



スマトラ島沖地震・津波災害復興支援事業
に係る事業終了時評価

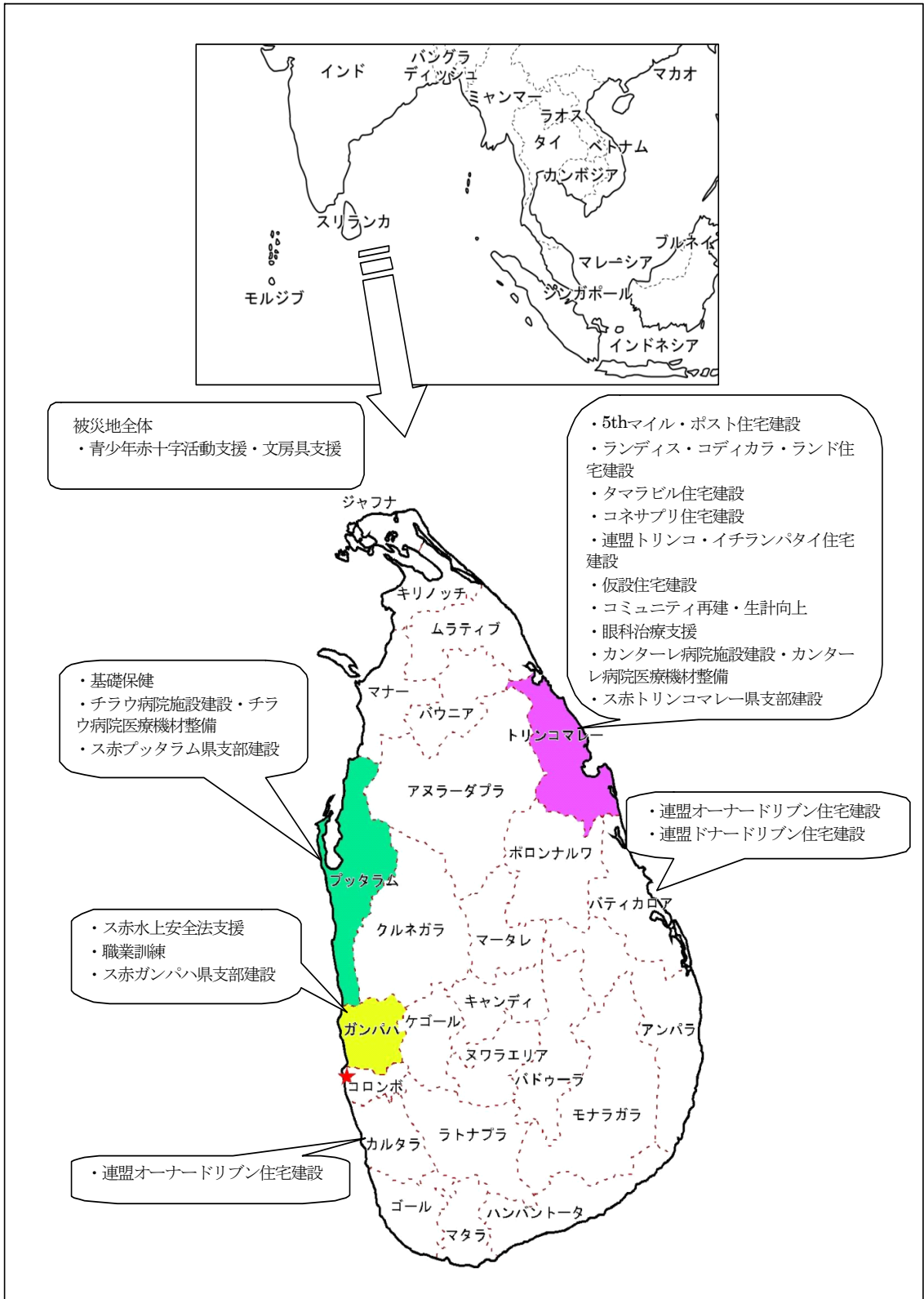
評価報告書 要約

平成 22 年(2010 年)7 月

一般財団法人 国際開発センター

(日本赤十字社による注釈)

本評価報告書中、意見および評価にかかる部分は、一般財団法人国際開発センターによる見解であり、日本赤十字社またはその他機関の公式見解を示すものではありません。また、その記載内容の信頼性などについて日本赤十字社およびその情報提供者は責任を負いません。



プロジェクト位置図 (スリランカ)

スマトラ島沖地震・津波災害復興支援事業に係る事業終了時評価
評価報告書 要約

目次

プロジェクト位置図

目次

1. 評価調査の背景及び目的	1
2. 評価対象.....	2
(1) 評価対象事業.....	2
(2) 評価対象機関.....	3
3. 評価分析手法	5
(1) 評価の視点	5
(2) 評価分析の方法	5
4. 主な成果.....	5
5. 個別事業評価の結果	6
6. 国別評価の結果.....	10
(1) インドネシア	10
(2) スリランカ	12
(3) 国別評価比較表	14
7. 支援分野別評価の結果.....	16
8. 結論・提言	17

図目次

図 1：個別評価票に基づく評価 5 項目レーティング（インドネシア）	8
図 2：個別評価票に基づく評価 5 項目レーティング（スリランカ）	9
図 3：インドネシアにおける救援金の使途別配分	10
図 4：インドネシア個別事業予算の分野別配分	10
図 5：スリランカにおける救援金の使途別配分	12
図 6：スリランカ個別事業予算の分野別配分	12

表目次

表 1：日赤復興支援対象 3 カ国における津波被害の概要	1
表 2：スマトラ復興支援実施事業リスト（インドネシア）	3
表 3：スマトラ復興支援実施事業リスト（スリランカ）	4
表 4：日赤の復興支援事業によって生み出された成果と連盟および各国赤十字社の成果に占める割合	6
表 5：日赤復興支援事業に対する国別評価結果比較表	14

要 約

1. 評価調査の背景及び目的

2004年12月26日午前9時56分（日本時間）、インドネシアのスマトラ島沖でマグニチュード9.0（推定）の大地震が発生した。地震規模は過去40年で最大とされた。地震に伴い大規模な津波が発生し、インドネシアをはじめスリランカ、インドなどインド洋沿岸諸国に大きな被害をもたらした。内閣府の統計によれば、同地震・津波による被災者は約206万人、死者・行方不明は約23万人、被害総額は68億ドルを超えたとされる。地震・津波による被害は14カ国におよび、インドネシア、スリランカ、インド、タイの4カ国で被害が特に大きかった。日本赤十字社（以下、日赤）が行った復興支援事業の主要対象国であるインドネシア、スリランカ、モルディブの被害状況を表1に示す。

インドネシアでは多数の死者・行方不明者に加え、避難民が60万人以上にのぼった。スマトラ島でもナングロ・アチェ・ダルサラム（NAD）州の州都であるバンダアチェ市の被害が最も大きかったとされる。スリランカでは南部、東部、北東部の沿岸13県（スリランカ全海岸線の約3分の2）が被災した。また、モルディブの死者・行方不明者数は108名と相対的に少なかったものの、その経済損失は同国のGDPの80%に達し、発災前に7.5%とされたGDP成長率は発災後にマイナス（-1.7%）に転じた。

表 1：日赤復興支援主要対象3カ国における津波被害の概要

	インドネシア	スリランカ	モルディブ
人口面への影響			
人口（百万人）	214.7	19.2	0.293
死者・行方不明者	167,540	35,322	108
総人口に対する死者・行方不明者の割合(%)	0.077	0.184	0.037
最も被害の大きかった州・県での人口に対する死者・行方不明者の割合(%)	2.3	2.7	NA
経済面への影響			
1人当たりGDP（米ドル）	970	950	2,440
GDP総計（10億ドル）	208.3	18.2	0.7
最も被害の大きかった州・県での州・県のGDPに対する損害・損失額の割合(%)	97.0	90.0	--
津波発生前のGDP成長率(%)（2005年）	5.4	6.0	7.5
発災後に修正されたGDP成長率(%)（2005年）	5.2	5.4	-1.7

（出所：外務省「平成20年度外務省第三者評価「日本の津波支援」の評価報告書」）

国際機関や各国政府機関、非政府組織（NGO）等が緊急・復興支援を行うなか、日赤は、特に被害の大きかったインドネシアとスリランカの被災地に、発災直後から救援スタッフを派遣して医療救援活動を行うとともに、救援物資配布や仮設住宅設置などの支援活動を行った。2005

年4月からは、被災者の生活再建、保健医療衛生、災害対策などの分野で「スマトラ島沖地震・津波災害復興支援事業（以下、スマトラ復興支援事業）」を実施した。

日赤は、国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）の調整のもと国際赤十字の一員として、日本国内の個人および法人より寄せられた海外救援金を主な原資として約105億9,300万円を投入し、発災当初の緊急救援に続き、2005年4月から2010年3月までの5年間にわたって、インドネシア、スリランカ、モルディブ等に対する復興支援事業を行うこととした。緊急救援活動および復興支援事業の実施・モニタリングに係る要員派遣・調査等の費用を含め、インドネシアで約47億8,882万円、スリランカに対しては28億8,944万円の事業をそれぞれ実施した。モルディブには連盟への資金拠出を通して住宅事業への支援を行い、モルディブを含む他の被災国支援として11億1,547万円、アジア・太平洋広域連携体制構築6億1,701万円、調査・監査費4,544万円、事務管理・広報費等1億4,041万円を投じた。連盟および各国赤十字社の復興支援総額は約2,150億円であった。よって投入面からみると、日赤は国際赤十字全体の約5%の支援額を提供したこととなる。

同事業が、スリランカでは2009年12月、インドネシアでは2010年3月に終了する予定であることから、日赤は2009年10月から第三者機関（財団法人 国際開発センター（現、一般財団法人 国際開発センター））に委託し外部評価を実施した。本評価は以下を目的として実施された。

- (1) 日赤のスマトラ復興支援事業の終了にあたり、同事業の全体戦略・方針、支援対象国別、支援分野別、個別事業の達成度を確認し、各レベルでの妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性を検証し、効果促進要因や阻害要因を抽出する。
- (2) 緊急・復興支援事業の日赤の実施体制について評価を行い、強みや改善点を抽出する。
- (3) 本評価の結果に基づいて、日赤の復興支援事業のあり方、復興支援事業の実施体制、復興支援事業ガイドライン作成等について提言をとりまとめる。
- (4) 評価結果および提言を日赤内部関係者の間で共有しフィードバックして、復興支援にかかる戦略・方針策定や、案件形成、事業計画作成・実施等に反映させ、今後の支援の質を向上させる。
- (5) 評価の実施を通じて、スマトラ復興支援事業の透明性を向上させ、同復興支援に対する寄付者等への説明責任を果たす。

2. 評価対象

(1) 評価対象事業

本評価は、日赤により実施された緊急救援から復興事業を包括したスマトラ復興支援事業全体を対象としたが、評価目的を勘案し、特にインドネシアとスリランカで実施された復興支援事業をその中心とした。インドネシアとスリランカの復興支援事業で実施された個々の事業名を表2（インドネシア）、表3（スリランカ）に示す。なお、緊急救援時の個別事業は評価対象外としたが、日赤による緊急救援に関するレビュー等を参考として、復興支援事業とのつながりなどについて本評価において分析対象とした。さらに、インドネシア、スリランカにおける復興支援事

業についてローカル・コンサルタントが実施した個別評価結果のレビューを行い、それを評価の参考情報とした。

(2) 評価対象機関

一義的な評価対象は、日赤（復興支援事業の支援国赤十字社）とした。インドネシア赤十字社（以下、イ赤）およびスリランカ赤十字社（以下、ス赤）（いずれも被災当事国の赤十字社）、連盟は副次的な評価対象とし、他国赤十字社、その他復興支援関係機関（被災当事国政府機関、国連機関、国際およびローカル NGO 等）は、本評価への関連性を検討のうえ適宜調査対象とした。

表 2：スマトラ復興支援実施事業リスト（インドネシア）

インドネシア					
	事業名	対象地域	主分野	実施期間（実績）	予算（千円）
1	連盟簡易住宅支援	アチェジャヤ	住宅	2005年11月～ 2007年12月	130,000
2	イ赤拠点救護倉庫建設	バンダアチェ、スラバヤ、パダン、バンテン	災害対策 組織強化	2007年3月～ 2010年7月（予定）	149,644
3	ダヤバロ・マングローブ植林防災・生活再建支援	バンダアチェ市、サバン市	災害対策 コミュニティ開発 生計向上	2006年4月～ 2009年12月	70,970
4	災害看護教育支援	バンダアチェ市・アチェブサル県	保健医療	2006年4月～ 2009年6月	57,562
5	イ赤青少年赤十字活動支援・文房具支援	NAD州	教育 組織強化	2006年3月～ 2009年9月	341,446
6	北東部マングローブ植林防災	北アチェ県、ルクソマウエ市、ビルン県、ピディ県、東アチェ県	災害対策	2007年12月～ 2009年12月	73,296
7	住宅建設	アチェバラ県	住宅	2005年6月～ 2007年11月	804,198
8	給水衛生	アチェバラ県	水供給・衛生	2008年3月～ 2009年10月	27,807
9	保健所再建	ナガンラヤ県	保健医療	2006年4月～ 2010年8月（予定）	379,917
10	イ赤衛生救急法支援	ナガンラヤ県	保健医療 組織強化	2006年4月～ 2009年12月	27,001
11	イ赤ナガンラヤ県支部建設	ナガンラヤ県	組織強化	2008年10月～ 2009年8月	10,533
12	住宅建設	シムルー県	住宅	2005年9月～ 2010年5月（予定）	1,145,005
13	コミュニティセンター建設	シムルー県	コミュニティ開発	2007年5月～ 2009年6月	19,848
14	保健所再建	シムルー県	保健医療	2006年2月～ 2007年8月	87,208
15	病院再建	シムルー県	保健医療	2006年6月～ 2009年5月	238,262
個別事業予算合計（復興事業資金5億円のうちナガンラヤ県支部建設分のみを含む）：4,052,164					

（出所：日赤提供資料（第9次スマトラ復興支援事業全体計画等）

表 3 : スマトラ復興支援実施事業リスト (スリランカ)

スリランカ					
	事業名	対象地域	主分野	実施期間 (実績)	予算 (千円)
1	青少年赤十字活動支援・文房具支援	全国	教育 組織強化	2005年12月～ 2009年5月	128,838
2	5 th マイル・ポスト住宅建設	トリンコマレー県	住宅	2005年4月～ 2008年10月	730,409
3	ランディス・コーディカラ・ランド住宅建設	トリンコマレー県	住宅	2005年4月～ 2008年12月	
4	タマラビル住宅建設	トリンコマレー県	住宅	2005年4月～ 2008年6月	
5	コネサブリ住宅建設	トリンコマレー県	住宅	2005年4月～ 2009年10月	
6	連盟トリンコ・イチランパタイ住宅建設	トリンコマレー県	住宅	2008年2月～ 2008年12月	
7	仮設住宅建設	トリンコマレー県	住宅	2005年4月～9月	12,389
8	コミュニティ再建・生計向上	トリンコマレー県	コミュニティ開発 生計向上	2008年7月～ 2010年9月	35,627
9	眼科治療支援	トリンコマレー県	保健医療	2005年9月～ 2008年9月	79,502
10	カンターレ病院施設建設	トリンコマレー県	保健医療	2005年4月～ 2009年8月	274,533
11	カンターレ病院医療機材整備	トリンコマレー県	保健医療	2005年12月～ 2009年12月	
12	ス赤トリンコマレー県支部建設	トリンコマレー県	組織強化	評価時点では未実施	15,892
13	連盟オーナードリブン住宅建設	バティカロア県、 カルタラ県等	住宅	2007年3月～ 2009年12月	382,781
14	連盟ドナードリブン住宅建設	バティカロア県	住宅	2007年3月～ 2009年12月	160,000
15	ス赤水上安全法支援	ガンパハ県	災害対策 組織強化	2006年4月～ 2008年12月	32,042
16	職業訓練	ガンパハ県	組織強化 生計向上	2007年5月～ 2009年6月	26,833
17	ス赤ガンパハ県支部建設	ガンパハ県	組織強化	2005年4月～ 2008年12月	19,770
18	基礎保健	ブッタラム県	保健医療	2005年9月～ 2008年9月	79,502
19	チラウ病院施設建設	ブッタラム県	保健医療	2005年4月～ 2009年12月	278,583
20	チラウ病院医療機材整備	ブッタラム県	保健医療	2005年4月～ 2009年12月	
21	ス赤ブッタラム県支部建設	ブッタラム県	組織強化	2005年10月～ 2009年3月	42,770
個別事業予算合計 (復興事業資金 3.5 億円を含む) : 2,585,214					

(出所：日赤提供資料 (第9次スマトラ復興支援事業全体計画等))

3. 評価分析手法

(1) 評価の視点

評価の視点には以下を採用した。

- 1) 評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）
- 2) 「OECD-DAC 基準を用いた人道援助活動の評価 人道援助機関のための ALNAP ガイド（ALNAP、2008年）」（連動性、範囲、一貫性）
- 3) 赤十字連盟 9 重要戦略（連盟は、地域戦略 2: 2006-2010（Responding to the Asia Earthquake and Tsunamis Regional Strategy 2: 2006-2010）で 9 つの重要戦略を示し、①災害リスク軽減、②公平性と紛争への慎重な配慮、③持続性、④受益者およびコミュニティ参加、⑤コミュニケーションとアドボカシー、⑥アウトプットの質と説明責任からなる 6 項目の改善に加えて、国際赤十字を強化するために、⑦調整と連携、⑧組織強化、⑨組織の学びの 3 項目も目指すとした。）

(2) 評価分析の方法

評価分析の切り口には以下を採用した。

- 1) 日赤の復興支援事業に対する方針・戦略（妥当性）
- 2) 個別事業評価（インドネシア 14 事業、スリランカ 16 事業¹）
- 3) 国別評価（インドネシア、スリランカ）
- 4) 分野別評価（住宅建設、水供給・衛生、保健医療、コミュニティ開発・生計向上、災害対策、被災国赤十字社機能拡充、教育）
- 5) 組織運営（実施体制、組織・経営）

4. 主な成果

日赤による 5 年間の復興支援事業によって生み出された成果は表 4 に示すとおりである。国際赤十字全体の投入額に占める日赤の支援額の割合（5%）を基準にして表 4 をみると、再建・新設された病院とクリニック数における日赤の貢献度は 8.72% と最も大きい。恒久住宅は 3.75% と 5% を下回るものの、ある程度の貢献がみられる。一方、改善された水供給施設へのアクセスが可能になった人数、コミュニティベース防災研修受講者数は 1% に満たず、コミュニティベース衛生救急法の知識・技術が向上した人数は 0.1% にも満たない。また、生計向上のためのグラント給付世帯数や学校再建に対する貢献はなかった。

上記の数字は、他の赤十字社に比較して、日赤の復興支援では、病院等保健医療施設の再建・新設及び住宅建設事業等の建設分野に対してより多くの成果を上げたこと、また、保健衛生知識

¹ 評価時に支援内容を確認できる案件のみを対象とした。例えば、支援が終わり既に撤去された仮設住宅は個別事業評価の対象から除外した。また、スリランカの病院事業（施設建設・医療機材整備）は一つの案件と見なして評価した。

の普及や生計向上といった非建設分野（ソフト分野）への貢献が限定的であったことを示している。

表 4：日赤の復興支援事業によって生み出された成果と連盟および各国赤十字社の成果に占める割合

		日赤によって生み出された成果				連盟および各国赤十字社の成果	
		インドネシア	スリランカ	モルディブ	合計	連盟および各国赤十字社の成果の合計	日赤の成果の占める割合 (%)
1	改善された水供給施設へのアクセスが可能になった人数 (人)	1,712	441	0	2,153	688,100	0.31%
2	衛生救急法の知識・技術が向上した人数 (人)	128*	68*	0	196	277,600	0.07%
3	再建・新設された病院とクリニック数 (件)	30	2	0	32	367	8.72%
4	仮設住宅 (戸)	229	105	0	334	21,112	1.58%
5	恒久住宅 (戸)	1,062	1,081	71	2,214	58,979	3.75%
6	学校 (校)	0	0	0	0	172	0%
7	生計向上のためのグラント給付世帯数 (世帯)	0	0	0	0	62,840	0%
8	コミュニティベース防災研修受講者数 (人)	140	0	0	140	38,890	0.36%

(出所：日赤の成果は日赤本社より入手、連盟および各国赤十字社の成果合計は IFRC “Tsunami Five-year Progress Report 2004-2009”)

注) *日赤の成果は育成された職員・ボランティア数のみであり、受益者数は含まれていない。

5. 個別事業評価の結果

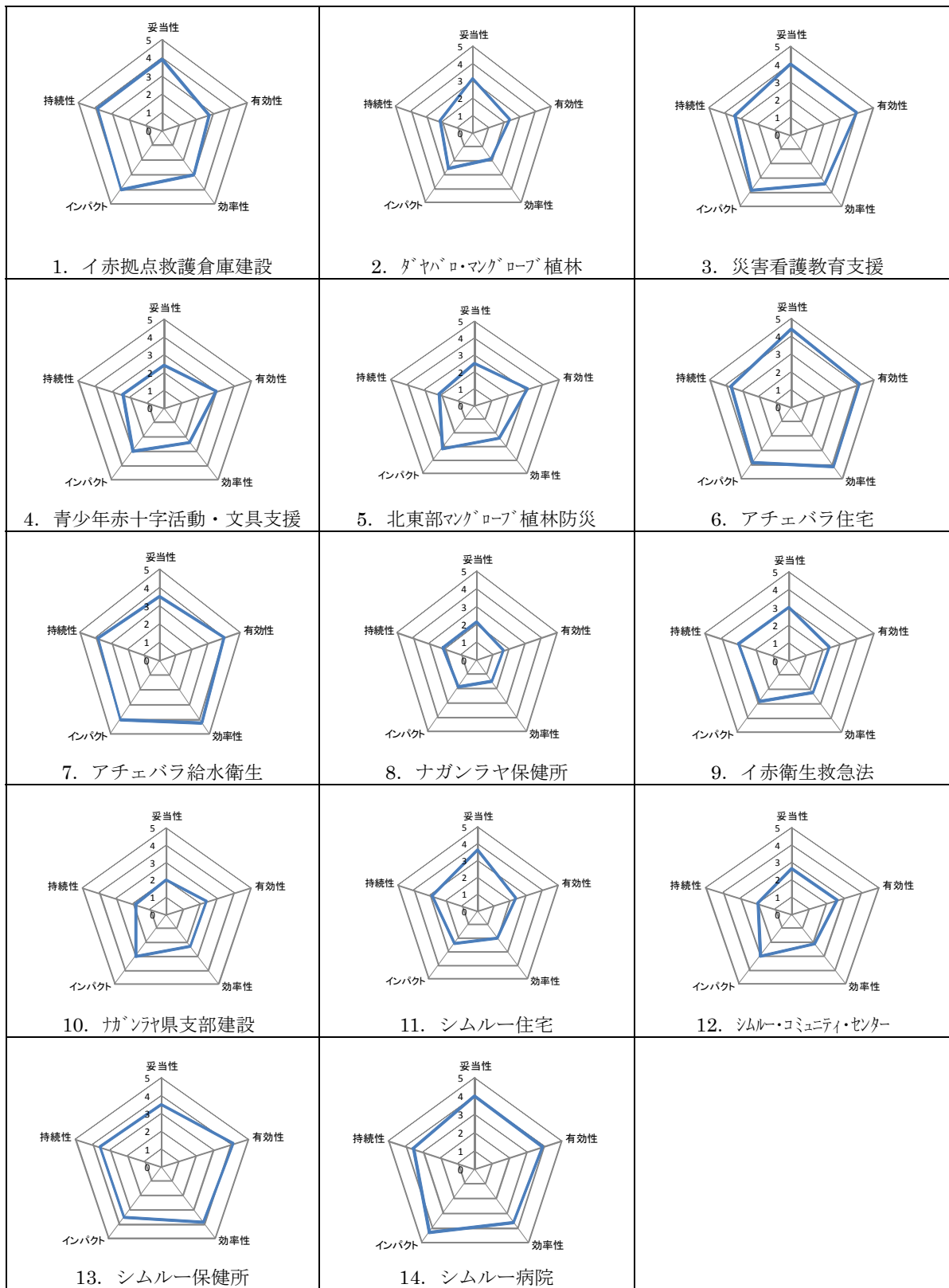
インドネシアおよびスリランカで実施された各復興支援事業について、本評価チームのメンバー8人がそれぞれ個々の事業を評価 5 項目について 5 段階でレーティング（評点付け）を行い、メタ評価を実施して横断的分析を行った。個別事業ごとのレーティングの結果を、妥当性から以下時計回りに、有効性、効率性、インパクト、持続性の順にレーダーチャートに示したものを図 1、図 2 に示す。

合計 30 事業のレーダーチャートから、インドネシア、スリランカ両国で共通に言えることとして、1) 住宅建設事業は総じて評価 5 項目のすべての項目について評点が高い、2) ハード分野の事業がソフト分野の事業よりも評点が高い、3) 被災者のニーズに対する妥当性が高い事業はその他の 4 項目についても評点が高いという 3 点があげられる。

インドネシアでは、完成後に起きた地震の影響で補修・補強工事が必要となったシムルー住宅建設事業を除いて、「妥当性が低いプロジェクトは他の 4 項目についても評点が高い」が、スリ

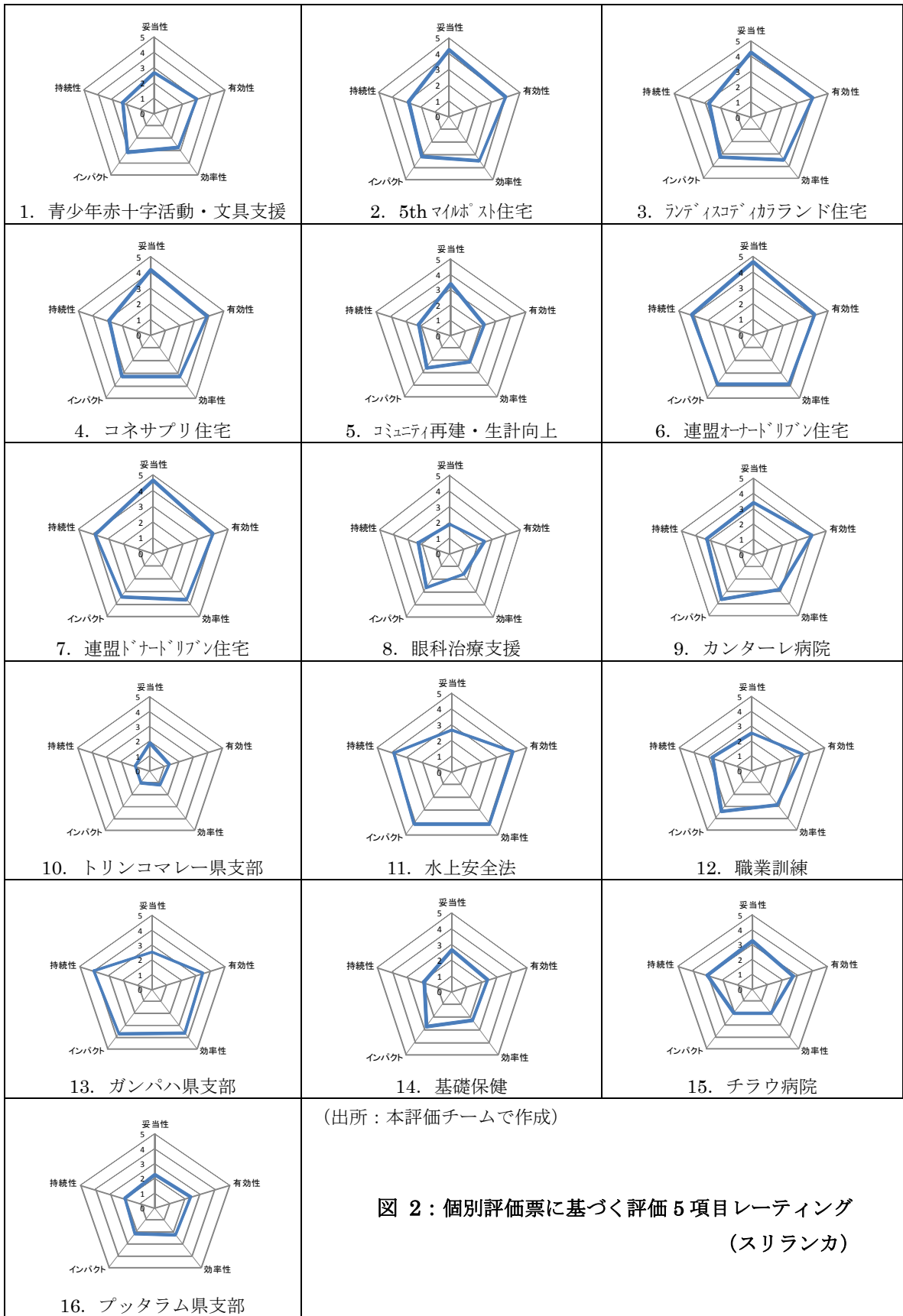
ランカには「妥当性が低いプロジェクトであっても他の 4 項目で評点が高い」ケースがみられる。スリランカの場合は対象県ごとに復興支援事業が行われたことから、レーティングの結果はそれぞれのス赤県支部の実施能力に左右された。ス赤ガンパハ県支部は実施能力が高く、同県で行われた 3 事業について妥当性は低めだが他の 4 項目での評点が高かった。

全体的に住宅建設や保健所建設事業など建設事業（県支部建設事業を除く）のレーティング結果は、ソフト中心の事業に比較して概ね高かった。ソフト中心の事業は、時間軸上の優先順位の観点から被災者ニーズに必ずしも適合したものではなかったこと（必ずしも当該地域や住民にそのニーズが全くなかったわけではなく、災害後の復興支援として行うというよりはむしろ、その後状況が落ち着いてから平時の開発協力として行ったほうがタイミング的にふさわしかった）、目標や計画内容が不明確なまま進められたこと、日赤の派遣要員や被災国赤十字側に専門性や経験が十分でなかったことなどがその原因と考えられる。



(出所：本評価チームで作成)

図 1：個別評価票に基づく評価 5 項目レーティング (インドネシア)

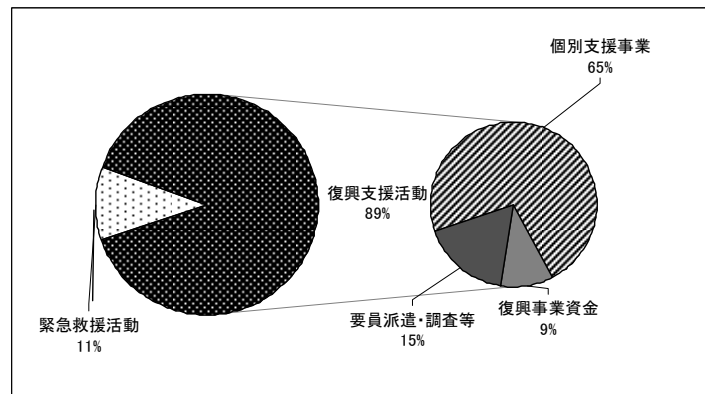


6. 国別評価の結果

(1) インドネシア

1) 支援実績

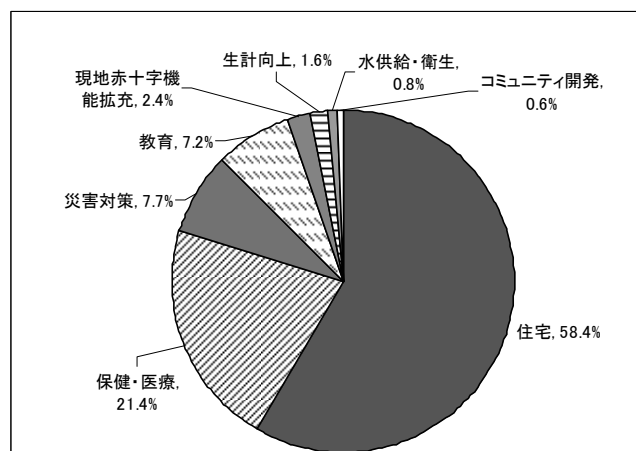
2009年9月の日赤復興支援事業全体計画に基づいて予算の分野別配分を確認した。インドネシアでは総額55億円が使用され、うち11%(6億円)が発災直後の緊急救援活動に使われ、89%(49億円)が復興支援に使われた(図3参照)。復興支援予算49億円のうち、個別事業に使われたのは36億円(インドネシアに配分された救援金総額の65%)であった。この中には連盟及び伊赤が雇用した日赤事業担当職員の人件費が含まれる。その他は、日赤日本人要員派遣費や調査費9億円(総額の15%)、予め使途が特定されていなかった復興事業資金5億円(総額の9%)であった。



(出所：日赤提供資料に基づき本評価チームで作成)

図3：インドネシアにおける予算の使途別配分

図4に個別事業予算36億円の分野別配分を示す。被災者ニーズが高かった住宅支援に約6割と最も多くの資金が使われ、以下、保健・医療、災害対策、教育が続く。



(出所：日赤提供資料に基づき本評価チームで作成)

図4：インドネシア個別事業予算の分野別配分

2) 評価結果

日赤インドネシア事業は、内戦状態にあった NAD 州における未曾有の大災害という状況で実施された。このような状況がいかに苛酷であったかは想像に難く無い。また、インドネシア事業は、日赤としても前代未聞の大規模事業であったため、多くの困難に直面した。

結果として、インドネシアでは、復興支援事業としての適切性に疑問が残る事業があったものの、シムルー県、アチェバラ県、バンダアチェ市など典型的な被災地で多くの事業が実施されており、事業の妥当性は比較的高かった。一方、事業の有効性は、ナガンラヤ保健所再建などイ赤主体の事業で問題が多かった。また、日赤側でも、適切な事業目標が設定されなかったり、十分な事業監理体制が整備されなかったりしたことが、有効性の確保を困難にした。事業の効率性は、内戦状態の地域で大災害が発生したという状況を考慮しても、結果として低い評価が現れた。同じ状況下で支援活動を行った連盟、他国赤十字社は、業務の効率性を高めるためにより多くの工夫を施していた。例えば、現地代表部への一部権限の委譲や体制整備、本社による定期的なモニタリング、NGO など外部リソースとの連携、業務の文書化による組織の学びの蓄積、専門性を重視した現地要員の雇用などである。

インドネシア：自分の手で被災者を救いたい！「災害看護教育支援事業」の現場から



日赤事業で導入された災害看護を学ぶ意義について、私立ファキナ看護学校の学生は「前回の災害の経験を活かし、次の災害では自分が被災者を救いたいのです」と話してくれた。学生からは、自分も被災者だからこそ、自らの手で住民を守りたいという強い意欲が感じられた。この他に「日本の看護学校学生と交流し技術を高めたいです」という学生もいた。



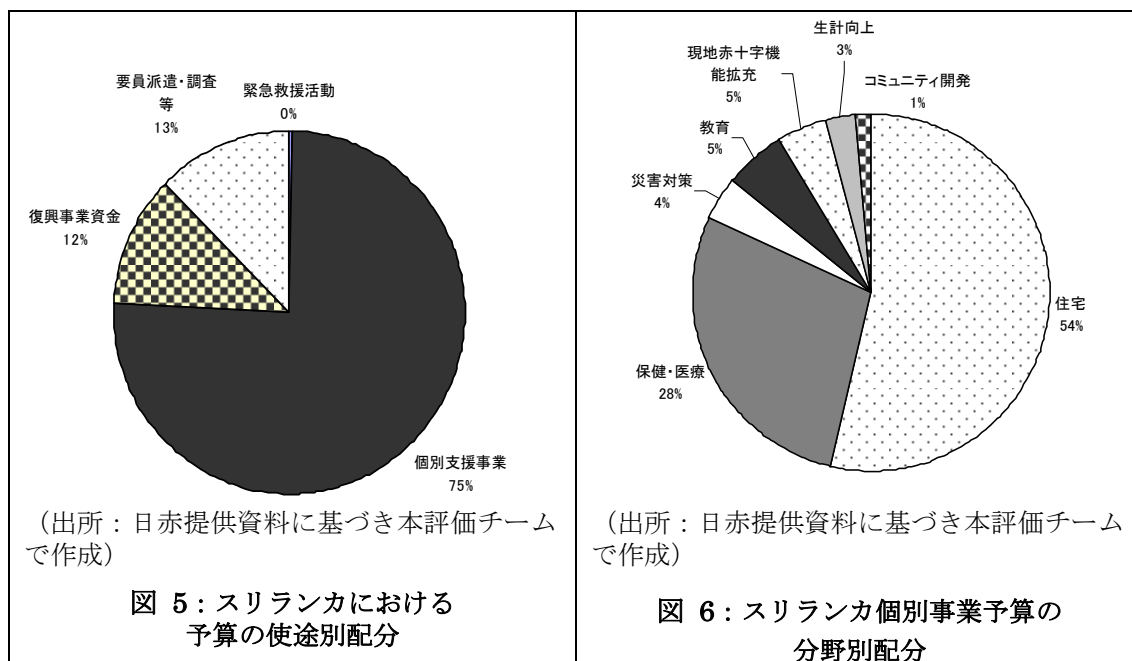
看護師の資格を持つイ赤 NAD 州支部スタッフ（写真右端）は、日赤以外の機関が実施した津波ドリル（津波を想定した避難訓練・トリアージ訓練）に参加した経験を話してくれた。「ドリルは、村人が本当の災害と間違えたくらいリアルな想定でした。看護師として参加した私自身もパニックになってしまい、何もできませんでした。繰り返し練習することが必要です。」残念ながら、津波ドリルは1度しか実施されなかったが、日赤がこれらの活動を支援できる可能性もあったのではないだろうか。

結論として、日赤は、シムルー島などアクセスが困難な地域でも支援活動を行い、多くの被災者を救済した。その姿勢は人道支援機関として高く評価できる。一方、インドネシア事業では、個々の関係者の努力を支援するための効率的な事業実施体制が整備されなかったことが問題点として指摘し得る。このインドネシア事業で得られた経験と教訓は、規模の大小にかかわらず将来的な日赤復興支援事業で活用できるものであり、今後のより良い復興支援事業に活かされることが期待される。

(2) スリランカ

1) 支援実績

2009年9月の日赤復興支援事業全体計画に基づいて予算の分野別配分を確認した(図5)。スリランカでは総額30億円が使用されたが、その内75%(23億円)が個別支援事業に使われた。その他に、日赤日本人要員派遣費や調査費が13%(3億8千万円)、予め使途が特定されていなかった復興事業資金が12%(3億5千万円)である。個別事業予算23億円の分野別分類を図6に示す。被災者のニーズが高かった住宅支援(54%)に最も多くの資金が使われ、保健・医療(28%)、教育(5%)、現地赤十字能力拡充(5%)が続く。



2) 評価結果

日赤スリランカ事業は、赤十字全体の行動調整枠組みに沿って、ス赤の主体性を最大限に尊重しつつ支援を実施してきた。このことはス赤からも高く評価されており、また、これがスリランカにおける日赤の5年間という長期に亘る復興支援活動の円滑な実施・運営を可能にしたとも言えよう。

日赤スリランカ事業の成果は活動の進捗状況から見て概ねポジティブであるが、設定されてい

る目標が現実的でない、また、ス赤との間で十分に合意されていない事業もあり、成果の達成度を測るのは困難であった。日赤はス赤が実施主体となり行われる事業のモニタリングや監理・助言等を行う立場にあり、日赤がその役割を果たす上で成果の管理は必須であった。分野別では、特に住宅建設事業の評価が他の分野に比べて高かった。建設分野は日赤が強みを有する分野ではないが、日本人コンサルタントを技術アドバイザーとして派遣して弱みを補いつつ、成果につながった。建設事業への参入を躊躇する他国赤十字社もあったが、日赤は同国における最大の復興支援ニーズに対して柔軟且つタイムリーに対応した。また日赤は建設事業の実施経験を通じて数々の学びを得た。特にスリランカでは、ドナードリブンとオーナードリブンの二種類の住宅建設事業が実施され、それらの比較から得られた教訓や課題は今後の復興支援事業を考える上で貴重である。これら教訓や提言を整理し、日赤の今後の復興支援活動につなげていくことが望まれる。

スリランカでは評価項目の中の対比で特に妥当性の評価が低くなった。これは、日赤スリランカ事業の中に被災者からの距離が遠い案件、緊急性が低い事業が数多く含まれていたことによる。スリランカでは国際赤十字の行動調整の枠組みにおいて、赤十字社全体として被災対象地域を全国と捉え、国を4つの地域に分けて支援することを決めた。そのため、被災者支援とは関連性の低い地域でも事業を実施することとなったのは事実であるし、また、内戦により復興支援に際して民族間の公平性に配慮する必要があったのも事実である。しかし、これらの背景を含め、被災者と直接関係のない事業を日赤の復興支援事業として実施することの必要性、緊急性、優先度についての説明は明文化されていない。事業を行う妥当性を文書化しておくことは、日本国内の寄付者に対する説明責任を果たす上で重要である。

スリランカ：「職業訓練事業」の現場から

日赤の「ガンパハ県職業訓練事業」産業縫製コースの教室を訪ね、下は17歳、最年長は55歳と幅広い年齢層の受講生（二期生）から研修を終えての感想を聞いた。

スリランカの西部沿岸に位置するガンパハ県には、自由貿易区が設置されており、縫製工場も多数存在する。「縫製の技術を身につければ、工場への就職や自宅での小規模ビジネス立ち上げなど、安定した収入を得る機会が増えるはず」と受講生たちは目を輝かせる。

本事業では、スリランカ国家職業訓練庁との提携により、同庁が作成した産業縫製カリキュラムとテキストに沿って講義が行われ、試験に合格すれば、就職時に有利となる認定証ももらえることになっている。

「研修を受けたおかげで、スカートでもブラウスでも何でも縫えるようになった。ビジネスの基本も学んだ。友達もたくさんできて楽しかったわ。次の目標は、中古ミシンを購入すること。」と、和気あいあいとした様子で話してくれた。



(3) 国別評価比較表

インドネシアとスリランカの日赤復興支援事業に対する国別評価結果の比較を表5に示す。
また、ここでは両国事業の連盟9重要戦略との関連も検討した。

表5：日赤復興支援事業に対する国別評価結果比較表

比較項目	インドネシア	スリランカ
災害前の状況		
紛争	反政府組織による紛争有り	反政府組織による紛争有り
災害	地震等の災害多発国	災害発生頻度は普通
地震・津波災害		
死者・行方不明者	16万2千人（日赤提供データ）	3万5千人（日赤提供データ）
被災家屋数	12万7千戸（日赤提供データ）	9万8千戸（日赤提供データ）
災害に対する国家の理解	地域的災害	全国的災害
被災国政府あるいは赤十字連盟による復興支援の枠組み		
国家の対応	調整機関としてアチェ・ニマス復旧・復興庁（BRR）を設立	国家再建タスクフォース（TAFREN）や復興・開発庁（RADA）等を通じて調整
国際赤十字連盟による調整	調整システムを作り、個別の案件ごとに調整	支援赤十字社ごとに担当地域（県）を割り当て
日赤による復興支援事業の概要		
財源	全額が民間からの寄付金	全額が民間からの寄付金
国別事業予算	55億円（うち個別事業予算が36億円）	30億円（うち個別事業予算が23億円）
予算の配分	緊急救援11%、個別事業65%、要員派遣15%、復興事業資金9%	緊急救援3%、個別事業73%、要員派遣13%、復興事業資金11%
予算の分野別配分	住宅6割、保健医療2割、その他2割	住宅5割、保健医療3割、その他2割
予算の支援対象者別配分	7割を被災者直接支援に配分	7割を被災者直接支援に配分
事業実施体制	イ赤主体でイ赤本部に事業資金を送金することが原則だが、建設では日赤直接事業あり（個別事業予算の62%）	ス赤主体でス赤本部に事業資金を送金
日赤復興支援事業の評価		
妥当性	被災者を直接支援する方向性は妥当だが、災害復興支援として妥当性が低い案件もあり、案件形成には課題有り。	被災者を直接支援する方向性は妥当だが、災害復興支援として必要性や緊急性が低い案件（被災が軽微な地域での活動）もあり、案件形成に課題有り。
有効性	日赤直接実施の建設事業及び日赤が主体的に実施した事業は高い。イ赤主体の建設事業及びソフト支援事業は低い。	ス赤主体の建設事業は高いが、ソフト支援はやや低い。オーナーシップの住宅建設事業が有効性・効率性において高い達成度をみせた。
効率性	県支部の能力によって事業の効率性が左右された。また、日赤側の事業実施体制にも多くの課題有り。	県支部中心の実施体制であったため、県支部の能力によって事業の効率性が大きく左右された。
インパクト	一部の保健医療・災害対策事業で正のインパクトがある。一部の保健医療・住宅・生計支援事業で負のインパクトがある。	一部の保健医療・災害対策事業で正のインパクトがある。

比較項目	インドネシア	スリランカ
持続性	政府施設支援では高い。県支部事務所建設では不安。	県支部ごとの能力に左右され、ガンパハ県支部事業では高い。病院の医療機材の維持管理についてやや不安が残る。
範囲	日赤はアクセスのよくない地域も支援対象としており、この点は評価できる。他方、被災のほとんどなかった地域で行われた支援もあり、対象選定の妥当性に疑問が残る。	津波被害が大きかった東部に多くの資金を振り向けており妥当。
連動性	日赤による緊急救援が行われたムラボ近郊で、住宅→給水というシームレスな連動が見られる。	住宅建設とコミュニティ再建の連動を意図しているが、生計向上事業が遅れている。
赤十字連盟の9重要戦略分野との関連		
災害リスクの軽減	災害看護やマングローブ植林を実施。日赤の知見が活かされた。	水上安全法支援を実施。日赤の知見が活かされた。
公平性と紛争への慎重な配慮	大きな個人資産である住宅を再建する事業などで、公平性への配慮が見られた。	トリンコマレー県は、津波による被災規模が大きかっただけでなく、紛争の被害も大きい地域であり、支援を行うことが難しい地域とされていた。日赤はこのような困難な地域を選定し、被災者のニーズに応えた。
持続性	上記「持続性」参照。	上記「持続性」参照。
受益者およびコミュニティ参加	ダヤバロではコミュニティの参加が顕著であったが、一部活動は参加型に適さなかった。北東部マングローブや衛生救急法でも参加はあったが、事業の遅れから成果が不足。	トリンコマレーのコミュニティ再建・生計向上事業及びブッタラムの基礎保健事業でコミュニティを巻き込んだ事業を行っているが、ス赤及び日赤の両者で住民参加型の経験・知見が不足しており成果が上がっていない。
コミュニケーションとアドボカシー	緊急救援との連動性が高い事業が、日赤ホームページをはじめ、テレビ番組や新聞広告など不特定多数を対象とした日赤支援5周年広報で大きく取り上げられた。	日赤ホームページでは情報提供が行われているが、テレビ番組や新聞広告など不特定多数を対象とした日赤支援5周年広報ではインドネシアに比べると取引量が少ない。
アウトプットの質と説明責任	事業の質については、上記「有効性」参照。復興資金や連盟への資金拠出事業では、寄付者への説明が不足。	事業の質については上記「有効性」参照。
協調と連携	BRRと赤十字連盟の調整のもと事業を実施。連盟や他国赤など赤十字内の連携は見られたが、NGO等外部との連携は無かった。	スリランカ政府と赤十字連盟の調整のもと事業を実施。連盟等赤十字内の連携はみられたが、NGO等外部との連携は極めて限定的であった。
組織強化	青少年支援で将来の赤十字ボランティア候補者を発掘。いくつかの事業では、コミュニティのボランティアを育成した。その他はOJTが中心だが、対象者が事業後もイ赤に雇用され続ける可能	青少年支援で将来の赤十字ボランティア候補者を発掘。その他はOJTが中心だが、対象者が事業後もス赤に雇用され続ける可能性は低い。

比較項目	インドネシア	スリランカ
	性は低い。	
組織の学び	制度化されていない。派遣終了時報告書を提出しない要員もいた。	制度化されていない。派遣終了時報告書を提出しない要員もいた。

(出所：国別評価結果に基づき本評価チームで作成)

7. 支援分野別評価の結果

インドネシア及びスリランカにおいて実施された日赤の復興支援事業を6つの支援分野（①住宅・水供給・衛生、②保健・医療、③教育、④コミュニティ開発・生計向上、⑤災害対策、⑥被災国赤十字社の組織強化）に分類し、評価分析を行った。その結果、案件形成では、①住宅・水供給・衛生分野及び⑤災害対策分野の適切性が高かった。その理由として、両分野とも日赤主導で形成されていることが挙げられる。一方、②保健医療分野や④コミュニティ開発・生計向上分野で実施された事業のうち、特に一部の非建設事業は被災国赤十字社及び日赤の両サイドで専門性が欠如しており、案件形成が適切に行われなかった。

実施体制では、「住宅・水供給・衛生」分野及び他の分野の事業のうち、建設事業が主活動の事業については、直接或いは間接的に日本の建設コンサルタントを配置し、被災国赤十字社のキャパシティを補っていた。建設事業の管理運営面における被災国赤十字社の日本の建設コンサルタントに対する依存度は高く、このような配置なくしてはいずれの建設事業も成果を上げることは難しかったであろう。また、「組織強化」分野のうち青少年活動事業及び水上安全法は日赤の国内から側面支援を提供し、日赤の強みを活かした支援を行うことができた。一方、「保健医療」分野は、特にソフト事業は日赤が強みを有する分野であるものの、被災国政府の関与が強かったことや、事業資金が被災国赤十字社の管理下にあったため、日赤として十分な事業監理ができない等の問題が生じた。

促進要因及び阻害要因の分析では、「住宅」分野は日赤が初めて直接実施した分野であるが、「水供給・衛生」分野と同様に、技術能力の補完等により実施体制を工夫することで総じて高い成果を上げたといえる。「組織強化」や「災害対策」では日赤の強みがある程度発揮できていたが、日赤が強みとする「保健医療」分野では建設事業を中心とした事業構成としたため、その強みが十分に生かされなかった。「コミュニティ開発・生計向上」はニーズが高いが、住民参加型の事業運営を当該分野での経験に乏しい被災国赤十字社を中心に進めることは難しく、かつ、成果の発現には時間がかかる。

結論として、実施プロセス、政策との整合性、成果の発現状況から、日赤が「住宅・水供給・衛生」分野に復興支援事業予算の半分以上を使用したことは適切であったと判断される。「保健医療」や「災害対策」分野では日赤の強みを発揮できる事業計画が策定されていれば、より高い成果を出すことができたであろう。「組織強化」は国際赤十字の戦略において重要な支援であった。ただし、支部建設ありきではなく、対象組織のキャパシティに応じ非建設コンポーネントを組み合わせるといった工夫が必要である。

8. 結論・提言

本評価の結論として、未曾有の災害の復興支援を紛争地で行うという難しい環境で、しかも日赤にとってこれまで経験のなかった規模の復興支援を行ったという状況を考えると、日赤の実施した復興支援には課題はあるものの、全体として、被災地や被災国赤十字社の支えとなり被災地復興に貢献したと言える。しかし、同時に改善点は多く、今後の復興支援へ向けて多くの教訓を得た復興支援事業であったとも考えられる。

評価 5 項目の個々についてみると、国際機関および連盟の調整の中で行われた日赤の復興支援事業は、連盟や日赤、被災国政府や被災国赤十字社の基本方針に照らして概ね妥当性が高いと考えられる。しかし、個々の事業の優先度や緊急性は一様ではなく、住宅建設など直接に被災者ニーズに応える事業の優先度が高かったと思われる一方、支部建設や水上安全法事業等、長期的・間接的にはコミュニティの人々に裨益するが、被災者ニーズに照らして必要性や緊急性が決して高いとは言えない事業も多く含まれていた。また、例えば日赤としては他分野に比して経験や技術の蓄積があり強みがあると考えられがちな保健分野であっても、被災者や被災コミュニティに直接働きかけるソフト分野の支援ではなく、経験の少ない病院建設・機材整備などのハード分野の事業を多く手掛けており、技術面で日赤の強みが活かされたかという観点からの妥当性にも疑問が残る。

有効性について、日赤が直接に実施した事業は、建設事業もソフト面の事業もほぼ所期の目標を達成したが、インドネシアでは日赤が担当した建設事業が、スリランカでは日赤が担当した一部のソフト分野の事業が、予定期間内に所期の目標を達成することができなかった。これは、被災国赤十字社の能力に起因するところも多いが、被災国赤十字社の能力を見極めつつ、相手のキャパシティに応じて日赤側の事業実施体制の変更や事業内容の軌道修正をすべきであったこと、また、5年間にわたる復興支援にもかかわらず、予算の使い道を支援当初の早い時期に固めてしまおうとして、各事業の案件形成を適切に行いきれなかったことなど、日赤側の要因も少なからずあったものと考えられる。

効率性も、有効性と同様に、被災国赤十字社の能力が低かったことに大きくマイナスの影響を受けた。特に、県支部に実施を任せられた事業の効率性は結果として低い評価が現れた。連盟の基本方針としては、被災国赤十字社の主体性を重視することが謳われていたものの、被災者や被災地の復興をタイムリーに支援するためには、全てを被災国赤十字社に任せるのではなく、日赤が直接管理する体制が求められた。

本評価を実施した際には、完成後間もないか、まだ実施中の事業が多かったため、明確なインパクトは見られなかったが、一部、保健分野や防災対策の事業にプラスのインパクトが見られた。

持続性についても、オーナーシップが明確な個人の住宅や政府機関施設(病院やクリニック等)などはある程度の持続性が期待できるが、施設および資機材の維持管理には不安が残る。また、被災国赤十字社県支部は、一部を除いてボランティア中心の運営体制が十分確立されていないことから、新設の事務所施設の維持管理や、復興支援事業で強化した活動の継続展開が適切に行わ

れるためには、継続的なフォローアップが求められるなど課題も多い。

災害対策やコミュニティ開発など、復興支援期間中に十分な成果を上げられなかったものも含め、少しでも成果やインパクトにつなげ、さらにその成果やインパクトの持続性を高めていくには、また、投入した資金の効率性等を高めるためにも、被災国赤十字社に任せるだけでなく、日赤としても何らかのフォローアップを行って、被災者の生活を災害前よりよいものにできるような工夫または支援を行うことが必要と思われる。

ここまで評価の結論を述べてきた日赤の復興支援事業だが、支援の成果や効率に少なからぬ影響を与えたと考えられるのが、日赤による復興支援の方針や組織体制、日赤関係者の意識と組織実態である。

日赤による復興支援の成果にポジティブな影響を与えていると考えられる主な要因（いわゆる促進要因）として、以下の6つが確認された。

- ① 日赤関係者の赤十字の理念に根ざした前向きさと真摯さ
- ② 現地に深くはり巡らされた赤十字のネットワーク
- ③ 赤十字のプリビレッジ（国際舞台において NGO とは一線を画する立場、人道支援団体として確立されたイメージ、日赤の歴史や根拠法から醸成される信頼）
- ④ 支援現場においてプレゼンスと支援の自由度を高める資金規模
- ⑤ 連盟により提供される被災国内でのサポートサービス
- ⑥ 現場で活動する赤十字各社の代表部間での経験共有と相互協力による問題解決

また、支援成果にネガティブに影響したと考えられる主な要因（いわゆる阻害要因）として、以下の6つが確認された。

- ① 日赤において元来想定されていなかった事業への対応
- ② 経常業務に馴染まない事業の性格（予測不能性、突発性）
- ③ 各レベルで理念に追いつかない支援実施の組織体制
- ④ 多様かつ確認困難な寄付者の意図への対応の呪縛と不安
- ⑤ 日赤事業に関わる支援関係者の建前と本音の使い分けの見極め不足
- ⑥ 被災と支援流入の混乱の中での多様なプレーヤーの存在

促進要因をより上手く活用し、阻害要因に対処していくことにより、今後の復興支援事業を改善していくことが可能である。評価調査団は、今後日赤が対応すべき事項として日赤に対して以下の5つを提言した。

(1) 社の基本方針として海外災害復興支援への対応能力を拡充するか否かを明確にする。

日赤が全社を挙げて海外災害復興支援を改善・拡充するか否かを今一度全社的に議論し、明確化することが必要である。もし海外災害復興支援を抜本的に改善しようということになるのであ

れば、全社的な業務の棚卸しとコストダウンを通じて、業務の重点化と財務構造の改善を行い、そこから生じる財政上の余裕を海外災害復興支援をはじめとする優先業務に振り向けることが必要ではないかと考えられる。言い換えれば、これは全社的な業務の選択と集中を行うということであり、トップマネジメントの決断が求められる。

(2) 委員会を設置し、全社的に日赤の国際活動の基本方針を再確認する。

日赤として、今後の緊急救援や復興支援、国際協力をどのような形で続けていくのか、「国際活動見直しのための委員会」を設置するなどして、幹部も含めて、全社的な意見交換を行い、重要な方針や戦略を明らかにする必要がある。このうち復興支援に関して委員会で優先的に検討されるべき課題としては、救援金の募集に際しての使途の制約、現地における事業資金管理方法、復興支援事業に従事する嘱託職員の雇用期限等があげられる。これらの課題は早急な判断と対応がとられることにより、今後の復興支援において相応の効果が期待できるものと思料する。

(3) 日赤が築いてきた信頼や強みを生かすために時代のニーズにあった組織体制に強化する。

「日赤として、復興支援に二国間支援事業を通じてより主体的に対応する」ことを基本方針とするのであれば、旧来の人員配置や組織体制に固執せずに、時代や現場のニーズに合わせて増員や組織強化を進めることが必要不可欠である。

(4) 寄付者とのコミュニケーションを改善し、寄付者との相互理解を深める。

大口寄付者や個人寄付者に対する現地活動の報告会や、組織推進部担当者および国際部担当者による大口寄付者を訪問しての説明、日赤のホームページを通しての意見聴取や寄付者へのアンケートなど、寄付者とのコミュニケーションの機会を拡大し、お互いの理解を深めることが重要である。

(5) 日赤の復興支援拡充のための実施指針を作成する。

日赤のスマトラ復興支援の経験から様々な教訓が得られた。また、他国赤十字社の実施状況からも有益な情報が得られた。日赤が復興支援を積極的に展開していくのであれば、これらに基づいて、将来の復興支援に備えて、復興支援にかかる方針、指示命令系統・報告体制の確認、案件形成の実施体制・方法・手順、現地プロジェクト事務所の立ち上げ等を明記した「実施指針」を作成することが必要である。

以上の改善を通じ、日赤の海外災害復興支援の更なる充実が図られることを期待したい。