フィリピン
台風ハイエン

日本赤十字社
Japanese Red Cross Society

救援復興 報告書 ―――― 2013 ≫ 2021

人間を救うのは、人間だ。Our world. Your move.

2013年11月8日未明
スーパー台風ハイエン
フィリピン中部上陸

レイテ島タクロバン市の海に面した街には、３隻の大型船が乗り上げ、多くの家々が倒壊しました
©Jarkko Mikkonen/Finnish Red Cross

被災者　約1,068万人（約342万世帯）
避難世帯　約109万世帯（約513万人）
損壊家屋　約114万戸
負傷者　約2万8,000人

死者　約6,300人
行方不明者　1,000人以上

フィリピン国家災害リスク軽減・管理評議会（NDRRMC）

フィリピン台風ハイエン

救援復興 報告書 目次

はじめに 5

日本赤十字社の救援金使途とフィリピンでの支援地域 6

台風上陸から復興支援事業終了までの流れ 8

赤十字の支援の特徴 14

Chapter 1 被害状況 15

- 史上最強のスーパー台風ハイエン 16
- 情報の混乱と被災の全体像把握の遅れ 17
- 赤十字の緊急対応ユニット ERU とは 18

Chapter 2 救援の現場 19

- 国際社会の動き 20
- 国際赤十字の対応 21
- 日本赤十字社の救援活動 23
- フィリピン台風ハイエン支援で展開した日赤の基礎保健 ERU（現：診療所 ERU） 26
- VOICE 「忘れられた被災地」で被災者たちの優しさの中、決意したこと（大津聡子） 28

Chapter 3 復興への道のり 29

- フィリピン政府のハイエン復興計画 30
- 赤十字の復興支援 31
- 日本赤十字社の復興支援 32
- 全体計画 32
- セブ北部総合復興支援事業 33
- レイテ島における学校施設の再建・修復事業 38
- VOICE 総合復興支援事業は、被災地の回復期リハビリテーション（吉田拓） 39
- セブ北部における地域保健衛生事業 40
- VOICE 土砂崩れの被災者救援で見た私たちの活動成果（稲葉文） 42
- フィリピン赤十字社の地域ボランティアシステム RC143とは 43
- セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業 44
- VOICE 村人たちが事業から得た、将来につながる知識と自信（マリフェ・C・エステリーナ） 45
- 災害対応能力の向上❶ 災害看護教育プログラム支援事業 46
- 災害対応能力の向上❷フィリピン赤の災害対応能力強化・組織強化 47
- VOICE ボランティアからボランティアへ、引き継がれる ERU 活用のノウハウ（藤枝大輔） 49
- 連盟・ICRC を通じた支援／その他の災害への対応 50

Chapter 4 寄付者への広報活動 51

- 日本赤十字社の広報活動 52

Chapter 5 事業終了時外部評価 57

- 復興支援フェーズ 58
- 地域レジリエンス強化フェーズ 60
- 災害看護教育プログラム支援事業 62
- 赤十字の復興支援への教訓・提言 62

おわりに 64

日本赤十字社へのご寄付の方法と種類 65

＊本報告書における通貨換算は、 金額が発生した当日付近の為替レートに基づいています。

はじめに

台風ハイエンで市場が倒壊したものの、路上でたくましく商売を再開する人々
©Mark Munkel/Danish Red Cross

2013年11月8日、台風30号「ハイエン」（現地名：ヨランダ）が観測史上稀にみるスーパー台風となってフィリピン中部を直撃し、強風、豪雨、高潮などにより、死者・行方不明者7,300人以上、被災者約1,068万人（約342万世帯）という甚大な被害をもたらしました。

日本赤十字社は、この未曾有の災害に対して、日本の皆さまからお寄せいただいた17億9,800万円以上に上るご寄付をもとに、発災直後からの緊急救援、その後の復興支援に取り組んでまいりました。このたび、日本赤十字社がフィリピン赤十字社、国際赤十字・赤新月社連盟、赤十字国際委員会、そして各国赤十字社との連携のもと、2013年から2021年にかけて実施してきたフィリピン台風ハイエン救援・復興支援事業が終了を迎えるにあたり、これまでの活動内容・成果を報告書にまとめました。

日本の皆さまからのご寄付は、被災者の人々が暮らしを取り戻し、災害の多いフィリピンで将来の災害に備える力をつける活動に充てさせていただきました。心よりお礼申し上げます。

2021年7月　日本赤十字社

日本赤十字社の救援金使途とフィリピンでの支援地域

支援期間：2013年11月～2021年8月（予定）

＊ここでいう「国際赤十字」とは、国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）および赤十字国際委員会（以下、ICRC）のこと

フィリピン台風ハイエン救援金

募集期間：2013年11月11日～2014年2月28日

総額 17億 9,825万 5,696円

緊急救援
3億 2,243万 7,184円

- 基礎保健 ERU 派遣 …… 約2億2,100万円
- 物資支援 …… 約7,950万円
- 国際赤十字＊の救援活動に対する支援 …… 2,000万円
- 調査チーム派遣・調整等 …… 約190万円

復興支援
9億 6,080万 270円

- セブ北部総合復興支援事業
- レイテ島における学校施設の再建・修復事業
- セブ北部における地域保健衛生事業
- セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業

二国間支援事業
約4億7,570万円

- 国際赤十字を通じた支援 …… 約4億8,510万円

フィリピン赤十字社の災害対応能力の向上
9,931万 1,140円

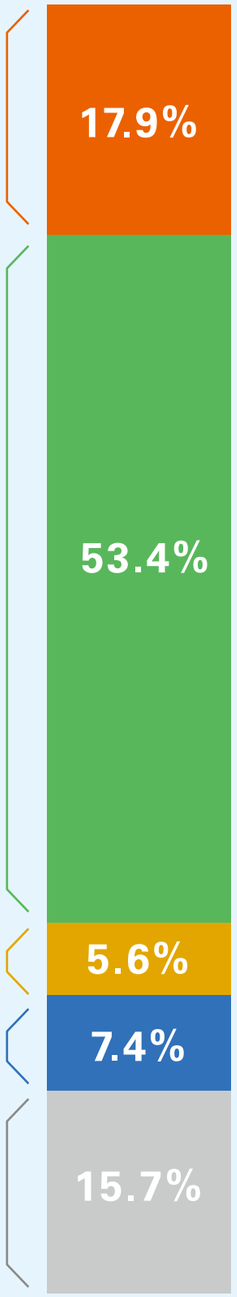
- 災害看護教育プログラム支援事業 …… 約2,290万円
- 災害対応能力強化・組織強化 …… 約7,640万円

その他災害対応
1億 3,267万 240円

- 支援期間中にフィリピン国内で発生したその他の災害への対応

事業管理
2億 8,303万 6,862円

- 日赤現地代表等派遣、本社事務費、事業評価・報告費等



フィリピン台風ハイエン救援・復興支援受益者（国際赤十字を通じた支援を除く）

- 診療を受けた人 のべ4,103人
- 再建・修復された住宅 913世帯
- 保健衛生教育を受けた人 のべ4万3,057人
- こころのケアを受けた人 のべ3,297人
- 再建・修復された教室 96教室
- 生計再建のための資金支援・職業訓練を受けた世帯 792世帯

フィリピン赤十字社の災害対応能力の向上

- 災害看護教育プログラム支援事業
- 医療救援機能強化研修（マニラ市の他、ミンダナオ島ダバオ市でも実施）、ERU 資機材供与

マニラ市

緊急救援

- 仮設診療所での診療、巡回診療、こころのケア
- 現地医療従事者への感染症・疾病に関する研修

ダンバンタヤン郡17村

復興支援

- 住宅再建等（ICRC を通じた支援）

復興支援

- 住宅の再建・修復
- 生計再建のための資金および技術支援
- 衛生促進、地域ボランティアの育成
- 学校への手洗い場の設置、救急法の研修
- 保健施設への資機材供与
- 災害時対応計画の作成
- 住宅再建、生計支援、診療所の建設、災害救護倉庫の改修等（連盟を通じた支援）

ダンバンタヤン郡9村　ボゴ市3村
メデリン郡6村　サンタフェ郡5村
タボゴン郡3村　マンダウェ市

フィリピン赤十字社の災害対応能力の向上

- 支部等の事務所および血液センターの改築・建設
- 医療救援機能強化研修、ERU 資機材供与

セブ市　ボゴ市　マンダウェ市

復興支援

- 公立小学校・高等学校の教室・トイレ・手洗い場・保健室の再建・修復
- 住宅再建、生計支援、保健施設の再建・修復等（連盟を通じた支援）

タクロバン市3校　タナウアン市3校
パロ市1校　アランアラン市2校
トロサ市1校

台風上陸から復興支援事業終了までの　流れ

被災地のことを一番よく知っている被災者との対話を通じて、その地域に適した支援をともに作り上げていきます © 日本赤十字社

2013

緊急救援

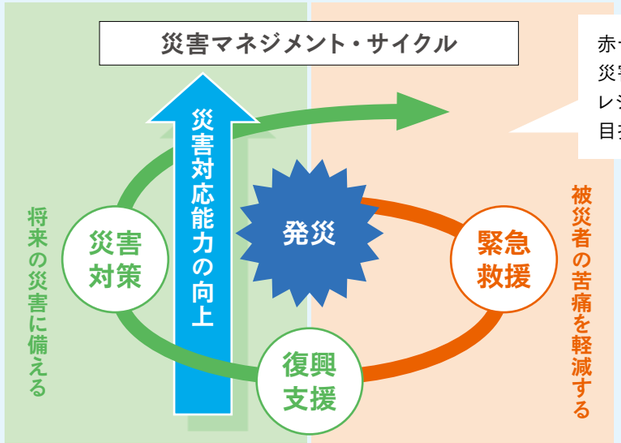
11月8日	● **現地時間8日午前4時40分（日本時間午前5時40分）頃、台風30号ハイエン（現地名：ヨランダ）がフィリピンのサマール島東部にあるギアン市に上陸** ● フィリピン赤十字社（以下、フィリピン赤）は、ボランティアを動員して救援活動を開始（台風上陸前より避難の呼びかけ等） ● 国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）は、台風ハイエンの被害に対し災害救援緊急基金（DREF）から47.5万スイスフラン（約5,100万円）の資金拠出
11月10日	● フィリピン赤の職員300人とボランティア2,000人が救援活動を行い、640人のオンライン・ボランティアがSNSを活用して活動をサポート ● マニラより救急車、給水車、救援物資運搬車、計25台がタクロバン市に輸送される（11月13日到着）
11月11日	● 日本赤十字社（以下、日赤）は、日本国内で台風ハイエンに対する海外救援金の受付を開始 ● 連盟より日赤に基礎保健ERUの派遣要請 ● 連盟総会が開催されていたシドニーにて各国赤十字社が支援に向けた会議を実施
11月12日	● 連盟は、台風ハイエン緊急アピール〔7,232万3,259スイスフラン（約77億8,205万円）、支援期間：18カ月、受益者：50万人〕を発表 ● 赤十字国際委員会（以下、ICRC）は、台風ハイエン緊急アピール〔1,500万スイスフラン（約16億円）、サマール島での被災者支援〕を発表 ● 日赤は、連盟とICRCの緊急アピールに対し、それぞれ1,000万円ずつ、計2,000万円の資金支援を決定 ● 日赤基礎保健ERU第1班先遣隊6人の派遣準備完了。連盟との調整、情報収集を継続 ● 連盟は、シェルター、救援、保健等の専門家23人によるフィールド調査・調整チーム（Field Assessment & Coordination Team: FACT）の派遣、およびロジスティクス、IT通信、給水・衛生等のERUの出動を決定 ● 日赤は、10月15日に発生した地震への対応のためボホール島に派遣していた看護師2人を被災状況の確認およびニーズ調査のために被災地に派遣（～11月15日） ● フィリピン赤は、台風ハイエン安否調査サービスを開始
11月13日	● FACTの救援活動担当として、日赤から要員1人をフィリピンに派遣 ● 日赤基礎保健ERU第1班先遣隊が日本を出発、マニラに到着 ● 基礎保健ERUの資機材を熊本よりフィリピンへ輸送 ● 連盟は、ロジスティクス、給水・衛生、救援に関するERUの追加派遣を要請
11月14日	● ICRCがサマール島のバセイとマラバットで現状調査開始
11月15日	● フィリピン赤に2万5,000件を超える安否調査の問い合わせ
11月16日	● 日赤ERU第1班先遣隊がセブ島入り
11月17日	● 同先遣隊がセブ島北部ダンバンタヤン郡入り

緊急救援

11月19日	● 日赤ERU第1班後発隊が日本出発 ● 日赤の基礎保健ERU資機材がセブ島到着 ● IT通信ERUがセブ島到着、オペレーションセンター開設 ● スペイン赤十字社給水・衛生ERUとイギリス赤十字社ロジスティクスERUがセブ島到着 ● フィリピン赤がレイテ島で避難所開設、家屋修繕用キットと条件付き給付金の配付開始、食料および救援物資配付
11月20日	● 日赤ERU第1班がセブ島北部ダンバンタヤン郡マヤ村の仮設診療所で診療活動を開始 ● 巡回診療の必要性について、周辺20村の助産師と面談。16村での展開を決定
11月21日	● 巡回診療、こころのケア（心理社会的支援）活動開始
12月4日	● 連盟事務総長ベケレ・ゲレタ氏がレイテ島などフィリピンの被災地を訪問（～12月9日）
12月5日	● 日赤ERU第2班に参加する中国紅十字会香港支部（香港赤十字）の医師が香港を出発
12月14日	● 連盟会長・日赤社長近衛忠煇がセブ島の日赤活動地を訪問
12月17日	● 日赤ERU第2班のうち6人が日本と香港を出発
12月23日	● 日赤ERU第1班が帰国

2014

1月8日	● 日赤ERU第3班のうち9人が日本と香港を出発
1月11日	● マヤ村の小学校にてこころのケア研修を実施
1月13日	● セブ島北部地域における復興支援計画策定に向けた調査報告 ● 日赤ERU第3班が診療活動を開始 ● 連盟・フィリピン赤復興アセスメント（～1月23日）
1月14日	● 日赤ERU第2班が帰国



赤十字は災害発生後の緊急救援から復興支援、その後の災害対策を切れ目なく行うことで、災害対応能力の向上、レジリエンス（災害から立ち直る力・回復力）の強化を目指します。

海沿いに街が広がるレイテ島タクロバン市 © 日本赤十字社

緊急救援	1月16日	連盟が台風ハイエン緊急アピールを1億2,615万6,616スイスフラン（約145億2,400万円、支援期間：18カ月から24カ月に延長）に改訂
	1月21日	マヤ村の診療所の修復工事を開始
	1月31日	マヤ村における診療活動終了
	2月4日	巡回診療活動終了
	2月6日	マヤ村の診療所の修復工事完了
	2月8日	日赤は、救援活動で使用した医療品と医療資機材を、セブ州保健省やダンバンタヤン郡行政、マヤ村の診療所にそれぞれ供与。また、マヤ村の小学校に事務用品を、フィリピン赤に緊急時医薬品と ERU 機材を供与
	2月9日	マヤ村の診療所の引き渡し式
	2月11日	日赤基礎保健 ERU 活動終了、第3班が帰国
復興支援	3月21日	マニラに日赤現地代表部を設置
	4月	セブ北部総合復興支援事業（以下、セブ北部総合復興支援）開始
	5月19日	日赤とフィリピン赤が台風ハイエン復興支援に関する包括協定書を締結 フィリピン赤医療救援機能強化研修をセブ島マンダウェ市で実施（日赤より職員3人派遣、～5月24日）
	7月	レイテ島における学校施設の再建・修復事業（以下、レイテ島学校再建・修復）開始
	7月28日	連盟は、台風ハイエン緊急アピールを9,988万5,540 スイスフラン（約112億3,620万円、支援期間：24カ月）に改訂
	11月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡にて住宅支援の仮設住宅モデルハウス5棟建設開始（～2015年6月）
	12月	**台風22号ハグピートがフィリピン上陸。**日赤は、技術指導の職員3人を派遣

2015

	1月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の対象地域9校の給水・衛生施設および保健室のニーズ調査開始
	2月23日	フィリピン赤医療救援機能強化研修をマニラ市およびセブ島セブ市で実施（日赤より職員2人派遣、～2月27日）

被災者の治療にあたるフィリピン赤ボランティア ©Patrick Fuller/IFRC

救援物資を受け取った被災者 ©Odd Andersen

復興支援	3月4日	日赤基礎保健 ERU 救援活動評価会議を開催
	3月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の公立高等学校3校にて青少年赤十字（RCY）のリーダーシップ研修を実施（～4月）
	4月	セブ北部総合復興支援：生計再建に向けた職業訓練を受ける受益者50人の選定および職業訓練学校への登録開始
	5月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡にて仮設住宅139棟建設開始（～12月）
	6月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡で保健衛生活動に参加する地域保健ボランティアの CBHFA 研修完了
	7月	レイテ島学校再建・修復：第1期工事開始（～11月） セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の対象地域にてベースライン調査実施（～8月）
	9月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の対象地域にて支援対象5団体のコミュニティ・ビジネス事業計画書の作成完了 セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の対象地域の村の保健施設および地域診療所へ機材供与（～2016年5月）
	10月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の支援対象校の保健室へ備品供与と技術指導を実施（～2016年6月）
	11月	レイテ島学校再建・修復：修復した学校の引き渡し式 セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡にて育成されたボランティアに対し、コミュニティ防災研修を実施 セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡にて青少年赤十字（RCY）メンバーに対し、日赤、フランス赤十字社、ドイツ赤十字社が合同でリーダーシップおよびユース・インストラクター研修を実施
	12月	レイテ島学校再建・修復：第2期工事開始（～2016年7月）
	12月14日	**台風27号メーローがフィリピン上陸。**日赤は、1,000万円の資金援助を決定

2016

	1月	セブ北部総合復興支援：ダンバンタヤン郡の支援対象校にて給水施設の補修工事実施（～8月）
	1月18日	フィリピン赤医療救援機能強化研修をミンダナオ島ダバオ市で実施（日赤より職員3人派遣、～1月28日）

衛生用品キットを受け取る児童 © 日本赤十字社

被災した学校の再建作業 © 日本赤十字社

復興支援

2月20日	● フィリピン赤医療救援機能強化研修の振り返りをミンダナオ島ダバオ市で実施 （日赤より職員1人派遣、～2月24日）
3月29日	● フィリピン赤医療救援機能強化研修をセブ島コルドバ市にて実施 （日赤より職員1人派遣、～4月4日）
4月	● 災害看護教育プログラム支援事業（以下、災害看護教育プログラム）開始
8月	● レイテ島学校再建・修復終了
9月	● フィリピン赤セブ支部事務所・血液センターの改築、およびボゴ準支部事務所の建設工事開始 （～2017年12月） ● 災害看護教育プログラム：災害看護教材の改訂に向けた技術委員会の発足および計画立案
10月19日	● **台風22号ハイマーがフィリピン上陸。**日赤は、1,000万円の資金援助を決定
12月19日	● 日赤とフィリピン赤が台風ハイエン復興支援に関する包括協定書改訂に合意
12月25日	● **台風26号ノック・テンがフィリピン上陸。**日赤は、約590万円の資金援助を決定

2017

1月	● セブ北部における地域保健衛生事業開始
5月9日	● フィリピン赤救援用船舶の進水式
5月	● 災害看護教育プログラム：フィリピン大学マニラ校看護学部教授とフィリピン赤がコンサルタント契約を締結
12月22日	● **台風27号テンビンがフィリピン上陸。**日赤は、3,000万円の資金援助を決定
12月	● セブ北部総合復興支援終了

2018

4月	● セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業（以下、セブ北部防災・減災）開始
5月	● 災害看護教育プログラム：改訂した教材に基づくパイロット研修実施
9月15日	● **台風22号マンクットがフィリピン上陸。**日赤は、2,000万円の資金援助を決定

生活再建を目指し、商品を製作する被災者 © 日本赤十字社

医療機関へのアクセスが困難な地域での救急法研修 © 日本赤十字社

2019

復興支援

2月6日	● **フィリピン保健省がはしか流行宣言を発出。**フィリピン国内でのはしかの蔓延に対し、日赤は、フィリピン赤の実施する予防接種活動等への支援として1,000万円の資金援助を決定
3月	● セブ北部における地域保健衛生事業終了
7月	● セブ北部防災・減災：対象地域において、ベースライン調査を実施 （～8月）
8月	● セブ北部防災・減災：地域ボランティアに対し、救急法研修を実施 ● セブ北部防災・減災：対象地域の災害リスクと災害対応能力に関する調査を実施（～12月）
9月17日	● 日赤台風ハイエン復興支援事業の外部評価開始 （～2020年2月29日、現地調査：2019年11月26日～12月9日）
10月16日～31日	● **ミンダナオ島で地震（マグニチュード6.3～6.6）が連続して発生。** 日赤は、約680万円の資金援助を決定
10月	● セブ北部防災・減災：事業中間レビューの実施
12月24日	● **台風29号ウルスラがフィリピン上陸。** 日赤は、約740万円の資金援助を決定（台風ハイエン救援金以外の財源より）

2020

1月30日	● フィリピン国内で初めて新型コロナウイルス感染者を確認
3月8日	● フィリピン政府は、国内での新型コロナウイルス感染拡大を受け、緊急事態宣言を発出
11月1日	● **台風18号コーニーがフィリピン上陸。**日赤は、1,400万円の資金援助を決定
12月	● セブ北部防災・減災：対象地域において、地方自治体と協働した災害時対応計画の策定

2021

3月	● 災害看護教育プログラム終了
8月	● セブ北部防災・減災終了（予定）

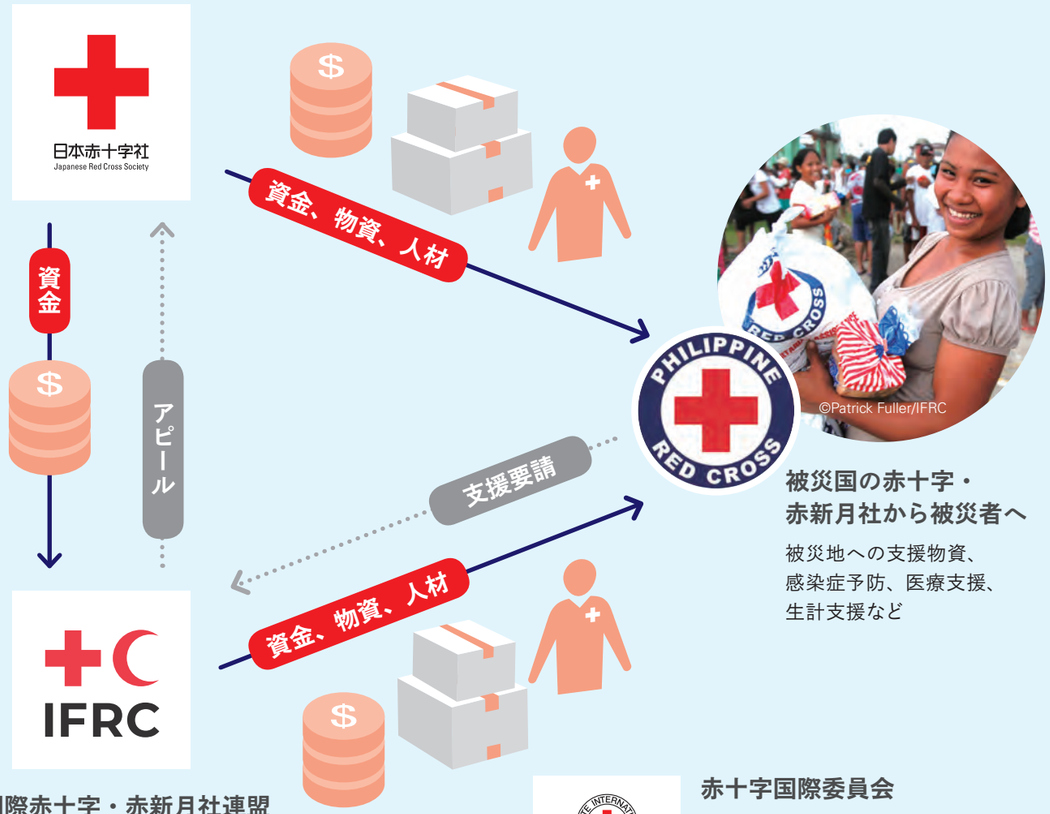
「世界手洗いの日」に正しい手洗いの方法を学んだセブ島北部の人々 © 日本赤十字社

再建される自宅の前で安堵の笑顔を見せる被災者 ©Niki Clark/American Red Cross

赤十字の支援の特徴

国際的なネットワークで連携

大規模な自然災害等が発生した場合、被災国の赤十字社（イスラム圏内の国では赤新月社）と国際赤十字・赤新月社連盟は、被災状況や支援ニーズについて情報の分析を重ね、国際的な支援が必要かを判断します。



被災国の赤十字・赤新月社から被災者へ

被災地への支援物資、感染症予防、医療支援、生計支援など

国際赤十字・赤新月社連盟

世界 192 の国と地域に広がるネットワークを活用して、活動の調整と支援を行います。

赤十字国際委員会

このほか、支援対象地が紛争地域に含まれる場合は、現地の赤十字社と調整のうえ、赤十字国際委員会（ICRC）が救援・復興を行います。

被災地には世界中から赤十字メンバーが支援に駆けつけます
©Stephen Ryan/Irish Red Cross

被災直後には、生活に必要不可欠な支援物資が配付されます
© 日本赤十字社

Chapter 1

2013 年 11 月 8 日 》

被害状況

©Patrick Fuller/IFRC

行方不明だった家族の一人と再会した女性
©Alanah Torraldo/IFRC

©IFRC

史上最強のスーパー台風ハイエン

2013年11月4日に太平洋で発生した台風30号「ハイエン」（フィリピン名：ヨランダ）は、その後、進路を西にフィリピンに向かって成長を続け、11月8日早朝、観測史上稀にみる猛烈な勢力を持つ台風となってフィリピン中部を直撃しました。台風はサマール島東部のギアン市に最初に上陸し、その後レイテ島、セブ島、パナイ島とフィリピン中部のビサヤ諸島を横断して、各地に甚大な被害をもたらしました。最大瞬間風速は時速275km、中心気圧は895ヘクトパスカルに達しました[1]。

この台風は従来の台風と異なり、上陸後も強い勢力を保ったままビサヤ諸島を襲いました。そのため島々は平均秒速60m以上という竜巻に匹敵する強風に長時間さらされ、被害が拡大しました。桁違いの暴風雨による建物の損壊に加え、さらに被害に追い討ちをかけたのが高潮の発生でした。台風は中心気圧が低いほど海面が持ち上げられ（吸い上げ効果）、強風に引っ張られた海水が陸地で行き止まり（吹き寄せ効果）、高潮が発生します[2,3,4]。湾の最奥部に向かって吹き寄せる強風によって、サマール島やレイテ島タクロバン市など広い範囲で津波のような2～6mの高潮が海岸から最大500m以上内陸にまで押し寄せ、甚大な被害を引き起こしました[5]。強風、豪雨、高潮に加えて、地滑りや鉄砲水などが発生し、多くの人的被害と家屋損壊、農作物の損害、インフラの崩壊、広範囲にわたる停電や空路・陸路の遮断などが引き起こされました。

フィリピン政府の発表によると、台風ハイエンの影響により約1,068万人（約342万世帯）が被災し、約6,300人が死亡、約2.8万人が負傷し、1,000人以上が行方不明となりました。また、約114万戸の家屋が損壊（うち約55万戸が全壊、約59万戸が半壊）し、約513万人（約109万世帯）が避難生活を余儀なくされました[6]。

台風ハイエン上陸直後の避難所の様子
© 日本赤十字社

情報の混乱と被災の全体像把握の遅れ

台風ハイエンの通過後、現地では被害状況の把握に困難を極めました。その主な理由として、①フィリピンでこれまで経験したことのない規模の台風により被害が極めて広域にわたったこと、②巨大な高潮が発生した一方で、タガログ語、ビサヤ語、ワライ語などの現地語には「高潮」を意味する言葉がなく、高潮の危険性を理解していないことから逃げ遅れた住民が多かったこと、③メディア報道は高潮被害に関する局地的なものに集中し、フィリピン全土の被災状況が正しく伝わらなかったこと、の3点が挙げられます。

台風ハイエンによる甚大な被害の光景
©Alanah Torraldo/IFRC

被害が大きくインフラが崩壊したレイテ島タクロバン市。 食料、 シェルター、医療など、 すべての支援が必要とされた ©Alanah Torraldo/IFRC

＜Chapter 1　参考文献＞

1　国土交通省気象庁 「台風位置表 2013 年台風第 30 号」
https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouiinkai/r-jigyouhyouka/dai04kai/siryou6.pdf

2　インターリスク・アジア 「ASIAN RISK INFORMATION JOURNAL」 ＜号外＞ （2013 年 11 月）http://msadglobal.jp/asia/asia_bosai/201311typhoon.pdf

3　東北大学災害科学国際研究所 呉修一、 地引泰人、 サッパシー・アナワット、 有働恵子、 真野明 「2013 年台風 30 号ハイエン被害に関するフィリピン現地調査」
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jshwr/27/0/27_100059/_pdf

4　地域安全学会論文集 No.24 「フィリピン・台風ハイエンによる住宅および人的被害の特性ー災害被害と脆弱性の関連性ー」（2014 年 11 月）

5　防災システム研究所 「2013 年フィリピン台風 30 号災害　現地調査写真レポート／山村武彦」 https://www.bo-sai.co.jp/tyhoon30.html

6　フィリピン国家災害リスク軽減・管理評議会 （NDRRMC：National Disaster Risk Reduction and Management Council）
https://ndrrmc.gov.ph/attachments/article/1329/FINAL_REPORT_re_Effects_of_Typhoon_YOLANDA_HAIYAN_06-09NOV2013.pdf

赤十字の緊急対応ユニット ERU とは

写真上：給水・衛生 ERU © 日本赤十字社
下：IT 通信 ERU © 日本赤十字社

赤十字の緊急対応ユニット（ERU: Emergency Response Unit）は、大規模な災害等が発生した際に、赤十字の迅速な災害救援活動を可能にするための国際赤十字のツールのひとつです。そのコンセプトは、緊急事態や大規模災害の発生に備え、緊急出動が可能な事前に訓練された専門家チームと標準化された資機材をユニットとしてあらかじめ整備しておくもので、下表のとおり、７種類のユニットがあります。

ERU の種類と機能

病院 ERU	大規模手術、入院を含む総合医療の提供
基礎保健 ERU（現：診療所 ERU）	仮設診療所等を設置しての基礎的な医療、母子保健、予防接種等のサービスの提供
給水・衛生 ERU	生活用水、下水処理、トイレ等の設置
IT 通信 ERU	現地での通信環境の整備
ロジスティクス ERU	救援物資調達、輸送、航空貨物等の取り扱い
救援 ERU	受益者登録、救援物資配付等
ベースキャンプ ERU	各国赤十字社の ERU 要員向けの宿泊施設、事務所、キッチン、トイレ等の設置・管理

大規模災害の救援現場では、国際赤十字・赤新月社連盟の調整のもと、各国から多様な ERU が集まり、総合的な救援活動が行われます。

写真左：ロジスティクス ERU © 日本赤十字社
右：救援 ERU © 日本赤十字社

日本赤十字社（以下、日赤）は、2001 年から基礎保健 ERU（現：診療所 ERU）を整備・保有し、2020 年までに計 14 回、海外で発生した大地震などに対して出動しました（人員のみの派遣を除く）。2019 年、日赤はアジア地域の赤十字社で初めて、被災地で野外病院を展開する「病院 ERU」の導入・整備を決定しました。病院 ERU は、これまで高次の病院に送らざるを得なかったような、生命にかかわる重篤な患者にも対応できる手術・入院機能を備え、二次医療の提供を可能にします。2021年の整備完了を目指しており、今後、大規模災害時の出動が可能となります。

Chapter 2

2013 年 11 月 ≫ 2014 年 2 月

救援の現場

© 日本赤十字社

国際社会の動き

フィリピン政府は11月11日、国家非常事態宣言を発し、国際社会に支援を要請しました[1]。それに応じ、各国政府は支援を表明。日本政府は、11日の国際緊急援助・医療チーム（1～3次隊）の派遣に続き、緊急援助物資の供与、緊急無償資金協力の実施[2]と、次々に支援を打ち出し、12日には医療チームを主体とした陸海空自衛隊員約50人からなる国際緊急援助隊を現地に派遣[3]して、被害の大きかったレイテ島タクロバン市とセブ島にて医療支援を提供しました。また、西ビサヤ地方のパナイ島で、台風の影響で座礁した船舶からの油流出に対し、国際協力機構（JICA）と海上保安庁の職員からなる専門家チームを派遣し、被害調査と油防除についてフィリピン政府に助言や指導を行いました。自衛隊部隊は、国際緊急援助活動では初となる統合任務部隊が組織され、過去最大規模となる約1,100人態勢で12月13日まで活動し、医療活動の他にも、マニラと被災地間等において輸送機による救援物資や燃料、被災者、医療チーム人員等の輸送活動を、タクロバン市において防疫活動を展開しました[4]。

台風で亡くなった方々の遺体を回収する
マニラ首都圏開発庁（MMDA）のチーム ©IFRC

国連はフィリピン政府の要請に応じ、国連人道問題調整事務所（OCHA）が11日に中央緊急対応基金から2,500万ドルの資金援助を行うことを発表。各国連機関と国際移住機関（IOM）がその資金を使用して、緊急食糧援助、緊急避難所の資材と家庭用品の配付、保健医療、水・衛生支援を実施しました[5]。

この災害の国際社会による支援の特徴のひとつは、フィリピン政府の了承のもと、各国政府が人道支援のため自国の軍隊を迅速に投入したことでした。少なくとも21の国の軍隊が主に航空輸送部隊を投入し、島嶼が多いフィリピンでの支援物資の広域輸送に大きく貢献しました。人道支援においては、外国軍隊の受け入れ・投入は長らく「他に打つ手がないときの最終手段」として扱われてきましたが、圧倒的な輸送力を無償で迅速に提供できた事実により、その後の緊急人道支援において、「軍隊による機動性のある輸送手段の提供」が、各国政府が申し出る支援の柱のひとつとなっていきました。

台風ハイエン通過直後に
食料支援を行うフィリピン赤
©Patrick Fuller/IFRC

国際赤十字の対応

国際赤十字の支援の調整は、被災地域のうち、赤十字の分類で「紛争地域」とされているサマール島は赤十字国際委員会（以下、ICRC）が、また、最も被害の大きかったレイテ島タクロバン市を含むその他の地域は国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）が行いました。

台風が上陸した直後、連盟はフィリピン赤十字社（以下、フィリピン赤）の救援活動を支援するために発災当日の11月8日、災害救援基金（DREF）から47.5万スイスフラン（約5,100万円）の資金援助を実施し、被災状況・ニーズの調査および救援の調整のためフィールド調査・調整チーム（FACT）が動員されました。日本赤十字社(以下、日赤)は、過去にフィリピン台風の緊急救援・復興支援に従事した経験のある要員1人を同FACTチームのメンバーとして派遣しました。さらに連盟は、フィリピン赤の要請に応じ、保健医療、給水・衛生、ロジスティクス、IT通信、救援などの緊急対応ユニット（ERU）を計13基出動させ、12日に約7,232万スイスフラン（約77.8億円）の緊急アピールを発表。各国赤十字社から合計約3億4,560万スイスフランの支援が集まり、救援活動を開

写真上：セブ市に到着した連盟の救援物資 ©Jarkko Mikkonen/Finnish Red Cross
中：給水・衛生ERUを展開したスペイン赤十字社 ©IFRC
下：台風上陸から10日後、食料支援のための被災者登録の様子 ©Patrick Fuller/IFRC

始しました。急性期には、約44万人に食料を、16万世帯以上に食料以外の救援物資を配付し、約12万世帯に対してビニールシートや家屋修繕のための工具・材料キット、テントを配付しました。また、9万世帯以上に生活再建のための現金2,000～5,000フィリピンペソ（約4,600～1万1,500円）を給付し、約630万リットルの飲料水を提供しました。感染症予防のため、被災者6万3,000人以上に対して衛生教育を実施し、約1万4,000人がこころのケア（心理社会的支援）を受けました[6]。

ICRCは、サマール島の被災者を支援するため、各国赤十字社の協力のもと野外病院（病院ERU）の設置や、安全な水の供給、物資の支援などを行いました。

フィリピン赤は政府の災害対応当局との調整のもと、台風上陸前からボランティアを待機させ、8,235人の赤十字ボランティアを動員して、住民の避難誘導、捜索救助、安否調査、食料・救援物資の配付、避難所における応急手当、食事の提供等の救援活動を実施しました。また、4,600人が地域ボランティアとして防災研修を受けました。

写真上：救援活動のため配備されたスペイン赤十字社の給水・衛生ERU資機材 ©IFRC
下：フィリピン赤医療チームのメンバー ©Jarkko Mikkonen/Finnish Red Cross

かつて自宅のあった場所を訪れたロナ・メイさん（14歳）。祖母と叔母が行方不明に
©Olav A. Saltbones/Røde Kors/IFRC

ERUテントで治療をする日赤医療スタッフ © 日本赤十字社

日本赤十字社の救援活動

日赤は、台風上陸前から状況を注視し、11月8日の発災直後の11日に海外救援金の受付を開始しました。また、連盟の要請に直ちに応じるため、基礎保健ERU派遣の準備を進め、13日にERU第1班の先遣隊として6人をまずフィリピンに派遣しました。

台風ハイエンは、非常に強い勢力を保ったまま国土を横断したため、極めて広範囲で家屋や公共施設が損壊し、各地で医療の提供も停止しました。しかしながら、高潮により多数の死者が出たレイテ島タクロバン市が繰り返し報道されたこともあり、外国からの医療班がそこに集中、一時は200団体以上が一つの街で医療を提供する状況となりました。そこで、日赤をはじめ各国赤十字社の医療班は、タクロバン市以外の場所で、地域の中核となる医療施設が損壊して医療保健サービスが提供できず、かつ国際支援が届きづらい地域を支援することとしました。

セブ島北部は被害が甚大であったにもかかわらず、国際的な医療支援が入っていなかったため、日赤はダンバンタヤン郡を活動拠点として基礎保健ERUを展開することを決定。12月17日にはERU第2班を、2014年1月8日には第3班を派遣し、2月11日までの約3カ月間、同郡の人口約8万6,000人を対象に、医療活動と地域診療所の支援、保健衛生に関する予防啓発活動、現地の保健医療機関に対する物資支援を実施しました。さらに、日赤の支援が終了した後もERU資機材を地元で活用してもらうため、フィリピン赤に対する研修も行いました。日赤のERU活動には日赤連絡調整員を含め合計35人が派遣され、うち6人はオーストラリア赤十字社、フランス赤十字社、中国紅十字会香港支部（香港赤十字）から派遣された要員でした。

また、日赤は、連盟やICRCが発表した緊急アピールに対して総額2,000万円の資金援助を行うとともに、約7,950万円相当の物資援助（テント、蚊帳、衛生用品キット、家屋修繕用キット）を実施しました。

医療活動

写真上：巡回診療を行う日赤医師 © 日本赤十字社
下：地元の村長や地域住民と、被災状況や救援活動について日々協議を重ねる © 日本赤十字社

2013年11月20日からは、ダンバンタヤン郡マヤ村の市民センター敷地内にERUの仮設診療所を展開。月曜日から土曜日の9～16時に診療活動を実施しました。総患者数はのべ1,542人、1日平均26人が受診。患者の主な症状は風邪（発熱・咳）、けが、皮膚炎、高血圧でした。

また、毎日午前1村、午後2村のペースで郡内16村に巡回診療を行いました。各村の助産師が巡回チームの受け入れを調整し、のべ2,561人を診察しました。医療活動と並行して、のべ1,301人の現地の助産師や地域保健スタッフに対して、災害後に拡大しやすい感染症や地域特有の疾病についての知識や予防対策に関する研修も実施しました。

2013年12月、被災地を訪問し救援活動中の赤十字ボランティアを激励する近衛連盟会長・日赤社長（当時）©IFRC

こころのケア（心理社会的支援）

台風ハイエンのERUでは、日赤から初めて臨床心理の専門家を派遣しました。災害後の早期に3,297人に対して心理的ストレスを緩和する「こころのケア」を提供し、精神的不安を訴える患者には個別対応も行いました。

村では学校の遊び場が倒壊していたため、近くにテントを設置し、子どもたちが安心して遊びやゲームを楽しめるチャイルド・フレンドリー・スペースを提供。多くの子どもたちの心理的ストレスを緩和することができました。村の教職員に対しては、子どもたちに適切な関わり方ができるよう「こころのケア研修」を実施しました。

写真上：子どもたちにこころのケアを行う日赤要員 © 日本赤十字社
下：こころのケアで子どもたちに笑顔が戻る © 日本赤十字社

マヤ村診療所修復

マヤ村の診療所の修復工事初日 © 日本赤十字社

マヤ村にもともとあった診療所は、暴風で天井が飛ばされたり内部が破損するなど、使用できない状況になっていました。そこで、村にERUの仮設診療所を設置し、診療活動を行う一方、診療所の修復工事と医療機器の供与を実施しました。また、現地医療スタッフに対して、熱傷処置等の看護技術の指導、供与した医療機器の使い方の指導、保健教育用の教材の提供を行いました。2014年2月6日、マヤ村の診療所の修復工事が完了し、建物を引き渡す際には、仮設診療所での患者カルテも引き継ぎました。

写真上：マヤ村の診療所の引き渡し式 © 日本赤十字社
下左：「ありがとう、また来てね、忘れないでね」と書かれた手紙 © 日本赤十字社
下右：マヤ村の診療所の修復が完了し、村人たちから受け取ったお礼の手紙の数々 © 日本赤十字社

＜Chapter 2 参考文献＞

1 フィリピン政府国家非常事態宣言 https://www.officialgazette.gov.ph/2013/11/11/proclamation-no-682-s-2013/
2 独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局「フィリピン共和国における台風被害に対する国際緊急援助隊医療チーム活動報告書」（2017年4月）
https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12290599.pdf
3 笹川平和財団海洋政策研究所 Ocean Newsletter「フィリピン国際緊急援助活動における自衛隊の活動について」第329号（2014年4月）
https://www.spf.org/opri/newsletter/329_1.html
4 「平成26年度外務省ODA評価　緊急事態における人道支援の評価（第三者評価）報告書」（2015年2月）
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000076534.pdf
5 UN News "Philippines: UN humanitarian wing announces $25 million for typhoon relief efforts"（2013年11月）
https://news.un.org/en/story/2013/11/455112-philippines-un-humanitarian-wing-announces-25-million-typhoon-relief-efforts
6 IFRC "IFRC 1 year progress report"（2014年）
https://www.ifrc.org/Global/Documents/Asia-pacific/1284800-Typhoon%20Haiyan-one-year%20report-EN-LR.pdf

フィリピン台風ハイエン支援で展開した

日赤の 基礎保健 ERU（現：診療所 ERU）

日赤の保有する基礎保健 ERU（現在の診療所 ERU）は、外来患者に対する小手術を含む基礎的な治療、母子保健、地域保健、予防接種、栄養状況観察等のサービスを提供することができます。現地のニーズに柔軟に適応できるよう、機能ごとに17のモジュールに区分された117箱、約18トンの資機材を備えており、ERU 出動時には、これらに加えて世界保健機関（WHO）が標準化した緊急時の基本的な医薬品（Interagency Emergency Health Kit: IEHK）および車両を調達し、合計約25トンの資機材を展開します。

ERU 構成メンバーの基本形は、チームリーダー１人、シニアメディカルオフィサー１人、医師２人、看護師・助産師３人、管理要員（技術要員を含む）４人、必要に応じて薬剤師１人、こころのケア要員１人を含む計13人です。メンバーは、あらかじめ研修を修了した登録者の中から選出されます。

基礎保健 ERU 17 のモジュール

- 1 事務 Administration
- 2 通信 IT&Telecom
- 3 電力供給 Power Supply
- 4 工具 Toolbox
- 5 テント Tents
- 6 給水 Water Supply
- 7 衛生 Sanitation
- 8 住居 Accommodation
- 9 寒冷地住居 Accommodation－Winter Option
- 10 キッチン Kitchen
- 11 食料 Food
- 12 医療事務 Med-Admin
- 13 診療所 Clinic
- 14 薬局 Pharmacy
- 15 母子保健 MCH
- 16 小外科 Surgery
- 17 予防接種 Vaccination

各モジュールは**橙・青・紫・白・茶・水色**の６種類のカラーコードに配色されています。 カラーコードの使用により、 活動地で ERU 資機材を展開する際に、 資機材の仕分け・分配作業の効率化が促進され、 より円滑な活動開始を図ることができます。 カラーコードは、 国際救援における赤十字間の標準の仕組みです。

資機材構成

資機材　約 182㎥　24,747kg			初動キット
ERU 資機材 48ケージ、 117箱、 139㎥、 18,747kg 	IEHK 5㎥、 1,000kg ©IFRC	救援活動用の車両 2台38㎥、5,000kg 	
熊本とシンガポールに備蓄	ERU 発動後に調達		メンバーが携行する手荷物

p.26 写真 © 日本赤十字社

ERU 評価

日赤の ERU 出動として12回目となったフィリピン台風ハイエン被災者救援のための基礎保健 ERU 活動について、活動終了後、日赤では経済協力開発機構／開発援助委員会の評価４項目＊「妥当性」「有効性」「効率性」「持続性」について内部評価を行い、その後の ERU 活動の改善に取り組みました。

妥当性

甚大な災害に応じた連盟の要請に基づく ERU 派遣は妥当であった。島嶼国という物理的制約のある中、アクセスできる場所で活動したことは妥当性が高いが、台風の場合、発災前に人を派遣しておくことを検討したい。活動地選定は複数箇所を比較すると、より戦略的になる。チームに海外赤十字社要員を含むことは、国際赤十字の方針にかなっていた。外部組織との情報共有は強化が必要であるが、被災者（住民、現地行政、学校、診療所）とは良好な関係が構築された。

効率性

初動時に ERU の全資機材をセブ島に一括輸送したことや現地での輸送手配は、適切で効率的であった。しかし、すべての資機材を一度に展開してしまうとその後の移動がより困難となることから、全展開のタイミングは、ニーズ調査に基づく活動拠点の選定に合わせることがより適切である。

有効性

各活動の開始時点で目標設定・指標をより明確にすべきである。地域保健とこころのケアは短期的な関与が難しいため、出口戦略の明確化がより有効である。広報要員の ERU 帯同については、急性期の適切な広報活動やメディアとの連絡調整が円滑になり非常に有効であった。

持続性

活動終了後、ERU 資機材はフィリピン赤に譲渡されるとともに使用方法の研修も実施され、持続性は担保された。その後、他の災害対応でもフィリピン赤が積極的に ERU 資機材を展開していることが確認されている。

＊経済協力開発機構／開発援助委員会（OECD/DAC）の評価項目は５項目「妥当性」「有効性」「効率性」「持続性」「インパクト」であるが、急性期の救援活動は短期間であり「インパクト」が評価できないため、それを除いた４項目における評価を実施した。

セブ島北部で被災状況を調査する ERU 第１班 © 日本赤十字社

ERU の医薬品を確認する日赤看護師とフィリピン赤ボランティア © 日本赤十字社

大津医師（左）© 日本赤十字社

VOICE

「忘れられた被災地」で被災者たちの優しさの中、決意したこと

現在　日本赤十字社和歌山医療センター　国際感染症事業部長
当時　日本赤十字社基礎保健 ERU 第 1 班チームリーダー／医師

大津 聡子

台風上陸から5日後の11月13日夜、日赤 ERU 第1班先遣隊は常夏の風が吹くマニラに到着しました。すぐに情報収集を開始したものの多くの情報が錯綜しており、被災地全体の状況を把握することは困難を極めました。とにかく被災地に入って状況を確認することが必要と考え、17日に大きな被害を受けたセブ島北部のダンバンタヤン郡に入りました。現地では、広い青い空の下、連なる電柱のほとんどがなぎ倒され、家々の屋根がことごとく吹き飛ばされた衝撃的な光景が広がっていました。

同郡は人的被害は少ないものの、約90%の家屋が全壊または半壊。村人は雨ざらしの厳しい生活を強いられており、衛生状態の悪化による感染症流行のリスクが高いことが分かりました。さらに、災害の起こりやすい地域であるにもかかわらず、医療インフラが不十分な上、人々には感染症や疾病予防の知識がほとんどないことが判明しました。メディアでセブ島北部は報道されていなかったため、まさに「忘れられた被災地」として取り残されていたのです。チームリーダーであった私はここで人々と一緒に復興を見据えた緊急救援を行う必要性を感じ、ERU 活動の実施を即断。連盟と地元保健省にダンバンタヤン郡でERU展開をすることと医療と予防に重点を置くことを伝え、「忘れられた被災地」での日赤の ERU 活動を開始しました。

強い直射日光やテント内の温度計が44度を超える暑さに加え、ERU 活動を一から立ち上げる第1班特有の時間的、体力的、精神的に大きなストレスがかかる厳しい環境の中、チームが一丸となって活動をやり遂げたこともさることながら、フィリピン赤のスタッフ、ボランティアと被災した地元の人々が私たちを温かく受け入れ、村を挙げて協力してくれたことが大きな励みとなりました。テント設営時に村の青年たちが重い資機材を笑顔で運んでくれた姿を思い出すと、今でも胸が熱くなります。被災者たちの優しさに救われながら救援活動に取り組んだことは忘れがたい思い出です。

マヤ村の仮設診療所テントにて診察する大津医師
© 日本赤十字社

被災地を調査する大津医師と看護師 © 日本赤十字社

ERU 第 1 班 © 日本赤十字社

Chapter 3

2014 年 4 月 》 2021 年 8 月

復興への道のり

© 日本赤十字社

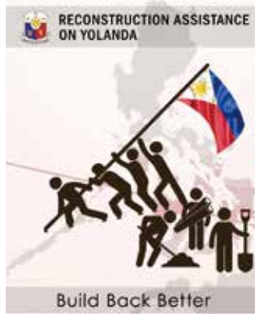
海岸沿いの被災地 ©Mark Munkel/Danish Red Cross

フィリピン政府のハイエン復興計画

フィリピン政府は台風上陸から約1カ月後の2013年12月16日に「ヨランダの復興支援（Reconstruction Assistance on Yolanda: RAY）」と呼ばれる復興計画[1]を発表しました。公共インフラや国、地方自治体のサービス再開と人々の生計手段の再構築を目標とした6カ月の緊急対応計画（短期計画）および災害リスク管理の強化など長年の開発課題の改善も含む4カ年の中期的な復興計画が掲げられました。

総予算は81.7億米ドル（3,609億フィリピンペソ、約8,397億円）とされ、その51%がシェルター・再定住、8%が公共インフラ、10%が教育と保健医療、5%が農業、20%が産業等となっており、特に最初の6カ月は住宅の修理と避難所・仮設住宅の提供に重点が置かれました。フィリピン政府はそのうち約28.3億米ドルが急性期に、約53.4億米ドルが中長期に必要だとして、国際社会に対して支援を要請しました。

本復興計画の基本方針は、フィリピンやその他の国で起こった過去の災害の教訓を活かし、復旧・復興を通じて生計支援を実施することで台風以前から長年問題となっていた貧困の解決に積極的に取り組むことや、復興を女性のエンパワーメントを促進する機会とするなど、「よりよい復興（Build Back Better）」がテーマとされました。



フィリピン政府復興計画書の表紙
©フィリピン国家経済開発庁

高潮の被害が大きかった地域で、仮設テントで雨風をしのぐ被災した家族（レイテ島タクロバン空港近くにて）© 日本赤十字社

仮設テントで笑顔を見せる子どもたち © 日本赤十字社

被災者から話を聞くアメリカ赤十字社スタッフとフィリピン赤ボランティア ©Jenelle Eli/American Red Cross

赤十字の復興支援

フィリピン赤十字社（以下、フィリピン赤）はフィリピン国内に102の支部を持ち、1,000人以上のスタッフと、約50万人のボランティアを抱えるフィリピン最大の人道支援組織です。台風上陸前から現場で住民の避難誘導を行うなど救援活動を続けてきたフィリピン赤は、復興支援のための現地調査や計画策定、実施においても国際赤十字による支援の中心となりました。

2014年1月、国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）、フィリピン赤、各国赤十字社により、復興支援のための合同現地調査が行われ、翌2月にフィリピンで開催された台風ハイエンに関する国際赤十字・赤新月社運動会議を経て、被災地域のレジリエンス（災害から立ち直る力・回復力）を高めることを目的として、シェルター、生計手段の再構築、教育、保健、給水・衛生、防災・減災およびフィリピン赤の組織強化を包括的に目指す赤十字全体としての総合的な復興支援計画が作られました。

被災地における復興支援は、フィリピン赤の主導のもと、連盟、赤十字国際委員会（以下、ICRC）、そして日本赤十字社（以下、日赤）を含む13の海外赤十字社が連携・協働して取り組みました。連盟の緊急アピールに資金協力を行った海外赤十字社は123社に上りました。台風ハイエンの復興支援は、フィリピン赤の方針を尊重しながら、赤十字として共通の事業目的と優先事項を掲げ、統合されたアプローチ、支援の質と説明責任の確保を赤十字全体で目指し、フィリピンにおける将来の大規模災害への対応のモデルとなりました。

写真上：仮設住宅用の資材の配付準備 © 日本赤十字社
下：仮設住宅建設地域を巡回し、聞き取りを行う赤十字ボランティア
©Juan Carlo/ 日本赤十字社 / フィリピン赤十字社

被災者とともに仮設住宅を建設する様子
© 日本赤十字社

日本赤十字社の復興支援

全体計画

日赤は、救援活動と並行して、フィリピン赤、連盟、ICRC、各国赤十字社と復興にかかる支援ニーズの調査および支援にかかる協議・調整を行いました。その結果、赤十字全体としての復興計画および日赤の復興支援事業実施指針に則り、①被災した住居および公共施設の再建、②被災地域におけるレジリエンス（回復力）の向上、③将来の災害への備えとしてのフィリピン赤の災害対応能力の強化、を重点分野として復興支援に取り組むことを決定しました。

被災地域が広範囲にわたったことから、セブ島北部を中心としたフィリピン赤との二国間支援事業に加えて、各被災地で復興支援を展開している連盟およびICRCを通じた支援も行いました。

写真上：被災したタナウアン第二中央小学校（レイテ島）© 日本赤十字社
下：生計支援を受けて仕事を再開した被災者 © 日本赤十字社

2014年4月～2017年12月

セブ北部総合復興支援事業

日赤は、フィリピン赤とともに、ERUを展開したセブ島北部のダンバンタヤン郡5村の被災者を対象に、地域のレジリエンスを向上させることを目的として、住宅、生計、保健・衛生、防災の4分野からなる総合的な復興支援を行いました。緊急救援から復興支援まで切れ目なく支援を行うとともに、地域社会の長期的な発展にもつながるよう、地元行政の最小単位である「バランガイ（村）」を対象とし、併せて学校や地域診療所との連携も組み入れました。

住宅を基礎から再建する様子 © 日本赤十字社

小学校で衛生教育を行うフィリピン赤スタッフと日赤保健要員 © 日本赤十字社

セブ北部総合復興支援事業の活動内容

住宅支援
- 仮設住宅（シェルター）建設
- 家屋修復
- 安全な家づくりの知識普及

生計支援
- 職業訓練（溶接・ハウスキーピング・服飾など）
- 小規模ビジネスへの資金支援

保健衛生
- 地域保健施設や公立学校の保健室への資機材供与
- 地域保健ボランティアの育成
- 公立学校のトイレと手洗い場の改修
- 公立学校での衛生用品の配付・使い方教育

防災
- 赤十字ボランティアの育成・参加促進
- コミュニティで常備する防災機材の調達
- 学校防災の促進

住宅支援（再建・修復）

自らの手で住宅を再建する被災地の住民 © 日本赤十字社

一度の台風で約114万戸の家屋が破壊されるというかつてない甚大な被害に加え、木材の産地であるレイテ島が大きな被害を受けたことも重なり、被災地では建設資材が不足し、建設技術を持った人材の確保も困難となりました。日赤の復興支援においても、資材調達や搬入は困難に直面しました。そのため赤十字では、工期を遅らせないため、比較的入手しやすいココナッツの木を仮設住宅の建設に用いることにしました。ココナッツの木材は周りをコンクリートで固めると建材として問題はありませんが、野ざらしで置いておくと劣化が早いため、一度に大量に現場に持ち込むことができず、搬入と使用のタイミングの管理に高い調整能力が求められました。また、アクセスの難しい僻地を支援対象地域としたため、仮設住宅を建設する土地の所有者が離れた場所に住んでいることが多く、土地の使用に関する所有者との交渉にも時間を要しました。

再建された住宅 © 日本赤十字社

被災者用の仮設住宅の建設においてフィリピン赤十字と日赤が大事にしたのは、「赤十字が被災者に提供する」のではなく、「入居する世帯とその近隣住民が作り上げる」ことでした。入居世帯の選定にあたっては、幼い子を一人で育てているシングル・マザーや、交通が不便な山の中に住まざるを得ない高齢者などを優先しました。こうした人々が地域で暮らすためには、住む家だけではなく、地域の人々との助け合いが重要になります。そのため、住宅建設の際には、近隣の人々も一緒に、建設資材を用地まで運び、家を建てる工程に参加してもらうことを心がけました。

この支援では、仮設住宅135戸が建設され、778戸の住居が修復されました。仮設住宅には浄化槽付トイレも付設され、衛生状態が改善されました。また、「安全な家屋の啓発のための参加型アプローチ（Participatory Approach for Safe Shelter Awareness: PASSA）」に基づいた研修を入居世帯に実施し、住民自らが安全な家の修復技術を学びました。さらに、現地のビサヤ語で書かれた安全な家屋づくりに関するチラシ1,000枚とフリップチャート20枚を作成して村々に配布しました。

保健・衛生

セブ島マリンギン小学校での手洗い指導 © 日本赤十字社

地域の人々が自分たちで健康を守れるよう、赤十字が開発した地域住民参加型保健活動（Community-Based Health and First Aid: CBHFA）のモジュールを5村に導入し、地域保健ボランティア70人を育成。家庭訪問などを通じて、対象地域の住民に健康や正しい衛生行動の普及を行いました。また、医療施設のインフラが脆弱な地域であったため、村々の公立の簡易診療所など6カ所の保健施設に医療資機材等を整備しました。

さらに、公立学校9校（小学校6校、高等学校3校）の保健室の整備とトイレや手洗い場の補修を行いました。学校は、災害時の避難所として保健室で応急手当ができるように整備し、トイレや手洗い場の設置後には子どもたちに正しい手洗いの方法などを伝え、彼らが正しい衛生行動を学び、自宅でも家族に伝えられるようにしました。また、学校で衛生委員会を設立し、研修を受けた衛生委員の児童・生徒たちを通じて、4,979人の児童・生徒が保健衛生について学びました。さらに、7校では青少年赤十字（Red Cross Youth: RCY）組織を設立し、子どもたちへのリーダーシップ研修や、簡易版救急法研修、学校防災研修を実施しました。

保健要員として派遣された長野赤十字病院上原さゆり助産師の手記から

手洗い指導をする上原助産師 © 日本赤十字社

事業対象小学校で衛生委員会を設立しました。衛生委員になった児童たちは研修中、分からない言葉もあり、うまく答えられずにいました。

研修の1カ月後、再び小学校を訪ねてみると、委員となった児童たちが生き生きと自分のクラスメートに衛生指導を行っていました。

胸を張って説明していて、クラスメートが真剣に耳を傾けています。委員たちに声をかけると、みんな目を輝かせて喜んでいました。彼らの中に、衛生委員としての誇りが芽生えていることが見て取れ、彼らの成長を目の当たりにすることができ、とても嬉しく感じました。（一部抜粋、編集）

生計支援

コミュニティ・ビジネスとして洗濯用洗剤の製造をするマリンギン女性団体のメンバー © 日本赤十字社

台風の被災により、多くの人々が農業や漁業、その他の仕事を失いました。もともと貧しい地域だったので、貯金はなく、仕事を失うと即座に生活が困難になる世帯が多く見られました。そこで、3段階のフェーズに分けて生計支援を実施しました。

フェーズ1では、742世帯に仕事道具の確保や原材料の仕入れなどビジネス再開のための資金として1万フィリピンペソ（以下、ペソ）（約2万2,000円）を給付しました。その効果もあり、月収4,000ペソ以下の世帯が15%減少、月収8,000ペソ以上の世帯が2倍以上に増加しました。中でも農畜産業物品を扱った世帯の多くが平均以上の収益を上げました。

フェーズ3で支援した団体と事業内容

団体名	実施した事業	期間内に得られた成果・課題等
バテリア農業団体	トウモロコシの効率的栽培	トウモロコシ栽培用の肥料を市場価格より安価で販売することに成功
ビィトーン農業団体	コミュニティセンター建設	2016年10月に工事完了。生計向上研修に4回利用され、その後は外部団体による施設利用や施設での雑貨販売を計画
ビィトーン障がい者団体	会議施設レンタル業	月2、3回レンタル実施。 2017年1～2月には4,600ペソの売り上げ
カラペ漁業者団体	漁網の供与	漁業協会への支払いの割合が上がったため、会員の収入は以前とあまり変わらなかった
マリンギン女性団体	洗濯用洗剤の製造	材料費を30%以上削減することに成功。 2017年1～2月には製造した125.5kgすべてを売り上げたが、回収できた現金は売り上げの10%の1,450ペソであり、多額の売掛金を抱えるという課題が残った

フェーズ2では職業訓練の支援を実施し、本事業の奨学金を受けた被災地域の若者50人が、フィリピン政府認定の職業訓練校[2]で職業訓練を受けました。服飾、IT、ハウスキーピング、溶接の4コースがありましたが、女性のほとんどはハウスキーピングを、男性のほとんどは溶接を選択しました[3]。もともと失業率の高い地域でしたが、職業訓練中に併せて就職支援を行い、訓練終了後6カ月以内に6割以上の若者が就職することができました。

フェーズ3として、4村の5団体に対してコミュニティ・ビジネスの立ち上げを支援しました。コミュニティ団体が上限25万ペソ（約55万円）の資本金を利用して持続的な営利事業を立ち上げ、被災地域の経済の多角化に挑戦しました。

ダンバンタヤン郡で生計支援を受けてろうそく製造を行うスアレスさん（右）© 日本赤十字社

職業訓練の溶接コースでの実践研修 © 日本赤十字社

生計支援を受けてビジネスを成長させた貝細工工房のはなし

バタリア村の海辺に住むジョエルさん（37歳）とマルゲンさん（37歳）夫妻。もともと貝細工で生計を立てていましたが、台風ハイエンで家が倒壊し、それまで作ってきた貝細工の商品はほぼすべて流されてしまいました。幸い重たい研磨機3台は流されず使える状態でした。

赤十字から支援された最初の資金1万ペソ（約2万2,000円）で、接着剤2リットル（1,500ペソ）と中古の研磨機2台（6,000ペソ）を買い足し、2度目の資金4,000ペソは新しい機械を5台買う頭金にしました。新しいスタッフも5人雇い、貝細工の製造販売を再開した二人。製品はセブ市内の業者に卸し、セブ島全域で販売されるようになりました。

以前の売り上げは月におよそ1万5,000ペソ（約3万3,000円）でしたが、支援を受けた半年後には2万8,000ペソ（約6万1,600円）になり、月収も大きく増えました。

1年後、フィリピン全土で展開しているショッピング・モール等に商品を卸している雑貨業者と販売契約を締結。工房を増設して生産力を強化し、さらにビジネスを成長させました。

写真上：生計支援を受けて貝工房を再建したジョエルさん（右上）とマルゲンさん（左上）一家 © 日本赤十字社
下：工房の研磨機を使いこなす © 日本赤十字社

2014年7月～2016年8月
レイテ島における学校施設の再建・修復事業

日赤は、フィリピン赤と協力し、台風ハイエンで壊滅的な被害を受けたレイテ島の州都タクロバン市とその周辺の学校施設の再建・修復工事を実施しました。被害調査と行政との協議を踏まえ、他の援助団体の支援との重複を避けて選定した10校（96教室）を再建・修復。子どもたちが安心して教育を受けられるようになり、被災地の復興に寄与しました。

支援活動では教室の修復に重点が置かれ、その他、衛生的な教育環境確保の観点からトイレの修復工事も実施されました。タクロバン市から離れた地域では上水道の水圧が低く、トイレの排水に必要な給水を得ることができないため、給水設備の改善も併せて行いました。

修復された教室 © 日本赤十字社

修復されたタナウアン第二中央小学校 © 日本赤十字社

	学校名	場所	再建	修復
1	サガハン小学校	タクロバン市	0	13
2	サガハン高等学校	タクロバン市	0	11
3	サン・ホセ高等学校	タクロバン市	0	2
4	タナウアン高等学校	タナウアン市	1	10
5	タナウアン第二中央小学校	タナウアン市	6	0
6	タナウアン職業訓練学校	タナウアン市	0	10
7	フィリピン科学高等学校	パロ市	0	1
8	アランアラン中央小学校	アランアラン市	3	6
9	アランアラン高等学校	アランアラン市	10	0
10	ダニエル Z. ロムアルデス記念小学校	トロサ市	0	23
合計（教室数）			20	76

タナウアン第二中央小学校の児童たち © 日本赤十字社

VOICE

総合復興支援事業は、被災地の回復期リハビリテーション

吉田要員（左）© 日本赤十字社

現在　日本赤十字社ルワンダ代表部首席代表
当時　日本赤十字社セブ北部総合復興支援事業プログラム・コーディネーター

吉田 拓

2015年4月からの2年間は、被災地の人々が自らの力で以前よりも強く立ち上がるため、地域の持っている資源を活用しながらよりよい解決方法を探す工夫の連続でした。赤十字は、政府の人道分野における補助機関であり、行政に代わるべきではない、という原則があります。災害直後で行政が混乱しているときに、行政のキャパシティを無視してプロジェクトを設計した結果、長期的にその地域の住民の健康と安全を守り、経済成長の機会を保障する責任を持つ地元の行政が、赤十字が作った施設や育てた人的資源を維持、発展できないのは、困難を通り越して悲劇ともいえます。日赤の支援終了後にそんな悲劇となることは絶対に避けなければならないと思っていました。

一方、現地のスタッフたちと真の信頼関係を築くまでには苦労しました。台風の被害に遭う前からギリギリの生活をしていた地元出身の彼らは、自尊心を非常に大切にする人たちで、そんな彼らが自尊心を懸けて日本人の私に対して意見してくるときは、カチンときても包み込むことが大事だったんだなあ、と今になって思います。現地の人々からすると、日本からやってきた私は、偉くて何でも知っているはずの存在で、意見することが憚られ、その結果、私が「裸の王様」になり、不正確な判断をしてしまうこともありました。現地スタッフや現地の人々が遠慮なく思ったことを言ってくれることがありがたいことであると気づいてからは、どんな立場の人とも相手への尊敬を忘れず、相手の自尊心を尊重し、お互いに納得のいくまで話し合うことを心掛け、最後には信頼し合って総合復興支援事業を進められたと思います。

事業終了時、公立学校の手洗い場設置と保健啓発を担う青少年赤十字（RCY）ボランティアの創設、診療所への医療機材供与、地元保健師を赤十字ボランティアに参加させたことなどが地元行政に高く評価されました。時にぶつかり合いながらも、長期的には絶対に必要だと譲らなかった行政との協働という難しい提案を辛抱強く聞き入れ、事業を運営してくれた現地スタッフたちには本当に感謝しています。

スタッフたちとの救急法研修の風景 © 日本赤十字社

現地の子どもたちに衛生促進について教える吉田要員 © 日本赤十字社

日々進捗や課題をスタッフと話し合う © 日本赤十字社

2017 年 1 月～ 2019 年 3 月

セブ北部における地域保健衛生事業

2017年より、日赤とフィリピン赤は、セブ本島からバンカー船[4]で3時間かかる離島にある8村を含んだセブ北部15村で、赤十字の地域住民参加型保健活動（CBHFA）の手法を用いて、地域住民がより健康的な生活を送ることを目指した保健衛生事業を実施しました。セブ北部には、電気や水道の通っていない地域や、病院や診療所までのアクセスが困難な地域、飲料水を島外から購入しなければならない島、トイレのない家、集落から外れた場所に立つ家など、脆弱な家庭がたくさんありました。そんな家庭を取り残さないよう、各村に住民ボランティアからなる赤十字ボランティア組織「RC143」（p.43参照）を立ち上げるとともに、住民の中から保健衛生に関する研修を受けたボランティア200人を育成し、彼らが中心となって、家庭訪問や村の集会所で人々の健康状態の聞き取りや正しい手洗い等の啓発を行いました。

小学校での活動では、子どもたちが自ら衛生習慣や環境に問題意識を持てるよう、自分たちの普段の衛生習慣を振り返り、間違った衛生習慣が健康にどのような影響を及ぼすかを学び、どうすれば感染症を予防することができるか、考えるよう促しました。

写真上左：事業地の離島に渡るバンカー船 © 日本赤十字社　上右：医療保健施設へのアクセスが困難な僻地や離島では、救急法を学ぶことはとても大切です © 日本赤十字社
下左：住民の健康課題について調査する地域保健ボランティア © 日本赤十字社　下右：子どもたちを対象とした衛生教育のための指導者研修 © 日本赤十字社

小学校での救急法研修の様子 © 日本赤十字社

子どもたちは仲間と解決策を考えながら、正しいトイレの使用方法やごみ処理の仕方、手洗いの方法などを学びました。保健衛生の研修を受けた子どもたちは、研修を受けていない他の児童たちの前で正しい手の洗い方のデモンストレーションをするなど、リーダーシップを発揮しながら地域の保健衛生活動を主導しています。

成　果

- 育成された RC143 のメンバー ..... 639 人
- 育成された地域保健ボランティア..... 200 人
- 救急法の研修を受けたボランティア ..... 269 人
- 医療資機材が整備された村の保健施設 ..... 17 施設
- 学校で保健衛生研修を受けた児童・教師 ..... 17 校 173 人
- 研修を受けた児童による保健衛生勉強会への参加者 8,131 人（参加児童数）
- 学校で配付された衛生用品キット ..... 1 万 2,000 キット

住民たちが自分たちの住む村の主な健康問題をまとめた表

地域住民参加型保健活動（CBHFA）の手法では、赤十字の研修を受けた地域保健ボランティアが中心となり、住民自らが地域を調査して課題となっている健康問題・疾患を話し合い、それらをどのように予防すると良いかを考えて実行します。そのため、行政などの統計データとは異なる、住民の目線に立った健康問題を皆で共有することが可能で、住民の意識が高まり、行動変容や予防などの取組みにつながります。

事業地 （村名）	各事業地において選定された健康問題		
カルナザ	下痢	糖尿病	高血圧
ロゴン	高血圧	デング熱	下痢
タビロン	高血圧	糖尿病	下痢
トミンハオ	下痢	高血圧	糖尿病
キャプタタン ・ ノルテ	高血圧	デング熱	結核
ダリンディン ・ サー	高血圧	尿路感染症	糖尿病
ギビットニル	高血圧	肺炎	デング熱
マハルハイ	高血圧	糖尿病	デング熱
バヌグナワン	高血圧	結核	下痢
ボブラシオン（メデリン郡）	高血圧	糖尿病	デング熱
ハグダン	急性呼吸器感染症	高血圧	下痢
ヒランタガン	高血圧	急性呼吸器感染症	結核
キナタカン	下痢	高血圧	急性呼吸器感染症
ラノブ	下痢	急性呼吸器感染症	高血圧
ボブラシオン（サンタフェ郡）	急性呼吸器感染症	下痢	高血圧

稲葉保健要員（右）© 日本赤十字社

土砂崩れの被災者救援で見た私たちの活動成果

現在　清水赤十字病院　看護師
当時　セブ北部における地域保健衛生事業保健要員／看護師

稲葉 文（旧姓：上岡）

「もしかしたら派遣中に遭遇するかもしれない」。セブ島北部に保健要員として滞在中、島の中部にあるナガ市で大規模な土砂崩れが発生したという緊急連絡が入り、支援要請を受けて急遽現地に向かうことになりました。「まさか本当に」という気持ちと「自分の活動地でなくてよかった」という複雑な気持ちを抱えながら、まだ夜が明けない暗い道を、車に揺られて現地へ向かいました。

毎年のように台風の襲撃を受けるフィリピンでは、台風の発生が多い9月（September）から12月（December）までの期間を「ber-months」と呼んで警戒していると教えてもらったことがあります。2018年9月のこの日も台風が近づき、セブ島全域で長雨が続いていました。ナガ市での土砂崩れの連絡を受け、フィリピン赤ボゴ準支部のスタッフと私はもう一人の日赤保健要員とともに被災地付近の避難所に入りました。到着した時、避難所にはすでに救援者の受付が設置され、私たちも救援者登録をしました。早くも自治体による炊き出しが始まり、飲用水も大量に確保されていた一方、プライバシーの確保が難しい避難スペース、汚れたトイレ、泥でぐちゃぐちゃになった足ふきタオルなどが目につきました。近隣の支部から来たフィリピン赤のスタッフたちは複数の班に分かれて給水設備の設置などの救援活動に取り掛かっていました。

救援者登録後、私たちは避難所の衛生促進を担うことになりました。セブ北部の保健衛生事業で一緒に働くフィリピン赤ボゴ準支部のスタッフたちの多くは、彼ら自身が台風ハイエンの被災者。彼らはすぐにポスターを使って、避難所にいる人たちに正しい手の洗い方やトイレの使い方を伝えてまわりました。その迅速な行動と自信にあふれた姿を見て、私たちが事業を通じて地域の人々に普及している保健・衛生のための行動変容の大切さは、定着するまでには時間がかかるけれども、被災者から支援者に育った現地スタッフの彼らが繰り返し伝えていくことで地域の人々に広がり、しっかりと根付いていくに違いないと感じました。

各家庭を訪問して住民に聞き取りを行う
稲葉要員（右）© 日本赤十字社

土砂崩れの現場付近の避難所で活動するフィリピン赤スタッフ（ナガ市）
© 日本赤十字社

JICA フィリピン事務所を訪問 © 日本赤十字社

フィリピン赤十字社の地域ボランティアシステム RC143とは

1947年に設立されたフィリピン赤は、フィリピン国内の地域コミュニティにおいて自助の文化を育むことを目指し、「RC143」と呼ばれる地域住民参加型のボランティア組織のしくみを国内102の支部で展開しています。

RC143は、1チーム1人のリーダーと43人のメンバーの合計44人から構成される組織で、主に（1）献血の呼びかけ、（2）救急法、（3）通信・コミュニケーション、（4）社会福祉、（5）給水・衛生、（6）保健、（7）青少年赤十字（RCY）、（8）災害マネジメント、（9）人道法、（10）ロジスティクス、（11）ファンドレイジングといった役割を担います。メンバーは必要な研修や訓練を受けた後、応急手当キットなどそれぞれの活動に必要な物資を提供され、フィリピン赤の支部や準支部の活動を支えています。

赤十字ボランティアとして活動を始める前に保健や防災に関する多くの研修を受けます © 日本赤十字社

リーダー1人＋メンバー43人
RC143 ＝ 44人

RC143の語源は“I Love You, Red Cross”で、RC は Red Cross から、143は I Love You の各単語の文字数が1字（I）、4字（Love）、3字（You）であることからきています。

地域住民から構成される RC143 は、地域に根ざした活動を行います © 日本赤十字社

フィリピン赤のシンボルカラーの赤をベースにした服を着て集合写真に写る赤十字ボランティア © 日本赤十字社

2018年4月～2021年8月（予定）

セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業

本復興支援の終盤である2018年、台風に加えて地震などの災害が多発するセブ島北部のボゴ市、メデリン郡、タボゴン郡のそれぞれ3村（計9村）を対象に、地域の災害対応能力を高める取り組みを開始しました。

セブ市中心部から100km以上離れた活動地では、赤十字のことを知らない住民ばかりでしたが、台風ハイエン災害時に赤十字の救援活動を手伝った住民たちが中心となって近隣の住民に呼びかけ、救急法などの講習会を通じて377人の赤十字ボランティアが育成されました。また、自治体職員と協働し、住民の災害に関する知識や防災習慣の調査、地域に潜在する災害リスクの特定と災害に対する村の強み・弱みを明らかにする調査（Vulnerability Capacity Assessment: VCA）を実施しました。しかし、調査結果に基づいた活動が本格化する中、2020年2月からはフィリピンにおいても新型コロナウイルス感染症が蔓延し、政府から行動制限が課され、活動の一時見合わせを余儀なくされました。

写真上左：救急法研修の様子 © 日本赤十字社
上右：村の災害リスクと対応計画を整理した地図を作成 © 日本赤十字社
下：住民たちが自分たちの村の防災・減災について話し合う © 日本赤十字社

一方、災害が頻発する地域の住民たちは、防災・減災の活動を心待ちにしていました。そこで、行動制限措置の範囲内で実施可能な活動について住民たちと話し合い、各村における災害発生時の対応計画を作成することを決定。講師には各自治体の担当者を招き、自治体職員と住民が一緒になって村に潜む災害リスクを踏まえた災害時対応計画や住民たちの役割分担を作成しました。また、ボゴ市では、作成された対応計画に基づく実地防災訓練が実施され、育成された赤十字ボランティアによる救急車での搬送訓練等も行われました。

VOICE

村人たちが事業から得た、将来につながる知識と自信

マリフェ・C・エステリーナさん（左）
© フィリピン赤十字社

当時　フィリピン赤十字社セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業担当職員

マリフェ・C・エステリーナ（Marife C. Estellena）

村の災害時対応計画づくりを通じて、村のボランティアたちが住民から次第に認識されるようになり、自信を持ちはじめた印象を受けました。そしてその自信が「住民のために村をよりよくしたい」というモチベーションにつながったようです。加えて、災害時対応計画が完成したことで「自分たちにもできる」という自信を深め、より積極的・主体的に活動しようとする姿が見られるようになりました。例えば、集会には当初、遅れてくる人がたくさんいましたが、活動が進むにつれ、定刻に集まる人が増えました。自信に加え、有益な知識を学んでいることを実感してくれたのだと思います。ある研修参加者が「研修を通じて得られた知識や情報を自分だけのものではなく、村の住民に伝えられることを嬉しく思います」と話してくれたことが印象的でした。

計画に基づき事業を進めなければならない一方、世界的な新型コロナウイルス感染症の流行に伴い、事業の遂行は非常に困難となりました。先行きが見えず、政府から行動制限が課される中で、できることとできないことを見極め、計画の変更を決断しなければなりませんでした。対象地の人々は私たちの活動に期待してくれていたので心苦しくもありましたが、住民に丁寧に説明し、活動を縮小せざるを得ないことを理解してもらいました。他方、村の赤十字ボランティアたちは、自ら進んで感染症対応の最前線に立って活動し、村の行政からも存在を認識されるようになりました。彼らはきっと今後も村のために活動を続け、人々に知識や情報を伝え続けてくれると確信しました。

私個人としては、多くの調整業務や関係者との連携が求められる事業管理の役割を通じて、「時間（Timeframe）・実現可能性（Feasibility）・規律（Discipline）」の重要性について学ぶことができました。日本の皆さまにいただいたご寄付によって、たくさんの人の生活が復旧し、今後の災害に備えたよりよい地域コミュニティをつくることができました。本当にありがとうございました。

救急車での搬送訓練を行う赤十字ボランティア
© フィリピン赤十字社

感染症予防に配慮しながら活動を継続
© フィリピン赤十字社

地域防災計画ワークショップの参加者
© フィリピン赤十字社

災害対応能力の向上❶
災害看護教育プログラム支援事業

台風をはじめ自然災害が頻繁に発生するフィリピンにおいて、災害時の適切な対応が可能な看護師や看護学生を育成することは極めて重要です。フィリピン政府も、災害看護教育を看護学学士号取得のための必修科目に指定するなど、その強化を図っています。フィリピン赤はこれまで各支部において、災害時における看護師の対応を普及する講習会（以下、災害看護教育プログラム）を実施していたものの、教材は長い間改訂されていませんでした。そこで、日赤と共同で行う復興支援の一環として、現在の災害傾向や医療対応に即した教材の改訂が計画されました。

専門的知見が必要とされる教材改訂においては、フィリピン国内で災害看護分野に知見を持つフィリピン大学マニラ校が先導的役割を担い、また看護師の育成や研究実績が豊富な日本赤十字看護大学・豊田看護大学・広島看護大学とも協働し、それぞれの知見を本改訂教材に集約することで、フィリピン赤の災害看護教育プログラムの強化を目指しました。

事業の開始にあたり、過去に既存の教材を用いて災害看護教育プログラムを実施していたフィリピン赤支部の職員とフィリピン大学マニラ校の講師陣からなる技術委員会が発足し、現在の災害看護におけるニーズ調査や改訂する教材に含めるべき内容の検討が行われ、トリアージの取り扱い等、新たな項目が追加されました。また、改訂された教材を用いて試験的に行われた災害看護教育プログラムでは、座学形式の講義のほか、災害時を想定した対応訓練も実施され、そこでの改善点を反映させた教材が最終的に完成しました。一方、度重なる同国での災害や新型コロナウイルス感染症の蔓延の影響もあり、災害看護教育プログラムは基礎コースの改訂にとどめ、応用コースの開発は見合わせとなりました。

災害看護教育プログラムの教材改訂に向けた会議
© 日本赤十字社

日本赤十字広島看護大学で災害看護について
発表をするフィリピン赤スタッフ © 日本赤十字社

災害対応能力の向上❷
フィリピン赤の災害対応能力強化・組織強化

災害対応
能力の強化

フィリピン赤医療救援機能強化研修の様子 © 日本赤十字社

フィリピン赤の整備した救援用船舶 © 日本赤十字社

フィリピン赤の災害対応能力強化の一環として、日赤はフィリピン赤の緊急医療チームの機能強化を支援しました。日赤は、2012年12月の台風24号ボーファと2013年の台風ハイエンの救援活動で使用したそれぞれの基礎保健 ERU（現：診療所 ERU）資機材をフィリピン赤に供与し、それらの資機材を適切に活用できる人材を育成するため、経験豊富な日赤 ERU 要員が講師となって、フィリピン赤スタッフやボランティアに対し、仮設診療所の運用に必要な医療・技術・事務管理に関する研修を継続的に実施しました。参加者の中には、実際に台風被災者支援に参加した経験を持つボランティアもおり、研修では経験や知識の共有も積極的に行われました。今後は、研修を受けたフィリピン赤のスタッフやボランティアがフィリピン国内でそれらの知識を伝える役目を担います。

フィリピン赤は、ミンダナオ島で2013年8月から約1年間、日赤の供与した ERU 資機材も活用した救援活動を展開したことに加え、2014年12月の台風22号ハグピート上陸の際には日赤から技術指導の職員（救援指導要員）3人の派遣を受け、サマール島で ERU 資機材を展開して医療救護活動を行いました。

また、大小7,000以上の島々からなる島嶼国であるフィリピンにおいて、災害時、島々にアクセスするのは容易ではないことから、フィリピン赤は災害時の傷病者の搬送などを目的とした救援用船舶の整備も行いました。日赤は、フィリピン赤の災害対応能力強化支援の一環として、その費用の一部を援助しました。

日赤の ERU 要員を講師として派遣したフィリピン赤医療救援機能強化研修			
2014年5月	**Emergency Field Hospital （EFH）研修**	マンダウェ市	**3人派遣**
2015年2月		マニラ市・セブ市	**2人派遣**
2016年1月	**Basic Health Care Unit-EFH 研修** ※2016年2月に研修振り返り	ダバオ市	**3人派遣**
2016年3月	**Basic Health Care Unit 研修**	コルドバ市	**1人派遣**

セブにおける組織強化

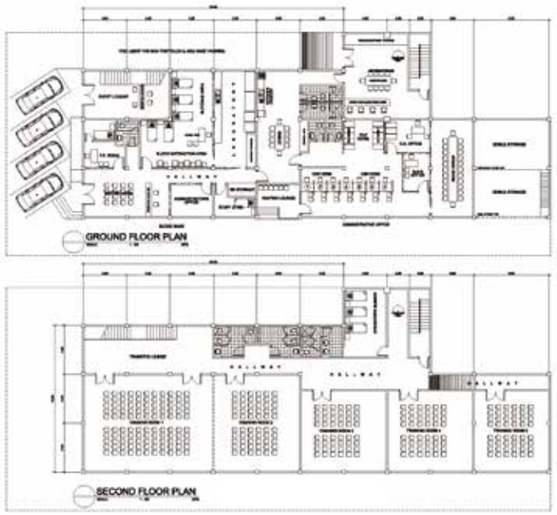
セブ支部改築・ボゴ準支部建設

完成したフィリピン赤ボゴ準支部の事務所
© 日本赤十字社

セブ島における赤十字活動が台風ハイエンの被災者救援を機に活発となり、今後の保健や防災活動の維持、災害時の対応を強化するため、日赤は、ドイツ赤十字社、フランス赤十字社、連盟と協力し、フィリピン赤のセブ支部事務所の改築とともに、セブ島北部に新たにボゴ準支部事務所を建設する支援を行いました。

セブ支部はセブ島中心地のセブ市に事務所を置いていますが、老朽化していたため、オフィス、通信センター、倉庫、血液センター、研修を行うための会議室などを改築しました。

セブ島北部には台風ハイエンの前まで赤十字が入っておらず、活動拠点がありませんでした。しかし、台風支援を機に赤十字ボランティアも増え、復興後も赤十字活動を維持することが重要であると判断されたため、ボゴ市にフィリピン赤の準支部を設立し、市が提供する区画に事務所を建設し、血液センターを併設しました。



写真左上：フィリピン赤ボゴ準支部建設予定地での地鎮祭 © 日本赤十字社
左下：改築されたフィリピン赤セブ支部 © フィリピン赤十字社
図面：フィリピン赤セブ支部の血液センターおよび事務所の設計図 © フィリピン赤十字社

VOICE

ボランティアからボランティアへ、引き継がれるERU活用のノウハウ

現在 日本赤十字社 パートナーシップ推進部 青少年・ボランティア課長 ／ 当時 日本赤十字社国際部国際救援課救援係長
藤枝 大輔

我々がセブ島を訪れたのは2015年2月。日赤が2012年12月の台風24号ボーファと翌年の台風ハイエンの緊急救援で使用しフィリピン赤に供与した2基のERU資機材のその後を確認し、我々のERUの知見を活かして、修理の必要な箇所の確認や資機材セットの組み直しの提案をすることが目的でした。

フィリピン赤の倉庫では、日赤を含め海外赤十字社から供与された資機材がしっかりと区分けされ保管されていました。それらの資機材は、台風災害の救援だけではなく、その後のフィリピン赤の災害対応でも活用され、繰り返し使われていました。そのため、我々が訪問した時にはすでにフィリピン赤のボランティアがテントや衛生ユニット、発電機などの基本的な使い方を理解し、それを後輩ボランティアに教えている姿を見ることができ、とても頼もしく感じました。

「チームメンバーと資機材がパッケージとなったもの」。これがERUの定義です。ERUオペレーションの終了後も、日赤からの研修を受けた現地赤十字社のボランティアや職員によって資機材が引き続き活用され、そのノウハウが受け継がれていくことは、災害救援のためのERU本来の理想的な形だと思います。

セブ島訪問から2カ月後の2015年4月、ネパールで大地震が発生し、私は日赤の先遣隊として現地入りしました。セブ島でERU資機材を熟知していたボランティアもフィリピン赤の救援チームの一員として、同時期にネパール入りしたようでした。活動地が離れていたので現地で会うことはできませんでしたが、カナダ赤十字社のチームと一緒に活動したようで、自国での経験を活かして活躍したことと思います。

赤十字の強みはボランティアのネットワークであり、ボランティアへの研修がしっかりできる体制にあります。活動に加わるボランティアは研修を求めています。ERUオペレーションに関わった現地ボランティアが仲間たちに経験・技能を共有し、国内外で活躍する、というERU活動の「その後」を含めた理想的な展開を見ることができました。

フィリピン赤医療救援機能強化研修に参加したフィリピン赤ボランティア © 日本赤十字社

先輩ボランティアから後輩へと引き継がれるERU資機材活用のノウハウ © 日本赤十字社

フィリピン赤医療救援機能強化研修では実際のERU資機材を使って訓練を実施 © 日本赤十字社

連盟・ICRCを通じた支援

日赤は、フィリピン赤との二国間支援事業に加えて、緊急救援に続き、各被災地で復興支援を展開している連盟およびICRCを通じた支援も行いました。

暴風と高潮で大きな被害を受けたサマール島においては、ICRCへの資金援助を通じて、ICRCが実施する復興支援活動のうち、住宅再建を中心に、保健、給水、生計支援等を支援しました。

マヤ村でも連盟が中心となり救援物資を配付
© 日本赤十字社

また、農業、漁業に従事する被災者が生計手段を失っていることや、高潮の被害によりフィリピン政府が海岸から40メートル以内を非居住地域としたことで、内陸に移住する被災家族の生計手段の確保が大きな課題となり、住宅支援と併せて対応が必要となりました。そのため、日赤は、セブ島やレイテ島で連盟が行う生活再建の活動を支援しました。その他にも、レイテ島の4カ所の保健施設の再建や修復、セブ島における診療所の建設等、連盟を通じ、各被災地における支援ニーズに応じた多岐にわたる支援を行いました。

さらに、連盟は、セブ島中部のマンダウェ市にあるフィリピン赤セブ支部の倉庫について、災害救援物資の備蓄・配送拠点としてさらに活用されることを目的に改修を行うこととなり、日赤も資金を拠出しました。

その他の災害への対応

壊滅的な被害をもたらした台風ハイエンの救援・復興支援期間中も、災害多発国であるフィリピンでは多くの災害が発生し、フィリピン赤の救援活動を支援するために連盟から多くの緊急アピールが発出されました。日赤は、これらの災害の被災者支援に際して、「フィリピン台風ハイエン救援金」として寄せられた海外救援金から連盟への資金拠出を行いました。

発災年	災害名	支援金額
2013	ボホール島地震[5]	**2,593万1,000円**
2015	台風27号 メーロー	**1,000万円**
2016	台風22号 ハイマー	**1,000万円**
2016	台風26号 ノック・テン	**590万928円**
2017	台風27号 テンビン	**3,000万円**
2018	台風22号 マンクット	**2,000万円**
2019	はしか蔓延	**1,000万円**
2019	ミンダナオ島地震	**683万8,312円**
2020	台風18号 コーニー	**1,400万円**
合計		**1億3,267万240円**

＜Chapter 3 参考文献＞

1 National Economic and Development Authority, Philippines “Reconstruction Assistance on Yolanda” https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2013/12dec/20131216-RAY.pdf

2 TESDA 指定校：Technical Education and Skills Development Authority

3 ハウスキーピングコース 28 人、溶接コース 22 人

4 バンカー船（bangka boat）は、フィリピンはじめ東南アジア地域でよく使われる小型船。かつては太平洋の島々を行き来するのに使われた丸木舟だった。昆虫の足のように船の両側に張り出した部材で安定性を高めているのが大きな特徴。

5 地震は 2013 年 10 月 15 日発生。日赤は緊急救援に対する資金援助に続き、救援金から復興支援に対する追加資金援助を行った。

Chapter 4 寄付者への広報活動

© 日本赤十字社

2013 年 12 月 24 日
ERU 第 1 班帰国報告会
© 日本赤十字社

日本赤十字社の広報活動

日本赤十字社（以下、日赤）は、台風ハイエンのフィリピン上陸3日後の2013年11月11日から2014年2月28日の約3カ月間にわたり、被災者支援のための海外救援金の受付を行い、その総額は17億9,825万5,696円に上りました。

日赤は今回初めて、ERU 第1班とともに広報専任の職員を現地へ派遣し、現場の被災状況や救援活動の様子を写真・動画で日赤のホームページや SNS 等から積極的に伝え、日本国内の報道各社への情報発信・取材対応にも力を入れました。ERU 第1班帰国直後の2013年12月24日には、日赤本社で帰国報告会を開催し、その内容はメディアにも取り上げられました。また、2014年7月には日本経済団体連合会（経団連）の1%（ワンパーセント）クラブへの活動報告会を、その他ご支援をいただいた各法人にも活動報告を行いました。加えて、ご支援いただいた法人、団体、個人の方々には、日赤が発行する赤十字新聞（赤十字 NEWS）や赤十字国際ニュースの他、発災から1年の時点で新聞広告、活動報告リーフレットの送付や動画配信、メディア取材対応などを通じて、活動の進捗と成果を報告しました。

メディア取材対応

帰国時にテレビ取材に応じる広報記録班 © 日本赤十字社

動画配信

上：現地での活動の様子を動画で配信
下：動画では、国際赤十字の現地での活動についても配信しました

メディア掲載

2013年(平成25年)11月14日(木曜日) 12版 社会 26

台風被害の比レイテ島
物資略奪 死者も

日赤チーム出発

邦人の安否 93人未確認

フィリピン 義援金受け付け

被災住民 復興へ前向き

比セブ島北部で救援活動

熊本赤十字病院・曽篠さん報告

記事左：2013 年 11 月 14 日掲載 © 東京新聞
右：2013 年 11 月 29 日掲載 © 熊本日日新聞

メディア名	取材内容
NHK おはよう日本 （全国放送）	日赤医療チームのフィリピンでの活動に言及
NHK 和歌山放送局	大津医師 （日本赤十字社和歌山医療センター） 取材
NHK 九州放送局	現地の曽篠国際医療救援部救援課長（熊本赤十字病院）へ電話インタビュー
NHK News Web	フィリピン支援の日赤チーム活動開始
読売新聞 （社会面 ： 全国版）	各国の救援隊　フィリピンに次々到着
	無医村　日赤奮闘
東京新聞	日赤チーム出発
産経新聞 （電子版）	日赤がセブ島に診療施設設置
熊本日日新聞	「被災地住民復興へ前向き」 曽篠国際医療救援部救援課長 （熊本赤十字病院） インタビュー
信濃毎日新聞	「笑顔が希望に」 森光臨床心理士 （諏訪赤十字病院） インタビュー
都政新聞	日赤 ERU について
TBS ラジオ （AM ラジオ）	現地の大津医師（日本赤十字社和歌山医療センター）への電話インタビュー
J-WAVE （FM ラジオ）	現地の大津医師（日本赤十字社和歌山医療センター）への電話インタビュー
テレビ東京 未来世紀ジパング 年末 SP	こころのケア取材

1 周年広報

1周年の活動報告動画は
こちらでご視聴いただけます

https://youtu.be/ghHbY_A4p7g

上：1 周年広報では赤十字の支援を受けた被災者の様子を配信
下左：生計支援を受けて店を再開した女性を訪問する連盟職員（日赤から連盟に派遣）
下右：発災から 1 カ月後、近衛連盟会長・日赤社長（当時）はヘリコプターでセブ島北部のマヤ村を訪問

フィリピン台風ハイエン救援金にご寄付をいただいた方々に活動報告リーフレットを郵送しました。

2014年11月8日（土）新聞広告にて国民の皆さまに活動進捗をご報告しました。

2014 年 11 月 8 日付日本経済新聞に掲載 © 日本赤十字社

赤十字国際ニュース

左：2017年6月23日 通巻 第1225号、 中央：2018年1月19日 通巻 第1255号、 右：2018年6月8日 通巻 第1274号

フィリピン台風ハイエン救援・復興関連記事一覧

発行日	通巻号数	タイトル
2013年11月11日	995	（速報） フィリピン中部台風～拡大する被害への対応を急ぐ赤十字～
2013年11月12日	996	（速報2） フィリピン中部台風～基礎保健 ERU の派遣を決定～
2013年11月13日	997	（速報3） フィリピン中部台風～基礎保健 ERU を派遣～
2013年11月14日	999	（速報4） フィリピン中部台風～被災地での赤十字の活動～
2013年11月15日	1000	（速報5） フィリピン中部台風～追加メンバーを派遣～
2013年11月17日	1001	（速報6） フィリピン中部台風～赤十字の支援を集結させて～
2013年11月18日	1002	（速報7） フィリピン中部台風～自助・共助・公助、被災地の人々のため～
2013年11月21日	1003	（速報8） フィリピン中部台風～日赤医療チーム、診療開始～
2013年11月25日	1004	（速報9） フィリピン中部台風～診療だけが医療チームの役割ではない～
2013年12月2日	1006	（速報10） フィリピン中部台風～救援要員のそれぞれ～
2013年12月12日	1009	（速報11） フィリピン中部台風～1カ月後の現地～
2014年1月16日	1014	フィリピン中部台風～2カ月後の現地、復興に向かって～
2014年2月7日	1018	フィリピン中部台風 （Haiyan） ～発生から3カ月　緊急救援から復興に向けて～
2014年5月9日	1038	フィリピン：台風30号から6カ月　復興に向けて
2014年7月25日	1058	フィリピン：台風30号 （ハイエン） 復興支援～レイテ島～
2014年11月7日	1077	フィリピン中部台風から1年
2015年6月5日	1117	フィリピン中部台風：力強く立ち上がる受益者たちの声
2015年9月25日	1134	フィリピン・セブ　復興支援の中の保健活動－被災住民の立ち上がる力を信じて－
2015年11月6日	1141	フィリピン台風30号 「ハイエン」 から2年－復興の手ごたえを感じながら－
2015年12月21日	1147	「きれいな学校ができてうれしい！」 フィリピン・レイテ島で学校修復・再建を支援
2016年2月19日	1154	フィリピン赤十字社基礎保健ユニット研修が開催されました！
2016年3月25日	1159	フィリピンの被災地での仕事を通して
2016年5月20日	1166	フィリピン・セブで被災者住宅135棟の建設完了
2016年7月14日	1175	被災者への生計支援～北セブ養豚物語～
2016年9月2日	1183	レイテ・学校の立て直しが完了しました！
2016年11月4日	1195	知恵と工夫で生計の立て直しを～セブ北部復興支援～
2017年1月6日	1203	緊急支援から復興へ、地元の期待に応える姿勢
2017年5月12日	1219	フィリピン・セブ北部地域での新たな歩み
2017年6月23日	1225	フィリピン・離島の人びとの心を動かしたひとこと
2017年8月18日	1232	フィリピン：地域活動のかなめは赤十字ボランティア
2017年11月2日	1242	フィリピン・保健ボランティアを訪ねて～真のボランティアがここにいた！～
2017年12月8日	1249	フィリピン：地域保健ボランティア始動、村へ
2018年1月19日	1255	フィリピン：セブ島北部地域保健衛生事業～そこに住むボランティアだからこそできること
2018年6月8日	1274	フィリピン：ボランティア活動の原動力
2018年8月17日	1284	フィリピン：陰から支え、見守る地域担当の役割
2018年9月27日	1290	フィリピン：セブ中部における土砂崩れへの救援
2018年11月9日	1299	フィリピン：子どもたちが自分で考える衛生習慣
2019年1月11日	1308	フィリピン：セブ北部地域保健事業を支えるスタッフ
2019年5月22日	1327	フィリピン：北セブにおける住民参加型保健衛生普及事業
2019年12月11日	1355	フィリピン中部台風復興、生計支援の5年間
2021年1月27日	1413	“地域に根ざした” 防災・減災を～フィリピン中部台風復興支援事業～

Chapter 5
事業終了時外部評価

© 日本赤十字社

フィリピン台風ハイエン復興支援において、日本赤十字社（以下、日赤）がフィリピン赤十字社（以下、フィリピン赤）と実施してきた5事業（①セブ北部総合復興支援事業、②レイテ島における学校施設の再建・修復事業、③セブ北部における地域保健衛生事業、④セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業、⑤災害看護教育プログラム支援事業）が被災地の復旧・復興にもたらした成果を客観的に評価し、事業の実施を通じて得た教訓や提言を取りまとめるため、2019年9月から2020年2月にかけて、外部コンサルタントによる事業評価を実施しました。

本評価は、事業に関する文献の調査、関係者への聞き取り調査、現地でのインタビュー調査、現地視察等の結果から得られた情報を、4つの指標（①事業計画の妥当性、②事業実施の効率性、③事業結果の有効性とインパクト、④持続性）から分析しています。

住宅支援 © 日本赤十字社

復興支援フェーズ

セブ北部総合復興支援事業

妥当性

全体計画は国や地域のニーズに合致し、支援対象の選定はプロセスが明確で社会的弱者（女性世帯主・高齢者・障がい者・貧困世帯等）を優先しており、事業デザインは妥当であった。

効率性

住宅支援、個人への生計支援、保健・衛生、防災、セブ支部の能力強化は成果指標を達成した。一方で、団体への生計支援は未達成だった。専属の技術者が不在で建設に関する知識が不足していた時期があったため、効率性は中程度である。

有効性・インパクト

台風で被災した個人、世帯、コミュニティにもたらされた事業の良い影響が現地調査で確認された。また、村災害リスク軽減管理委員会が設置され、災害への備えやレジリエンスが強化されており、将来起こり得る災害への対応力や備えが向上している。

持続性

育成したボランティアが地域の防災活動や衛生促進イベントで活躍しており、セブにおいて今後に続くフィリピン赤の災害対応能力が強化されたといえる。復興支援事業は地域レジリエンス強化の事業*に引き継がれており、持続性が確認できた。

＊「セブ北部における地域保健衛生事業」と「セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業」

レイテ島における学校施設の再建・修復事業

妥当性

フィリピン政府からの要請に応じ、現地教育局から再建・修復が必要とされる学校のリストを受け取り、訪問・検証した上で、最も必要とされていた学校の教室の改善を選択したことは適切であった。

効率性

10校（96教室）の再建・修復コストと実施体制は適切であった。この点は地元のタクロバン市教育局長へのインタビューでも評価された。

有効性・インパクト

再建･修復された学校施設は、教室、コンピューター室、図書館等として全体的に活用されていることが確認できた。また、全般的に、児童・生徒は被災前よりも良い環境で学習することができていることが、校長へのインタビューや学校訪問にて確認できた。

持続性

事業実施中に、事業終了後の各対象学校のメンテナンスにかかる責任等に関して地方自治体と覚書を結んでいることが確認された。

教訓・提言（2事業共通）

- 住民で構成される委員会による受益者選定は、実査による再検証と組み合わせることで、選定プロセスを比較的公平、効果的かつ効率的に行うことができる。
- 対象者が社会的弱者（女性世帯主･高齢者･障がい者･貧困世帯等）であることが判明した場合、住宅支援と生計支援を組み合わせることで相乗効果が期待できる。
- 復興の緊急性を重視しハード面のみの支援であったが、ソフト面（衛生促進活動など）の活動を含める必要性も検討するとよい。
- 住宅建設事業では専属の技術者を雇用することが望ましい。
- 地方自治体との覚書に、メンテナンス費用の目安をあらかじめ明示しておくことが望ましい。
- 現地の赤十字社支部が事業終了後も継続してフォローアップできるよう、青少年赤十字（RCY）組織の設立や学校衛生活動支援も検討すべきである。

職業訓練のハウスキーピング研修でミシンの使い方を習う女性たち
© 日本赤十字社

地域レジリエンス強化フェーズ

セブ北部における地域保健衛生事業

妥当性

フィリピン赤の災害復興施策・戦略との整合性が高く、妥当であった。

赤十字が活動したことのない村や離島を対象にするという野心的な選定意図は高く評価できるが、その対象地域の受益者数や事業地までのアクセスについては、もっと慎重に検証してもよかった。

効率性

計画された成果はおおむね達成された。それまでに赤十字活動がほぼ実施されていない地域であったため、住民がボランティアとして参加することを理解して受け入れるまでに時間を要した。

予測不可能な地方選挙や天候不良等により事業が遅延した。

有効性・インパクト

事業目標はおおむね達成された。一方で、学校ベースの活動は事業終了後の担当教員の異動により継続的に実施されていない課題も指摘された。

本事業で育成された地域保健ボランティアが、一般住民やフィリピン政府による条件付き現金給付プロジェクトの対象者である貧困世帯向けに保健に関するセミナーを行ったり、交通事故発生時に応急措置を行うなど、活動は有効であったといえる。

持続性

本事業で結成された赤十字ボランティア組織（通称「RC143」）が継続して活動していることが確認できた。

村の行政関係者も地域保健ボランティアのことを災害時の対応援助者として認識しており、持続性が認められた。

セブ北部における地域に根ざした防災・減災事業

妥当性

フィリピン政府の方針に準拠しており、フィリピン赤の災害復興施策・戦略とも整合性が高く、妥当性があった。

対象地域は、対象地方自治体のリストにおいて優先順位が高く人口の多い村とは相違していたので、妥当性が低い可能性がある。

効率性

フィリピン赤が提示する給与水準が低く、条件に合うスタッフを雇用できなかったため、事業の開始が大幅に遅延した。フィリピン赤本社の人事や車両の調達の遅れも影響した。なお、2019年5月頃は地方選挙が実施され、現場での活動も中断を余儀なくされた。

有効性・インパクト

地域の災害に対する脆弱性と能力分析に基づき住民が作成したハザードマップが分かりやすいと、村長、村会議員、RC143から評価が高く、行政関係者にも共有される予定である。育成されたRC143は地方自治体や行政サービスを補完する役割を評価されており、事業は有効であったといえる。

持続性

フィリピン赤、対象地方自治体、住民の防災・減災に関する能力は強化されているが、今回の評価時点（2020年2月）で本事業終了後の持続性について評価するのは時期尚早である。

教訓・提言（2事業共通）

- 政府や行政と連携する事業は、政府・行政の人事が変わるたびに事業目的や計画を主要関係者に説明し、協力を求めることが重要である。
- 政府機関の既存の事業と良好な関係を構築し、人材を融通・協働すると可能性が広がる。
- RC143のメンバーが事業終了後に行政のボランティアとして登録されれば、事業の効率性、有効性、持続性をさらに高めることができる。
- 人材雇用に時間がかかる可能性がある場合、事業開始の前提条件としてスタッフ雇用を日赤と現地赤十字社との合意に明確に含める。

村の災害リスクと対応計画をまとめるため村人と一緒に地図を作るフィリピン赤スタッフ © 日本赤十字社

子どもたちに手洗いの大切さを伝える日赤保健要員 © 日本赤十字社

災害看護教育プログラム支援事業

妥当性

災害に備えて十分に訓練された看護師を増やしたいフィリピン政府の政策に非常に関連しており、妥当であった。

フィリピン赤とフィリピン大学マニラ校看護学部（UPCN）とのパートナーシップによってフィリピンの各看護大学が活用し得る災害看護教育プログラムを開発し、高等教育機関とフィリピン赤との連携強化を計画したことは妥当と考えられるが、単独の短期コースを認定する機能を持っていないフィリピン高等教育委員会（CHED）から、短期研修である災害看護教育プログラムの認定取得を目標としたことについては、実現可能性の検討が不十分であった。

他の海外赤十字社やドナーの支援がなされていない分野の支援である本事業は、看護教育施設を有し、過去にインドネシア、バングラデシュ等においても同様の支援を行った日赤のノウハウを活かせることから妥当であった。

有効性・インパクト

評価時、本事業が支援する災害看護教育プログラムの基礎コースについては、教材の改訂が最終段階にあるため本格的な実施が開始されておらず、十分な情報が入手できなかったが、フィリピンで先駆的な看護大学であるUPCN がフィリピン赤と合同で更新した災害看護教育プログラムを先行実施すれば、他の高等教育機関へ同プログラム実施の導入を呼びかける際（ロビー活動）の良い事例となり得る。

効率性

評価時、本事業は実施期間の延長手続き中であった。

遅延の主な理由は、フィリピン赤のスタッフの採用と継続の難しさ、事業担当者の多忙や異動に加え、フィリピン赤と UPCN の役割分担や協働体制の構築に時間を要したことである。

パイロット指導者研修にフィリピン赤支部スタッフが参加したことは、実際に研修を実施する立場になることを期待されたスタッフであったため、適切であった。

災害看護教育プログラムの基礎コースの教材は満足いくレベルに仕上がっていることが、UPCN の教授へのインタビューで確認された。

持続性

評価時、フィリピン赤本社保健部からは、災害看護教育プログラムに関する今後の計画等についての具体的な計画は確認できなかったが、現地調査で訪問した3カ所のフィリピン赤支部において、災害看護教育プログラムのニーズと実施計画が確認されたことから、今後、支部において同プログラムが実施される見込みは高いと考えられる。

教訓・提言

- 赤十字外部の機関との連携が必要な事業であったため、より広範な関係者にタイムリーに情報共有ができるよう、インターネットの共有ドライブ等の情報共有システムを効果的に利用し、各関係機関の人事異動や離職のたびにそれまでの知見や成果品が消滅するリスクや引き継ぎの手間を減らす必要がある。
- 赤十字社がすでに広範囲で実施している救急法研修などと連携して受益者を増やす可能性を検討すべきである。

赤十字の復興支援への教訓・提言

- フィリピン赤が主要セクター（分野）ごとに台風ハイエン復興に関する事業実施ガイドラインを策定し指針としたことで、受益者選定プロセスが明確で効果的、比較的公平で効率的であった。平時に、このようなガイドラインを作成しておき、災害時の現場の声を適切に反映し改訂していくことで、次の災害復興支援の効果・効率をさらに高めることが重要である。
- 復興支援期だけでなく、開発期においてもフィリピン赤に精通した日赤現地代表部をフィリピン赤本社に常駐させることで、事業をより円滑に実施できることが日赤・フィリピン赤双方から確認された。日赤現地代表部および要員の役割・責任の明確化が重要である。
- 事業の持続性を高めるために、事業終了までに出口戦略を作成し、関係者間で合意することの重要性が確認された。将来の復興支援においては、出口戦略を包摂するような事業計画・ログフレームを策定することが重要である。

研修を終え、晴れて地域保健ボランティアとなり、赤十字のポロシャツを着て喜ぶ©日本赤十字社

写真左上：日本赤十字看護大学でフィリピンにおける災害看護について発表をするフィリピン赤スタッフ © 日本赤十字社
左下：フィリピン赤スタッフと日本赤十字広島看護大学の学生たち © 日本赤十字社　右：「世界手洗いの日」に正しい手洗いを学んだ子どもたち © 日本赤十字社

おわりに

学校の教室が修復されて笑顔を見せる
サガハン高等学校の生徒たち
（レイテ島タクロバン市）© 日本赤十字社

日本赤十字社のフィリピン台風ハイエン救援・復興支援事業は、2004年のスマトラ島沖地震・津波、2010年のハイチ大地震などの災害対応に続く大規模な支援となり、大きな成果とともにさまざまな学びを得る機会ともなりました。

災害多発国であるフィリピンでは、毎年のように発生する台風、洪水、地震などへの対応を優先せざるを得ず、災害の多い地域において復興支援を円滑に進めるためには、真に地域社会に根ざした事業の実施体制や柔軟な計画づくりなど、さまざまな工夫が必要であることを学びました。

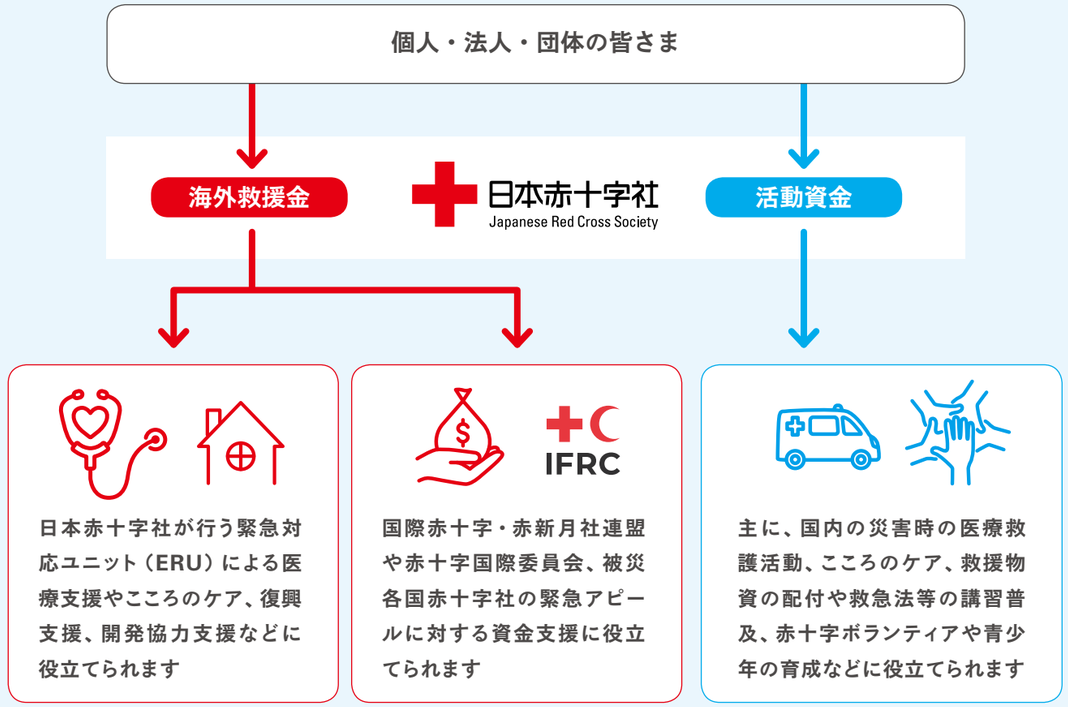
また、事業効果の持続性の確保も大きな課題でした。今回の復興支援では、生活再建に向けた直接的な支援に留まらず、将来の災害や健康課題に対して人々が自らの力で立ち向かい、乗り越えるための活動にも重点が置かれました。2020年から取り組む新型コロナウイルス感染症の予防に際して、これまでに整備された手洗い設備が役立つなど、その成果は将来へと引き継がれています。一方で、人々のレジリエンスを向上させるためには、赤十字の支援が終わった後も地域住民が主体となった活動が継続されることが大切です。そのためには、住民や行政、地元の赤十字社などの関係者間で事業終了後を見据えた計画を早い段階からしっかりと協議し取り組む必要がありました。

近年、国際社会は、災害リスクの軽減と持続可能な地域社会の構築に向けての連帯と投資、そして人々が培った知識や経験の共有に向けての動きを強めています。2015年の第3回国連防災世界会議は、2030年までの国際的な防災指針として「仙台防災枠組2015-2030」を、そして同年の「国連サミット」は世界中が共有する持続的な課題と開発目標（SDGs）をそれぞれ採択しました。中でも、深刻化する気候変動の影響への対応とレジリエンスの強化は、最優先課題として国際赤十字運動の戦略にも盛り込まれています。

日本赤十字社は、国際赤十字の一員として、国際社会の優先課題や目標を踏まえ、これからも「人々のいのちと健康を守る」取り組みに邁進してまいります。本報告書が、日本赤十字社の経験を記録し伝えることで、今後の支援の質の向上に活かされ、より多くのいのちと健康、尊厳を守る取り組みへとつながることを願っています。

日本赤十字社へのご寄付の方法と種類

日本赤十字社の活動は、国内・海外ともに、皆さまからのご寄付によって支えられています。日本赤十字社に対するご寄付の種類には、①活動資金、②海外救援金の２種類があります。ここでは、日本赤十字社の活動そのものを支える活動資金と、海外で大規模な災害や紛争などが発生した際に集められ役立てられる海外救援金についてご説明します。



ご協力方法

郵便局・銀行

お近くの郵便局や銀行の窓口から手数料無料＊でご寄付いただけます。

インターネット

スマートフォンやパソコンからご寄付いただけます。銀行振込の振込先、クレジットカードでの振込方法、事業実績等につきましても、右の二次元コードからご確認いただけます。

＊ご利用の金融機関によっては、振込手数料などの各種手数料が別途かかる場合がございます。窓口で日本赤十字社への寄付である旨をお伝えいただくことで一部の手数料が免除される場合がございます。

現在受付中の海外救援金

https://www.jrc.or.jp/contribute/help/#kaigai

活動資金

https://donate.jrc.or.jp/

税制上の優遇措置

日本赤十字社へのご寄付は、確定申告をすることで、税制上の優遇措置を受けられます。

＊詳しくは税理士または、お近くの税務署、税務相談室にご確認ください。

日本赤十字社　日赤　寄付　検索

〒105-8521　東京都港区芝大門1-1-3
活動に関するお問い合わせ Tel. 03-3437-7088
寄付に関するお問い合わせ Tel. 03-3437-7081
平日9:00~17:00（土日祝日除く）
https://www.jrc.or.jp/

人間を救うのは、人間だ。Our world. Your move.

日本赤十字社
Japanese Red Cross Society

日本赤十字社　東京都港区芝大門1-1-3
https://www.jrc.or.jp/ 日赤　フィリピン 検索

表紙写真：セブ島マリンギン小学校で手洗いの大切さを学んだ児童 © 日本赤十字社