

終了時評価表

| | |
|---|--------------------------------------|
| 1. 案件の概要 | |
| 事業名（対象国名）：セブ州における学校の防災管理推進支援事業 | |
| 事業実施団体名：特定非営利活動法人 SEEDS Asia （提案団体：兵庫県教育委員会） | 分野：防災 |
| 事業実施期間：2017年3月～2020年9月 | 事業費総額：68,102,980円 |
| 対象地域：フィリピン共和国第7地方（セブ州） | ターゲットグループ：教育省第7地方事務所及び同地区事務所職員、学校関係者 |
| 所管国内機関：関西センター | カウンター・パート機関： 教育省第7地方事務所 |
| <p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>近年の気候変動の影響を受け災害が頻発化するフィリピン国において、防災の主流化に向けた制度整備は年々進んでおり、中でも教育セクターにおいては現地教育省が学校防災充実に向けた政策の推進や体制の整備、人材育成などが積極的に進められている。教育省では2015年に「基礎教育における包括的な防災管理枠組み（Comprehensive Disaster Risk Reduction and Management in Basic Education Framework）」を策定し、3つの柱（①安全な学校施設、②学校災害管理、③教育における防災）に基づき、各学校で防災管理を行うこととした。教育省は、2017年に「学校防災管理マニュアル（School Disaster Risk Reduction and Management Manual）」を改訂し、同マニュアルに沿って防災管理を推進するよう、各地方事務所に周知した。</p> <p>教育省地方／地区事務所は、本省の方針や指示を踏まえ、学校関係者に対し、関連政策、省令、マニュアルを踏まえたアドバイスを行う必要があった。しかし、地方／地区事務所の職員にとっても「学校防災管理」は比較的新しい考え方であり、学校に対し指導・管理するに足る研修と実践の機会がなかったため、本省からの指示を具現化させることが難しかった。そのため、政策を実践レベルで実現・普及させる人材の育成と、学校における防災管理のモデルづくり、そしてその共有が求められていた。</p> <p>提案団体である兵庫県は、阪神淡路大震災の経験を基に、防災、減災、復旧・復興に対し、経験や人材を共有してきた。教育分野においても、防災教育の推進と学校防災体制の充実を図るため、県の教育事務所に防災教育専門推進員を配置しているほか、教職員による「震災・学校支援チーム（EARTH）」を組織して被災地に派遣する等、独自の取組みを行っている。本事業は、兵庫県が蓄積してきた学校防災の枠組みを参考に、①学校に知見を提供する指導者の育成、②学校防災の実践（平時の安全点検、緊急時の災害対応、防災訓練及び生徒への指導）を通じた学校防災管理モデルの構築、③学校防災管理モデル及びその実践例の関係者への共有、を目指すものである。</p> <p>なお、実施団体及び提案団体は、JICA 草の根技術協力事業（地域活性化特別枠）「セブ州における地域との連携における防災教育の技術移転事業」（2014年11月から2017年3月）（以降「先行事業」という）を実施した。同事業で導入した防災教育手法は、事業終了後も対象地域で継続的に実践されている。2017年11月には、教育省防災管理局主催国レベル機構変動会議では、ボゴ市地区とダナオ市地区の取組みが表彰される等、本事業の取組みは、教育省防災管理局からも高い評</p> | |

価を得た。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

セブ州の学校において防災管理能力が向上し、災害に対して学校管理下における生徒の安全が確保される。

(2) プロジェクト目標

セブ州において学校の防災管理が適切に行うことができるようになる。

(3) アウトプット

1. 学校防災管理チームを指導するための人材、運営指針を含む研修体制ができる。
2. パイロット校において、定期的に平時の学校安全点検ができるようになる。
3. パイロット校において、市町・バランガイ等関係者との協議に基づき災害時の対応体制について定められる。
4. 各パイロット校において総合防災避難訓練が実施され、教員による児童・生徒への安全確保に関する適切な指示・指導ができるようになる。
5. パイロット校で実施された学校安全管理の取組みと成果が、教育省本省・地方・地区レベルで優良事例として認知されるとともに、セブ州内の学校において共有される。

(4) 活動

- 1-1 学校防災管理チームの指導者となる防災管理指導チームを教育省第7地方事務所及び同省地区事務所の防災管理担当を中心に編成する。
- 1-2 ベースラインとして学校防災管理チームの組織編成や活動について調査し、その実態について把握する。
- 1-3 学校防災管理指導チームに対して、学校防災管理に関する兵庫県の知見・経験を伝えるための国内研修及び本邦研修を実施する。
- 1-4 学校防災管理指導チームとともに、学校防災管理チームの組織編成・活動内容や、学校防災管理チームと教育省地区事務所や各市町・バランガイとの調整に関するプロトコル(手順)、各マニュアルのフォーマットについて示した「学校防災管理チームの運営指針」と計画を作成する。
- 1-5 学校防災管理チームが各パイロット校の活動をモニタリングし、優良事例を選定する仕組みを作る。
- 2-1 教育省地区事務所や市町の防災管理委員会と協議し、模範的に学校施設の安全確保のための活動を実践するためのパイロット校を各教育省地区事務所において1校ずつ(計10校)選定する。
- 2-2 各パイロット校の学校安全点検に関する状況を教育省地区事務所防災管理担当者、地方自治体の防災担当、バランガイ防災管理委員会に共有する。
- 2-3 全パイロット校を対象に、「学校防災管理チームの運営指針」の内容に基づくイントロダクション研修ワークショップを実施する。
- 2-4 各パイロット校で学校安全点検の研修ワークショップを実施し、その結果に基づき学校安

全点検マニュアルを作成するとともに、改善案を作成する。

- 2-5 活動 2-4 で作成した学校安全点検マニュアルに基づき、定期的に点検を実施するとともにマニュアルの見直しを行う。
- 3-1 各パイロット校にて市町・バランガイ等関係者とのワークショップを実施し、災害時の対応について協議する。
- 3-2 各パイロット校にて災害対応体制の見直しのため、災害発生直後の児童・生徒の安全確保や避難誘導、被害状況把握・安全点検といった対応について、教職員の役割分担や業務内容、避難計画をマニュアル化する。
- 3-3 総合防災避難訓練の実施をモニタリングし、マニュアルの見直しを行う。
- 4-1 活動 3-2 で作成されるマニュアルに基づき、各パイロット校にて総合防災避難訓練に向けた防災授業（オリエンテーション）案と訓練の実施準備を行う。
- 4-2 各パイロット校にて市町・バランガイ等関係者及び児童・生徒とともに総合防災避難訓練を実施する。
- 5-1 事業開始直後に、事業のアウトプットと活動について教育省の地方レベルで共有するワークショップを開催する。
- 5-2 事業の中間報告会として教育省の国レベルと地方レベルでワークショップを開催し、これまでの活動・成果報告と情報共有を行う。
- 5-3 セブ州内の教育省地区事務所において、学校防災管理の優良事例を他校に共有するためのワークショップを実施する。
- 5-4 事業終了前に、ベースライン比較調査を行うとともに、教育省の国レベルと地方レベルでワークショップを開催し、事業の成果報告と情報共有を行う。

2. 評価結果

妥当性

1) フィリピン側の政策、ニーズとの整合性：高い

【政策】

・2010年フィリピン共和国法 10121号により、各省庁（地方の出先機関含む）、地方自治体からバランガイレベルに至るまで、災害リスク削減・管理（Disaster Risk Reduction and Management）を主流化する方針が示された。

・教育セクターにおいても、防災管理の強化は目下の優先事項となっており、2015年の省令第21号では教育省の各地方・地区事務所と学校にて防災管理コーディネーター（担当者）と防災管理チームを設置する旨が通達され、2015年の省令第37号では「Comprehensive Disaster Risk Reduction and Management in Basic Education Framework」の導入により、災害マネジメントサイクルの4段階（予防・軽減、備え、対応、復旧と復興）と「包括的学校安全枠組」の各柱を念頭に学校防災を主流化する旨を提唱し、学校レベルにまで周知された。

・2017年には「School Disaster Risk Reduction and Management Manual」（以下「学校防災管理マニュアル」）が発行され、全ての学校に同マニュアルに基づいた学校防災の実践を進める方向性が示された。

【ニーズ】

・上述の通り、各学校では、「学校防災管理マニュアル」を自校の状況に合わせてカスタマイズすることが求められていた。しかし、学校関係者及び教育省地区事務所も、その方法についての知識・経験が少なく、研修ニーズが高かった。

・省令第21号（2015年）により、各地方・地区事務所及び学校に「防災管理コーディネーター」と「防災管理チーム」が設置されたが、期待されたほどには機能していなかった。これは、彼らが担うべき業務内容の明確化と、具体的／実践的な活動指針（ガイドライン、OJT／実践経験）の提示が不十分であり、実践に結びつかなかったことが一因と考えられる。

2) カウンター・パート（以下「CP」）及びターゲットグループ選定の妥当性：高い

・CPである教育省第7地方事務所と実施団体は、先行事業から協力体制を築いてきている。

・学校防災管理を実質的に推進する地方・地区事務所及び学校の「防災管理コーディネーター」及び「防災管理チーム」をターゲットグループとしたことは、プロジェクト目標を達成するために妥当である。

・また学校防災を持続発展的なシステムとして機能させるため、さらにその上のレベルの地方事務所による指導・監督が重要であり、第7地方事務所をCPとすることは妥当である。

3) 計画やアプローチとプロジェクト目標達成との適切性、整合性：高い

・セブ島内の10地区をパイロット地区とし、対象地区事務所の防災管理コーディネーター（10名）と地方事務所職員（1名）の計11名で「防災管理指導チーム」（以下「指導チーム」とする）を構成し、彼らの指導力向上に注力した。

・特にパイロット地区ごとに選定したパイロット校において、防災管理活動の指導実践を行ったことにより、本省発行の「学校防災管理マニュアル」の実施上の課題の特定や、学校ごとにカスタマイズさせる必要性について深く理解するに至った。

・その上で、指導チームが作成した「学校防災管理チーム運営指針」は、本事業の実践を通じて得た知見をまとめたもので、地区事務所の防災管理コーディネーターが、管轄する学校の防災管理チームを指導する際の参考書として活用できるものとなっている。

・パイロット校（10校）は、平時の学校安全点検と災害時の対応について指導チームと協議を重ね、これまで体系化されていなかった「安全点検マニュアル」をまとめることができた。

・また、各パイロット校は、総合防災避難訓練の実践を通じ、地元バランガイや警察、消防等と災害時の連携体制を確立することができ、避難路の改修などについて地元自治体から支援を受けた事例もあった。

4) 提案自治体、実施団体の知見・技術・強みの活用：高い

【兵庫県、兵庫県教育委員会】

・震災・学校支援チーム（EARTH）のメンバー（現職教員）や兵庫県教育委員会の職員を専門家として現地に派遣し、技術的なアドバイスを行った。

・また帰国後には、現地で経験した学びを他の EARTH 員や所属校で他教職員・児童生徒に向けて発表するなど、国内の市民社会への広報も行った。

【SEEDS Asia】

- ・2013年より現地で活動を行っており、CP 機関との人的ネットワークがある。
- ・加えて、ミャンマー、バングラデシュ等や国内の被災地でも活動を行っており、防災管理や復興活動に関して豊富な経験を蓄積している。
- ・これらの経験・知見は、本事業においても活かされている。

実績とプロセス

1) アウトプットの達成状況：概ね達成

2020年2月に州レベル・国レベルワークショップを開催し、教育省本省、CP 以外の地方事務所、セブ州内地区事務所及び各地区の校区担当者、他省庁に対し、本事業の成果を共有する予定であったが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により開催できなかった。それ以外の活動は全て終了し、アウトプット指標は達成された。

【成果1】学校防災管理チームを指導するための人材、運営指針を含む研修体制ができる。

成果1では、学校の防災管理を指導・監督する人材を育成するとともに、彼らの活動指針となる「学校防災管理運営指針」を策定し、事業終了後も自立発展できるよう環境を整備することを目指している。

2017年に、教育省第7地方事務所及び地区事務所（セブ市、マンダウエ市、ラプラプ市、トレド市、ナガ市、タリサイ市、カルカル市、ダナオ市、ボゴ市、セブ州地区事務所）の防災管理担当者11名により指導チームが編成された。実施団体は、研修や実践を通じて必要な技能の強化を図るとともに、学校防災管理運営指針を策定した。同指針は、2017年にドラフトを作成し、指導チームがさまざまな実践を行うなかで得た知見や教訓を反映しつつ、内容改訂を行い、2019年に最終化した。

【成果2】パイロット校において定期的に平時の学校安全点検ができるようになる。

実施団体と指導チームは、パイロット校の校長や防災担当の教職員と「安全点検マニュアル」をまとめた。安全点検マニュアルは、①平時の学校安全点検（安全点検チェックリストの作成含む）と②災害時の災害対応（避難手続き、地域の関係者との連携、防災訓練含む）について記載されている。同マニュアルについても、2017年にドラフトを作成し、事業を実施するなかで記載内容を検証し、適宜追加・削除等の改訂を行った。

各パイロット校は、安全点検をマニュアル化し、定期的に安全点検を行っている。安全点検により改善すべき箇所が可視化され、具体的な対応策が取られるようになった。また安全点検に参加したことにより、教職員及び児童・生徒の防災管理意識が高まった。

【成果3】パイロット校において、市町・バラングイ等関係者との協議に基づき災害時の対応体制について定められる。

2019年5月14～17日に、災害対応・避難計画ワークショップを実施した。同ワークショップには、指導チーム、セブ州防災管理局、パイロット校、地方自治体防災管理局、パイロット校が位置するバラングイ、警察、消防等が参加し、在校中・登下校中・学校外活動中といった3つ

の状況を想定し、災害対応計画を策定した。また避難所に指定されている学校については、避難所運営に係る対応計画も策定した。

この対応計画に従い 2019 年 7 月～10 月にかけて、各パイロット校で総合防災避難訓練を実施した。同避難訓練には、指導チーム、セブ州防災管理局、パイロット校、地方自治体防災管理局、パイロット校が位置するバラングイ、警察、消防等が参加した。その後、避難訓練の教訓・明確になった課題を踏まえて対応計画を改訂し、パイロット校ごとに「災害対応マニュアル」を作成し、2019 年には初版が発行された。同マニュアルには、全ての関係者の活動を含む災害時の対応体制についても言及されている。

【成果 4】各パイロット校において総合防災避難訓練が実施され、教員による児童・生徒への安全確保に関する適切な指示・指導ができるようになる。

総合防災避難訓練後、各パイロット校にて、児童生徒へ聞き取り調査を実施したところ、災害時の対応や行動、災害前の防災・減災に関する理解が促進されていた。また、教職員の指示・指導も適切な実施されていた。

総合防災避難訓練は、日本人専門家（EARTH 員及び兵庫県教育委員会職員）も参加し、日本での実践を踏まえた技術アドバイスをを行った。

【成果 5】パイロット校で実施された学校安全管理の取組みと成果が、教育省本省・地方・地区レベルで優良事例として認知されるとともに、セブ州内の学校において共有される。

2018 年 7 月に教育省防災管理局と共同で国レベル中間報告会カンファレンスを実施した。カンファレンスは、教育省と企画段階より多くの協議を重ねた。協議の過程で、お互いの信頼関係を醸成することができた。

2020 年 2 月に実施予定であった最終報告会国レベルカンファレンスは、新型コロナウイルス感染拡大を受け、フィリピン政府より大人数が集まる会議が禁止されたため、中止となった。国レベルカンファレンスで配布予定であった各種マニュアルは、関係者に手交するとともに、教育省のウェブサイトからダウンロードできるように整備した。

2) 計画の実施状況および阻害要因とそれらへの対応：問題なし

・専門家（兵庫県教育委員会職員 EARTH 員）の派遣に関しては、フィリピン側の治安情勢への懸念や国内の大規模災害への対応により、計画通りに派遣することはできなかったが、現地調整員、防災指導担当が、専門家から指導を受けつつ実施した。

・現地／国内調整員（SEEDS Asia）は複数の人事異動があったが、実施団体内の人員を調整することで対応し、計画された事業活動には影響しなかった。

・先行事業から現地プロジェクト・マネジメント業務を担当していた現地業務補助員が 2017 年 2 月に退職し、その後採用した人員も 2019 年 7 月に退職した。そのため 2019 年 7 月以降は、現地調整員と防災指導担当が、事業の品質管理を行うことで事業の円滑化を図った。

3) 費用対効果の妥当性：高い

・プロジェクト目標達成のために必要な活動が無駄なく実施され、期待されたアウトプットが発現された。

- ・ また、第7地方事務所及び地区事務所の学校防災管理活動に関する予算が限られるなか、パイロット校の地元自治体防災管理部局・ balanガイや、学校運営委員会（PTA 代表、地元の有力者・有識者、学校長、教職員等）と連携し、避難路の整備や必要資材の購入などを行った。
- ・ CP である第7地方事務所が発令するメモランダムによって、各地区事務所の人材や協力を動員することが可能となり、円滑に活動を進めることができた。

効果

1) 有効性

プロジェクト目標「セブ州において学校の防災管理が適切に行うことができるようになる」は、以下の事由から、概ね達成されている。

- ・ 学校防災管理に係る推進人材の育成：教育省第7地方事務所及び地区事務所が、管轄する学校に対し適切に防災管理指導ができるようになることを目指している。そのため本事業では、地方事務所及び10地区事務所の学校防災コーディネーター11名で構成される「学校防災管理指導チーム」（指導チーム）に対し、講義・実践（研修）を通じ知識・能力向上を行った。
- ・ 学校防災管理指導に係るマニュアルの整備：指導チームが実施したパイロット校での活動を踏まえ、学校防災管理指導方針をとりまとめた。また各パイロット校では、指導チームの支援を得つつ、平時の安全点検と災害時の対応方法に関するマニュアルを整備した。
- ・ 総合防災避難訓練の実施：各パイロット校で、総合防災避難訓練が実施された。同訓練にあたっては、各校が位置する地方自治体・ balanガイの防災担当者、警察、消防（救急含む）も計画段階から参加し、「学校の災害対応プロトコル」を作成した。
- ・ 実際に防災避難訓練を行うことによって、災害時の各々の役割について確認でき、関係者間で改善について話し合う等、コミュニケーションも促進できた。
- ・ 2020年2月に開催予定であった国レベルカンファレンスは、新型コロナウイルス感染症の流行により開催することができなかったが、作成した各種マニュアルは、教育省（本省）及び他地方事務所に配付するとともに、教育省のウェブサイトからアクセスできるようになっている。
- ・ 事業終了時、事業成果について関係者にアンケート調査したところ、すべての関係者が、パイロット校で行った取組みを優良事例として認識しており、多くの地区事務所ではパイロット校以外の学校に活動を展開していた。

2) インパクト

- ・ パイロット地区の地方自治体の協力を得たことで、防災管理を学校だけの取組みでなく、地方自治体、 balanガイ、消防、警察といった関連機関を巻き込むことができた。事業期間中にも、パイロット校の避難路の整備に際し、地方自治体から資金援助を得る等の活動が行われている。
- ・ 全てのパイロット校で、安全点検で明らかとなった課題への対策が取られた。（例）非常用出口の増設、避難経路の確保・提示、避難先の運動場のかさ上げ、照明器具の修理、電気系

統の整備などのハード面、校内防災掲示板の拡充、生徒への防災トレーニングなどのソフト面の取組み。

- ・ 指導チームのメンバーが、それぞれの地区で独自の活動を展開し始めた。
 - フィリピン情報庁によるラジオ番組での広報。
 - 地区事務所内に独自の防災管理チームを結成し、災害リスク管理に強い関心をもつ教職員を育成することで、地区全体の防災管理の強化を促進。
 - 総合防災避難訓練において、保護者へ児童生徒を引き渡す際に、スマートフォンのQRコードを使い、保護者の確認作業を効率化。
- ・ ダアンバンタヤン中央小学校では、同校が学校防災に取り組んでいることで、入学希望者が増えた。

持続性

本事業では、持続性を担保するため、以下の工夫を行っている。

直接裨益者：

実施団体から直接技術指導を受ける人材（指導チーム、パイロット校の教職員）は、学校の防災管理及びその指導活動の担当者から選出した。

マニュアル等：

- ・ 本事業で作成した各種マニュアルは、全く新しく作成するのではなく、教育省のマニュアルを基盤に、指導チーム・パイロット校の教職員が、活動を通じてカスタマイズしたもの。
- ・ そのため、マニュアルの使用者が内容をよく理解できており、今後も学校防災管理に係る状況（政策含む）の変化に応じ、彼ら自身で改良することが可能となっている。

関係機関との連携促進：

- ・ 総合防災避難訓練の開催を通じ、地元の関係機関（地方自治体、バラングイ、警察、消防等）の学校防災管理活動に対する理解を促し、事業終了後にも継続的に連携できる体制を構築した。

3. 市民参加の観点からの実績

広報・情報発信：

- ・ 実施団体のホームページやFacebook、ニュースレターを通じて、本事業及びODA事業、フィリピンでの防災活動等について紹介した。
- ・ JICA 関西、JICA フィリピン事務所を通じ、プレスリリースを発信。本邦研修時には、日本の新聞社3社から取材があった。

業務従事者の能力強化：

- ・ 実施団体職員が兵庫県教育委員会の人材育成研修に参加し、兵庫県の取組みについて学んだ。同時に、実施団体職員が同研修の参加者に対し、フィリピンでの取組みについて伝えた。
- ・ 本事業の実施を通じ、団体の事業運営や組織面が強化された。
- ・ 現地調整員や現地業務補助員は、JICA フィリピン事務所が主催する研修に参加し、プロジ

ェクト・マネジメントや異文化理解について学んだ。

日本の市民に対する国際理解の促進：

- ・ 日本の教職員向けに、提案団体と実施団体の関わりと、フィリピンでの取組みについてまとめた資料を作成し、配布している。
- ・ 本邦研修では、兵庫県内の学校や教育委員会を訪問し、協議の場を設けることで、日本・フィリピンが相互に学び合えるように工夫した。
- ・ フィリピンに派遣された EARTH 員や実施団体の職員が EARTH の他のメンバーや教育関係者、市民に接する際にフィリピンの現状や事業活動について紹介した。EARTH 員が所属する中学校で、生徒向けに活動紹介を行った。
- ・ 実施団体が大学などの講義・セミナーに講師を派遣し、本事業及び ODA 事業について紹介した。

4. グッドプラクティス、教訓、提言等

- ・ 中央省庁が整備した政策や制度を、地方事務所・地区事務所・学校が自らの状況に則して活用していくためには、ケース・スタディや実践を通し、それら政策や制度の意義を深く理解していく必要がある。草の根技術協力事業は、より現場レベルの主体に寄り添いながら、相手国政府が意図する政策・制度を効果的に活用していく支援を行うことができる。本事業は、それを実践した事例のひとつといえる。
- ・ 提案団体である兵庫県教育委員会及び EARTH 員（教職員）が被災地の学校現場で実践してきたノウハウは、同じ立場であるフィリピンの学校防災管理運営の担い手にとって活用しやすいものであった。
- ・ 長く当該地域で活動を行ってきた実施団体と CP 機関の間の信頼関係により、事業が円滑に実施された。