

要 約

1. 本評価の概要

日本赤十字社（以下、日赤）は、2006年5月27日に発生したインドネシア国ジャワ島中部地震後、発災直後からの緊急支援に続いて、復興支援を行ってきた。同復興支援事業が2009年3月で終了するのにあたって、日赤では、同年4月から6月に事後評価を実施した。本評価は、同復興支援の妥当性、有効性や効率性などを明らかにするとともに、今後の日赤の復興支援の改善に資する提言を導き出すことを目的とした。本評価では、1) 同復興支援全体を対象とした全体評価、2) 復興支援の3事業（日赤直接事業2事業を含む）を対象とした個別復興支援事業の評価、3) 残り日赤直接事業7事業を対象とした簡易評価と3タイプの評価を行った。これらの結果を踏まえ、復興支援の実施体制・プロセスや評価のあり方を検討し、提言を取りまとめた。

2. 日赤のジャワ島中部地震復興支援の概要

2006年5月27日、インドネシアのジャワ島中部ジョグジャカルタ付近を震源とするマグニチュード6.3の地震が発生した。同地震は、ジョグジャカルタ特別州のジョグジャカルタ市と4県、中部ジャワ州の1市5県に被害をもたらした。ジャワ島中部地震の震源は地下33キロと比較的浅かったため地上の揺れは大きく、レンガを積み重ねてモルタルでつなぎあわせただけの多くの家屋が倒壊した。死者・負傷者の中には、倒壊家屋の屋根や壁の下敷きになった者が多い。国際支援機関の調査によって、ジャワ島中部地震の被害額は、29兆1,490億ルピー（約2,660億円）と推定された。被害額の内訳は、家屋倒壊による被害額が全体の52%を占め、店舗・工場等生産施設・設備の被害額が同31%、教育・保健等の公共施設が同14%であった。中でも、個人の家屋や、家内工業の施設が受けた被害が大きく、民間・個人の被害は、全体の90%を占めた（以上、6月14日付 Preliminary Damage and Loss Assessment）。

連盟では、2006年6月6日に、改訂緊急救援アピール（総額32億円）を発出後、緊急救援時より物資配布や保健衛生事業を実施するとともに、緊急シェルター・クラスターの主導機関として簡易仮設住宅設置支援活動を実施した。日赤は、2006年5月末から2009年6月までの約3年間にわたり、緊急救援とそれに続く復興支援を実施した。緊急救援では、発災直後から国際赤十字の一員として医療救援チーム（緊急対応ユニット）を派遣し、救援活動を展開した。復興支援では、2006年8月から開始された第1フェーズと、2007年7月から開始された第2フェーズの2段階に分けて合計19事業（追加支援を含む）が実施された。

日赤の復興支援事業は多岐にわたる分野で展開された。緊急救援と復興支援の総額は約24億円。そのうち復興支援への投入額約16.5億円（追加支援を除く）を分野別にみると、特殊学校及び被災者家屋へのトイレ建設、身障者生業支援などの身障者支援が22%と最も多く、以下、住宅再建21%、日赤防災体制整備19%、教育支援17%、地域保健センター建設等の医療15%、水供給6%と続く。事業内容でみると、施設建設及び資機材供与などハード面の支援が全体の

67%、資金配布が 15%、ハードとソフトを組み合わせた支援は 18%で、ソフト面のみの支援はなかった。対象グループは個人支援の割合が 48%と最も多かった。ここで個人支援の内訳は、住民への支援が 27%、児童 15%、身障者 6%であった。別の切り口から、特殊学校や身障者 NGO、身障者個人など身障者関連の受益者への支援の割合は 22%であった。公立医療機関への支援は全体の 15%、イ赤への支援も 19%を占め、これらにも決して小さくない支援額が投入された。

3. 個別事業評価及び簡易評価

日赤直接事業の「身障者生業支援事業」と「地域保健センター再建事業」、並びにイ赤との二国間協力による「雨水貯水槽設置事業」を対象に個別事業評価を行った。評価では、受益者の声を集めるとともに、個々の事業の妥当性や、事業目標の達成度（有効性）、実施の効率性、事業によるインパクトや、事業及び事業成果の今後の持続性について分析を行った。

「身障者生業支援事業」は、被災した身障者に対して各々の職業技術に応じた資機材を提供することで収入創出を図り、身障者の生活基盤を確保することを目的とした。被災後の身障者への支援は十分でなく、多くの人が生計手段を失った状態であったことから、本事業の必要性は高い。現地 NGO と連携し、受益者の家に何度も足を運んで解決策を共に考えるなど、実施の手段も適切と考えられる。ただし、日赤と他の類似事業との調整が不十分であったため一部受益者から支援内容が不公平と感じられた。受益者の生業の経営状況にはかなりの改善がみられ、有効性は高い。一方、効率性を求めるあまり、現地 NGO に対する予算が十分に配慮されておらず、現地 NGO 側に負担をかけた可能性もある。インパクトとしては、身障者の精神面での支えとなったことが指摘されている。しかし、せっかく身障者との信頼関係が深まる中で、実質的活動期間を 1 年間としたことは短すぎたと思われる。事業終了後、身障者がどの機関に相談できるのか、どの機関がフォローアップを行ってくれるかは明確でなく、持続性に対する配慮は不十分であった。

「地域保健センター再建事業」は、被災した地域保健センターを復旧し、ユニバーサルデザインを採用して全ての患者のアクセスを容易にすることを目的とした。この事業目標は、「弱い立場にある人々の改善を図る」という日赤の方針に合致し、身障者への配慮を行った点も適切と考えられる。地域保健センターは当初計画通り再建され、身障者や高齢者のアクセスも改善されて有効性も非常に高い。一方、日赤本社内の手続きに時間がかかり当初計画より建物の完成が遅れた。また、連盟の手続きの遅れも機器調達の遅れにつながった。再建後の地域保健センターでは、整備された施設を活用してサービス拡充を行うなど、プラスのインパクトが複数報告された。実施機関が州保健局であることから持続性は高く、調達した機器が壊れた場合も医療スタッフがサプライヤと調整を行う仕組みができており、大きな問題は生じないと思われる。建物の維持管理について、本事業によりマニュアルの配布や研修が行われればより持続性を高めることができた。

「雨水貯水槽設置事業」では、対象地域の水不足の問題を緩和するとともに、共同作業を通じて住民同士の絆を深めることが目的であった。対象地域における近年の水不足は深刻さを増し、本事業の必要性は高かったと判断される。コミュニティの伝統的互助機能であるゴトンロヨン

活用したアプローチも適切であった。ただし、一部家屋にだけ貯水槽を建設することの効率性は低い。全家屋に簡易で安価な集水施設を取り付けるなどの代替案も検討してもよかったのではないか。ただ、当初計画通り貯水槽が設置されたことは確かであり、有効性は高い。本事業に関する新聞、テレビ等での報道により雨水貯水槽への認識も高まった。県政府は、今後も雨水貯水槽建設を継続すると考えられ、現時点で住民の維持管理に対する意欲も高い。しかし、部品が故障した場合は住民が対応しなくてはならないこと、複数の世帯で分けるため貯水槽の水が短期間でなくなること、飲料水用には味が悪くて使われていないことなど持続性には不安が残る。

簡易評価では7つの日赤直接事業¹を対象とした。7事業のうち第1フェーズから開始された2事業は、被災者、被災施設を対象とし、妥当性も有効性も高いことが確認された。第2フェーズから開始され被災者、被災施設を対象とした2事業は、必要性はあったが、事前評価が十分でなく受益者選定などに問題があった。第2フェーズから開始されて被災者や被災施設以外を対象とした3事業には課題が多かった。具体的には日赤の防災体制整備や身障者支援事業であり、分野としては日赤の強みを発揮した事業にみえるが、全般的に妥当性は低かった。受益者の選定基準が不明であったり、事業間の調整がなく不公平感を生んだケースもあった。これは事前評価時の調査や関係者への説明が不十分だったためと考えられる。現地水準より高めの施設・設備を導入したにもかかわらず、個人受益者へのフォローアップはなく持続性には不安が多い。

個別事業評価と簡易評価から抽出された課題としては、例えば、事業目標の達成に対して必要な活動や投入が設定されていないなど、計画作成が十分でないことが挙げられる。他機関による類似事業との協調を考えないで事業計画を立てたため、受益者間に公平性の問題が生じたケースもあった。また、身障者に対して複数事業を行っているにもかかわらず、各事業が別々に計画・実施されており、相乗効果を生む計画になっていなかった。例えば、身障者に対して日赤事業が治療から肉体的・精神的リハビリ、生計回復と受益者にとってシームレスな支援となっていればより有益であった。また、被災者以外を受益者とする事業では、受益者の選定根拠が不明確な上に、関係者にも説明がなされず不公平感を生んだ。以上は、短期間のうちに、受益者ニーズや専門性に配慮しないで事前調査が行われてしまったことが一因と考えられる。

また、いくつかの事業で複数の個人受益者を対象としたが、受益者間のネットワークを構築するような工夫はなされなかった。

事業完了後には、維持管理やフォローアップの問題がみられた。例えば、一部の建設事業においては、出来型図を渡したり、使い方や維持管理のトレーニングを実施する等、運営・維持管理に配慮した活動をみる事ができた。しかし、多くの受益者は建設や機材利用の技術や、長期的修繕計画を持たず、事業終了後に問題が発生する可能性は大きい。事業の早い時期から事業終了

¹ 簡易評価は、「呼吸器疾患専門病院入院病棟建設事業」、「日赤被災県支部再建事業」、「日赤支部機能拡大事業」、「身障者玩具製造ワークショップ事業」、「特殊学校衛生施設再建事業1」、「特殊学校衛生施設再建事業2」、「身障者被災家屋衛生設備設置事業」の7事業を対象とした。

後にフォローアップが行える予算を確保し、段階的かつ戦略的撤退を行うことが重要である。

4. 全体評価

全体評価では、日赤が実施した全 17 事業を対象として総合的な評価を行った。日赤の国際活動のミッションや、連盟・イ赤の基本方針に照らして本復興支援の優先度、必然性は高い。案件形成時に受益者ニーズがどの程度把握されたか、複数の選択肢から適切なオプション(手段)が選択されたかを判断できるデータはない。受益者や委託先の選定基準が不明確であったという問題が複数報告されて公平性には問題があったものの、全体的に妥当性は高かったと判断する。

日赤が、本復興支援を通して「被災地がどのようなレベルまで復興すること」を目指したかは、当初に全体目標が設定されていなかったために測ることはできない。とはいえ、日赤直接事業 9 事業のうち 8 事業が事業目標を達成した。3 年間という限られた期間で、現地駐在員が彼らの知見や経験を大いに活用して、プロジェクト運営管理、技術指導を最大限に行って事業を完了したことは高く評価できる。

つまり、寄付者から寄せられた多額の救援金を被災地の復旧に役立てるために緊急救援から復興支援まで事業を切れ目なく行って期間内に適切に使い切ることは、現地駐在員の努力と工夫、日赤本社担当職員の尽力により達成された。ジャワ島中部地震では、近年起こった他の災害に比較して死者数が少なくインフラ被害も少なかった。このため、緊急救援時には多くの海外援助機関が支援を行ったが、復興支援の海外援助は限定的であった。こうした中で、日赤の支援額が大きな割合を占めたことから有効性は高いといえる。

日赤としての復興支援の基本方針は明確でない。全体目標やシナリオがないままに個々の復興支援事業が行われ、プログラムとして効率性やインパクトを高めることは当初より考えられなかった。例えば、前述の通り身障者に対してはハード面での支援が多く、リハビリテーションや社会復帰へのコンサルテーションを行ったり、彼らのネットワークを構築するなどの支援はなかった。イ赤に対しても、施設再建や資機材調達などハード面の支援はあったが、赤十字間での支援の棲み分けという整理の下に日赤による能力向上のための支援はなかった。また、多くの事業のインパクトは受益者に対してのみで点にとどまり、面的な広がりには限定的であった。個人や民間を対象とした事業では、フォローアップ体制がない。以上は日赤が復興支援事業の案件形成をする上で重要な教訓となる。

5. 復興支援の方針及び広報に対する考察

評価結果を踏まえて、日赤の復興支援事業の進捗や成果を上げることに貢献している、あるいは妨げている課題を明らかにするために、方針・戦略や広報に視点を当てて分析を行い、対応策を検討した。

(1) 復興支援の基本方針と戦略に関する課題

優先課題として、日赤の復興支援の基本方針・戦略が明確でないことが挙げられる。日赤には「日本赤十字社の国際援助の基本方針（2003年～2007年）」、「日本赤十字社の国際活動の基本方針（2009年～2013年）」などの文書が存在するが、これらは個々の災害に対する復興支援実施の拠り所とするには観念的、大局的すぎる。日赤社内でも、自社の復興支援に関する価値基準、定義、支援期間などに関する共通認識がもたれているとは言い難い。このため、今一度、日赤の強みや日赤が復興支援をする意義を見直すことが有益と考える。

本評価では、復興支援実施上の日赤の主な強みとして以下の5点を挙げる。

- (1) 他社及びNGOなどに比して、比較的容易に集まる多額の災害救援金（日赤に特有）
- (2) 被災者個人への直接支援が可能（赤十字及びNGOに共通）
- (3) 日本国内の保健医療事業を基盤にもつ保健医療分野での専門性と技術力（保健医療分野の支援機関に共通）
- (4) 日本あるいは日本人に起因する勤勉さと業務遂行上の精緻さ（日本による支援に共通）
- (5) 赤十字の現地ネットワークを通じたローカル・リソースの活用が可能（赤十字に共通）

上記の諸点は、日赤にとっての絶対的な強みというより、日赤の比較優位性の源と考えられる。5点の強みの中でも「比較的容易に集まる多額の災害救援金」は日赤の強力な強みである。24億円という規模の支援を誇る支援機関は多くない。この支援資金規模の優位性を生かすことは、日赤事業を差別化するためにも重要と考える。また、「被災者個人への直接支援が可能」は、日赤の支援をODAとは異なるものとして特徴づける重要な強みと考えられる。

これらの強みを生かすことを念頭に置けば、短期的（今後1～2年程度）には、これまでの日赤による復興支援の実績内容からあまり乖離せず、現在日赤が採っているような、緊急救援から復興支援まで切れ目の無い支援を計画実施する。復興支援に関してもできるだけ早くに事業の実施にこぎ着け、3年程度の短期間に完結するような支援の実施を目指す。その間に新たな復興支援戦略を構築し、他の支援機関が採っていない（あるいは採り得ないような）より差別化した支援戦略を寄付者をはじめとする外部者に対しても明確に打ち出す。こうして、中長期的（今後2～3年以降）には、より大胆に日赤の強みを活かしつつ、日赤による新たな復興支援のアプローチに対する寄付者ベースの拡大を図っていくことが重要と考える。

(2) 広報体制

日赤によるジャワ島中部地震復興支援では、駐在代表の努力などにより現地の新聞等を通じた広報が積極的に行われ、インドネシア国内での日赤の復興支援事業の認知度の向上に大きく貢献した。しかし、ジャワ島中部地震復興支援に集まった救援金の大きさにもかかわらず、日本国内での日赤による支援状況の広報や、日赤内における広報、赤十字の国際ネットワークに向けた広報には一層の充実の余地がある。

集められた救援金を日赤が効果的かつ効率的に活用していくためには、日赤による国際的な復興支援事業を通じた被災者救済の重要性や、復興支援事業を実施することにより日赤が得ているベネフィットの大きさ等に関し、日赤社内に対して広報していくことが重要である。大規模災害に対する復興支援事業への日赤の取り組みを、より全社的な体制で実施することが志向される中で、国際部のみが復興支援事業の重要性を認識しているばかりでは、支援の充実と事業の質の向上に向けた全社的な支援を得ることは困難である。

赤十字のネットワーク内における日赤の広報強化も忘れてはならない。日赤は国際的な復興支援事業において、赤十字各社の間でも支援規模の大きな社に位置づけられている。しかし、今回の評価調査では、連盟あるいは他国赤十字から日赤の赤十字内における広報が弱いというコメントを得た。日赤の復興支援を連盟や他社に正しく理解してもらうことは重要である。また、そのプロセスを通じて、復興支援事業に関する本社国際部レベルでの他社との経験交流により、他社のグッドプラクティスを学ぶ機会が得られるのではないかと考える。

6. 日赤の復興支援改善へ向けて4つの提言

上記の評価や考察の結果から、日赤の復興支援の基本方針や戦略、個々の復興支援事業の計画作成や実施などについて様々な教訓・提言が得られた。これらのうち、今後、日赤の復興支援改善へ向けての優先課題と考えられる4つの提言を以下に示す。

提言1 日赤の復興支援の基本方針を明確にする：日赤の復興支援の基本方針・戦略を体系化・明文化することが必要である。検討されるべき重要事項としては、1) 日赤による復興支援の最終目的、2) 復興支援の案件形成・選択の際の拠り所とする基本的な優先順位、3) 復興支援の基本戦略、4) 復興支援からの撤退戦略、5) 寄付者とのコミュニケーション戦略が考えられる。

提言2 日赤による復興支援の期間設定及び救援金の利用方法に関する方針を決定する：復興支援期間は、被災規模だけでなくどのような復興支援事業を行うのか、対象グループやサイズ、活動内容などによって設定される必要がある。また、救援金を限られた期間に確実に全て使い切ること強く意識した現在の復興支援から、日赤が展開したいと考える支援戦略・構想を説明した上で、必要な救援金を募るという対応に転換すべきではないか。当該支援の救援金に残額が発生する場合は、将来の災害救援の初動資金に充当することを可能とすることも、効率的な復興支援を実現するには重要と考える。

提言3 日本国民、日赤社内、赤十字ネットワークに向けて広報を充実させ、活用する：今後も救援金寄付者ベースの拡大を図るために、広報を一層充実し、広く日本国民にメッセージを伝え、双方向でコミュニケーションすることが重要である。日赤社内への広報も重要で、支援の充実と事業の質の向上に向けた全社的な支援体制を固めるべきである。赤十字に日赤の復興支援を正しく理解してもらうとともに、赤十字全体の広報にも貢献していくことが必要と考える。

提言 4 災害当事国の赤十字社の参画促進と協働により能力向上に貢献する:復興支援事業完了後の撤退戦略を念頭において、災害当事国の赤十字社のオーナーシップを高め、その対応能力を強化するために、支援開始当初から積極的に日赤の事業への当事国赤十字社の参画を求め、事業実施への巻き込み・OJT を通じて相手の能力向上を図っていくことが重要である。事業実施の円滑化だけでなく、災害当時国赤十字社の災害対応能力を強化する上でも有益と考える。

本評価から得られた結果に基づいて取りまとめた以上の提言によって、日赤の復興支援の計画作成および実施体制が改善されることが期待される。