台風経路下の70～80%の地域が被災

台風ハイエン対応活動地図

東南アジア水害被災者支援 (2013)

2014年4月16日現在



もくじ

第1章	評価結果のまとめと提言	1
1-1	評価結果のまとめ	
1-2	今後のJPFフィリピン緊急・早期回復支援プログラムへの提言	
第2章	モニタリング評価の実施方針	4
2-1	背景	
2-2	目的	
2-3	評価項目	
2-4	モニタリング評価の対象	
2-5	モニタリング評価の方法と実施体制	
第3章	台風ハイエンによる被害の状況と特徴	7
3-1	発生経緯と被害の概況	
3-2	都市部の被災：贈与経済とマーケット回復への配慮の必要性	
3-3	地域の貧困と農漁村部における低所得者層の被災	
3-4	支援の政治性	
第4章	緊急・早期回復支援へのJPFプログラムの貢献	13
4-1	出動のタイミングの検証：迅速な対応ができたか	
4-2	セクター別、地域別、分野別、予算別にみる事業成果の検証	
4-3	域外から持ち込まれた支援の検証	
4-4	被災前の社会経済問題を考慮することが求められる低所得者層に対する緊急・早期回復支援の検証	
4-5	現地カウンターパートとの連携調整、事業地・裨益者選定の検証	
第5章	実施体制の適切性と課題	26
5-1	日本人スタッフの役割の検証	
5-2	クラスター会議との連携調整の検証	
第6章	JPF 台風ハイエン被災者支援プログラム終了の妥当性について	28
第7章	今後のJPFフィリピン緊急・早期回復支援プログラムへの提言	29
7-1	都市型災害への対策強化	
7-2	低所得者層への支援戦略の強化	
7-3	政治と支援の関係についての分析・理解にもとづく支援の実施	
7-4	大規模災害における事務局員の早期現地入り検討	
7-5	実施体制についての提言	
7-6	その他	

第1章 評価結果のまとめと提言

1-1 評価結果のまとめ

1-1-1 台風ハイエン被害に対する JPF プログラムの貢献

ジャパン・プラットフォーム（Japan Platform: JPF）では、6億2千800万円の予算規模により¹、発災から6日後の11月14日より20団体のNGOが29事業の支援を行った²。最も被害が甚大だったレイテ島、サマル島に16団体が集中して21事業を展開したこと、両島だけではなく、あまりメディアから注目されなかったパナイ島、ネグロス島、ミンドロ島の被災者にも意図的に配慮して事業を展開したことは、二島への被害の集中と広域災害という性質上、適切であった。

予算のおよそ5割を食糧・物資配給、シェルター建設に費やしたことにより、被災者がベーシックヒューマンニーズを早期に回復することに貢献した。一方で、低所得者層に対する早期回復支援においては、被災前から彼らが置かれていた社会経済問題に対処することが求められたが、JPFプログラムはそうした支援戦略をもちあわせていなかった。

JPF加盟NGOは支援物資をなるべく被災地に近い市場から購入するなど、地元のマーケットの回復に配慮していた。一方で、効率性を優先し、流通経路やマーケットが回復しているのにも関わらず、マニラから支援物資を購入したように見受けられる事業もあり、各NGOでさらに検証することが求められる。

1-1-2 プログラム実施体制について

過去2回のモニタリングでは、経験が浅い日本人スタッフが派遣されたことが問題視された。今回、事業訪問の対象となったNGO5団体への聞き取りからは、そのような問題は顕著にみられなかった。一方、フィリピンには実績のあるNGOが多く、事業形成や運営において、同盟NGOや現地カウターパートNGOに多くを頼るケースがあることは否めなかった。

クラスター会議との連携調整については、国連が運営するサイトの書類などにおいて、JPFの加盟NGOは4団体しか記載されていなかった。

1-1-3 JPF 台風ハイエン被災者支援プログラム終了の妥当性について

台風ハイエンの被災者の多くは低所得者層であった。国連の報告によると、シェルター支援や生業支援のセクターにおいて、2014年5月の段階においても支援ギャップが存在する一方、低所得者層を含めた被災者は危機的状態を脱している。このような

¹ 最終的に助成総額は5億3,058万円となった。

² 各NGOの調査事業、およびJPFモニタリング評価事業を除く。

状況で求められているのは、低所得者層が被災前からおかれている社会経済問題に対処する戦略的な支援であるが、JPF は本プログラムにおいてはそのような戦略を持ち合わせていない。一方、フィリピンでは毎年大規模な水害が発生すると想定されるため、2014年5月16日をもってプログラムを終了し、今後の災害に対する緊急・早期回復支援の実施に備え、都市型災害への対応の強化、低所得者層への支援戦略の強化、フィリピンにおける支援の政治性についての分析・理解を深めることに注力すべきと判断する。

1-2 今後の JPF フィリピン緊急・早期回復支援プログラムへの提言

1-2-1 都市型災害への対応の強化

都市型災害に対しては、都市部での特徴に配慮した新たな緊急支援のアプローチが求められている。例えば、マーケットの回復を重視し、域外から持ち込む大量の支援物資という贈与経済が与える負の影響に配慮すること、多様なニーズを抱える都市の住民には現金ベースの支援が有効であること、などが台風ハイエン被災者支援において指摘された。JPF においても、現金ベースの支援の可能性を検討することを提案する。

1-2-2 低所得者層への支援戦略の強化

低所得者層への支援においては、緊急・早期回復期においても、被災前から彼らがおかれている社会経済問題を考慮することが重要である。そうした問題への解決策の糸口を見出すためにも、緊急・早期回復期の支援期間を通常より長くとり、NGO が住民とのコンサルテーションにもとづいた事業が実施できるよう、支援の枠組みを検討するよう提案する。

なお、域外から持ち込む物資や食糧などの配付は、低所得者層の小規模販売業などを圧迫しないか、検証が求められる。域外から持ち込む新たな技術については、持続発展性に十分に留意をして実施することを提案する。

1-2-3 政治と支援の関係についての分析・理解にもとづいた支援の実施

フィリピンにおいては、政治家や行政組織などの公的存在が、支援の分配を通じて、支援の受け手との間のパトロン・クライアント関係を強化することが慣行している。ローカルな政治情勢についての情報収集を行い、域外から持ち込む支援が政治に利用されないか、注意する必要がある。緊急・早期回復期においても可能な限り住民参加型を取り入れて、住民自身が自分たちに必要な支援を得るためのプロセスに主体的に参加するように促し、彼らのエンパワメントにつなげる支援を行うことを提言する。

1-2-4 大規模災害における事務局員の早期現地入り検討

大規模の災害が想定されている場合には、安全性の確保を十分に行ったうえで、事務局員の早期現地入りを検討されたい。

1-2-5 実施体制についての提言

フィリピン水害被災者支援においては、事業形成および運営において、同盟 NGO や現地カウターパート NGO に頼るケースが多い。現地の NGO を頼りに経験の浅い日本人を送らざるを得ない場合には、事業運営の組織図においてもそのことを明確に示し、JPF、加盟 NGO、フィリピンの NGO3 者の協力のもとで事業を実施していることを強調するなど、現地の NGO に対する配慮も必要であろう。

また、クラスター会議との連携調整をさらに積極的に行うことが期待される。

第2章 モニタリング評価の実施方針

2-1 背景

2013年11月8日から9日にかけて、フィリピン中部をカテゴリー5の台風ハイエン Haiyan（フィリピン名：ヨランダ Yolanda）が通過した。近年のフィリピン災害史上最大級の台風の襲来は、ビサヤ地方を中心に広範囲にわたって壊滅的な被害をもたらした。ジャパン・プラットフォーム（Japan Platform: JPF）では、6億2千800万円（民間寄付金2億7千800万円；政府資金3億5千万円）の予算規模で11月14日より20団体のNGOが29事業の支援を展開した。12月10日に国連がTyphoon Haiyan (Yolanda) Strategic Response Plan: The Philippines (SRP)を発表し、12月16日にフィリピン政府がReconstruction Assistance on Yolanda (RAY)を提示した。それに伴い、JPFでもそれらの復興開発計画を参考にしながら12月7日の常任委員会で「JPF 東南アジア水害（台風ハイエン）支援方針」を承認し、2014年5月16日までを当面のプログラム終了予定期間とし、その後継続するか否かはモニタリング評価の結果をふまえて判断することとした。

JPFがフィリピンで発生した水害に対して緊急支援を実施するのは、今回で6度目である。フィリピンは年間20もの台風襲来に襲われるが、2009年の台風ケツァーナ Ketsana（フィリピン名：オンドイ Ondoy）以来ほぼ毎年、海外の支援を要する大規模な水害が起こっている。すなわちJPFでは、フィリピンで毎年発生する大規模な水害に対して出動することを想定した対策が求められている。繰り返される災害に対して、一時的な応急措置の支援ではなく、低所得者が被災前からおかれている社会経済問題への解決や、減災に貢献する支援を行うためにはどうしたらいいのか。教訓を抽出することが重要である。こうした状況に鑑み、JPF事務局では、以下の3点の目的に、モニタリング評価を実施することとした。

2-2 目的

1. 台風ハイエンによる被害の状況と特徴を分析し、JPF 台風ハイエン被災者支援プログラムが緊急および早期回復支援に、どのように貢献したかを検証する。
2. JPF 台風ハイエン被災者支援プログラムの実施体制を検証する。
3. 1, 2により JPF 台風ハイエン被災者支援プログラム終了の妥当性を検討し、過去のJPF フィリピン水害被災者支援によって示された教訓と合わせて、今後のプログラム策定のための教訓を抽出し、提言を行う。

なお、モニタリング評価は、実施した事業から教訓を導くことを重視したものであることを、記しておきたい。それゆえに、個々のNGOの事業に対するコメントなどは、事業の是非を評価するものではないことを、予め断っておく。

2-3 評価項目

上述の目的を達成するために、以下の評価項目を設定した。

目的	評価項目
緊急・早期回復支援にどのように貢献できたか	出勤のタイミングの検証
	セクター別・地域別・分野別・予算別にみる事業成果の検証
	被災前の社会経済問題に対処することが求められる低所得者層に対する緊急・早期回復支援の検証
	域外から持ち込む支援の検証
	現地カウターパートとの連携、事業地・裨益者選定の検証
実施体制は適切であったか	日本人スタッフの役割の検証
	クラスター会議を通じた連携調整の検証



<p>台風ハイエン被災者支援終了の妥当性の検討</p> <p>今後の JPF フィリピン緊急・早期回復支援プログラムへの教訓と提言</p>

2-4 モニタリング評価の対象

本モニタリング評価は、JPF 台風ハイエン被災者支援プログラムとして 2013 年 11 月 14 日から 2014 年 3 月半ばまでに実施されたすべての事業を対象とした。2014 年 3 月 5 日から 13 日までは 2 チーム 5 人体制で被災地を訪れ、実際の現場において事業訪問を行った。

また、過去のフィリピン水害に対する JPF 支援プログラムから導き出された教訓を参考にするために、以下の 3 つのモニタリング評価報告書を参考にした³。

1. プログラム名：フィリピン水害被災者支援（2009 年）

* 台風ケツァーナ Ketsana / オンドイ Ondoy による被害

報告書名：「JPF フィリピン水害被災者支援モニタリング報告書」

³ JPF が過去フィリピンで発生した水害に対して実施したプログラムは以下の通りである。

1. フィリピン水害被災者支援 * 台風ケツァーナ Ketsana / オンドイ Ondoy による被害

【被害状況】被災地域：マニラ首都圏、ルソン島南部 / 死者 464 人 / 行方不明者 37 人 / 負傷者 529 人 / 被災者 4,901,234 人（出所：フィリピン政府・国家災害調整委員会）

【プログラム概要】事業期間 2009 年 10 月 3 日～ 2010 年 4 月 1 日 / 資金規模 1.06 億円 / 総事業数 8 団体 14 事業（モニタリング事業含む）

2. 台風ワシ被災者支援事業 * 台風ワシ Washi / センドン Sendong による被害

【被害概要】被災地域：ミンダナオ島北部 / 死者 1,200 人以上 / 被災者 720,860 人（出所：GMA News, December 19, 2011）

【プログラム概要】事業期間 2011 年 12 月 28 日～2012 年 9 月 6 日 / 資金規模約 1,400 万円 / 総事業数 3 団体 3 事業（モニタリング事業含む）

3. フィリピン洪水被災者支援 2012 * 台風サオラ Saola / ジェナー Gener による被害

【被害概要】被災地域：ルソン島 / 死者 37 人 / 被災者 519,665 人（出所：GMA News, August 3, 2012）

【プログラム概要】事業期間 2012 年 8 月 16 日～9 月 10 日 / 資金規模約 3,900 万円 / 総事業数 5 団体 5 事業（モニタリング事業含む）

4. 台風ボーファ被災者支援 * 台風ボーファ Bopha / パブロ Pablo による被害

【被害概要】被災地域 / 死者数 1,000 人以上 / 被災者 243,998 人（出所：GMA News, December 2, 2012）

【プログラム概要】事業期間 2012 年 12 月 8 日～2013 年 3 月 5 日 / 資金規模約 2,600 万円 / 総事業数 5 団体 6 事業

5. フィリピン ルソン島水害被災者支援 (2013) * 台風ウトア Utor / ラブヨ Labuyo による被害

【プログラム概要】事業期間 2013 年 8 月 27 日～10 月 25 日 / 資金規模約 3,300 万円 / 総事業数 4 団体 5 事業

作成者 : 木場紗綾 (神戸大学国際協力研究科博士後期課程)

堀恒平 (JPF 事務局員)

2. プログラム名 : フィリピン洪水被災者支援 2012 (2012 年)

* 台風サオラ Saola / ジェナー Gener による被害

報告書名 : 「フィリピン洪水被災者支援 2012 プログラム」

作成者 : 関康一郎 (JPF 事務局員)

3. プログラム名 : フィリピン・ルソン島水害被災者支援 2013 (2013 年)

* 台風ウトア Utor / ラブヨ Labuyo による被害

報告書名 : 「フィリピン・ルソン島水害被災者支援 2013 : 現地事業モニタリング出張報告書」

作成者 : 山崎久徳・館野和之 (JPF 事務局員)

2-5 モニタリング評価の方法と実施体制

モニタリング評価は、フィリピンでの事業訪問と関連資料の参照にもとづいている。事業訪問は石井と JPF 事務局員 4 名が行った。JPF 事務局員は事業訪問にもとづき、所見を作成した。事業訪問、事務局員による所見、過去のモニタリング報告書、関連資料をふまえて石井が本モニタリング報告書を作成した。本モニタリング報告書の内容は、すべて石井の責任で執筆されている。

【事業訪問 実施者】

石井正子 大阪大学大学院人間科学研究科・准教授 専門 : フィリピン地域研究

柴田裕子 JPF 海外事業部・部長

山崎久徳 JPF 海外事業部プログラム・コーディネーター

鳴海亜紀子 JPF 海外事業部プログラム・コーディネーター

鈴木さおり JPF 海外事業部プログラム・研修担当

【日程と訪問事業】

日	曜	日程	
		石井+事務局スタッフ (1名)	事務局スタッフ
3/5	水	SCJ 事業地 (パナイ島)	AAR 事業地 (バンタヤン島)
3/6	木	レイテ島オルモック入り	レイテ島オルモック入り
3/7	金	PWJ 事業地 (レイテ)	BHN 事業地 (レイテ)
3/8	土	ICAN 事業 (レイテ)	NICCO 事業地 (レイテ)
3/9	日	RJP 事業地 (レイテ)	AAR 事業地 (レイテ)
3/10	月	OBJ 事業地 (レイテ)	HIDA 事業地 (レイテ)
3/11	火	KnK 事業地 (サマール)	マニラ入り
3/12	水	レイテ島オルモック発	ICA 事業地 (ミンドロ)
3/13	木		ICA 事業地 (ミンドロ)

第3章 台風ハイエンによる被害の状況と特徴

3-1 発生経緯と被害の概況

2013年11月2日にミクロネシアで発生した低気圧は、11月5日に政府間組織である台風委員会（日本ほか14カ国等が加盟）によってハイエンHaiyanと名づけられた台風に発達した。11月5日、早くもハイエンが史上最大級の台風となってフィリピンに到達することが予報された。11月6日、フィリピンの気象庁にあたるPAGASA（Philippine Atmospheric, Geophysical and Astronomical Services Administration）は、ハイエンが同国に近づくと現地名「ヨランダYolanda」をつけ、スーパー台風が48時間以内にフィリピンを襲来すると警告を発した⁴。11月7日、ハイエンはサマール島のギワン湾に上陸し、8日にかけてフィリピン中部を通過した。台風の強度は最大級のカテゴリー5であり、近年のフィリピン災害最大規模であったといわれている。上陸時の風速は時速235キロメートル、最大瞬間風速は通常の台風の3倍以上の時速275キロメートルに達した。雨量は1時間あたり最大30ミリで、5～7メートルにもおよぶ高潮が発生した。

台風ハイエンにより、フィリピンではおよそ1,300万人（全人口の13パーセント）が被災し、死者数は6,000人を超えた。広域にわたる地理範囲が強風下におかれ、台風経路下の70～80パーセントの地域が被災し、家屋喪失者の人数は190万人にもものぼった。世界保健機関（WHO）は、災害カテゴリーを最大の3と位置づけた。これは、2004年のインド洋津波地震、2010年のハイチ地震と同等のカテゴリーである。

ここでは、台風ハイエンによる被害の現れ方の特徴と留意すべき点について、ALNAPの報告書、UNOCHAの報告書、SRI、RAYなどを参照にしながら、大まかに以下の3に分けて確認したい。

3-2 都市部の被災：贈与経済とマーケット回復への配慮の必要性

台風ハイエンはフィリピン中部の広範囲にわたって被害をもたらしたが、そのなかには、いくつか都市が含まれていた。フィリピンの行政区には、①州（Province）— 町（Municipality）または市（Component City）— 村（Barangay）という区分と、①市（Independent CityまたはHighly Urbanized City）— ②村（Barangay）という区分がある。一定の歳入（2年連続で約2億円など）と土地面積を有し、人口が15万人以上に達すると市を形成する権利が発生する⁵。

被災地のなかで壊滅的な被害を受けた都市は、人口20万人ほどのレイテ島のタクロバン市であった。台風発生前、タクロバン市はレイテ島やサマール島南部への流通のハブであ

⁴ *Philippine Daily Inquirer*, Supertyphoon nears PH: US meteorologists see 'Yolanda' packing 241-kph winds. November 6, 2013.

⁵ Department of Interior and Local Government (内務自治省), <http://www.dilg.gov.ph/cities.php>

ったが、台風襲来により同市の流通機能は麻痺した⁶。一方、オルモック市は高潮の被害を免れ、港湾施設も機能麻痺に陥らなかったために回復は早かった。それゆえに、ハイヤン発生後は周辺の市町から物資がタクロバン市に流入する現象がおきた⁷。

セブ市は人口 90 万人ほどであり、国際線、国内線など多数の航空路線の重要なハブであり、ビサヤ地方の商業、交易、産業、観光業の中心地である。台風はセブ島北部を通過し、セブ市を直撃しなかったため、同市の流通機能の回復は早かった。セブ市はその後、周辺被災地への物資調達のハブとなった。

パナイ島では、ロハス市の港と倉庫などは損傷したが、ロハス市に変わってイロイロ市が物資を輸入する港湾として機能した。2013 年 12 月 10 日の段階でイロイロ州、カピス州、アクラン州にいたるパナイ島の北部でマーケットはほぼ機能しはじめていた⁸。

被災地に都市が含まれていた状況に鑑み、ALNAPは発災当初より、都市型の災害対応の教訓をまとめた報告書 *Responding to Urban Disasters: Learning from Previous Relief and Recovery Operation (2012)* を活かすよう、人道支援団体に呼びかけていた⁹。この報告書のなかで、ALNAPは都市型災害対応のレッスンを 9 課目に分けて注意を喚起している。ここでは主に本プログラムに関連する「課目 4 都市部では現金ベースのプログラムが有効である Lesson 4: Cash-based programmes work well in urban areas」を参照にすることにより、評価に活かしたい。

初動の緊急支援といえ、迅速な食糧配布や物資配布が一般的であったが、都市部への支援に関しては近年、現金ベースの支援が有効であることが注目されている。都市部には、慢性的な貧困や外部の人びとの流入によって形成された複雑な人間関係がある。これらの複雑な諸相ゆえに、地方の農漁村部において実施してきた支援の方法が、都市部では有効に働かない場合があると、報告書は指摘する (Introduction, p1)。都市に生きる人びとの生業は均一ではないため、マーケットが機能している場合には、現金により、多様な人びとが、それぞれが必要とするものを購入できる。現金はまた、負債の返済から小規模ビジネスの再建まで、用途によって柔軟に利用が可能である (Lesson 4)。

さらに、支援は現地の経済システムを内部から活性化させるように行われるべきである

⁶ 発災当時、タクロバン Tacloban、スリガオ Surigao、カリボ Kalibo、ロハス Roxas、カティ克蘭 Caticlan、イロイロ Iloilo、ロンブロン Romblon、レガスピ Legazpi、マスバテ Masbate、ドゥマゲテイ Dumaguete、ブスアガ Busuaga (パラワン)、バコロド Bacolod の 12 の空港が閉鎖され、セブ市近郊のセブ・マクタン空港とクラーク空港も機能しなかった。Yolanda shuts down 12 airports. *Philippine Star*, Nov. 8, 2013. しかし、3 日後にタクロバン空港が限定的ではあるが機能しはじめた。Tacloban airport re-opens three days after being declared 'ruined', *GMA News*, Nov 11, 2013.

⁷ WFP (12 月 10 日) による情報。道路や港湾などのロジ、およびマーケット回復のアセスメントは WFP などを中心にとりまとめ、その結果を公表している。WFP, WFP Rapid Market Assessment, Super Typhoon Haiyan (Yolanda) 10 Nov - 10 Dec 2013. <http://reliefweb.int/report/philippines/wfp-rapid-market-assessment-super-typhoon-haiyan-yolanda-10-nov-10-dec-2013/>

⁸ WFP, *Ibid.*

⁹ この報告書は当初 2009 年に発表されたが、その後 Typhoon Ketsana in the Philippines (2009), Haiti earthquake (2010), Northeast Japan earthquake and tsunami (2011) の 3 つの災害の教訓を盛り込んで改定されたものである。

とし、域外から持ち込む支援物資による贈与経済の弊害について注意を促している。そのためには、支援物資はなるべく現地調達をすることが望ましいのだが、そうすることで貧困層を利するようにマーケットを活性化することに特に配慮すべきだと述べている。例えばフィリピンでは、域外から大量の日用品を支援物資として持ち込むことは「サリサリ・ストア」と呼ばれる地域社会の小売雑貨店の経営に影響を与え、再建を難しくするという矛盾を招きかねない。

マーケットの回復を重視する方針は、SRP によっても指摘された (SRP, p11)。SRP は、フィリピンでは 2008 年から現金トランスファープログラム (cash transfers programming) が実施され、同プログラムがマーケットの回復、および被災者の選択、尊厳の確保、アカウントビリティ向上に大きな役割を果たしているとその実績を評価している。とりわけフィリピンにおいては、①島嶼間のマーケットが連結しており、行商人 (vendors) のレジリエンスが高いこと、②政府の条件付き現金トランスファー (conditional cash transfer: CCT) プログラムが台風の大きな被害を受けた地域に住む人びとの半分をカバーしていること、③民間部門が金融サービスにおいて活発かつ革新的であること、④経済が大きく送金に頼っているため、住民は電子支払を含む様々な現金配布制度に慣れていること、などの理由により、現金トランスファープログラムとマーケットベースの支援 (market-based assistance) が実施しやすい、と述べている。それゆえに、フィリピン政府も調整が適切に行われるならば、人道支援団体が緊急現金支援や条件付き現金トランスファープログラムを行うことには協力的であるという。

3-3 地域の貧困と農漁村部における低所得者層の被災

台風が最初に上陸し、甚大な被害をこうむったサマール島 3 州は、全国でもフィリピン南部のムスリム居住地域、ルソン島の山岳少数民族居住地域と並んで貧しい地域である。2008 年～2009 年の州別人間開発指数によると、全 60 位中、北サマール州 43 位 (0.643)、東サマール州 45 位 (0.640)、西サマール州 47 位 (0.638) であった。レイテ島 2 州は、レイテ州、南レイテ州ともに 32 位 (0.673) であった¹⁰。サマール島は、1980 年代後半には、自然災害が相次いで発生したうえに、国軍と反政府共産ゲリラの衝突も激しくなり、マニラへの出稼ぎ者が多い地方でもある。台風ハイエンの被災者の多くが小規模な農業、漁業で生計を立てている低所得者層であった¹¹。それゆえに、彼らに対してどのような緊急・早期回復支援ができるかという発想が求められた。

3-3-1 農業被害

レイテ島、サマール島両地域においては、低地平野部では主に米が、高地ではココナツ栽培が行われている。レイテ島では、米やココナツ以外の主要な作物はアバカ (マ

¹⁰ 2012/2013 Philippine Human Development Report.
<http://hdn.org.ph/wp-content/uploads/2013maps-sm.pdf>

¹¹ IRIN, Philippine fishermen need support after Typhoon Haiyan. January 2, 2014.

ニラ麻) やバナナである。うち、ココナツの果実の胚乳を乾燥させたコブラから搾油するココナツ・オイルは、第二次世界大戦後から有力な輸出品ではある。ココナツは小規模なプランテーションもしくは小農により栽培されている¹²。搾油工場はコブラを安く買い取るため、生産者の収入は小さく、貧困の再生産の一因となっている。稲作地帯においても、農民は土地を持たず、農業労働者である場合が多い。農村部の低所得者層は、季節ごとの農業労働とその他の副業（大工、トライシカット¹³、トライシクル¹⁴、ハバルハバル¹⁵のドライバーなど）を組み合わせることで生計を立てている。

これらの主要な作物のうち、とりわけ大きな問題になっているのが、ココナツ栽培の回復である。トウモロコシは数ヶ月、アバカやバナナは1~2年で新たに作付すれば再び収穫できる。一方、ココヤシは新たに植えて実を収穫できるまで7~10年かかるといわれている。そのうえ、被災前の生産方法が生産者にとって搾取的であったため、被災前に戻す支援を行うことは、搾油工場の資本家を利する支援をすることになりかねない。しかし、現金収入源をココナツに頼ってきた山間部では、生活の困窮化が進んでいる。ココナツ栽培従事者に対する新たな生業支援が求められている。

3-3-2 漁業被害

台風の影響を受けた沿岸部の一部は5~7メートルの高潮により、壊滅的な被害を受けた。高潮の発生は警告されていたが、多くの人が「storm surge（高潮）」の意味を理解せず、そのリスクに対応することができなかったという¹⁶。それゆえに、高潮に襲われた地域では多くの人命が奪われ、また漁業被害の食い止めも限定的であった。

農業省の漁業資産資源局（Department of Agriculture-Bureau of Fisheries and Aquatic Resources: DA-BFAR）によると、台風の影響を受けた地域においておよそ30,000隻の漁船が破壊されたという¹⁷。同省のアセスメントによると、なかでも小規模漁民¹⁸が漁船や漁具の喪失や破損などの被害を最も多く受けている¹⁹。これに対し、DA-BFARは10,000隻の漁船を供給する計画を発表した²⁰。また、NGOを含む民間団

¹² 「台風ヨランダ被災地から職を求め首都圏へ流入する被災者が増加」『マニラ新聞』2014年2月25日。

¹³ 自転車の横にサイドカーをつけた三輪車。

¹⁴ オートバイの横にサイドカーをつけた三輪車。

¹⁵ 山間部のバイク・タクシー。

¹⁶ 「理解されなかった「高潮」の警告：フィリピンの台風被害が拡大した理由」『ウォール・ストリート・ジャーナル』2013年11月25日。

¹⁷ 15,000 boats to be given to fishermen displaced by Yolanda. *Philippine Daily Inquirer*, February 18, 2014.

¹⁸ フィリピンでは現行の漁業法（The Philippine Fisheries Code of 1998, 共和国法第8550号）により、地方自治体漁業（Municipal Fishing）と商業漁業（Commercial Fishing）を分けている。地方自治体漁業は市および町が管轄する漁業であり、基本的に沿岸から15km以内の海域で3トン以下の未満の漁船等を用いて行われる。商業漁業は基本的に沿岸から15kmより遠く、3.1トン以上の漁船等を用いて行われる。小規模漁業は地方自治体漁業に含まれる。

¹⁹ IRIN. *Ibid.*

²⁰ Oxfam International, *Rebuilding Fishing Communities and Fisheries: Post-Haiyan reconstruction in the Philippines*. February 14, 2014.

体も漁船の供与の支援を行っている。

しかし、漁船や漁具は、魚の種類、漁場、漁法によって複雑に異なるため、その支援には高い専門性が求められる。台風ハイエンによる被災以前、とりわけフィリピン中部の沿岸漁民は貧困と非持続的な開発による社会経済問題に直面していた。被災前に漁業資源の乱獲が行われていた地域では、漁業支援は災害で失ったものを単純に補うわけにはいかず、持続可能な資源の利用につながるような戦略的な支援が求められる。また、沿岸部の多くの漁民は土地の所有権をもたず、沿岸の公有地に住居を構えていた。それゆえに、政府の政策次第でいつでも立ち退きを余儀なくされる状況にあった。アキノIII政権は2013年11月末に沿岸から40メートル以内を **no-build zone** にするという政策を実施すると発表した²¹。しかし、これまでも様ざまに矛盾する政策が発表されては、実施されてこなかったという経緯がある。

フィリピンにおける漁業支援に関しては、漁船や漁具の支援には高い専門性が必要であること、単純に被災前の状態に戻すことが求められていないこと、漁業に関する矛盾した政策が存在することなどの、様ざまな困難が伴う。

以上のように、低所得者層に対する生業支援は、被災前の状態に戻すことが問題の解決策につながらない。緊急・早期対応期においても、被災前に存在していた搾取的な社会経済構造に変化をもたらすような支援のあり方を模索することが求められる。

3-4 支援の政治性

フィリピンにおいて支援をする場合に留意すべき点は、「支援」と「政治」の結びつきである。域外からもたらされる支援は、地方政治家や地方政治組織、および各省庁の行政組織を通じて、あるいはそれらとの連携で実施される。本来、支援の実施者および実施組織は中立的な存在として、住民のニーズに応じて公平に事業を実施するべきである。むろん、すべてがそうとは限らないが、フィリピンの場合、そうした公的機関が支援の分配を通じて、支援の受け手との間のパトロン・クライアント関係を強化する場合も少なくない。政治家の場合には、こうした支援分配は集票に直接つながっている。

未曾有の台風被害に対し、国際社会から大規模かつ巨額な支援が寄せられた。国民の関心は、支援が一部の政治家の私服を肥やされるために使われたり、一部の政治家の支持基盤に配られたりするのではないかと、ということに向けられた。それゆえに、アキノIII政権は国際社会の支援が汚職なしで使われていることの透明性を高めるために、2013年11月21日にポータルサイト「**Foreign Aid Transparency Hub**」を立ちあげるなどの対応に迫られた²²。

支援の分配をめぐる疑惑は、中央政府レベルのみならず、被災地のいたるところで聞かれ

²¹ *Philippine Daily Inquirer*, Gov't declares coastlines no-build zones. November 25, 2013.

²² Foreign Aid Transparency Hub. <http://www.gov.ph/faith/>

る話である。例えば、WFP (World Food Programme, 世界食糧計画) とDSWD (Department of Social Welfare and Development, 社会福祉開発省) がレイテ島とサマール島からなる第VIII地域における米の配給を分担したが、DSWDの担当地域で分配に遅延が生じたのは、政治が絡んでいるからではないか、という噂がたった²³。また、村 (バランガイ) レベルでは、2013年に村レベルの選挙が実施されたばかりということもあり、村長の支持者層に支援が優先的に配られているという話があふれていた。

このような「話」は、事実でも、噂でもあるが、支援を実施する側としては、つぎの2点には注意を払わなければならない。第一に、それが事実である場合、支援が集中する地域と、支援が足りない地域の偏りが生じる、という点である。第二に、フィリピンにおいては政治と支援の分配が結びつくことが慣行しており、住民自身がそのことを「汚職」として認識している。そして、そのような視線で国際NGOを含む外からの支援の分配のあり方を注意深く見守っている、という点である。

したがって、フィリピンで支援をする場合には、どの現地カウンターパートと組むか、現地カウンターパートはどのような政治的立場にあるのか、ということが事業に影響を与える。こうした事情に注意を払いながら事業を実施する必要がある。

²³ 堀江正伸氏 (Head of Programme, WFP Philippines) へのインタビュー。2014年3月8日。

第4章 緊急・早期回復支援への JPF プログラムの貢献

4-1 出動のタイミングの検証：迅速な対応ができたか

台風ハイエンは2013年11月8日にフィリピンに上陸したが、最大規模の台風となってフィリピンを襲来することは、少なくとも4日前から予測されており、JPF事務局でも情報収集を開始していた。しかし、AARが初動調査でレイテ島周辺に出動し、PWJがサマール島とレイテ島で物資配布を開始したのは発災から6日後の11月14日であった。食糧、物資配給、医療支援のような緊急支援に限ってみた場合でも、11月16日にCF(物資配布、レイテ島)、11月17日にHUMA(医療支援に関する初動調査、レイテ島)、11月18日にOAJ(水・食糧配布、ネグロス島)、11月20日にJAFS(食糧・物資配布、サマール島、レイテ島、パナイ島)、11月22日にHIDA(水・食糧配布、セブ島)、12月28日にICA(食糧・物資配布、ミンドロ島)が事業を開始した。

2009年9月26日にルソン島中部を直撃した台風ケツァーナ Ketsana(フィリピン名：オンドイ Ondoy)に際しては、9月29日に出動発議を行ったが、HUMAとJAFSによる初動調査および物資配布が開始されたのは10月3日であった(発災から1週間後)。

2011年12月16日に台風ワシ Washi(フィリピン名：センドン Sendong)がビサヤ地方南部からミンダナオ島北部にかけて被害をもたらした際には、JPFの事務局員が初動調査に出かけたのは10日後の12月26日であった。しかし、実際に東ネグロス州でADRAによるシェルター建設事業が開始された2012年1月20日であった(発災から37日後)。

2012年7月30日にルソン島に上陸した台風サオラ Saola(フィリピン名：ジェナー Gener)と、その後のモンスーンの豪雨による洪水被害に際しては、CFとPWJがマニラ首都圏やルソン島南部で物資配布を開始したのは8月16日であった(発災から17日後)。

2012年12月3日に台風ボーファ Bopha(フィリピン名：パブロ Pablo)がカテゴリー5の強度でミンダナオ南東部を襲った際には、PWJが発災から5日後の12月8日に東ダバオ州で物資配布、CFが12月12日に東ダバオ州で物資配布、ADRAが12月13日に東ダバオ州で物資配布、HUMAが12月21日にコンポステラバレー州と東ダバオ州で医療支援の初動調査、OAJが翌年2月24日に物資配布を行った。

2013年8月12日にルソン島に上陸した台風ウトア Utor(フィリピン名：ラブヨ Labuyo)と南西モンスーンの豪雨による洪水被害が拡大した際には、発災から15日後の8月27日にOAJがオーロラ州で水・食糧配布、PWJが8月28日にルソン島で物資配給と食料配給、CFが8月28日にマニラ首都圏で食糧配給、RJPが9月25日にラグナ州とカビテ州で食糧配給を実施した。

過去6回のフィリピンの水害に対するJPFの対応のうち、発災1週間以内に事業が開始されたのは3回であった。迅速な緊急支援を展開することを目的としているJPFとしては、遅い対応といわざるをえない。

4-2 セクター別、地域別、分野別、予算別にみる事業成果の検証

セクター別、地域別に事業実施 NGO を分類すると、表 1 の通りであった。

表 1 事業実施 NGO (セクター別・地域別)

	FI	NFI	シェルター	生業	教育	プロテクト	水・衛生	DRR	情報	医療・栄養
レイテ	AAR2*, CF, JAFS1, PWJ1, RJP1, RJP2	CF, JAFS1, PWJ1, RJP12	AAR2, AAR3, CF, HIDA2, ICAN1, NICCO2 PWJ2	HIDA2	AAR3, ICAN2, MPJ	AAR2, SCJ	OBJ		BHN2, BHN3	HuMA2, RJP2, SCJ
サマール	JAFS1	JAFS1	CF, SVA2		GNJP, KnK	KnK				
セブ	HIDA1, AAR2	HIDA1	AAR2			AAR2		SEEDS		
パナイ	JAFS1	JAFS1		JAFS2		SCJ				SCJ
ネグロス	OAJ									
ミンドロ	ICA1	ICA1		ICA2						
マニラ	JADE1, JADE2	JADE2								JADE2

各 NGO の調査事業、JPF 事務局によるモニタリング評価事業を除く。

*NGO 団体名 (略称) の横の番号は、当該 NGO の事業番号を指す。例えば、AAR の場合、AAR2 は AAR が調査事業ののちに実施した 2 番目の事業、AAR3 は 3 番目の事業を指す。

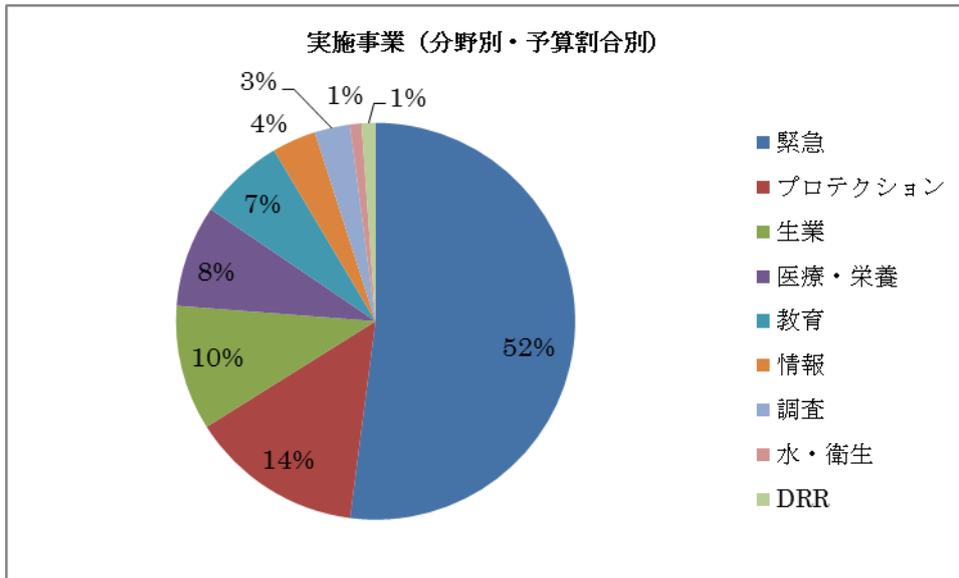
JPF の加盟 NGO は、レイテ島とサマール島において 17 団体が 21 事業を展開した。実際に、発災からおおよそ 4 ヶ月後の時点において最も復興が遅れていたのが、両島であった。したがって、レイテ島、サマール島に加盟 NGO の事業が集中したことは妥当であった。一方、レイテ島、サマール島に海外からの支援やメディアが集中したことに配慮し、取り残されがちであった他地域で事業を実施した NGO もあった。被害が最も激しい地域に適切に支援を集中させただけでなく、支援からもれがちな周辺地域の両方に事業を展開できたことは、多数の NGO が加盟している JPF ならではの事業展開のあり方といえる。

ただし、レイテ島、サマール島のなかでの事業展開をみると、支援が集中したのがレイテ島の東部沿岸とサマール島のギワン湾周辺であり、例えば RPJ が事業を実施したレイテ州タバゴ Tabango 町では、支援が足りていなかった。海外からの支援が集中したレイテ島、サマール島の内部において、どれだけ支援が足りていない地域に配慮して事業を実施できたかについては、疑問が残った。

つぎに、分野別、予算別に実施事業を分類すると以下の通り、緊急支援の分野に 52 パーセント、プロテクトの分野に 14 パーセント、教育の分野に 10 パーセントの予算が見込まれていた。予算額は申請額であり、執行額ではない。一事業が 2 分野に渡るものもあり、正確に実態を反映したものではないが、大まかな傾向をみてとることができる。

表2 事業実施 NGO (分野別、予算別)

団体名	分野	事業内容	予算(円)
AAR1	調査	現地調査	1,750,686
BHN1	調査	現地調査	1,819,870
HuMA1	調査	医療支援のための調査	2,516,700
JADE1	調査	初動調査	1,919,166
JPF	調査	評価モニタリング	4,116,800
NICCO1	調査	初動調査	1,897,289
SVA1	調査	現地調査	1,253,216
AAR3	緊急	シェルター補修材料の配布、障がい者用教育の再開	17,631,601
CF	緊急	食糧、NFI、テントの配布	8,908,524
HIDA1	緊急	物資配付	10,461,323
ICA1	緊急	物資配布	18,519,243
ICAN1	緊急	住宅再建 建材の配布	29,999,988
JADE2	緊急	支援物資の配布と巡回診療	16,514,305
JAFS1	緊急	食糧・物資配布	10,521,150
NICCO2	緊急	シェルター支援	20,453,721
OAJ	緊急	物資配付	10,390,775
PWJ1	緊急	食糧、NFI 配付	32,592,273
PWJ2	緊急	シェルター支援	35,970,998
RJP1	緊急	物資配布	20,006,700
RJP2	緊急	米の配布と病院の修復	22,498,089
SVA2	緊急	建材と工具の配布	22,012,614
HuMA2	医療・栄養	医療支援	16,186,400
SCJ	医療・栄養	乳幼児栄養改善	27,877,222
OBJ	水・衛生	衛生支援	4,993,000
GNJP	教育	学習環境改善	13,997,594
ICAN2	教育	教育支援(教室修復と仮設校舎の建設)	17,999,364
MPJ	教育	仮設教室の設置	4,994,395
AAR2	プロテクション	被災障害者支援	34,019,226
KnK	プロテクション	子どもの保護	40,438,950
HIDA2	生業	シェルター支援および緊急農業支援(種配付)	25,094,041
ICA2	生業	農業支援	19,139,337
JAFS2	生業	漁業支援	9,852,092
BHN2	情報	情報通信支援	13,515,620
BHN3	情報	情報通信支援	5,397,300
SEEDS	DRR	教材配布と防災教育	5,937,180
合計			531,196,752



4-3 域外から持ち込まれた支援の検証

前述の通り、ハイエン被災者支援にあたっては、被災地の一部に都市が含まれることから、マーケットの回復に留意する支援のあり方が求められていた。外からもたらされる物資が贈与経済を形成し、当該地域のマーケットの回復を阻害することが懸念されていたからであった。そこで、JPF の支援についても、域外から物資をもちこむ形で実施した支援について、検証が必要であると考えた（表 3）。

表 2 主な大量購入支援物資の金額と購入元

団体名	事業内容	事業地	物資名	およその金額(円)	購入元
AAR	被災障がい者支援	セブ州バンタヤン島 レイテ島タクロバン市 及びその周辺、レイテ州パロ町	トタン板/GI シート(屋根応急修理用)、Coco Pine Wood(壁応急処理用)、Coco Lumber、釘などの資材やハンマーなどの工具	781 万円	セブ市
			米、砂糖、塩、缶詰(豚肉)	285 万円	
	シェルター支援、教育支援	レイテ島タクロバン市、レイテ州パロ町	家屋補修材料(トタン板、壁用合板)、柱材、釘(屋根用)、釘(壁用・大)、釘(壁用・小)、ハンマー、のこぎり)	581 万円	タクロバン市とその周辺
			教室補修材料(天井、壁、窓、ドア、屋根、塗装)	68 万円	
		学校資機材	189 万円		
BHN	情報・通信サービスの提供	レイテ島オルモック市、レイテ州メリダ町	トランペットスピーカー、アンプ、マイク、ラジオ、バッテリー、独立型ソーラー発電システム(充電・放電を自動でコントロールする機械)、PC、プリンター	438 万円	セブ市
CF	物資配布	レイテ州アランアラン	毛布、スリーピングマット、歯ブラシ、	386 万円	マニラ

		町、アルプエラ町、タナワン町、サマール島東サマール州ギワン町	プラチックシート、イワシ缶詰、齒磨き粉、洗濯せっけん、浴用せっけん、生理用ナプキン、干物 米	114 万円	ミンダナオ
GNJP	教育支援	東サマール州ギワン町	TLS 用テント一式、教師用机、黒板、椅子・机	776 万円	マニラ
HIDA	水・食糧配布	セブ州ダンバンタヤン町	ミネラルウォーター、いわし缶詰、米、石鹼	437 万円	セブ市
	シェルターキット・種セット配布	レイテ州ドゥラッグ町、マヨルガ町	くぎセット、ハンマー、のこぎり、パッキング用資材費用(ロープほか)、亜鉛メッキ板	1,784 万円	セブ市
	種セット			113 万円	マニラ
ICA	食糧・物資配布	西ミンドロ州マグサイサイ町サンノゼ町; 東ミンドロ州マンサライ町ロハス町バララカオ町ボンガボン町	米、インスタント・ヌードル、砂糖、塩、調理油、イワシの缶詰、粉ミルク、コーヒー、防水シート	1,003 万円	マニラ
	農業支援	西ミンドロ州サンノゼ町マグサイサイ町; 東ミンドロ州ロハス町バララカオ町マンサライ町	野菜の種、ジェリ缶、背負い式噴霧器 園芸用トレイ、果樹の苗、ショウガの苗、肥料、農業用資機材、殺虫剤農機具	859 万円 208 万円	マニラ ミンドロ島
ICAN	住宅再建支援	レイテ州タヌアン町、トロサ町、マヨルガ町	屋根用 GI シート、屋根中心部用 プレーンシート、釘、ベニヤ板、各家庭用ビニール看板、各家庭用ビニール看板用釘	2,373 万円	スリガオ市(ミンダナオ)
	教育(仮設教室建設)・生計支援	レイテ州ドゥラッグ町、トロサ町	屋根用 GI シート、釘、ベニヤ板、柱用木材、ペンキ、ビニールシート、机・椅子・棚、トンカチ、刷毛	760 万円	スリガオ市、および被災地近隣
JAFS	食糧・物資配布	レイテ州パロ町、カリガラ町、ドゥラッグ町; サマール島(ラオアン町); パナイ島(パンダン町、コラシ町、セバステ町)	米、水、麺類、缶詰、調味料、薬類、栄養飲料、ソーラー発電(携帯)、タオル、バッグ、ソーラー発電機(固定)	584 万円	マニラ
	漁業支援	パナイ島アンティーケ州ティビアオ町、バルバザ町、パンダン町	ボート、漁網、釣糸、ブイ、組み付け具、ルアー、釣糸、釣り針セット、エンジンモーター、魚捕獲用シェルター網、重し、浮き、ロープ	658 万円	パナイ島カリボ市
JADE	食糧配布	マニラ	米、魚缶詰、食用オイル	20 万円	マニラ
	物資配布・巡回診療	マニラ	米、黒糖、イワシ缶、粉ミルク、肉缶詰; 栄養補助食品(ビタミン剤等)、乾麺、塩洗濯石鹼	900 万円	マニラ
	医薬品、医療事務用品			156 万円	

KnK	教育支援 (子ども・青少年の保護)	サマール州バセイ町、マラブット町;レイテ州タナワン町	テント、教材、学用品、教育機材、教育機材、自家発電機、家具、センター備品等	462万円	マニラ
			フルーツ、飲料水	1,269万円	カトバロガン市(サマール島)
MPJ	仮設教室の建設	レイテ州タバゴ町	学校修復用資材 5教室分(セメント、砂、竹、釘、木材、トタン等)	約300万円	不明
NICCO	シェルター建設	レイテ州カポオカン町	モデルハウスおよび配布用住宅資材(ココヤシ木材(10ft)、ニツパ材、釘等)約1200棟分;工具セット(金槌、のこぎり、のみ、軍手、ポリバケツ、スコップ、パール、手押し車)	約1,070万円	レイテ島内
OAJ	水・食糧配布	西ネグロス州 カディス市、サガイ市、マナプラ町、トボソ町、カラトラバ町、サンカルロス市	水および食糧約13,000人(2600世帯)分(米(50kg)、缶詰(コーンビーフ)、缶詰(イワシ)、乾麺、水(6ガロン)、配布用ポリ袋(大:10枚組)、配布用ポリ袋(中:100枚組)、梱包用品)	約630万円	おそらくマニラ
OBJ	水・衛生支援	レイテ州アランアラン町	ペットボトル(500ml)62,000本(1期);ペットボトル(500ml)50,000本(2期)	155万円 130万円	マニラ
PWJ	物資配布	東サマール州ギアン町、ヘルナニ町;サマール州バセイ町、マラブット町	食糧、生活用品 30,000人(5,000世帯)分(米、乾燥魚、イワシ缶詰、調理油、ビニールシート、毛布、マット、水質浄化剤、衛生用品一式等)	2,400万円	マニラ
	シェルター支援	レイテ州カリガラ町	シェルター修復資材 690世帯分(トタン板、釘、合板、材木等) 工具類 690世帯分(のこぎり、ハンマー、シャベル、プライヤー等)	2,500万円	シート以外はセブ
RJP	物資配布	レイテ州タバゴ町	食糧、水、懐中電灯 8000世帯(33,000人)分	1,300万円	コメは近隣の市場から調達
	食糧支援・病院/診療所修復	レイテ州タバゴ町	食糧(米)35,000人(10,000世帯);コミュニティヘルスセンター修復・補強(9カ所)および病院修復(1カ所)資材(トタン、材木、鉄線、配管、ペンキ他)	1,650万円 310万円	コメは近隣の市場から調達
SCJ	母子栄養改善	イロイロ州カルレス町、エスタンシア町;カピス州ロハス市;レイテ州パロ町、トロサ町、タナワン町	育児キット(授乳用ショール、スプーン、カップ、赤ちゃん用毛布、帽子、靴下、ソープなど)7250セット	1,450万円	マニラ
SEEDS	調査・教材配布・防災教育	セブ州ボゴ市、ダナオ市、ダンバンタヤン町	教材(ペン、ノートなど)・レクリエーション用物資 3,000人分	90万円	セブ市
SVA	建材と工具の配付	東サマール州キナポندان町	家屋修繕資材、工具(かなづち、のこぎり、釘、合板)	1,650万円	セブ、カルバヨグ

以上、主な大量購入支援物資の金額と購入元を並置してみたところ、各 NGO ともなるべく近隣のマーケットから物資を購入するように配慮していることがうかがえた。一方で、流通経路やマーケットが回復しているのにもかかわらず、一見、効率を優先してマニラから物資を購入しているように見受けられる事業もあり、各 NGO でさらに検証することが求められる。

つぎに、物資・食糧配布、および新たな技術導入の支援について、事業訪問により気づいた点を記す。

【物資・食糧配布】

SC カピス州エスタンシア町における育児キット配布

2014年3月5日にSCJの事業地であるパナイ島の北東にあるカラグナアン Calagnaan 島を訪問した際、SCJ はあわせて 5,500 個の授乳のための育児キットをマニラの業者から調達している最中であった。育児キットに含まれるスプーンの質などを検討した結果、地元では調達できないと考えた。一方このことは、一度消耗すれば地元のマーケットで購入することができない物資を配布することにならないだろうか。事業訪問時には、ロハス市のマーケットは回復していた。

【新たな技術の導入】

NICCO レイテ州カポオカン町におけるモデルハウス建設

日本の大工の指導により、耐久性の強い家屋を建築する技術移転を目的とした事業であるが、団体自身が認めているように ToT (Training of Trainers) を受けた大工が修復作業を担うとは限らない。そのため、技術移転がどこまで持続発展するのかを検証する必要がある。

OBJ レイテ州アランアラン町における塩素配布

OBJ はレイテ州アランアラン Alang Alang 町において、アメリカから塩素生成器具を導入し、ペットボトルを用いて町内の約 6 万世帯に飲料・生活水用の塩素を配るプロジェクトを実施していた。申請書には、同町の「上下水道設備が完全に破壊され、復旧のメドがつかない状態」であるため、住民は安全な飲料水・生活用水を確保できないことが問題点としてあげられていた。しかし、塩素生成器具が設置されたカビテ Cavite 村には、そもそも被災前から上下水道はなく、住民は井戸水を利用していた。井戸水は安全性が保障されていなかったが、住民は飲料水・生活用水を購入する経済的な余裕がなく、仕方がなく利用していた。したがって、塩素の配付により安心して水を利用できるようになったこと自体は、住民に歓迎されていた。

一方、そもそも現地に上下水道がなかったことなど、被災地の状況に対する事前調査は

十分ではなく、事業は台風の被害とは直接関係のない問題に対処するものとなった。

また塩素生成器具が設置されていたカビテ町以外には事業が周知されておらず、周辺の村から同器具の入手方法についての問い合わせがあるとのことである。カビテ村の村長について事業の継続性について聞いたところ、OBJ 事業終了後に塩素を生成するために必要な職員や人件費などを工面するめどは立っていない、と答えた。

4-4 被災前の社会経済問題を考慮することが求められる低所得者層に対する緊急・早期回復支援の検証

台風ハイエンの被災者の多くが低所得者層であった。低所得者層を対象にした支援においては、緊急・早期回復期においても、被災前から彼らおかれている社会経済問題に応える必要性に迫られることとなった。以下、具体例をみていきたい。

【被災前からの貧困に起因する問題】

PWJ レイテ州カリガラ町におけるシェルター支援

PWJ はレイテ州カリガラ Carigara 町の全壊家屋 690 世帯に対して仮設住居建設の資材の配付と建設の技術指導を行った。しかし、2014 年 3 月 7 日に現地を訪問した際には、全壊の家屋の住民は、それぞれに自前で廃材などを集め、すでに「仮の住居」を建て、住んでいた。むろん、自前の「仮の住居」は雨漏りがするなどの問題があり、PWJ が提供する仮設住居のほうが利便性が高いものにはなる。裨益者はココナツやイネ栽培、あるいは都市のインフォーマル・セクターに携わる低所得者層である。PWJ としては仮設仕様の資材配布を行っているが、住民はそれらを増強しながら、恒久の住居として使用していくことが予想される。



住民たちが建設した「仮の住居」



PWJ の仮設住居



倒壊した家屋とココヤシ



トライシクル

KnK サマール州マラブト町における台風被災地の子ども・青少年の保護及び教育支援

KnK は、台風により被災した子どもや青少年を人身売買や児童労働から保護し、教育を受ける環境を整備すべく、デイケアセンターを運営している。しかし、例えばマラブト Marabut 町では、学校からドロップアウトする児童の問題は、被災前の社会にも存在した。確かに台風によって、ドロップアウトを余儀なくされる児童の問題が深刻化する可能性は否定できず、KnK のプロジェクトが問題の深刻化を食い止めている効果はあるのであろう。しかし、KnK が対象にしているのは、台風が発生する前からドロップアウトしている子どもたちと、その潜在的予備軍である貧困家庭の子どもたちである。KnK の事業は、彼らに対する一時的なプロテクションの提供になるが、貧困という構造的要因が解決されなければ、KnK が撤退したのちには、再び元のリスクに戻されかねない。



マラブト町



KnK のデイケアセンター

【被災前からの行政サービスの問題／「脆弱性」に対する理解の差異】

AAR セブ州バンタヤン島、レイテ州タクロバン市およびパロ町における被災障がい者支援

AAR はセブ州バンタヤン島、レイテ州タクロバン市とパロ町において戸別訪問を行い、障がい者がいる世帯に家屋補修材料および工具を配布している。戸別訪問によって、今まで行政組織および市民団体が把握できていなかった障がい者の安否・現状を確認し、登録を促すことによって、彼らのプロテクション向上に寄与することを目的としている。障が

い者であれば、一家の稼ぎ手であろうと、高齢者や子どもであろうと関係なく、家屋補修資材を配布している。これは、障がい者がいる世帯＝経済的に脆弱な世帯、という想定のもとに計画された事業である。一方、一家の稼ぎ手と子どもを区別せずに同じ資材を配るということは、台風による直接的な被害を支援することが第一義的な目的ではなく、むしろ障がい者の発見と登録を第一の目的とし、長期的に災害時において障がい者が保護されるような行政サービスの仕組みづくりに寄与することを目ざしているといえる。この意味において、AARの事業は被災前からの行政サービスの問題に対処するものである。

一方、ALNAPは台風ケツァーナの支援の教訓として、支援実施者とコミュニティの間に「脆弱性」に対する理解の差異があることを指摘している。年齢、障がいの有無、ジェンダーなどが脆弱と理解されるかどうかは、コミュニティによって異なる。例えばフィリピンの場合、3人の海外出稼ぎの子どもをもつ障がい者は、脆弱だとみなされないという。したがって、誰を脆弱と特定するかについては、コミュニティの意見に耳を傾けることが重要であると指摘している²⁴



裨益者



AARが配布する建設資材

4-5 現地カウターパートとの連携調整、事業地・裨益者選定の検証

3-4で指摘した通り、フィリピンでの支援事業においては、現地カウターパートとの連携が事業に決定的な影響を与える。事業実施団体は現地カウターパートの選定プロセスに細心の注意を払い、事業地の政治事情や裨益者選定の妥当性を考慮しながら事業計画を立てる必要がある。事業訪問の対象となった11の団体に限って、主な現地カウターパートと連携先、および事業地・裨益者選定の方法を表3、4にまとめた。

²⁴ ALNAP, Responding to Urban Disasters: Learning from Previous Relief and Recovery Operation. 2012, p5.

表3 主な現地カウンターパート

団体名	現地行政	現地 NGO など	同盟 NGO	その他
AAR(セブ州バンタヤン町)	DSWD、村役場			現地スタッフ雇用
AAR(レイテ州パロ町)	DSWD、村役場	レイテ州障がい者連盟 (Province of Leyte Federation of Disabled Persons of Leyte Inc.)		
BHN	村役場			現地スタッフ雇用 (IT 技術有)
HIDA	村役場	アシジ開発財団 Assisi Development Foundation (2003 年以來のパートナー)		
ICA	村役場	アルダースゲート大学(2009 年にも連携実績有)		
ICAN	村役場			VIC 氏(元ドゥラグ町 San Jose 村長, ドゥラグ町の村長たちの代表もつとめていたことがある)。ICAN はフィリピンのみで活動を行う国際 NGO。ICAN のフィリピン人スタッフが事業実施にあたる
KnK	DepED(教育省) DSWD		KnK フィリピン	
NICCO	町役場 DSWD	PDRRN (People's Disaster Risk Reduction Network)		PDRRN が物資調達、輸送、移動、ワークショップ開催を担当して、フィールドで事業を実施
OBJ			OBP (Operation Blessing Philippines)	カビテ村長
PWJ		CDRC (Citizen Disaster Response Center)		
RJP	村役場			現地スタッフ雇用せず、住民からアシスタントとドライバーを雇う。ドライバーが通訳を兼ねている。
SCJ	DoH(保健省)		SC in Philippines	

表 4 事業地・裨益者選定のプロセス

団体名	事業地・裨益者選定のプロセス	事業形成過程における裨益者との直接的なコンサルテーションの有無
AAR(セブ州パンタヤン島での事業)	村役場から障がい者リストを入手すると同時に、AAR が独自に戸別訪問を行い、リストから抜け落ちている障がい者を特定。	
BHN	オルモックの DRRMC (Disaster Risk Reduction and Management Council) における調整会議にて、BHN の支援活動対象条件を提示し、条件と一致する村の紹介を受けた。その上で、実際に村を訪れ、村長や住民と話し合い、支援に対するニーズを確認。裨益者はランガイ住民一般。	
HIDA	協力団体のアッジ開発財団がハイエン被災以前からドウラグ町で教育、生業支援、ガバナンス支援を実施していたため。	
ICA	ミンドロ島ロハス町長からアルダースゲート大学を介して ICA に支援要請があったため。	
ICAN	ミンダナオ島からレイテ島東岸を北上。途中、子どもとの会話から元村長である Vic 氏と知り合い、ニーズを確認。トロサ町、ドウラグ町の全壊家屋すべてを対象。	仮設学習スペースの建設に関しては PTA など住民との話し合いを重視。住民の意見を吸い上げるための意見ボックスなどを設置している
KnK(マラプト町での事業)	第 VIII 地域の DepEd や DSWD で状況を聞き、その後、州、町で情報収集を行い、事業地を選定した。DepEd、DSWD、村役場から生徒に関する情報をもらい、照合するために戸別訪問を行った。その上で、学校にいない子ども 10 人と貧困家庭の生徒 200 人を選んだ。	
NICCO	シェルタークラスター会議で IOM の神谷氏に Capooan 町での事業実施を提案された。裨益者の選定基準は、1. 寡婦を世帯主とする世帯、2. 寡夫を世帯主とする世帯、3. 高齢者を世帯主とする世帯、4. 授乳期の母親、慢性疾患、障がい者のいる世帯。	
OBJ	アランアラン町の住民一般(だが、事業訪問時現在、カピテ村以外にあまり周知されていない)。	
PWJ	カリガラ町全 49 村のうち、26 村における全壊家屋を PWJ が支援(残る 23 村の IOM が支援)。裨益者は、Municipal Farmers' Organization と LCED (CDRC の地域支部でもある)が選んだ。アセスメントチームを組み、すべての村をまわって代表的な人物に面会し、決定した。	
RJP	マニラでの活動を通じて、セブでビジネスをする日本人男性と知りあった。その日本人男性の知り合いを通じてタバゴ町の紹介を受けた。タバゴ町を含め、セブ北部などを視察した結果、同町で事業を実施することを決定した。	
SCJ	SC in Philippines がパナイ島の北を事業地として選定した。裨益者は島民一般。	

以上のうち、特定の裨益者を選定するのは、AAR、KnK、ICAN、PWJ の事業であった。村や行政組織をカウンターパートとしていた AAR や KnK は、それらから得た裨益者リストをもとに戸別訪問をし、クロスチェックをするというきめ細やかな方法をとっていた。

ICAN は 2 町の全壊家屋をすべてを対象とすることにより、不公平が生じないように配慮していた。PWJ はカリガラ町全 49 村の全壊家屋を IOM と PWJ がすべてカバーすることにより、不公平が生じないように配慮していた。

BHN、RJP は主に村役場をカウンターパートにしていたが、提供する支援は公共財であり、特定の住民を利するものではない。ただし、2009年に「JPF フィリピン水害被災者家モニタリング報告書」において、「バランガイや市町政府を通じて配布が行われる場合、配布の機会そのものが政治的に利用されるリスクがある」ことが指摘されている。このリスクに十分に配慮が行われているかどうかについては、確認ができなかった。OBJ はアランアラン町の住民全員を裨益する計画であるが、p19～20 で指摘したような問題が生じていた。

一方、緊急・早期回復というフェーズのためか、住民とのコンサルテーションを重視している団体はほとんどなかった。

第5章 実施体制の適切性と課題

5-1 日本人スタッフの役割の検証

これまで、過去2回のモニタリング報告書において、派遣される日本人スタッフの経験が浅く、その役割が明確ではないことが、課題としてあげられていた（「JPF フィリピン水害被災者支援モニタリング報告書」「フィリピン洪水被災者支援 2012 プログラム」）。そこで、石井が訪れた5つの団体については、日本人スタッフの当該団体勤務歴、関連業界勤務歴、フィリピン勤務歴について、聞いた。

表5 5団体における日本人スタッフの勤務歴

団体名	当該団体勤務歴	関連業界勤務歴など	フィリピン勤務歴
ICAN	2005年～ (一時中断期含む)	2005年～	フィリピン大学大学院卒業
KnK		以前も他のNGOへの勤務歴あり	はじめて
	2013年12月～	元保育士	はじめて
OBJ	N.A.*	N.A.	N.A.
PWJ	2年間		オンドイ被災者支援時にマニラで支援経験あり
RPJ	2013年12月～	長年JICA関連の仕事	あり
	2014年2月～ (大学生インターン)	なし	フィリピンにおいて英語留学経験あり
SCJ		NGOでの勤務経験あり	フィリピンでの勤務経験あり

*現地では日本人スタッフに会うことができなかった。

以上、極めて限られた数ではあるが、日本人スタッフの経歴を調べてみると、過去2回の報告書で指摘された「事業経験が浅く、知識不足のスタッフがかかわる」という問題は顕著にはみられないように思われる。一方、事業形成や運営において同盟NGOや現地カウターパートNGOに、多くを頼るケースがあることは否めなかった。

5-2 クラスタ会議との連携調整の検証

事業計画書の「他のアクターとの連携・調整」欄には、ほとんどのNGOが当該分野のクラスターと連携調整を行うと記している。実施された29事業中、15事業がクラスター会議を通じて連携調整を行い、情報入手と活動報告を行っていた。しかし、下記の国連が運営するサイトの書類に事業が記載されたのは、4団体のみであった。クラスター会議と連携調整を行っているにもかかわらず、活動が書類に反映されなければ、適宜チェックを行うなど、今後は、クラスター会議との連携調整をさらに積極的に行うことが期待される。

The latest 4W from the Food Security and Agriculture Cluster in the Philippines as of April 7,

2014

出典 : Food Security Cluster <http://foodsecuritycluster.net/document/4w-7-april-2014>

記載団体 : PWJ のみ

Coverage Gap - Emergency Shelter and Support to Self Recovery of Shelter (14/04/14)

出典 : Shelter Cluster Philippines

<https://www.sheltercluster.org/Asia/Philippines/Typhoon%20Haiyan%202013/Pages/default.aspx>

記載団体 : AAR、ICAN、NICCO、PWJ のみ

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Education activities as of 07 April 2014

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Emergency Shelter activities as of 07 April 2014

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Child Protection activities

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Food Security and Agriculture activities as of 07 April 2014

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Health activities as of 04 April 2014

PHILIPPINES: Ongoing and Completed WASH activities as of 07 April 2014

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Early Recovery and Livelihood activities as of 07 April 2014

PHILIPPINES: Ongoing and Completed Nutrition activities as of 07 April 2014

出典 : Philippine Humanitarian Response

<https://philippines.humanitarianresponse.info/typhoon-haiyan-yolanda-maps-and-visuals>

記載団体 : NICCO のみ

第6章 JPF 台風ハイエン被災者支援プログラム終了の妥当性について

JPF 台風ハイエン被災者支援プログラムの方針は SRP に則った、極めて包括的なものであった。2014 年 5 月現在の国連の報告書によれば、シェルター支援や生業支援のセクターにおいて、未だ支援ギャップが大きく存在するなか、方針に照らし合わせるのであれば、本プログラムを 2014 年 5 月 16 日で終了することは、決して妥当であるとはいえない。しかし、以下の理由により、5 月 16 日で本プログラムを終了することを提案する。

台風ハイエン災害の被災者の多くは低所得者層であり、緊急支援団体も彼らのニーズに応えることが求められた。一方、低所得者層は災害に対して一定のレジリエンスを発揮し、マーケットも回復しつつあるなか、外からベーシックヒューマンニーズを満たす必要があるほどの危機的状態は脱している。こうした状況のなかで求められているのは、低所得者層が被災前からおかれている社会経済問題に対処する戦略的な支援である²⁵。しかし、JPF は本プログラムにおいてはそのような戦略を持ち合わせていない。

一方、フィリピンでは毎年大規模な水害が発生すると想定されるため、5 月 16 日をもってプログラムを終了し、今後の災害に対する緊急・早期回復支援の実施に備え、都市型災害への対応の強化、低所得者層への支援戦略の強化、フィリピンにおける支援の政治性についての分析・理解を深めることに注力すべきと判断する²⁶。

²⁵ 例えば、WFP も 2014 年 5 月末で事業を終了する予定である。WFP は、フィリピンで毎年水害が発生することを想定し、オペレーションの形態を変更して対応する計画を立てている。WFP のフィリピンのオペレーションはフィリピン南部を中心とした PRRO (protracted relief and recovery operation) のみであり、台風ハイエン災害に対する対応は EMOP (Emergency Operation) の枠組で実施した。PRRO は緊急支援と復興開発支援のギャップを埋めるという発想のもとに創られた枠組である。今後は水害が毎年起こることに備えるため、フィリピン全土に PRRO を当てはめて対応する計画を立てている。堀江正伸氏 (Head of Programme, WFP Philippines) へのインタビュー。2014 年 3 月 8 日。

²⁶ 早期回復のフェーズの支援に、いかに長期的な解決方法を盛り込むことができるのか、については、SRP でも Early recovery leading to sustainable solution (p13) という節において強調されている。

第7章 今後の JPF のフィリピン緊急・早期回復支援プログラムへの提言

フィリピンは毎年 20 以上もの台風に見舞われる。とりわけ、2009 年以降は、ほぼ毎年 JPF の出動基準規模を超える大規模水害が発生している。フィリピンに対しては、大規模水害が毎年繰り返されると想定し、一時しのぎの緊急支援ではなく、緊急支援を実施することにより、被災前に内在していた構造的な社会経済問題や、長期的に減災に貢献できるような、戦略的な緊急支援を実施することが求められる。以下に、今後の JPF フィリピン緊急・早期回復支援プログラムに対する提言を記す。

7-1 都市型災害への対応強化

3-2 で指摘したように、都市型災害に対しては、都市部での特徴に配慮した新たな緊急支援のアプローチが求められている。例えば、マーケットの回復を重視し、域外から持ち込む大量の物資という贈与経済が与える負の影響に配慮すること、多様なニーズを抱える都市の住民には一律公平な物資配布ではなく、現金ベースの支援が有効であることなどが、ハイエン被災者支援においても指摘された。JPF においても、現金ベースの支援の可能性を検討することを提言する。

7-2 低所得者層への支援戦略の強化

台風ハイエン被災者支援を通じて、低所得者層が日常の食、住環境が破壊された状態に対して、緊急期には一定程度のレジリエンスをもつことが認められた。一方、彼らの脆弱性は構造的な「貧困」によるものである。緊急期に表面化している問題が、一時的に災害により発生したものなのか、あるいは発災前からの構造的な社会経済問題によるものなのかを判断する視点が求められよう。ここでは、後者の問題が絡んでいる場合における緊急支援について、以下の提言を行う。

7-2-1 住民とのコンサルテーションを重視した緊急支援

緊急支援では、ライフラインの確保の重視から効率性が優先され、住民とのコンサルテーションなしに支援が行われる場合が多い。しかし、低所得者層は上記の通り、食、住環境が破壊された状態に対して、一定のレジリエンスをもつ場合がある。住民自身で一定のライフラインの確保ができている場合、求められるのは、彼らの意向を反映しない効率性を重視した支援ではなく、彼らの意見にもとづき、被災前に貧困を生み出していた社会経済問題に変化をもたらす戦略的かつきめ細やかな緊急支援のあり方である。

そのために、今後の JPF のフィリピン緊急・早期回復プログラムが低所得者層を対象とする場合には、支援期間を通常より長くとるなど、NGO が住民とのコンサルテ

ションにもとづいた事業が実施できるよう、支援の枠組みを検討するよう提案する。

ハイエン被災者支援で特徴的だったのは、食、住環境が奪われたことに対して一定のレジリエンスをもつ一方、農業、漁業に携わる多くの住民の生業手段が奪われたことに対するレジリエンスは低いということであった。しかし、元の生業形態に戻す支援は、元の搾取的な社会経済構造を復興することになりかねない。低所得者層に対する支援は、緊急支援においても、被災前に存在していた低所得者を周辺化する構造に変化をもたらすような視点が求められる。

7-2-2 域外から持ち込む支援の妥当性に対する検討：持続可能性の視点

もともと住民が使用していなかった支援物資を持ち込むことは、一時的には急場をしのぐとはいえ、当該地域の環境に適さない、当該地域の生活水準に見合わないため持続しない、などの問題が散見された。また、新たな技術を持ち込む場合には、技術指導の事業期間が十分とれずに定着の可能性が低かったり、それらを維持する予算が担保されていないなど、持続発展性の展望が疑わしく思われるものもあった。外から持ち込む無償の支援に対しては、基本的に受け取る側の住民は異議を唱えないであろう。しかし、それをもって住民のニーズがあると判断するのではなく、当該地域の生活に根差した持続可能性の見込まれる支援を、やはり住民とのコンサルテーションのなかで見出していくことが重要であろう。

7-3 政治と支援の関係についての分析・理解にもとづいた支援の実施

3-4 で指摘した通り、フィリピンにおいては、政治家や行政組織などの公的存在が、支援の分配を通じて、支援の受け手との間のパトロン・クライアント関係を強化することが慣行している。ここでは、このような状況において、留意すべき点を 2 点、提言としてあげておきたい。

第一に、支援事業を行う行政区において、どのような政治情勢があるのか情報収集を行い、理解することが重要である。そのうえで、持ち込む支援が特定の集団のみを利するよう利用されていないか、注意しながら事業を運営することを提言する。

第二に、支援事業の直接の裨益者である住民とのコンサルテーションの機会を設け、緊急・早期回復期であっても可能なかぎり住民参加型を取り入れることを提言する。多くの住民にとって、支援は影響力をもった人物や団体によって分配されるものであり、支援を得るためのプロセスに参加する方法については不透明である。このような状況において、住民との直接的なコンサルテーションを行うことは、住民に支援にアクセスするためのプロセスへの透明性を示し、またプロセスに参加する方法を開示することにつながる。緊急・早期回復期においても可能なかぎり住民との話し合いや、住民参加型を取り入れることは、住民自身が必要な支援を得るためのプロセスに主体的に参加することを促し、彼らのエンパワメントにつなげることができるだろう。

一方、実施した支援の政治性については、外部の団体に理解しにくい。そこで、当該地方の政治に詳しいフィリピンの NGO にモニタリングを依頼することも、支援を客観的に見直す一手となろう。

7-4 大規模災害における事務局員の早期現地入り検討

台風ハイエンがフィリピンを最大規模の強度で襲来することは、少なくとも 4 日前には予報されていた。すなわち、4 日前から JPF 加盟 NGO を含めた国際社会の支援が集中することが予想されていたといえる。このように大規模の災害が想定されている場合には、安全性の確保を十分に行ったうえで、早期の事務局員の現地入りを検討されたい。

事務局員の主な役割としては、情報収集、支援の連携調整、JPF のプレゼンスのアピール、などであろう。そのうち、支援の連携調整においては、JPF の加盟 NGO 以外の団体から問い合わせがあった場合、可能な限り対応するという姿勢が望まれる。東日本大震災において、JPF は、JPF 以外の団体といかに連携調整ができるか、ということが課題として浮かび上がった。JPF が他団体に協力を要請することが多々あるなか、JPF 事務局に加盟団体以外と協力しない姿勢が垣間みれば、批判を招くことになるであろう。東日本大震災以降、JPF は日本の国際協力 NGO の一つの大きなプラットフォームとして、加盟団体以外からも連携調整のハブになることが期待されている。情報提供など、事務局の現状のキャパシティで可能なことは、積極的に加盟団体以外にも提供するという団体としての姿勢を JPF の組織として共有することが求められよう。

7-5 実施体制についての提言

7-5-1 日本人スタッフの役割

フィリピン水害被災者支援においては、全般的に経験が浅い日本人スタッフが現地で任務にあたることが多い。また、同盟 NGO や現地カウターパート NGO に事業内容形成において、頼るケースも多い。

当該地域で事業を実施するにあたっては、現地 NGO のほうが経験と知識を有するという状況はフィリピンのみに限ったことではない。現地 NGO を頼りに経験の浅い日本人を送らざるを得ない場合には、事業運営の組織図においてもそのことを明確に示し、JPF、加盟 NGO、現地 NGO 3 者の協力のもとで事業を実施していることを強調するなど、現地 NGO を「ハイジャック」することのないように配慮も必要であろう。

7-5-2 クラスタ会議を通じた連携調整

実施された 29 事業中、15 事業がクラスタ会議と連携調整を行ったのにもかかわらず、UNOCHA が運営する 4W などのサイトにおいて、JPF の加盟 NGO は 4 団体しか活動が示されていなかった。今後は、クラスタ会議との連携調整をさらに積極的に行うことが期待される。

7-6 その他

台風ハイエンの一大被災地となったサマール島とレイテ島は、フィリピンはフィリピンの他地域同様、日本との関係が強い地域である。レイテ島は太平洋戦争中には、マッカーサーが日本軍と戦うために上陸し、激戦地となった。

1991年11月、ビサヤ地方を台風が襲い、オルモック市を流れる川が氾濫したことにより、死者・行方不明者数が8,000人にもものぼる大災害が起こった。この水害の原因として、周辺地域の森林伐採の拡大が指摘された。主な輸出先は日本であった。その後、日本のODAによりオルモック市の洪水対策が進められたため、台風ハイエンによる被害は同市では過去のような大惨事にいたらなかったといわれている。

今回のモニタリング評価事業で使用したオルモック市の **Sabin Resort Hotel** や多くの支援関係者が滞在する **Don Felipe Hotel** のオーナーは、森林伐採やサトウキビ生産で一財産を築いたファミリーである。すなわち、同地域の搾取的な経済構造の上部に位置する社会階層に属する。こうした関係性を自覚したうえ、事業運営上の選択をして支援にあたるのが、現地の人びとと良好な関係を取り結ぶうえで、大切であるように思われる。