

事業事前評価表

国際協力機構地球環境部防災グループ

1. 案件名

国名：フィリピン共和国（フィリピン）

案件名：和名 災害リスク軽減・管理能力向上プロジェクトフェーズ2

英名 Disaster Risk Reduction and Management Capacity
Enhancement Project Phase II

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における防災セクターの開発の現状・課題及び本事業の位置付け
フィリピンは日本と同様に台風、洪水、地震、火山等の自然災害多発国である。国連大学の世界リスク報告（World Risk Report 2017）によると、フィリピンは最も自然災害のリスクにさらされている国の一つであり、世界リスク指標（World Risk Index）にて世界171ヶ国のなかで3位に順位付けされている。2005年から2014年までに発生した自然災害による年間の直接被害額は182,909百万フィリピンペソにのぼり、一年で平均2,000人以上の命が失われていることから、フィリピンにとって災害は人的及び経済的な側面から、持続的な開発を阻害する一因となっている。

市民防衛局（Office of Civil Defense。以下「OCD」という。）は2010年に制定された「災害リスク軽減・管理（Disaster Risk Reduction and Management。以下「DRRM」という。）法」によって、国家災害リスク軽減管理評議会（National Disaster Risk Reduction and Management Council：NDRRMC）¹の事務局としてDRRM活動の中心的組織に位置づけられ、同国における予防・軽減から緊急対応まで、幅広い活動の実施及び促進を役割としている。しかし、これまでの発災後の緊急対応に加え、予防・軽減を含む多様な防災活動の実施及び促進を実施することが求められるようになったことから、組織や人材の能力強化が急務となっていた。

JICAは「災害リスク軽減・管理能力向上プロジェクト（以下「フェーズ1」という。2012-2015年）」や長期専門家派遣（2012-2015年、2015-2017年、2018年-）を通じて、OCDが中央防災機関として他の防災関係機関との調整や防災主流化の促進等を実施できるよう、組織及び人材強化の支援を実施

¹ 国家災害リスク軽減管理評議会（National Disaster Risk Reduction and Management Council：NDRRMC）は、国レベルの防災全般における政策立案、調整作業を所掌機関である。議長は国防省（Department of Defense：DND）大臣が勤め、その他政府機関やステークホルダーによって構成される。

した。その結果、同国において国家レベルにおける計画策定や災害対応に係る能力の向上を通じて DRRM の取り組みは近年飛躍的に強化されてきたものの、地方自治体における DRRM 活動の展開やモニタリング体制の強化など、抱える課題はいまだ多い。かかる状況から、防災関係機関を巻き込んださらなる OCD の実施・調整能力強化や地方における DRRM 活動の促進を目的とした「災害リスク軽減・管理能力向上プロジェクトフェーズ 2（以下、「本案件」という。）」の要請が先方政府より接到し、2015 年 2 月に採択された。

国家経済開発庁（National Economic Development Authority : NEDA）が発表した 2040 年までの国家長期ビジョン「AmBisyon Natin 2040 プログラム」や、今後 5 年間の中期開発計画「フィリピン開発計画（MTPDP2017-2022）」において、防災はセクター横断的な重要事項として位置付けられていることから、本事業はフィリピンの開発政策に沿ったものである。また、2010 年に制定された DRRM 法では OCD がフィリピンの DRRM 活動の中心として位置づけられていることから、本事業はフィリピン国の総合的な防災能力の強化に資するものといえる。

（2） 防災セクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け

我が国は、対フィリピン共和国国別開発協力方針（2018 年 4 月）において、重点分野「包括的な成長のための人間の安全保障の確保」の中に防災分野を位置づけている。さらに、2015 年 3 月に発表した「仙台防災協力イニシアティブ」にて、2015～18 年の 4 年間で、防災関連分野で計 40 億ドルの協力、4 万人の人材育成を表明しており、本事業はこれらの我が国の方針に合致するものである。

JICA はフェーズ 1 の実施や長期専門家の派遣を通じて、OCD の調整・実施能力の強化を支援した他、防災関係機関に対しても気象・地象分野の観測能力強化や治水対策等、継続した支援を実施している。2015-2017 年には「防災セクター戦略策定のための情報収集・確認調査」を実施し、フィリピンの開発政策や防災の国際指針である仙台防災枠組 2015-2030 を踏まえ、先方政府との間で「JICA 対フィリピン防災セクター協力戦略」を策定した。この中で、“Safe and Resilient Philippines”をゴールとし、防災に関する取り組みを一層強化していく方針を確認している。2018 年 6 月より国土交通省から派遣中の個別専門家（災害リスク管理）が OCD にて活動中である。

本事業はフィリピンの防災能力の強化を通じて災害リスクや被害の軽減を目指すものであり、SDGs のターゲット 1、11、13 の達成に貢献するもの

である。また、仙台防災枠組においては、特にターゲット e の達成に貢献するものである。

(3) 他の援助機関の対応

国連開発計画（UNDP）は DRRM 法のサンセットレビュー（5 年毎の見直し）や、地方防災計画策定ガイドラインの作成支援を実施した。また、東北大学災害科学国際研究所が設立した災害統計グローバルセンター及び富士通と連携し、フィリピンを含む 7 か国を対象に仙台防災枠組の指標に沿った災害統計データベースの構築や統計分析手法の検討、パイロット国の能力強化等を目的としたプロジェクトを 2017 年から 2020 年まで実施している。

フランス開発庁（AFD）は内務地方自治省（DILG）に対し、地方自治体の防災活動の評価システムの構築を支援する「Disaster Preparedness Audit 強化」を 2017 年 12 月から 29 か月の予定で実施している。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本事業は、OCD による地方防災計画に係るガイドラインの策定や情報管理の仕組みの構築支援、並びに研修能力の強化等を行うことにより、OCD の体制の整備を図り、もってフィリピンの地方レベルにおける防災能力が強化され、自然災害による人的及び経済的被害削減に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

OCD 本局（マニラ）、リージョン IV-A 及び VII

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：OCD

最終受益者：フィリピン国民

(4) 総事業費（日本側）

約 4.7 億円

(5) 事業実施期間

2019 年 4 月から 2024 年 3 月を予定（計 60 ヶ月）

(6) 事業実施体制

市民防衛局（Office of Civil Defense、OCD）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家派遣（合計約 100M/M）：総括／防災行政、災害リスクアセスメント、防災計画、防災情報、研修プログラム、能力強化
- ② 研修員受け入れ：防災行政、防災計画、災害リスク情報

2) フィリピン国側

- ① カウンターパートの配置
- ② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

上記 2. (3) のとおり。OCD で活動中の個別専門家は日本の防災行政経験に基づき、防災の国際潮流やフィリピン国内の動向に応じた国レベルの政策や計画、組織運営に係る助言や他の防災関係機関との調整等を実施している。本事業はそれらの政策や計画に基づき、実務レベルの実施体制を強化するものであり、専門家の活動と連携することによる相乗効果が見込まれる。

2) 他援助機関等の援助活動

上記 2. (4) のとおり。

(9) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

- ① カテゴリ分類：C
- ② カテゴリ分類の根拠

本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項

成果 2 の活動において、開発計画や気候変動活動計画等との関係を整理し、地方管区／地方自治体防災計画の内容をパイロット地方管区／地方自治体が調整することを支援する。本事業は地方における機構変動関連災害対策の向上に資するため、気候変動対策（適応策）に資する案件である。

3) ジェンダー分類

「GI (S) ジェンダー活動統合案件」＜活動内容／分類理由＞地方防災計画に係るガイドラインの作成において、災害時に特に配慮が必要とされる高齢者や障害者、女性といった多様な人々の視点を取り入れるため。

(10) その他の特記事項

フィリピン政府は、新たに防災省 (Department of Disaster Resilience, 仮称) を設立する方針を示している (2018 年 10 月時点)。防災省が OCD の所掌を引き継ぐ可能性があることから、その場合は事業実施体制を新防災省に変更する。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標 :

自然災害による人的及び経済的被害軽減のため、国家災害リスク軽減管理評議会 (NDRRMC) のイニシアティブの元でプロジェクト成果がフィリピンで展開される。

指標① : 成果 1 及び成果 2 の指標に基づき、パイロット地域が地方管区／地方自治体防災計画を立案し、実施し、モニタリングしている。

指標② : 成果 3 の指標に基づき、OCD が地方管区／地方自治体防災計画に係る情報管理及びモニタリング評価を実施している。

指標③ : 成果 4 の指標に基づき、地方管区／地方自治体を対象とする研修が実施されている。

(2) プロジェクト目標 :

地方管区 (Region) 及び地方自治体 (Province, City, Municipality) において、NDRRMC に集約される国家防災体制の技術的なサポートのもと、自然災害による人的及び経済的被害削減のための防災施策立案、実施及びモニタリング体制が整備される。

指標① : OCD が情報管理及びモニタリング評価を実施するための準備体制 (実施体制・ツール・研修制度) が全国的に整う²。

指標② : パイロット地域において、地方管区／地方自治体災害リスク削

² OCD は各州に地方事務所を有しており、本事務所が各州下の地方自治体 (Local Government Unit, 以下 LGU という。) や地方災害リスク軽減管理事務所 (Local DRRM Office : LDRRMO) の能力強化や地方防災計画 (Local DRRM Plan : LDRRMP) のレビュー等の役割を担っている。本指標は OCD 本局及び州事務所における体制の整備をもって、全国への展開準備が図られたとするもの。

減管理委員会が地方管区／地方自治体防災計画の立案、実施、モニタリングのために、NDRRMC に集約される国家防災体制から必要な技術支援を受けられる。

(3) 成果

成果 1：地方管区災害リスク削減管理委員会（RDRRMC）、地方自治体災害リスク削減管理委員会（LDRRMC）メンバーを中心とした地方管区及び地方自治体の防災関連職員が、地域の災害リスクを理解し、災害対策によるリスク削減につながるハザード情報の活用・リスク評価の実施に関するガイドラインが策定される。

成果 2：人的及び経済的被害削減のために災害リスク情報に基づいた地方管区／地方自治体防災計画ガイドラインが策定される。

成果 3：地方管区／地方自治体防災計画の立案、改訂、実施に係る OCD の情報管理（仙台防災枠組等の国際枠組の指標を含む）及びモニタリング評価の仕組みが構築される

成果 4：フィリピンにおいて、本プロジェクトの成果を普及し、地方管区及び地方自治体を対象とする研修を実施するための研修の仕組みが構築される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

- ・ 特になし

(2) 外部条件

- ・ フィリピンの国家レベルの防災政策が大きく変化しない。
- ・ ガイドラインや計画等のプロジェクト成果が NDRRMC によって支持又は承認される。
- ・ 活動の実施を深刻に遅延させる大規模な災害が発生しない。
- ・ 活動の実施に重大な影響を与える大きな組織改編や、国家の防災体制の大きな変更が発生しない（OCD を巻き込んだ組織改編があった場合でも、新たな防災組織に OCD のマנדートが引き継がれ、プロジェクトの継続が合意される）。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

インドネシア「国家防災庁および地方防災局における災害対応能力強化プロジェクト（評価年度 2015 年）」の教訓では、一つのパイロット対象地域のカウンターパートが他の対象地域での活動に積極的に参加し、自らのプロジェクト

での経験を踏まえて指導を行ったことで自治体間での経験共有が促進されたことから、先行する対象地域のカウンターパートについては、計画段階でその経験を踏まえてリソースとして検討しておく必要があるという教訓が得られた。

本事業においては、パイロット事業をフィリピン全土に展開するためのモデル構築が重要となることから、パイロット自治体を選定するためのベースライン調査及び選定活動を PDM に含めており、LGU の主体性や現在の防災への取り組み度合等を踏まえた選定を行うことで、カウンターパートによって他地域への水平展開が促進される実施体制を確保することが期待される。

7. 評価結果

本事業は、フィリピン国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力量針・分析に合致し、OCD への能力強化を通じてフィリピンの総合的な防災能力の向上に資するものであり、SDGs（ゴール 1、11、13）及び仙台防災枠組（特にターゲット e）に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 か月以内	ベースライン調査
事業終了 3 年後	事後評価

以上