

## ミャンマーサイクロン復興支援 学校再建事業 事業評価報告書



2013 年 1 月 31 日

日本赤十字社

---

## 目 次

### 要約

### 略語表

1.	はじめに.....	1
1.1	調査の背景 .....	1
1.2	評価の目的 .....	1
1.3	評価の実施方法 .....	1
1.4	調査団の構成及び現地調査行程.....	2
1.4.1	調査団の構成 .....	2
1.4.2	調査工程.....	2
2.	サイクロン・ナルギスによる被害状況と対応 .....	4
2.1	被害状況 .....	4
2.2	ミャンマー政府及び国際社会の対応 .....	4
2.3	ミャンマー赤及び連盟を中心とした支援.....	5
3.	日赤による学校再建支援の実施プロセスと成果 .....	8
3.1	事業の背景・内容 .....	8
3.1.1	実施経緯.....	8
3.1.2	事業概要.....	8
3.2	事業実施プロセス .....	9
3.2.1	事業実施・運営体制 .....	9
3.2.2	実施プロセス .....	9
3.2.3	成果 .....	11
4.	学校再建事業の評価 .....	13
4.1	評価の実施方法 .....	13
4.1.1	評価対象となる事業計画の特定.....	13
4.1.2	情報・データ収集.....	14
4.1.3	分析 .....	14
4.2	評価の結果(妥当性、有効性、インパクト、効率性、受益者への説明責任、持続性) .....	15
4.2.1	妥当性 .....	15
4.2.2	有効性 .....	18
4.2.3	インパクト .....	21
4.2.4	効率性 .....	22
4.2.5	受益者への説明責任 .....	25
4.2.6	持続性 .....	26
5.	結論 .....	28
5.1	評価の総論 .....	28
5.2	教訓と提言 .....	28
	添付資料 .....	31

---

## 要 約

2008 年 5 月 2 日夜半から 3 日早朝にかけ、カテゴリー4<sup>1</sup>のサイクロン・ナルギスがミャンマーのエヤワディ地域、ヤンゴン地域を直撃した。死者 84,500 人、行方不明者 53,800 人、被災者 240 万人の同国史上最悪の被害をもたらした。

この災害に対し、ミャンマー政府を中心に東南アジア諸国連合 (ASEAN)、国連や国際赤十字・赤新月社連盟 (以下「連盟」) 等の国際機関や NGO 等が緊急・復興支援を実施、日本赤十字社 (以下、「日赤」) も発生直後から職員を派遣して、救援物資の受け入れ及び配布にかかる後方支援を担った。また、日赤に対して広く国民から寄せられた海外救援金 (14 億 2,915 万 5,848 円) は緊急支援及び復興支援事業の住宅・施設再建、生計再建、保健、災害対策分野に充てられた。

日赤は、連盟を通じての支援の他に 2009 年 4 月から 2011 年 3 月までの期間、ミャンマー赤十字社との二国間協力事業として学校再建事業を実施した。本事業では、被災者がより良い環境で再び教育を受けられること、さらに将来の災害に備え、学校が避難所としての機能を持つことにより、心理的な安心感を得ることを目標に、防災強化型校舎が 60 校再建されたほか、校舎及び防災機材の整備が行われた。本評価はこの学校再建事業を対象としたのもであり、その他の連盟を通じた事業については、別途、連盟が評価を実施している。

評価の結果、妥当性については、ミャンマー赤十字社、連盟の方針や被災者のニーズと整合しており、また、事業実施期間についても適切であることから非常に高いと評価される。有効性及びインパクトについても、建設された 60 校の防災強化型校舎のうち、10 校を視察し、生徒・児童、教員、保護者等に調査した結果、受益者の満足度は高く、学校再建を通じてコミュニティの防災能力や団結力の向上がみられ、高いレベルで達成されたと判断される。効率性については、建設計画の遅れ、現地通貨であるミャンマーチャットの高騰による為替差損、建設業者の再選定などにより、建設費用が当初予算を超えたが、全体予算を上回らなかったこと、また、投入全てが事業目標の達成のために適切に活用されていたこと、他の事業との重複を避け、事業の効率的、効果的な実現に配慮した行動がとれていたこと等から中程度と判断される。受益者への説明責任及び持続性については、建設現場のモニタリング及び建設後の学校の維持管理に学校関係者が関与できるような仕組みをつくり、それが現在 (2012 年 12 月) でも機能していることが現地調査確認されたこと、また、維持管理のための種子基金も着実に増えており、将来起こり得る学校の補修に財政的に対応できる状況であることから、高いレベルで達成したと判断される。以上より、学校再建事業の評価は高いと結論づけられる。

評価結果から得られた主な教訓・提言は以下のとおりである。

### 事業計画について

- (1) ニーズが高い分野への支援は、高い成果を生む。
- (2) 学校建設のように、公共施設に対する支援を行う際は、国や他の援助機関に支援された学校との整合性に配慮する。
- (3) 建設案件は、事業終了後の維持管理を視野に入れた計画とすることで、高い持続性が見込まれる。
- (4) 事業見積もりは不測の事態を見込んで余裕をもたせており、総額以内であれば一定額の変更には柔軟に対応する。

---

<sup>1</sup> カテゴリー4 は、2004 年 10 月に日本で発生した台風 23 号にほぼ相当する規模。このレベルのサイクロンは、ミャンマーではこれまでに経験したことのない規模。

---

#### 事業実施プロセスについて

- (5) 事業実施プロセスにおいて受益者及び地元の赤十字ボランティアを巻き込むことは受益者のオーナーシップを高め、事業の持続性を高める。
  - (6) 事業実施体制の構築では、役割分担だけでなく権限を明確に文書化することで、さらに体制の実行力が高まる。
  - (7) 連盟との効率的な連携、他援助機関との積極的な情報交換は、事業の効率的な実施につながる。
  - (8) 評価実施のためのデータ・情報の管理及びナレッジを蓄積できる仕組みを整備する。
-

略語表

略称	正式名称	和訳
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
CHF	Confoederatio Helvetica Franc	スイスフラン
FAO	Food and Agriculture Organaization	国際連合食糧農業機関
IASC	Inter-Agency Standing Committee	機関間常設委員会
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	国際赤十字・赤新月社連盟（連盟）
JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興機構
JRCS	Japanese Red Cross Society	日本赤十字社
MRCS	Myanmar Red Cross Society	ミャンマー赤十字社
NGO	Non-Government Organizations	非政府組織
PDC	Peace and Development Council	平和・開発協議会
PNS	Partner National Society	支援国社
PONREPP	Post-Nargis Recovery and Preparedness Plan	ナルギス後の復興・防災計画
PTA	Parent-Teacher Association	父母教師会
SDG	School Discussion Group	学校協議会
TCG	Tripartite Core Group	三者間コアグループ
2iC	Second in Command	ミャンマー赤十字社支部代表
VTa	Village Tract Assessment	村落地域評価
VTRC	Village Tract Recovery Committees	村落地域復興委員会

# 1. はじめに

---

## 1.1 調査の背景

2008 年 5 月 2 日夜半から 3 日早朝にかけ、カテゴリー4<sup>2</sup>のサイクロン・ナルギスがミャンマーのエヤワディ地域、ヤンゴン地域を直撃した。死者 84,500 人、行方不明者 53,800 人、被災者 240 万人の同国史上最悪の被害をもたらした。

この災害に対し、ミャンマー政府を中心に東南アジア諸国連合 (ASEAN)、国連や国際赤十字・赤新月社連盟 (以下「連盟」) 等の国際機関や NGO 等が緊急・復興支援を実施、日本赤十字社 (以下、「日赤」) も発生直後から職員を派遣して、救援物資の受け入れ及び配布にかかる後方支援を担った。また、日赤に対して広く国民から寄せられた海外救援金 (14 億 2,915 万 5,848 円) は緊急支援及び復興支援事業の住宅・施設再建、生計再建、保健、災害対策の分野に充てられた。

日赤は、連盟を通じての支援の他に 2009 年 4 月から 2011 年 3 月までの期間、ミャンマー赤十字社との二国間協力事業として学校再建事業を実施した。本事業では、被災者がより良い環境で再び教育を受けられること、さらに将来の災害に備え、学校が避難所としての機能を持つことにより、心理的な安心感を得ることを目標に、防災強化型校舎が 60 校再建されたほか、校舎及び防災機材の整備が行われた。本評価はこの学校再建事業を対象としたのもであり、その他の連盟を通じた事業については、別途、連盟が評価を実施している。

## 1.2 評価の目的

本評価は、以下に示す 2 つの目的を達成するために実施された。

- a) 教訓や提言を、事業実施者である日赤、ミャンマー赤、さらに連盟や姉妹社に提示することで、今後の事業改善に資すること。
- b) 評価の実施と評価報告書の公表を通じて、寄付者への説明責任を果たすこと。

## 1.3 評価の実施方法

国内における既存文献調査、国内関係者への聞き取り調査、現地におけるインタビュー調査、現場視察等から得られた情報を分析することにより、評価を行った。さらに、それら結果をもとに、事業の成果に対する促進・阻害要因について分析し、教訓・提言の抽出を行った。評価の具体的な実施方法及び手順については、4 章で詳述する。

---

<sup>2</sup> カテゴリー4 は、2004 年 10 月に日本で発生した台風 23 号にほぼ相当する規模。このレベルのサイクロンは、ミャンマーではこれまでに経験したことのない規模。

## 1.4 調査団の構成及び現地調査行程

### 1.4.1 調査団の構成

本調査団の構成は表 1.1 に示すとおりである。

表 1.1 調査団の構成

担当	氏 名	所 属
総括	粉川 直樹	日本赤十字社
調査管理	柘植 未希子	日本赤十字社
評価分析	シーク 美実	(株)国際開発センター

### 1.4.2 調査工程

調査全体の工程は以下表 1.2 に示すとおりである。

表 1.2 調査の全体工程

業務行程		2012年		2013年
		11月	12月	1月
1	調査対象事業の整理			
2	既存ドキュメントのレビュー			
3	評価の枠組みの検討			
4	調査項目・手法の設定			
5	国内関係者へのインタビュー			
6	現地事業評価			
7	現地収集情報の整理			
8	教訓・提言の策定			
9	評価報告書の作成			

また、2012 年 12 月 9 日から 12 月 19 日までの期間で行った現地調査の行程は表 1.3 のとおりである。

表 1.3 現地調査行程

			活動内容
1	12 月 9 日(日)	午前-	移動(成田発→バンコク経由→ヤンゴン着)
2	12 月 10 日(月)	午前	ミャンマー赤社長インタビュー
		午後	・連盟ミャンマー代表インタビュー ・ミャンマー赤財務部長との協議 ・ミャンマー赤災害対策部チームとの協議
3	12 月 11 日(火)	午前	・ディディエ地区へ移動 ・ディディエ地区保健局職員へのインタビュー ・タウン・ムウ・チャウンへ移動 ・学校視察①(Taw Hta Ni)、関係者インタビュー
		午後	・学校視察②(Htaung Hmu Chaung)、関係者インタビュー ・ピャッポン地区へ移動

4	12月12日(水)	午前	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ピャッポン地区保健局インタビュー</li> <li>・移動</li> <li>・学校視察③(Pyapon Taman)、関係者インタビュー</li> <li>・移動</li> <li>・学校視察④(Awak Kwin)、関係者インタビュー</li> </ul>
		午後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ボガレ地区へ移動</li> <li>・ボガレ地区保健局インタビュー</li> <li>・学校視察⑤(Paik Sa Lat)、関係者インタビュー</li> <li>・学校視察⑥(Pa Wain)、関係者インタビュー</li> </ul>
5	12月13日(木)	午前	・学校視察⑦(Setsu)、関係者インタビュー
		午後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校視察(連盟が支援した学校)</li> <li>・ラブタ地区へ移動</li> </ul>
6	12月14日(金)	午前	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ラブタ地区保健局インタビュー</li> <li>・学校視察⑧(Gant Eik)、関係者インタビュー</li> </ul>
		午後	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校視察⑨(BEHS-5)、関係者インタビュー</li> <li>・学校視察⑩(BEMS)、関係者インタビュー</li> </ul>
7	12月15日(土)	終日	ヤンゴンへ移動
8	12月16日(日)	終日	資料整理
9	12月17日(月)	終日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連盟給水衛生要員(ナルギス当時シェルター要員)インタビュー</li> <li>・ミャンマー赤事務局長への報告・協議</li> <li>・ミャンマー赤建設職員への補足インタビュー</li> </ul>
10	12月18日(火)	午前	日赤がミ赤に支援した救護倉庫の視察
		午後	移動(ヤンゴン→バンコク→)
11	12月19日(水)	午前	移動(→成田)



## 2. サイクロン・ナルギスによる被害状況と対応

### 2.1 被害状況

ベンガル湾で発生したサイクロン・ナルギスは、発生から3日後となる2008年5月2日の夜半にミャンマーのエヤワディ地域に到達、その後北上し、3日の未明にかけてヤンゴン地域も襲った。最大風速毎時215キロを記録した。被害を受けた地区・準地区は、エヤワディ地域及びヤンゴン地域の39地区・準地区にのぼる。

この災害による人的被害は、死者84,500人、行方不明者53,800人、負傷者19,300人、被災者240万人とされる。エヤワディ地域は、ミャンマー最大の米の生産地であるが、3.7メートルの高潮が海岸線と網の目のように入り組んだ河川を通して内陸部に押し寄せ、田畑をのみ込んだ。国際連合食糧農業機関(FAO)の試算では、サイクロン・ナルギスにより同国の田畑全体の63%が被害を受けたとされる。死者のほとんどが高潮、高波による溺死者である。場所によっては、住民の80%が溺死した地域も存在する。家屋をはじめ、道路、水供給施設、下水システム、学校、保健所等、多くの公共インフラ施設が破壊された。ナルギスによる経済的な被害総額は、およそ40億米ドル(約4,250億円)にのぼり、ミャンマーにとって史上最大の被害となった<sup>3</sup>。

#### ミャンマー連邦共和国の概要

(2011年3月に民政移管により新政権が成立)

首都: ネピドー

言語: ミャンマー語

面積: 68万平方キロメートル(日本の約1.8倍)

人口: 6,242万人(2011年IMF推定)

人口1人当たりのGDP: 702米ドル((2011年IMF推定)

2011年国連人間開発指標: 149位(187カ国中)

宗教: 仏教(90%)、キリスト教、回教等



### 2.2 ミャンマー政府及び国際社会の対応

ミャンマー政府は、直ぐに国家緊急委員会を立ち上げ支援調整を図った。一方、国際社会は、機関間常設委員会(IASC: Inter-Agency Standing Committee)を中心として、11個のクラスターを立ち上げ、これらを調整することを通じてミャンマー政府の側面支援を図った。

最も被害が大きかったエヤワディ・デルタに点在する海沿いの小さな島々では、初期調査及び緊急対応時において、被災地へのアクセスが悪く、被災者の居所の特定及び支援物資の提供において困難を極めた。さらに、当時の政府は、国際支援部隊を現地に派遣することを拒んだことから、国際的な支援開始までに時間を要した<sup>4</sup>。

<sup>3</sup> TCG(2008): Post-Nargis Joint Assessment.

<sup>4</sup> 2003年5月のアウン・サン・スー・チー氏の拘束を受け、米国が対ミャンマー経済制裁法を制定、2004年10月にはEUもミャンマーの民主化状況に進展が見られないとして、ミャンマー国営企業への借款の禁止等を含む制裁措置の強化を

こうした中、ミャンマー政府と国際社会とをつなぐ上で重要な役割を果たしたのが、東南アジア諸国連合 (ASEAN) により設置された人道的タスクフォース (Humanitarian Task Force) である。同タスクフォースは、ミャンマー政府、ASEAN、国際連合の 3 者で構成される三者間コアグループ (TCG: Tripartite Core Group) によって支援された。同タスクフォースによる支援の枠組みが、支援全体の調整及び効率的な支援を図るうえで大いに役立ったと言われている<sup>5</sup>。

2008 年 5 月中旬、国際社会が最初の必要支援額を提示したが、その後、見直しがなされ、改定後の必要支援額は 482 百万米ドルと公表された。TCG の下で Post-Nargis Joint Assessment (PONJA) が実施され、それを基に 2008 年 12 月には Post-Nargis Recovery and Preparedness Plan (PONREPP) と称する復興計画書が策定された。

## 2.3 ミャンマー赤及び連盟を中心とした支援

連盟は 2008 年 5 月 5 日に 200,000 スイスフラン (CHF) の災害救援緊急基金の拠出を決定。翌日 6 日に CHF6.3 百万の暫定緊急アピールを発表し、5 月 16 日には CHF52.9 百万の緊急アピールを発表した。同アピールは、2008 年 7 月に CHF73.9 百万に修正され、その後 2011 年 3 月に CHF68.5 百万に下方修正された。

赤十字は、発災から 6 カ月間の緊急時に、100,000 世帯に対し、食糧、救援物資、シェルターセット等の配布やこころのケアを支援すると共に、給水・衛生の分野では、11 カ所の給水所を稼働させ、1 日当たり 107,000 リットルの安全な飲料水を約 35,000 人の受益者に提供した。

ミャンマー赤はこれらの支援活動をより効果的に実施するため、被災した 13 の地区・準地区において、新たに 9 カ所のミャンマー赤の拠点事務所 (ハブオフィス) を設置し、支援体制の強化を図った。この体制の強化は、非常に効果的であったとして、のちに連盟等の各種調査報告書で高く評価されている。

2008 年後半、ミャンマー赤ボランティア及び Village Tract Recovery Committees (VTRC) の現地調査を基に復興計画書が策定された。同計画書は数回にわたり改定されたのち、住宅・施設再建、生計再建、保健・こころのケア、給水・衛生の 4 つの分野を中心とした復興計画が策定された。また、これら計画に伴う建設に際しては、大手の建設業者を中

### ミャンマー赤十字社の概要

創設年: 1939 年

本部: ネピドー

支部数: 324

地域に根ざした救急ボランティア数: 24,000 人 (ナルギス・オペレーションでは最大 2,000 人のボランティアが支援活動に参加した)

こころのケアスタッフ: 46 人

災害対応スタッフ: 1,230 人



ミャンマー赤十字社のボランティア

決定、のちに豪州も金融制裁措置を取った。これら一連の政治的な動きが、国際社会による支援の受け入れに影響したと考えられている。

<sup>5</sup> Kauffmann, D., S. Krueger (2010): IASC Cluster approach evaluation, 2nd phase. Country study, April 2010: Myanmar, Paris/Berlin: URD/GPPI.

心とした支援ではなく、コミュニティ主導型で進めることを支援方針の柱として決めた。

日赤は、2008 年 5 月 9 日から救援金の受け付けを行い、その結果総額 14 億 2,915 万 5,848 円が寄せられた。救援金の使途は、表 2.1 の予算内訳の詳細に示すとおり、①緊急救援、②復興支援、③事業管理の大きく 3 つに分類される。

表 2.1 救援金の内訳(計画時)

内容	予算	全体予算に占める割合
緊急救援	489,912,841 円	34%
復興支援	886,697,484 円	62%
事業管理	52,545,523 円	4%
合計	1,429,155,848 円	100%

出典：日赤内部資料

支援の具体的な内容についてみると、日赤は、緊急救援として合計 4 人の日赤職員を現地に派遣し<sup>6</sup>、救援物資の輸送の後方支援を実施した<sup>7</sup>。また、マレーシア・クアラルンプールにある連盟の救援物資保管倉庫に日赤が保有する 11 品目の物資を空輸し、ミャンマー赤の職員やボランティアによる救援活動を通じて被災地に届けた(毛布、ビニールシート、蚊帳、衛生用品、台所用品、基礎医療品セット、シェルターセット、水タンク、ロープ、バクテリアテストキット、飲料水テストキット)。また支援後には同倉庫への物資の補充も行った。さらに、連盟に対して 3,000 万円の資金援助を行った。加えて、復興支援において日赤は、総額 CHF6,068,400 を連盟の復興事業に拠出した。(表 2.2 を参照)

<sup>6</sup> 2008 年 5 月 8 日から順次派遣。

<sup>7</sup> 日赤の対応に関する詳細は 3 章に記載。

表 2.2 連盟を通じた日赤支援

内容 (成果)		連盟予算 (CHF:スイスフラン)	日赤拠出額 (CHF:スイスフラン)	日赤支援 の占める 割合
住宅・施設 再建	個人住宅再建 (10,234 世帯)	8,211,634	2,275,800	28%
	保健センター (20 センター)			
	赤十字集会所 (100 棟)			
	学校再建 (25 校)			
生計再建	農業支援:種、肥料 (11,082 人)	5,813,122	1,770,500	30%
	家畜支援:鶏、アヒル、豚 (2,529 人)			
	漁業支援:ボート、網 (4,528 人)			
	零細事業支援:ミシン・材料 (1,214 人)			
	Cash for Work :仕事の対価の支払い (7,444 人)			
保健・こ ころのケア	地域保健・救急法の講習会 の開催	2,549,905	884,700	35%
	ツベルクリン予防接種の普及			
災害対応	倉庫の整備	1,520,870	505,300	33%
	ミャンマー赤支部の整備			
事業共通 経費	災害時におけるリーダー育成 各事業において横断的に必 要な経費	17,777,250	632,100	4%

出典: Emergency Appeal Final Report と日赤内部資料をもとに調査チーム作成

連盟への拠出とは別に、ミャンマー赤との二国間協力事業において日赤は、エヤワディ地域及びヤンゴン地域の学校再建事業(60 校)を実施している。次章より、同支援の詳細及び評価について詳述する。

### 3. 日赤による学校再建支援の実施プロセスと成果

---

#### 3.1 事業の背景・内容

##### 3.1.1 実施経緯

復興支援に関する議論は 2008 年 7 月 21 日にマレーシア・クアランプールで開催された支援国社（PNS: Partner National Society）会議からはじまり、より具体的な支援方針にかかる議論は、9 月 29 日から 10 月 4 日にかけてヤンゴンにおける PNS 会議で引き続き行われた。この会議には日赤からも 2 人が参加した。ミャンマー赤は、本会議において、保健医療施設及び学校再建に対する支援ニーズを表明し、特に、エヤワディ地域を中心に公共施設の崩壊は深刻で、とりわけ学校と保健施設の再建が急務であることを主張した。しかし、これに対し、連盟は保健医療施設や学校の再建は政府の責任として、支援対象に含めることに懐疑的であったが、日赤はこの頃から学校再建への支援の可能性について検討を開始した。

2009 年 1 月 8 日、ミャンマー赤社は日赤社長に対し、学校再建に対する支援を改めて依頼する内容の書簡を送付した<sup>8</sup>。これを受け、日赤は、2009 年 2 月 16 日のヤンゴンにおける PNS 会議の際、ミャンマー赤と二国間協力事業に関する具体的な協議を行い、同年 3 月 20 日に日赤及びミャンマー赤との間で学校再建にかかる二国間の事業協定書が締結された。その後まもなく、連盟も学校再建事業を実施することを決定した。

##### 3.1.2 事業概要

当初の予定では、既存の校舎の仕様による標準型校舎 60 校、サイクロンシェルター型校舎 11 校を建設する予定であったが、協定書署名後、ミャンマー政府より標準型学校を防災強化型（耐強風、耐洪水）に強化するよう指示があった。この状況を踏まえ、標準型学校の設計と仕様を変更することとなり、結果として 1 校あたりの建設費用が大幅に増額し、建設数を 71 校から 60 校に減らすこととなった。契約変更後に合意した内容を以下表 3.1 に示す。

---

<sup>8</sup> ミャンマー赤が学校再建に対する協力依頼の書簡を送ったのは日赤のみであった。

表 3.1 日赤の二国間協力事業計画

事業名	エヤワディ地域における学校再建事業
事業期間	2009 年 3 月 17 日～2010 年 12 月 31 日(瑕疵担保期間 6 カ月含む)
事業実施場所	ラプタ県、チャイラット地区、ディディエ地区、ピャツポン地区、ボガレ地区、モウラミヤインジュン地区、ハイジ・ジュン準地区
受益者	学校児童・生徒、学校職員、学校地域住民
事業予算	約 3 億 1,599 万円
再建施設数及び予算内訳	防災強化型学校(30ftX60ft):30 校(約 1 億 1,600 万円) 防災強化型学校(30ftX90ft):30 校(約 1 億 5,800 万円) 青少年赤十字活動:約 3,230 万円 事業管理費:約 870 万円

出典:事業協定書を基に調査チーム作成

## 3.2 事業実施プロセス

### 3.2.1 事業実施・運営体制

日赤は 2009 年 4 月から 2010 年 10 月まで事業管理要員 1 人をミャンマーに派遣した。同要員の任務は、事業を円滑に進めるために、ミャンマー赤に対し助言を与えるなど事業の管理・調整を支援する、ことであった。また、日赤本社に事業の進捗を報告し、ミャンマー赤との連絡や交渉にあたることも同要員の役割であった。同要員は、ミャンマー着任後、ミャンマー赤災害管理部長室内に席を設け任務にあたった。

ミャンマー赤は、災害管理部及びその傘下に設置された建設ユニットを中心として本事業を実施した。また、各事業現場では、ミャンマー赤が雇用したプロジェクト・エンジニア及び各地区の 2iC (2<sup>nd</sup> in Command:ミャンマー赤の地区代表)を中心に構成されるミャンマー赤十字ボランティアが事業のモニタリングを担当した。

このほか、建設計画、実施、モニタリングに際しては、連盟の建設事業のために派遣された建設要員から技術的なサポートを得た。

### 3.2.2 実施プロセス

本事業は以下表 3.2 に示すプロセスで実施された。

表 3.2 事業実施プロセス

時期	主な活動	備考・主な課題
事業開始準備		
2009 年		
3 月 20 日	日赤及びミャンマー赤との間で二国間の事業協定書を締結	-
4 月 6 日	事業管理要員(1 人)の現地派遣を開始	-
4 月下旬	日赤本社からミャンマー赤に対する事業資金の送金(第 1 回目)	-
4 月～5 月	ミャンマー赤、連盟、姉妹赤十字社、日本大使館、他援助機関との情報交換	-

建設準備		
5 月～6 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・エンジニアによる作業量表の作成、入札図書作成</li> <li>・ミャンマー赤代表と自治体による学校再建事業地の選定後、教育省へ承認を申請</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校再建事業地の選定条件は、①校舎全壊、②他機関からの支援が無い、③生徒数が多い、④ミャンマー赤のボランティア活動が活発な村とした</li> </ul>
6 月～9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・入札の実施・評価を行う地区建設管理委員会の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委員会の詳細は 4.2.5 を参照</li> </ul>
7 月～9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育省により学校建設新ガイドラインが導入され、それに伴う設計図、作業量表、工期、予算の見直し</li> <li>・各地区にて入札を実施、落札企業の決定</li> <li>・建設の現場監督を行うサイト・エンジニア 12 人雇用</li> <li>・プロジェクト・エンジニアを中心に施工にかかるモニタリング・ガイドラインを作成</li> <li>・サイト・エンジニアを対象としたモニタリング・ワークショップを開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・床高 3 フィート<sup>9</sup>から 5 フィートへ変更</li> <li>・実績のあるサイト・エンジニアの確保が難航。公募手段を拡大</li> <li>・連盟の建設要員の助言を受けつつ共同で作成</li> </ul>
10 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・サイト・エンジニアによる学校再建事業地のアセスメントを実施</li> <li>・各村に建設管理委員会を設置(10 月～11 月上旬)</li> <li>・日赤本社からミャンマー赤に対する事業資金の送金(第 2 回目)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・委員会の詳細は 4.2.5 を参照</li> </ul>
建設		
10 月中旬～	<ul style="list-style-type: none"> <li>・順次建設を開始</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設が始まったところから建設モニタリングを開始</li> </ul>
11 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・契約通貨の変更</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ドルに対し現地通貨高が続いたことを受け、為替損回避を目的として契約通貨をチャットからドルに変更</li> </ul>
12 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設準備・開始が遅れたボガレ地区、ピャッポン地区、モウラミヤインジュン地区で建設が開始</li> <li>・日赤事業管理要員による現場視察(チャイラット地区)</li> </ul>	
2010 年		
1 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中間評価・報告会の開催(事業の進捗を報告、課題について協議)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・参加者はミャンマー赤担当役員、災害管理部長、財務部長、シニアプロジェクト・エンジニア、プロジェクト・エンジニア、サイト・エンジニア、プロジェクト・アシスタント、連盟要員、日赤要員</li> </ul>

<sup>9</sup> 1 フィートは約 30 cm

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・赤十字連携会議の開催(日赤事業管理要員が出席)</li> <li>・日赤事業管理要員による現場視察(ディディエ地区、ピャツポン地区)</li> <li>・ミャンマー政府の指示により、ボガレ地区チェイ・チャウン・ジ校の床高を予定の5フィートから8フィートに設計変更</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・左記の変更にともない追加予算を手当</li> </ul>
2月～4月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本大使館主催の会議に日赤事業管理要員が出席し、情報共有</li> <li>・赤十字連携会議の開催(日赤事業管理要員が出席)</li> <li>・学校用家具手続き開始</li> <li>・学校協議会(SDG)に日赤事業管理要員が出席し、事業の進捗・課題を他の援助機関と共有</li> <li>・日赤事業管理要員による現場視察(ラプタ地区、モウラミヤインジュン地区、ピャツポン地区)</li> <li>・日赤本社からミャンマー赤に対する事業資金の送金(3回目/3月)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・3月頃から進捗度合いに開きがでてきたことから、建設スケジュールの見直しとそれに伴うサイト・エンジニアの再配置を検討</li> </ul>
5月～9月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日赤事業管理要員による現場視察(ボガレ地区、チャイラット地区、ハイジ地区、チャイラット地区)</li> <li>・青少年赤十字事業の使途に関する協議</li> <li>・家具の配置確認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5月下旬までに完成できる学校は50校程度となり、10校は遅延の可能性が高いことを確認</li> <li>・一部の完成した校舎に不具合の報告があり、モニタリング体制の見直しを検討</li> </ul>
10月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・モウラミヤインジュン地区の某社による建設が長期にわたり滞っていたため、契約を解除し、再入札を実施</li> <li>・日赤事業管理要員は任務を完了し、日本へ帰国</li> <li>・学校メンテナンス活動について日赤本社の承認待ち</li> </ul>	
11月～2013年12月(予定)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日赤本社からミャンマー赤に対する事業資金の送金(4回目/11月)</li> <li>・建設中の7校についてミャンマー赤が管理</li> <li>・学校メンテナンス活動の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校メンテナンス活動の詳細は4.2.6を参照</li> </ul>

出典: 日赤事業管理要員の最終報告書をベースに調査チーム作成

### 3.2.3 成果

上述の活動の結果、主に3つの成果を達成した。それらは以下のとおりである。

#### 1) 学校再建

2010年2月から徐々に完成し、2011年3月までに予定した全60校の防災強化型校舎を建設した。

#### 2) 青少年赤十字活動

校舎の建設にあわせて以下を供与した。



- ・ 学校家具:各教室に 40 人分の机と椅子、黒板を配置(2010 年 5 月～7 月)
- ・ 学校用品:学校再建の対象となった村々は貧困層が多い。サイクロンで家財を失った家庭の子供のために、鞆、ノート、鉛筆等を提供(2010 年 9 月～11 月)
- ・ ファーストエイドキット:再建した校舎は、災害時の一時避難場所として活用されることが想定されるため同キットを配布(2010 年 9 月～11 月)
- ・ 学校防災教材:強風、洪水、火災、地震時の対応マニュアル・ポスターを配布(2010 年 9 月～11 月)
- ・ 学校設備整備:フェンス、学校の安全・防災強化に向けた支援をニーズに応じて実施(2010 年 10 月～12 月)

### 3)学校メンテナンス活動

整備した教育環境、特に校舎の維持を支援するため、メンテナンス・ワークショップを開催し、施設の維持に関する技術やノウハウを移転した。また、校舎の修理や修理費を賄う種子基金を各学校に提供。学校メンテナンス活動は 2012 年 12 月現在も続いている。

## 4. 学校再建事業の評価

### 4.1 評価の実施方法

評価の作業は、①評価対象となる事業計画の特定、②情報・データ収集、③分析、④報告書の作成の大きく4つに分類される。

#### 4.1.1 評価対象となる事業計画の特定

評価の対象となるログフレームを表 4.1 に示す。

表 4.1 プロジェクトのログフレーム

事業期間: 2009 年 3 月 17 日～2011 年 3 月 31 日
受益者: 受益者: 学校児童・生徒、学校職員、学校地域住民
長期的アウトカム: ・コミュニティと学校が一体となって復興事業に関わることにより、より強靱なコミュニティが醸成される
事業目標(短中期的アウトカム): ・被災者が被災以前よりもより良い環境で教育を受けられるようになる(built back better) ・将来の災害に備え、避難場所が提供され、心理的な安心感が得られるようになる
アウトプット: 1. 防災強化型校舎が再建される(60 校) 2 学校、防災機材が整備される
主な活動: ・エヤワディ地域における防災強化型校舎建設事業の入札、業者選定 ・学校建設・建設モニタリング(60 校) ・学校維持管理委員会による校舎の維持・管理にかかるワークショップの開催 ・学校家具、学用品、ファースト・エイド・キット、学校防災教材等の提供
インプット: 【ミャンマー赤】 ・ ミャンマー赤職員(建設中は平均 10 人及び地域ボランティア多数) ・ 日赤の事業管理要員に対する事務所の提供、光熱費等 【日赤】 ・ 事業管理要員の派遣: 1 人 ・ 学校建設費: 約 2 億 7,300 万円 ・ 青少年赤十字活動(学校家具、通学鞆、文房具、救急セットの提供): 約 3,230 万円 ・ 事業管理費: 870 万円 ・ 学校保守管理事業費: 990 万円(2010 年 10 月に追加) 【その他】 ・ 連盟の建設要員からのアドバイス、協力

出典: 既存資料を基に調査チームが作成

評価は、当初予定していた計画と実績との差異を検証し、さらに、差異が生じた要因を分析するものであり、この作業を行うためには、評価の対象となる計画を特定する必要がある。一方、本学校再建事業では、事業計画時においてログフレーム<sup>10</sup>のような計画書が作成されていない。こうした状況を踏まえ、評価を行うにあたり、まずは、学校再建事業にかかる既存資料の整理及び関係者へのインタビュー調査によりログフレームを作成し、これを評価の対象とした。なお、表 4.1 のログフレームで設定されたアウトカム及び中長期的なインパクトは、過去に作成された各種報告書に記載されたプロジェクトの目的や目標を基に設定している。

#### 4.1.2 情報・データ収集

情報・データ収集は、主に①資料レビュー、②国内及び現地での関係者に対するインタビュー、③現場視察により行った。詳細は以下のとおりである。

##### ① 資料レビュー

日赤本社に保管されている本事業関連書類のファイル及びサイクロン・ナルギスに関する報告書をレビューした。具体的には、事業計画書、事業協定書、会計書類、事業管理要員の定期報告書・最終報告書、ミャンマー赤が作成した月例報告書、連盟が作成した各種評価報告書、連盟により提供された各種データ・資料である(添付資料 1.参考資料一覧を参照)。

##### ②関係者へのインタビュー調査

国内では、日赤の事業責任者及び事業管理要員に対してインタビューを行った(添付資料 2.国内面談者一覧を参照)。現地では、ミャンマー赤社長をはじめ、本事業の担当部である災害対策部長、事業に関わったエンジニアユニットの関係者、連盟関係者、地区建設管理委員会、児童・生徒、教師、保護者等に対してインタビューを行った(主な面談者については、添付資料 3.面談者一覧表を参照)。また、学校関係者へのインタビューでは、意見を収集する方法の一つとして、シールを用いたアンケート調査を実施した(アンケートの結果は有効性に記載)。

##### ②現地視察

現地調査では、日赤が支援した全 60 校のうち、10 校の小中学校の現場踏査を行った<sup>11</sup>。この他、連盟により再建された小学校 1 校、ミャンマー政府により建設された公立小学校 1 校、民間企業及び NGO により再建された小学校の視察も行った。

#### 4.1.3 分析

評価では、4.1.2 に述べた方法で収集されたデータ・情報を妥当性、有効性、効率性、インパクト、受益者への説明責任、持続性の 6 つの視点で分析した。各評価項目の主な調査視点を以下表 4.2 に示す。さらに、6 つの視点での分析から、促進・阻害要因を特定し、それらから教訓・提言を導いた。

<sup>10</sup> ログフレームの論理構成の中心を成すものは、「活動→成果→プロジェクト目標→上位目標」の連鎖関係のロジックである。もし活動が行われれば(if)、成果が達成され(then)、もし成果が達成されれば(if)、短・中期的なアウトカムが達成され(then)、もし短・中期的なアウトカムが達成されれば(if)、長期的なアウトカムに貢献するであろう(then)、という if-then の仮説のロジックである。プロジェクトを計画するということは、ある仮説を立てるということである。

<sup>11</sup> デディエ地区:2 校、ピャッポン地区:2 校、ボガレ地区:3 校、ラブタ地区:3 校

表 4.2 評価調査の視点

	主な調査視点
妥当性	ミャンマー赤の方針との整合性
	被災者ニーズとの整合性
	連盟、日赤の方針・戦略との整合性
	実施時期の適切性(適時性)
有効性	事業目標の達成度
	事業目標達成に向けたアウトプットの発現度合い(Build back better) (量・と質の面から)
	被災者の精神的支えへの貢献度合い(安心の提供、防災の強化)
効率性	投入(量、質、時期、事業期間)の適切性、過不足(計画に対する実績の比較)
	円滑な事業実施に向けた努力(実施体制の適切性、円滑なコミュニケーション(受益者、連盟、姉妹社、他二国間・多国間援助))
インパクト	上位目標へのインパクトの発現状況(学校再建により何が変わったか)
	予期せぬプラス／マイナスインパクトの発現
受益者への説明責任	フィードバックシステムの機能状況
	オーナーシップの構築
持続性	事業の持続性を確保するための工夫・仕組みづくり(財政、組織(維持管理における受益者の関与と体制づくり)、技術)

## 4.2 評価の結果(妥当性、有効性、インパクト、効率性、受益者への説明責任、持続性)

### 4.2.1 妥当性

ここでは、学校再建事業を実施したことが、ミャンマー赤十字社、被災者のニーズに合っていたか、また、連盟や日赤の組織的な支援方針との整合性を十分に検討した上で実施されたかどうかを検証する。

#### (1) ミャンマー赤の方針との整合性

ミャンマー赤は 1959 年にビルマ赤十字法令により国家社会団体(National Society)として定められた組織で、1998 年の法改定でミャンマー赤十字社(Myanmar Red Cross Society)と名称が改められた。ミャンマー赤は、国の法律で人道支援を行う国の補助組織として位置づけられていることから<sup>12</sup>、ナルギス・オペレーションにおいても、国の災害対応を補完する支援活動を行うことを第一義的な目的としている。

2 章で述べた通り、ミャンマー赤は、2008 年 9 月 29 日から 10 月 4 日にかけて行われた PNS 会議において、自国政府からの要請を踏まえ、一貫して学校再建事業と保健所再建事業に対する支援を連盟及び他国赤十字社に求めた。しかし、同会議では具体的な成果がでなかったことを受け、ミャンマー赤社長は日赤社長に対して自ら書簡を送り、学校再建に対する支援を依頼するに至った。

<sup>12</sup> MRCS Strategy 2015, MRCS

ミャンマー赤社長へのインタビューによると、2008 年 9 月～10 月に開催された PNS 会議において、ミャンマー赤の考えを日赤代表に伝えたところ、前向きな返答をもらったことから、日赤は必ず我々に支援の手を差し伸べてくれるだろうと思い、書簡を送ったとのことであった。さらに、日赤とミャンマー赤の関係は、ナルギス・オペレーションの前から良好で、ミャンマー赤社長が日赤社長に直接要請した背景には、日頃から築いてきた両国の関係に由るところも大きいと考えられる。日赤は、この手紙に応えるべく、二国間協力により学校再建事業を実施することを決めた。

## (2) 被災者ニーズとの整合性

ミャンマー政府、国連機関、村落地域評価(VTA:Village Tract Assessment)の試算によると、サイクロンにより被災地内の公立小中高等学校の 43－48%の学校が完全崩壊又は激しく損傷したとされる。被害総額は、表 4.3 に示すとおり、106,050 百万チャット(約 113 億 2,800 万円)であり、この中には学校資機材が含まれる。また、公立小中高等学校の中でも特に小学校が大きな被害を受けた。日赤の学校再建事業は、主に小学校を対象としており、被災者ニーズに合致しているといえる。

表 4.3 公立小中高等学校の被害状況(百万チャット)

	被害額	全体に占める割合
<b>小学校</b>		
全壊または一部損傷	59,297	55.9%
屋根の損傷	10,407	9.8%
家具、学用品等の損傷	22,352	21.1%
<b>中学校</b>		
全壊または一部損傷	5,118	4.8%
屋根の損傷	1,005	0.9%
家具、学用品等の損傷	1,964	1.9%
<b>高等学校</b>		
全壊または一部損傷	3,367	3.2%
屋根の損傷	1,105	1.0%
家具、学用品等の損傷	1,434	1.4%
<b>合計</b>	106,050	100%

出典 Post-Nargis Joint Assessment July 2008 p78 より抜粋

地域別では、ヤンゴン市内に比べ、エヤワディ地域内、その中でも沿岸地域の被害が特に大きかったとされる。日赤の事業サイトを図 1 に示す。これに見ると、日赤の学校再建事業は、全てエヤワディ地域において実施されたことがわかる。県・地区別にみると、学校被害が大きいラバタ県に 7 校再建しているが、少し内陸に入ったチャイラット地区でも 7 校、モウラミヤインジュン地区でも 7 校再建している。

最も被害の大きい沿岸部に集中して支援をした方が良いのではないかとの見方も考えられるが、日赤の学校再建事業地の選定条件は、3.2.2 で既に述べた通り、①校舎全壊、②他機関からの支援が無い、③生徒数が多い、④ミャンマー赤のボランティア活動が活発な村となっており、被害が大きかった沿岸部は、住民ごと流された地区も多いため、村落が消滅してしまった、もしくは避難民の帰村の目処がたないなどの理由により、③生徒数が多いに該当しなかった。学校再建事業地の選定は、教育省及び地区・準地区教育局担当者を中心に、ミャンマー赤の関与のもと、適切に行われたことが、現地インタビュー調査において確認されており、本事業は被災者ニーズと整合している。

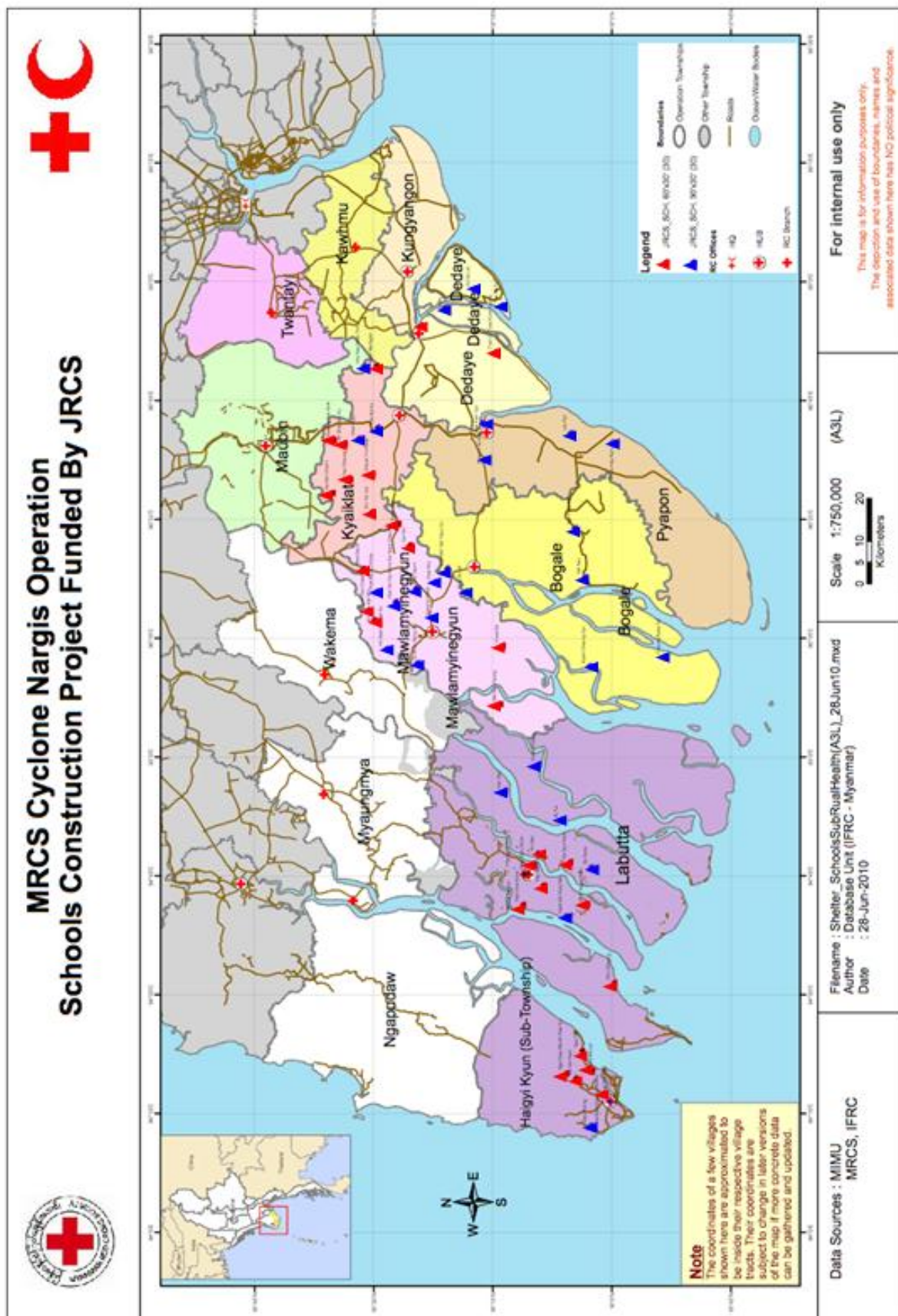


図1日赤の学校再建事業の位置図



### (3) 連盟及び日赤の方針との整合性・補完性

連盟の方針との整合性についてみると、連盟は①住宅・施設再建、②生計再建、③保健・こころのケア、④給水・衛生の4つの分野を柱として、復興支援を実施しており、①住宅・施設再建には個人住宅、学校、保健所が含まれている。連盟もその後に方針を変更し、25校を建設しており、日赤の学校再建事業は、連盟の方針と整合しているといえる。またこれら4つの分野に対する支援に加え、分野横断的な支援として、防災・災害対応やミャンマー赤及びコミュニティの能力強化に対する支援も行っている。

日赤の方針との整合性については、海外復興支援事業実施指針により、復興支援事業は、原則として保健医療、給水・衛生、住宅(仮設を含む)、生活再建、防災、教育、被災国赤十字社の救援・復興能力強化の7つの分野の中から選定することとしている。学校再建事業は、このうちの教育分野にあたり、日赤の支援方針との整合性が認められる。

### (4) 実施時期の適切性(適時性)

日赤の学校再建事業は、2009年10月から建設を開始し、2011年3月に60校が完成した。完成時期は学校により異なるが、校舎は完成したところから順次活用された。また、学校が完成するまでの間はユニセフの支援で建設された仮設校舎で授業が行われていた。

ミャンマー赤長へのインタビューでは、日赤の学校再建事業の実施タイミングの適切性について、子供たちは仮設学校に行くことができおり学習面で問題はなかった、また、日赤が新学期のタイミングに合わせて学校建設計画を進めたことは妥当であった、さらに、他の支援機関と比べても事業実施時期は特に遅くなかったとの意見が聞かれた。

## 4.2.2 有効性

ここでは、学校再建事業により、当初計画していた目標(短中期的アウトカム)が実現したかどうかをアウトプットとアウトカムの達成状況から検証する。

### (1) アウトプットの達成状況

アウトプット1: 防災強化型校舎が再建される

当初計画通り、防災強化型の学校が60校建設された。校舎の大きさは、生徒数により、60フィート×30フィート(30校)と90フィート×30フィート(30校)の2種類ある。床面の高さは、一般的な政府の公立小中学校が2フィートであるのに対し、その倍以上である5フィートとしており、また、ボガレ地区チェイ・チャウン・ジ校については、サイクロン発生時において6フィートの高潮が発生したため、床高8フィートのピラー型建設へ変更した。再建された60校全てが一定規模<sup>13</sup>のサイクロンや地震に耐えうる構造となっている。よって、アウトプット1は達成された。



再建された学校

<sup>13</sup> 風速 119–153 km/h、高潮 1.2–1.5m に対応した構造。

## アウトプット 2: 学校、防災機材が整備される

校舎の建設に合わせ、学校家具(机・椅子)、靴、文房具用品、ファースト・エイド・キット、学校防災用教材の提供がなされた。

### 「ありがとう」の声

ピャップン・タマン小学校 5 年生のキン・ミヤット・モウさんに出会い、「将来は先生になってこの学校で教えたい！」と将来の夢について聞かせてもらったのは 2010 年 9 月のこと。今回の現地調査では同校を訪問したため、彼女の近況を尋ねると、今も在学中とのことで、再会を果たすことができました。少しお姉さんになった彼女に改めて将来について聞いてみると次のように話してくれました。「今の夢はエンジニアになって、学校建設などに携わること。高校を卒業したら大学に進学したいと思っています。大好きな勉強が出来るのは学校再建の支援のお陰です。日本のみなさん本当にありがとうございます」



朝日新聞 2011 年 11 月 25 日掲載

## (2) 短中期的アウトカムの達成状況

「短中期的アウトカム 1: 被災者が被災以前よりもより良い環境で教育を受けられるようになる」については、2012 年 12 月にミャンマー赤が実施した調査により、サイクロン・ナルギスにより崩壊した学校 60 校の再建は、被災した 27,803 人<sup>14</sup>の生徒及び教師により十分に活用されていることが確認された。また各学校に提供された文房具や防災機材も生徒及び教師たちに十分に活用されていた。

さらに、現地調査において、児童・生徒 69 人に対し、「被災前に比べ、新しく再建された学校に通学することを幸福に思いますか」というアンケート調査を行ったところ、全員が「思う～とても思う」と回答した(表 4.4)。その理由については、「前よりも学校がきれいだから」、「お城のような学校だから」、「校舎が快適だから」との意見が聞かれた。これらの意見から、本事業はまさに、日赤が目指す『Build Back Better (被災前より良く)』に資する形で実現したといえる。

<sup>14</sup> 被災前の事業対象 60 校の合計生徒数。



被災後の学校の状況を見てどう感じたかについて意見を聞いたところ、「学校が使用できなくてとても悲しい気持ちになった」、「学校再建中は、仮設校舎で授業を受けることができたが、雨の日は雨もりがひどく、新しい校舎ができるのが待ち遠しかった」との意見も聞かれた。児童・生徒が学校の完成を待ちわびていたことは、教師や保護者の意見からも聞かれ、本事業は被災者である児童・生徒たちの期待に大きく応えたことがわかった。

表 4.4 再建された学校に対する満足度 (N=69)

	思う～とても思う	同じ	全く思わない～思わない
被災前に比べ、新しく再建された学校に通学することを幸福に思いますか。(回答者数=69)	100%	0%	0%

出典:調査団作成

「短中期的アウトカム 2:・将来の災害に備え、避難所が提供され、心理的な安心感が得られるようになる」についても、同様に、児童・生徒 111 人と保護者 16 人合計 127 人に対し、「学校が再建されたことにより、安全性が高まったと感じますか。」というアンケート調査を行った(表 4.5)。その結果、「思う～とても思う」と回答したのは全体の 85%、「同じ」15%、「全く思わない～思わない」0%であり、回答者の大半が本事業により、安全性が高まったと感じていた。特に、保護者からは、「新しい学校は、建物が頑丈で、高さもあるので、子供が家にいるよりも学校にいた方が安全と感じる」、「毎日安心して子供を学校へ行かせられる」、子供たちからも「学校にいれば安心」、「雨が降っても怖くなくなった」といった意見が数多く聞かれた。沿岸部の児童・生徒の中には、渡し船で通学する者もあり、大雨が降っても家に帰ることは容易でなく、また、家族が迎えに行くことも容易ではない、コンクリートでできた建物は、地区のコミュニティセンターかお寺しかないといった環境の村もある。防災強化型の学校再建は、全ての村で感謝されていたが、このような村に住む保護者、生徒・児童、教師から特に感謝されていた。



シールを用いたアンケート調査の様子

表 4.5 心理的な安定感

	思う～とても思う	同じ	全く思わない～思わない
学校が再建されたことにより、安全性が高まったと感じますか。(回答者数=127)	85%	15%	0%

出典:調査団作成

以上より、本二国間協力事業は、初期の目標を高いレベルで達成したことが確認された。

### 4.2.3 インパクト

ここでは、学校再建事業が長期的な観点から成果を生んだかどうか、また、予期せぬマイナス・プラスのインパクトが受益者やそのコミュニティにもたらしたかどうかを検証する。

#### (1) 長期的アウトカムの達成状況

本事業では、長期的なアウトカムとして、「コミュニティと学校が一体となって復興事業に関わることで、より強靱なコミュニティが醸成される」ことを想定した。児童・生徒の保護者、村の長老をはじめとする学校関係者等、合計41人に対し、「学校再建を通じて、コミュニティの防災対策が以前より向上したと感じますか。」と質問したところ、全員が「思う～とても思う」と回答した(表 4.6)。

防災対策が強化されたと感じる要因の一つは、学校再建により木造から防災強化型に変わったことであるが、それ以外に、事業を通じてコミュニティの防災体制が強化された例も確認された。例えば、学校に船や長距離を徒歩で通学する児童・子供たちを、学校周辺に住む学校関係者が必要に応じて安全が確保できるまで学校に一時保護するといった取り組みを行っているところもある。子供の安全をコミュニティで守るという体制づくりは、事業支援後、防災強化型の学校を一時避難場所として活用できるようになったことを受けて、考えられるようになったという。



保護者・関係者に対するインタビューの様子

表 4.6 コミュニティの防災対策

	思う～とても思う	同じ	全く思わない～思わない
学校再建を通じて、コミュニティの防災対策が以前より向上したと感じますか。 (回答者数=41)	100%	0%	0%

出典：調査団作成

その他のインパクトとして、コミュニティの団結力の向上が挙げられた。「学校再建を通じて学校関連コミュニティの団結が高まったと感じますか」との質問では、「思う～とても思う」と回答したのは全体の 91%、「同じ」9%、「全く思わない～思わない」0%であり、回答者の大半が本事業により、コミュニティの団結が高まったと感じていた(表 4.7)。コミュニティの団結力が高まった理由として、学校再建事業の実施・モニタリングにコミュニティが関わったことが挙げられる(4.2.5で詳述)。保護者へのインタビューでは、「建設段階から学校には頻繁に足を運び、学校ができてからも、建物の維持管理状況をチェックするために頻繁に学校に足を運んでいる」、「建設中からモニタリングに関わってきたから、いつも気になり、学校に足を運んでしまう」という意見が聞かれた。

表 4.7 コミュニティの団結力

	思う～とても思う	同じ	全く思わない～思わない
学校再建を通じて学校関連 コミュニティの団結が高まっ たと感じますか。 (回答者数=41)	91%	9%	0%

出典：調査団作成

一方、予期せぬインパクトとして、被災前と現在（2012 年 12 月）では、再建した学校の児童・生徒数が増えていることが挙げられた。現地調査によれば、被災前の対象校の児童・生徒数は、27,803 人であったのに対し、現在は 28,761 人となっており、以前より 1,000 人近く増えている。こうした状況から、視察で訪問した学校の中には、校舎が足りない、机・椅子が足りないといった意見が聞かれたところもある。1 学校当たりの校舎の数は、児童・生徒数に応じて教育省が決めることになっているが、校舎数が足りていない学校も明らかに見受けられた。「赤十字が再建した学校は綺麗だから、生徒数が増えたのだ」といった意見も聞かれたが、学力が高い学校ほど生徒数が多い傾向があるようである。また、教育省の方では予算との関係で、生徒数に応じて学校を建設できないという状況もあると考えられる。

#### 4.2.4 効率性

ここでは、目標を達成するために計画した、日赤及びミャンマー赤の投入が適切に活用されたか、また、目標を達成するにあたり、最も効果的・効率的な方法がとられたかどうかを検証する。さらに、計画と実績に大きな差異がみられる場合は、その理由を検証する。

##### (1) 日赤の投入の適切性

日赤の投入について、計画と実績の比較を表 4.8 に示す。これに見るとおり、事業費の総額は、計画内に収まった。

表 4.8 日赤の投入：計画と実績の比較

投入要素	計画	実績
1) 事業管理要員	1 名	1 名
2) 防災強化型学校 (30ftX60ft) : 30 校の建設費	1,275,000 米ドル	1,315,506 米ドル
3) 防災強化型学校 (30ftx90ft) : 30 校の建設費	1,735,000 米ドル	1,759,713 米ドル
4) 青少年赤十字活動費	348,000 米ドル	388,136 米ドル
5) 事務管理費	102,000 米ドル	127,067 米ドル
6) 学校保守管理事業費	117,000 米ドル	68,910 米ドル
7) 予備費	163,675 米ドル	81,343 米ドル <sup>15</sup>
総事業費	3,740,675 米ドル	3,740,675 米ドル

出典：日赤内部資料より作成

日赤は、2009 年 4 月 6 日から 2010 年 10 月 25 日までの期間で、日本から事業管理要員を 1 人派遣

<sup>15</sup> 81,343 米ドルの予備費の残金は、本事業対象 60 校のうち、通勤が困難な遠隔地の学校の教員用宿舍建設に充てる予定である。

した。同要員は、ミャンマー事業チームを補佐し、助言を与え、事業を円滑に進めることを目的として派遣された。月例報告書及び関係者へのインタビューから、同要員は、予定していた任務を高いレベルで達成したことが確認された。

なお、日赤の二国間協力事業では、要員の派遣は 1 人のみであるが、本事業では、連盟の学校建設が建設計画段階から日赤の学校建設とほぼ同時期に進行していたため、連盟に派遣された建設要員から、とりわけ建築の専門知識・技術を補完してもらう体制で進めた。このような連盟との効果的な連携も支援の円滑な実施に大きく貢献したと考えられる。

学校建設費用は、計画より若干多くがかかった。その主な理由は、政府の要請により行われたボガレ地区チェイ・チャウン・ジ校の設計変更である。同地域ではサイクロン発生時において 6 フィートの高潮が発生したため、床高 8 フィートのピラー型建設へ変更を行い、高潮対策を強化した。本事業は、学校を再建するという目的に加え、防災能力を強化するという目的もあることから、将来起こり得る災害を想定しつつ地域の事情に応じて設計を変えるといった対応は重要であり、適切であったと判断される。この他、現地通貨の高騰のため、為替損により多少の差損が生じた。

青少年赤十字活動費は、机、椅子等の学校家具、印刷機支援、鉛筆、筆箱、ノート等の学用品の購入に使用され、学校の開校に合わせて、各学校に支給された。支給された資材等の量、質に特に問題はみられなかった。

事業管理費については、実績が計画を上回った。予算計画は、ミャンマー赤の提案をもとに立てられたが、学校建設は、ミャンマー赤にとって初めての分野であり、計画段階において適切な費用を見込むことは難しく、全体を低く見積もっていたことがその要因と考えられる。ミャンマー赤のサイト・エンジニアの数は、事業実施過程において当初計画の 11 人から 12 人に増やしたが、それでも少なすぎたとの意見がミャンマー赤及び日赤関係者、さらに村レベル建設管理委員会のメンバーから聞かれた。



青少年赤十字活動費で支給された学校鞆

サイト・エンジニアの地域別配置状況を以下表 4.9 に示す。連盟は、25 校に対して 9 人のサイト・エンジニアを配置したという実績と比較しても、確かに少なかったといえる。特に、雨季は道路事情が悪くなるため、村から村への容易ではない等の状況を考えると、ラプタ県のように 10 校を 3 人で管理するという体制は効率的とはいえない。計画段階において、より現実な投入計画が作成されることが望ましいが、結果的には 4.2.2 で述べたとおり、限られた投入の中で十分な成果を上げている。



表 4.9 学校建設数に対する現場監督職員の配置数

建設地域	学校建設数	サイト・エンジニアの配置人数
ラプタ県	15	3
チャイラット地区	10	2
ディディエ地区	5	1
ピャッポン地区	4	1
ボガレ地区	6	1
モウラミヤインジュン地区	14	3
ハイジ・ジュン準地区	6	1
合計	60	12

出典:ミャンマー赤提供資料より作成

その他の投入に、学校の維持管理費に充てることを目的とした学校保守管理事業がある。学校保守管理事業は、当初計画には含まれていなかったが、学校建設事業が大きな損失なく実施されたことを受け、2010 年 11 月に新たに追加された。同事業では、学校毎に村レベルでの保守管理委員会の設立、保守管理に関する訓練の計画、動機づけの訪問、モニタリングに加え、全ての保守管理委員会に種子基金として 600,000MMK(約 6 万円)を配布する等の活動を行った。

事業期間については、特に、学校建設が予定期間を大きく上回った。計画では、新学期が始まる 2010 年 5 月末までに全ての学校を完成させる予定であったが、5 月末までに完成できたのは 38 校と、全体の 6 割強にとどまった。この理由は、復興支援時には一斉に建設工事が始まり、建設業者の確保、資材の確保において、予定以上に多くの時間を要したこと、被災地の道路事情は予想以上に悪く、雨季は建設関係者の安全性に配慮して中断せざるを得ないこともあったこと等であった。2011 年 3 月と、予定を大幅に超えて完工した 2 校は、モウラミヤインジュン地区の学校で、建設業者に資金繰りの問題が生じ、2010 年 10 月に再入札を行って建設したため、完成時期が予定より大幅に遅れた。

表 4.9 学校完成時期

完成時期	2010年											2011年	合計
	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	3月	
完成校舎数	15	8	3	12	4	5	1	1	4	0	5	2	60

出典:ミャンマー赤提出資料により作成

## (2) ミャンマー赤側の投入の適切性

ミャンマー赤は、ピーク時には常時 10 人程度の職員を本事業に充てていた。それ以外に、建設現場では、ミャンマー赤のボランティアがモニタリングを行い、事業の円滑な実施を支援した。学校によっては、移動にボートを使う必要があるなど、ヤンゴンから日赤の事業管理要員やミャンマー赤十字本社職員が頻繁に訪問できないところもあるが、現地ボランティアの支援により、地区・村の事業関係者と良好な関係を維持できたことが、事業の成果を上げる上で重要な要因の一つであった。

## (3) 事業実施プロセスの適切性

本事業では、日赤の事業管理要員が様々な会合に出席することを通じ、常に最新の情報を入手する努力がなされた。例えば、事業レベルでは、ミャンマー赤が委託した全ての建設会社と毎月 1 回の頻度で、進捗や課題について報告・協議する機会を設ける等して情報の把握に努めた。またセクターレベルでは、日赤の事業管理要員が赤十字だけでなく、政府や NGO 等、学校建設を手掛ける団体で結成された「学校協議グループ」(SDG: School Discussion Group)の会合にも出席した。同グループでは、各団体

が建設する学校場所の重複を避けるために、エヤワディ地域内の小学校の位置を示す地図づくりや、各地区教育局からの情報共有が行われた。日赤の事業管理要員によれば、復興事業の開始当初は、教育省と地区教育局の間に意見の相違がみられ、許可された土地に学校を建設しようとしたところ、既に別の業者が建設を開始しているといった事態も生じていた。SDG では、各団体が入手した学校建設にかかる情報を共有することにより、こうした状況を避け、事業の効率的な実施につなげる努力がなされた。

また、日本大使館でも、政府開発援助(ODA)に関連した団体(JICA、コンサルタント、JETRO、日系企業、日本のNGO団体等)が定期的に集まり、情報交換を行っており、日赤の事業管理要員はこれらの会合にも出席した。特に、当時は軍事政権下でビザの取得が容易でなかったため、ビザ発給にかかる情報や、支援を行うにあたり必要となる様々な政府による許可証の取得にかかる最新情報は事業を円滑に進めるうえで重要であった。日赤の事業管理要員による情報収集・発信にかかる積極的な行動は、ミャンマー赤及び連盟からも高く評価されていた。

#### 4.2.5 受益者への説明責任

ここでは、受益者の参加を促す形で事業を実施したか、また、受益者は事業に対してオーナーシップを持っているかを検証する。

##### (1) フィードバックシステムの機能状況

学校再建にかかるプロジェクト管理体制を図2に示す。学校建設のマネジメントは、地区保健局代表、地区教育局代表、地区警察署代表、地区平和・開発協議会(PDC:Peace and Development Council)代表、ミャンマー赤地区代表(2iC)、ミャンマー赤の拠点事務所マネージャーにより構成される地区建設管理委員会が中心になる。さらに、建設過程の技術的な管理・モニタリングは、サイト・エンジニア及び学校長、村レベル平和・開発協議会(PDC)代表、コミュニティメンバー(PTA 等)、赤十字ボランティアで構成される村レベル建設管理委員会(Village Construction



村レベル建設管理委員会へのインタビューの様子

Supervision Committee)が直接行う仕組みとした。村レベル建設管理委員会のメンバーは、93項目から構成される建設現場のチェックリスト<sup>16</sup>をもとに、自由に学校建設現場を訪れ、確認することができる体制を作り、チェックリストの見方に関するワークショップも学校毎に開催された。同チェックリストは、連盟と日赤が協力して作成し、連盟の25校、日赤の60校全てにおいて導入された。

現地でのインタビューでは、村レベル建設管理委員会のメンバーから、「チェックリストがあったため、とても容易に確認することができた」、「チェックリストがわかりやすかった」等の意見が聞かれた。他方、「チェックをして問題があった際にサイト・エンジニアに伝えたくとも、現場にいないことがあり、伝えることができなかった」、「問題点を建設業者に直接伝えたが改善してくれなかった」といった意見も聞かれた。

<sup>16</sup> Myanmar Red Cross Participated with IFRC/JRCS School Construction Projects in Nargis Affected Areas in Ayeyarwaddy Division; Detail Checklist for School Supervisors

また、視察した学校の中には、村落現場委員会は設立されているものの、「現場には足を運ばなかった」、「邪魔をしてはいけないと考えていた」として、建設プロセスに殆ど関わっていない委員会もあった。これらの意見から、村レベル建設管理委員会の関与の度合いは、委員の中に土木に明るい人がいるか、意見しやすい環境があるか（少数民族か否か等）、といった要因も関係していたようである。受益者を巻き込んだ事業管理体制を構築することは、事業に対する受益者の理解を高めることにつながるが、体制を整えるだけでは十分でなく、システムの機能性を定期的に確認することも重要である。

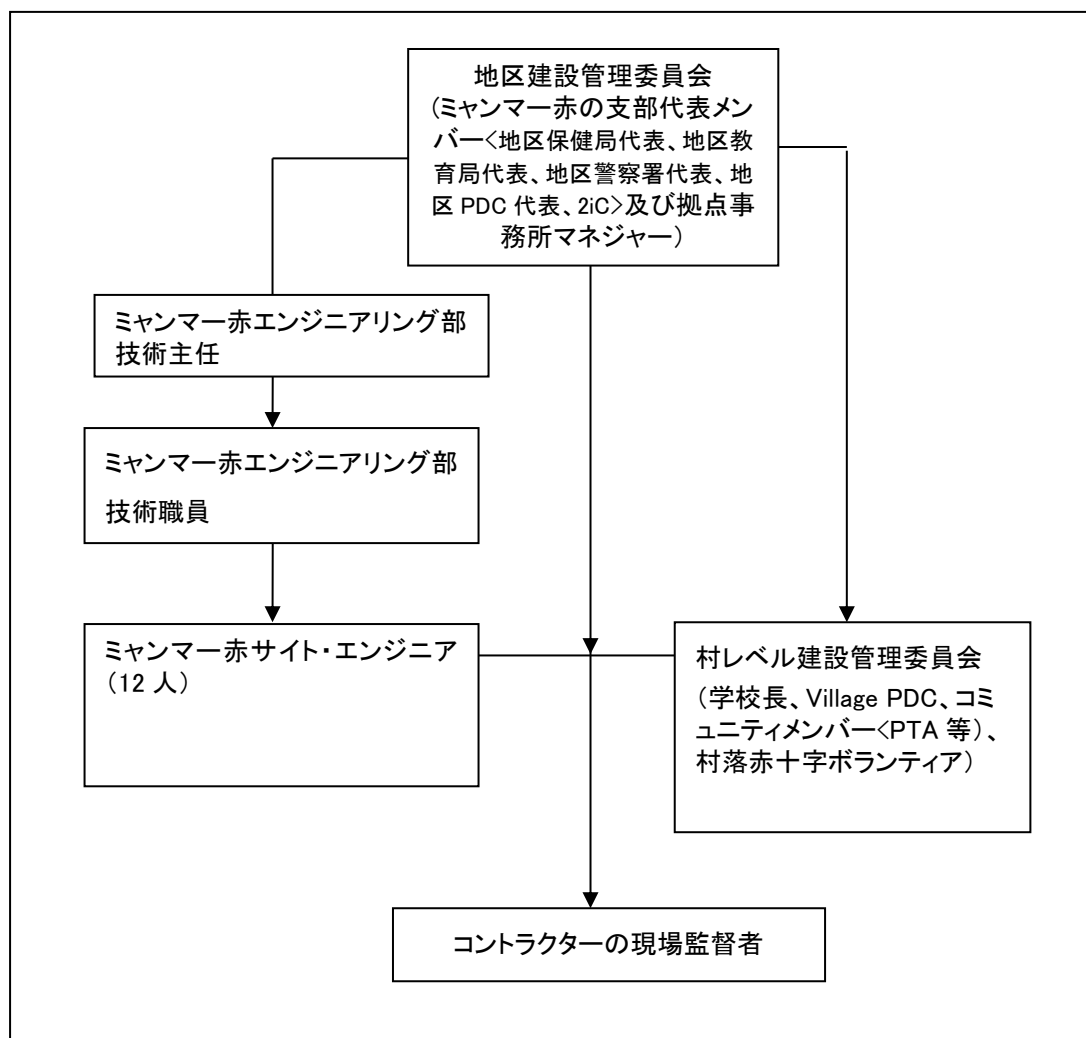


図 2 学校再建にかかる事業管理体制

## (2) オーナーシップの構築

受益者のプロジェクトに対するオーナーシップは、上記の事業管理体制を通じて構築され、また、4.2.6 で詳述する村の保守管理委員会の設置、活動を通じて確保されていることが確認された。

### 4.2.6 持続性

ここでは、事業の持続性を確保するための工夫・仕組みづくり（財政、組織・維持管理における受益者の関与と体制づくり、技術）が図られたかどうかを検証する。

### (1) 組織体制

再建された学校は、日赤の手を離れ、既にミャンマー政府により管理されているが、ミャンマー政府の予算は限定的であることを踏まえ、本事業では、事業の持続性を担保するために、学校保守管理委員会<sup>17</sup>を各学校に設置することを活動に追加した。

学校の維持管理状況について、ミャンマー赤を通じて調査したところ、全 60 校のうち、非常に良く機能している 10 校、機能している 46 校、あまり機能していない 4 校であることがわかった。全体の 9 割以上が非常に良く機能している、機能していることから、維持管理に問題は生じていないと判断される。

学校保守管理委員会を中心とした学校の維持管理体制は現在も存続しており、委員会メンバーは、後で述べる種子基金の管理・モニタリング及び学校のサポーターとして日常的に学校を訪問している。また、委員会のメンバーは、学校長の異動や子供の卒業を受けて変わるが、委員会の目的や役割、活動内容は次のメンバーにもきちんと引き継がれていることが現地調査で確認された。このほか、2iC を筆頭としたミャンマー赤のボランティアは、学校が再建された後も定期的に学校に足を運び、学校関係者と良好な関係を維持している。再建事業地の選定では、ミャンマー赤十字ボランティアの活動が活発であることを条件の一つとしていたが、この条件は、事業実施中だけでなく事業が終わった後において、さらにその効果を発揮していることが確認された。

### (2) 維持管理技術

事業では、受益者が自ら学校を維持管理できるようにするため、村の学校保守管理委員会を対象に、2010 年 9 月から 10 月にかけて学校メンテナンス・ワークショップを開催し、委員会のメンバーに対して校舎の修理技術やノウハウを移転した。現地視察では、実際に学校保守管理委員会が学校の門や壁を修復しているケースが見られた。さらに、ワークショップでは、メンテナンス・ガイドラインを配布し、誰でも手順に沿って修復できるようになっていることから、今後、委員会のメンバーが交代しても、技術の継続的な移転の面で問題はないと判断される。保守管理委員会へのヒアリングでも、簡易な修繕は問題なく対応できるとの意見が聞かれた。

### (3) 財政

学校長及び教員へのインタビューによれば、ミャンマー政府から学校に配分される予算は極めて少なく、一般的には学校の維持・補修を行うのは不可能だという。このような状況を加味し、本事業では、当初計画に追加する形で種子基金（各学校 600,000MMK（約 6 万円））を設立した。基金設立に際しては、当初 1 年間にわたり、プログラム・コーディネーターが各学校の保守管理委員会を訪問し、種子基金の資金獲得活動の方法や用途計画について確認を行い、基金の適切な運営を指導している。このような努力もあり、全 60 校のうち 2012 年 12 月時点で当初の基金額を下回ったのは 1 校のみとなっている。同校では、職員室及び図書室、窓の補修におよそ 100,000MMK（約 1 万円）を使用した。その他 59 校では、基金を増やしており、多いところでは、1,000,000MMK（約 10 万円）にまで増やしているところもある。このように、プロジェクトが終了して 2 年ほど経った現在も、種子基金は、効率性でも述べたとおり、適切に管理されている。また、どの学校も支出一つ一つを詳しく、ノートに記載し、保守管理委員会により、適切に管理されていることが確認され、現在の基金の管理状況から、将来的にも特に問題はないと判断される。

<sup>17</sup> 委員会は、学校理事会もしくは PTA から 7 人で編成される。日赤が支援した 60 校全てにおいて設置。



## 5. 結論

---

### 5.1 評価の総論

日赤の学校再建事業は、被災者が被災以前よりもより良い環境で教育を受けられる機会を与え、さらに将来の災害に備え、避難所としての機能と心理的な安心感を与えることを目標に実施された。評価の結果、妥当性については、ミャンマー赤、連盟の方針や被災者のニーズと整合しており、また、事業実施期間についても適切であることから非常に高いと評価される。有効性及びインパクトについても、建設された60校の防災強化型校舎のうち、10校を視察し、生徒・児童、教員、保護者等に調査した結果、受益者の満足度は高く、学校再建を通じてコミュニティの防災能力や団結力の向上がみられ、高いレベルで達成されたと判断される。効率性については、建設計画の大幅な遅れや現地通貨であるミャンマーチャットの高騰による為替差損、建設業者の再選定により建設費用が計画を上回ったといった課題も見られたものの、全体予算を上回らなかったこと、また、投入全てが事業目標の達成のために適切に活用されていたこと、他の事業との重複を避け、事業の効率的、効果的な実現に配慮した行動がとれていたこと等から中程度と判断される。受益者への説明責任及び持続性については、建設現場のモニタリング及び建設後の学校の維持管理に学校関係者が関与できるような仕組みをつくり、それが現在(2012年12月)でも機能していることが現地調査確認されたこと、また、維持管理のための種子基金も着実に増えており、将来起こり得る学校の補修に財政的に対応できる状況であることから、高いレベルで達成したと判断される。以上より、学校再建事業の評価は高いと結論づけられる。

### 5.2 教訓と提言

#### 事業計画について

##### (1) ニーズが高い分野への支援は、高い成果を生む。

様々な分野で復興支援事業が行われるなか、日赤は被災者のニーズが高く、ミャンマー赤から強い要望があった学校再建を赤十字社の中でもいち早く支援することを決定した。事業は高い成果を上げ、受益者の満足度も高いことが評価により確認された。赤十字と政府との関係において、赤十字は国の補助機関と位置づけられていることから、政府の支援ニーズにも十分配慮した支援を行うことは重要である。

##### (2) 学校建設のように、公共施設に対する支援を行う際は、国や他の援助機関に支援された学校との整合性に配慮する。

本事業では、60校の学校を再建したが、サイクロン・ナルギスで完全崩壊又は激しく損傷した公立小中高等学校は被災地内で43-48%にのぼり、その多くはミャンマー政府により再建されている。このような状況を踏まえ、本事業では、教育省のガイドラインに沿った校舎で、且つ連盟と同じ建築様式の学校を建設することで、他の学校とのバランスをとった。校舎の質を下げればより多くの学校を建設でき、反対に質を上げれば建設できる数は限られる。日赤としてどのくらいの質の学校を建てるのが適切かということは、本事業のように被援助国の標準、連盟、姉妹赤十字社の支援方針を踏まえて、慎重に判断することが求められる。

- (3) 建設案件は、事業終了後の維持管理を視野に入れた計画とすることで、高い持続性が見込まれる。

学校や保健所のような建設事業では、その後の維持管理をどのように行っていくかが重要となる。維持管理で必要となるのは、主に実施体制、技術、資金であり、本事業では当初計画に追加する形でこれら 3 つを事業完了までに整備した。具体的には、学校保守管理委員会を設立し、学校の維持管理にかかる技術をワークショップ及びマニュアルの配布により移転、さらに種子基金を設立した。国によっては、学校の維持管理予算を十分に用意しているところもあると考えられるが、ミャンマーでは、各学校の予算は極めて限られているため、事業の持続性を考えると、維持管理体制を事業の中で手当てすることは重要であった。建設案件では、国の方針や維持管理の予算確保状況を踏まえつつ、予め維持管理まで見込んだ計画とすることが望ましい。

- (4) 事業見積もりは不測の事態を見込んで余裕をもたせており、総額以内であれば一定額の変更には柔軟に対応する。

4.2.4 効率性で述べたとおり、ミャンマー赤は、事業費を低く見積もる傾向があり、サイト・エンジニアの数が足りず、後で追加予算を申請するなどの対応がなされた。この背景には、学校建設はミャンマー赤が過去に実施したことがない事業であり、適切な見積もりを作成することが容易でなかったことが挙げられる。また、建設業者の資金繰りが難しくなり、契約を打ち切るという事態も生じた。幸い支払前であったため、予算面での大きな影響は免れたが、復興期には、政府をはじめ、他の援助機関が一斉に事業を開始するため、信頼できる建設業者を確保するのは難しく、このような状況はどの国でも十分に起こり得る。被援助国に実績のない分野で支援を行う際には、計画段階で、不測の事態を見込んで予備費を含めて予算を組むことを被援助国赤十字社に助言することが望ましい。

#### **事業実施プロセスについて**

- (5) 事業実施プロセスにおいて受益者及び地元の赤十字ボランティアを巻き込むことは受益者のオーナーシップを高め、事業の持続性を高める。

受益者の参加を促すために、本事業では、事業実施プロセスにおいて、①地区建設管理委員会、②村レベル建設管理委員会、③学校保守管理委員会の 3 つの組織を設立し、これらの組織が建設業者の選定、建設モニタリング、学校の維持管理に主体的に関わる仕組みを作った。このようにプロジェクトの最初の段階から完了後に至るまでの各段階で、様々なレベルの受益者を広く巻き込む仕組みを作ったことが、受益者の事業に対するオーナーシップを高め、事業が終わった後も、学校を適切に維持管理する意欲につながっていると推測される。また、全国にネットワークを有し、地元との信頼関係を確立しているミャンマー赤のボランティアと連携することは、事業の円滑な実施を助けるだけでなく、事業終了後の持続性を高めるうえでも有用である。

- (6) 事業実施体制の構築では、役割分担だけでなく権限の明確化を文書化することで、さらに体制の実行力が高まる。

4.2.5 受益者への説明責任で述べたとおり、事業実施体制においてサイト・エンジニアを補完するかたちで村レベル建設管理委員会が建設現場のモニタリングを担ったが、同委員会の関与の度合いは村によって異なった。また、同委員会へのインタビューでは、建設業者に対してどの程度の権限を持つのかがよくわからなかったという声も聞かれた。受益者を巻き込んだ事業管理体制を構築することは、事業に対する受益者の理解やオーナーシップを高める上で重要であるが、体制整備に加え、役割分担や各事業関係者の権限を文書化すること、さらに、体制の機能状況を定期的に確認することも重要である。

**(7) 連盟との効率的な連携、他援助機関との積極的な情報交換は、事業の効率的な実施につながる。**

本事業の実施に際し、日赤の事業管理要員は、情報収集に多くの時間を充てた。未曾有の災害を受け、政府の対応や情報が錯そうしたことに加え、事業対象地域となったエヤワディ地域は、ヤンゴンからの交通の便が悪いところにあるため、適切な情報を入手し、状況判断を行うことは容易でなかった。さらに、民主化をめぐり、当時の政府と欧米を中心とした外国諸国との関係が良くなかったことも事業の円滑な実施の妨げになっていた。

このような状況の中、本事業の事業管理要員は、ミャンマー赤を通じて日常的に情報の収集に努めたことはもちろんのこと、日本大使館や学校協議グループなど、赤十字関係者以外の会合にも積極的に出席し、他機関とのコミュニケーションを図ることで正確な情報の入手・共有にも努めた。また、建築に特化した知見や技術は、連盟の建設要員と積極的に連携し、連盟の学校再建事業と足並みを揃えて活動を行うという方法を取り、非常にうまく事業を進めることができた。事業管理要員のこうした取り組みが、事業の効率的な実施を可能にしたと推測される。

**(8) 評価実施のためのデータ・情報の管理及びナレッジを蓄積できる仕組みを整備する。**

日赤は、寄付者へのアカウンタビリティの確保及び学びを目的として、復興支援事業の評価を行っている。評価では計画と実績の差異を検証するため、物、人、お金の出入りについてのデータや情報が事業実施中に定型フォームに整理されていると評価をスムーズに行うことができる。またお金については、計画値と実績値が比較できるように、常に同じ通貨で標記されることが望ましい。さらに、評価は評価で終わるのではなく、そこから得られた学びを次の事業に生かすことが重要である。今後、評価から得られた提言・教訓を分野別にデータベース化することや、事業過程で作成した成果物で特に重要なものを分野別に一元管理していく等を検討するのも一案である。例えば、本事業では、建設工事入札関連資料一式、事業管理体制チャート、建設現場のチェックリスト、学校メンテナンス・ガイドライン等が他の事業にとっても有用な資料と考える。

## 添付資料

### 1.参考資料一覧

IFRC (2011): After the storm: recovery, resilience reinforced - Final evaluation of the Cyclone Nargis operation in Myanmar, 2008-2011.

IFRC (2011): Emergency appeal final report, Myanmar: Cyclone Nargis, November 2011.

MRCS and Review Team (2009): Nargis review-Shelter and livelihoods recovery programmes with regard to the effectiveness of accountability and recovery frameworks and community participation achieved, December 2009.

MRCS (2010): MRCS strategic plan 2011-2015, November 2010.

TCG (2008): Post-Nargis joint assessment, July 2008.

日赤「ミャンマーサイクロンに対する日本赤十字社の対応」、2012 年 7 月 12 日。

## 2. 国内面談者リスト

面談日	氏名	役職
2012/11/15	粉川直樹	日本赤十字社 国際部主幹
2013/01/15	田中(天田)裕子	(株)アジア共同設計コンサルタント コンサルタント事業本部 技術一部、課長 (※本事業の事業管理要員として派遣された)

## 3. 現地調査面会者リスト

	氏名	役職
2012/12/10		
ミ赤職員ヒアリング	Dr. Tha Hla Shwe	ミ赤社長
	U Khin Maung Hla	ミ赤事務総長
	Dr. Aung Kyaw Htut	ミ赤副事務総長
	U Maung Maung Khin	災害対策部長
	Daw San San Maw	災害対策副部長
	Daw Shwe Cin Myint	広報・国際部長
	Dr. Hpone Myint	事務局長
	U Hla Win	エンジニアユニット職員
	Daw Htwe Tra Nandi	国際部職員
ミ赤財務部ヒアリング	U Kyi	財務部長
連盟ヒアリング	Udaya Kumar Regmi	連盟ミャンマー代表

2012/12/11		
住民代表へのヒアリング (ディディエ地区)	U Thein Myoe	地区保健局職員
	Police Commander Tint Lu	地区警察官
	Daw Khin Saw Myint	地区教育局職員
	Daw Mi Mi Htay	地区財務部職員
	U Kyaw Win Htet	地区総務局副局長
	U Than Yu	地区消防職員
	U Sein Min	赤十字地区職員
	Daw Tin Yee	赤十字地区職員
トダニ ①	Daw Than Than Kyaing	学校長
タウン・ムウ・チャウン ②	U Aung Myo Thant	学校長
2012/12/12		
住民代表へのヒアリング (ピャツポン地区)	U Myo Khin	地区保健局職員
	Police Commander Win Kyaing	地区警察官
	U Than Naing	地区消防職員
	Dew Kyiv Sew	地区財務部職員
	Dew Kyiv Hew	地区教育局職員
	U Saw Win	赤十字 2iC
	U Nay Lin Ton	地区職員
	U Nay Lin Tun	地区総務局職員
ピャツポン・タマン ③	U Khin Win Zaw	学校長
オウウイン ④	U Soe Myint	学校長

住民代表へのヒアリング (ボガレー地区)	Dr.Yin Yin Moe	病院長
	U Myint Soe	地区教育局職員
	U Htun Thein	地区消防局職員
	Daw Myint Myint Maw	地区病院職員
	U Mg Mg Win	地区教育局職員
	U Saw Paler My	地区保健局職員
パイク・サラ ⑤	Daw Khin Mar Kyu	学校長
パウイン ⑥	Naw El Htee Muu	学校長
2012/12/13		
サッスー ⑦	U Own Myint	学校長
2012/12/14		
住民代表へのヒアリング (グラブタ地区)	Dr. Than Htay Aung	病院長
	U Khin Mg Myint	地区教育局職員
	U San Lwin	地区教育局職員
	U Mg Mg Myint	赤十字 2iC
ガンアイク ⑧	Daw San Kyi	学校長
ラプタ第 5 小学校 ⑨	Daw Thin Thin Aye	学校長
ラプタ中等学校 ⑩	Daw Yin Mya	学校長
2012/12/17		
連盟ヒアリング	Narendra Singh	連盟給水衛生要員（ナルギス当時シ ェルター要員）
ミ赤ヒアリング	U Hla Win	エンジニアユニット職員
ミ赤ラップアップ	Dr. Hpone Myint	事務局長
	Dr. Aung Kyaw Htut	副事務総長
	U Maung Maung Khin	災害対策部長
	Daw San San Maw	副災害対策部長
	U Hla Win	エンジニアユニット職員