

**スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害に対する無償資金協力
(ノン・プロジェクト無償資金協力) 事後評価
(報告書の要旨)**

平成 22 年 3 月 31 日
財団法人 国際開発高等教育機構
(外務省委託)

1 評価の目的

日本は、2004 年 12 月に発生したスマトラ沖大地震及びインド洋津波被害に際して、インドネシア、スリランカ及びモルディブに対し、緊急を要する物資の購入及び施設の修復・再建のため、総額 246 億円のノン・プロジェクト無償資金協力（以下、ノンプロ無償）を実施した。

本評価調査は、「平成 20 年度無償資金協力に係るプロジェクト・レベル事後評価実施ガイドライン」（以下、事後評価ガイドライン）に準拠して、これら案件の事後評価を実施するものであり、災害復興支援分野における今後の援助への教訓及び評価対象案件に対する提言の抽出を目的として実施された。

2 評価の時期

本事後評価は、平成 22 年 1 月 27 日から平成 22 年 3 月末日の期間に実施された。

3 支援の概要と評価対象案件

今回評価の対象である「スマトラ沖地震及びインド洋津波被害に対する無償資金協力」は、緊急的な復旧・復興支援を目的に、前述の 3 ヶ国に対し被災により現地で緊急に必要とされている物資及び役務を調達するための資金供与がなされ、計 28 件の事業が実施された（対インドネシア 15 件、対スリランカ 10 件、対モルディブ 3 件）。

今回の評価調査対象案件は、この中から次の視点、及び外務省による対象案件数及び調査対象地の目安¹に照らして、計 15 件（インドネシア 7 件、スリランカ 5 件、モルディブ 3 件）を選定した。

- 先行評価である中間評価で対象外であった案件
- 支援規模（支援額）の大きい案件
- セクター間のバランス
- 評価業務の効率がよい実施場所の案件

具体的評価対象案件名は下表に示すとおりである。

¹ 対象案件数：インドネシア 7 件程度、スリランカ 5~6 件程度、モルディブ全案件。
対象地：インドネシアは案件が集中するバンダ・アチエに絞る。モルディブは事業地が多くの島に散在するため首都における関係者ヒアリングとする。

評価対象案件

国名		案件名
インドネシア	1	保健所復旧事業
	2	ラジオ・テレビ放送支援事業
	3	西岸道路復旧事業
	4	水道・衛生施設復旧事業
	5	漁業支援事業
	6	職業訓練センター支援事業
	7	排水施設復旧事業及びモデルエリア開発事業
スリランカ	8	上下水道整備事業(水道管再整備)
	9	被災者用住宅整備事業
	10	道路復旧事業(南部橋梁等修復工事)
	11	小中学校再建事業
	12	漁業関連事業
イモルデ	13	漁業関連機材供与計画
	14	公共施設・設備整備計画
	15	農業関連機材供与計画

4 評価の実施方法

今回対象案件では、緊急的な復旧・復興支援という特殊事情から、基本設計(B/D)調査を実施していない等の状況に鑑み、ロジック・モデルを活用した案件枠組みの整理と所期の目的の明確化、DACの評価基準と実施ガイドラインに即しつつ、有効性(所期の目的の発現状況)、自立発展性(実施機関による施設/機材の運営・維持管理状況)、及び要因分析(効果発現に係る促進/阻害要因)に重点が置かれた。

また、投入、アウトプット及び所期の目的の達成状況までを中心に評価するとともに、効果の発現状況(有効性)と施設/機材の適切性を合わせて一つの評価項目とした。緊急的復旧・復興支援としてのノンプロ無償という特殊性、及び事業完了と事後評価が比較的短期間であることから、ロジック・モデルでは所期の目的をエンド・ユーザーによる施設・設備の活用状況として捉えた。評価項目としては、妥当性、施設/機材の効率性、効果の発現状況(有効性)と施設/機材の適切性、他ドナーによる支援との関係、自立発展性、広報効果(ビジビリティ)、被援助国等による評価の7項目の観点から、現地調査や文献レビュー、関係者へのヒアリングを通じて実施された。

5 評価結果(主要な点のみ)

(1) インドネシア

案件の妥当性については、いずれの案件も日本の支援計画、インドネシア政府の復興計画及び現地ニーズとの整合性が高く、評価は高い。施設/機材の効率性についても、他ドナーと比較して概ね迅速な援助が行われたことから、総じて高い評価結果となった。一方、一部

については施工業者側の問題から契約解除と再入札を余儀なくされ、完了タイミングの遅延が指摘されている。

効果の発現状況（有効性）・施設／機材の適切性については、殆どの案件で所期の目的である施設／機材がエンド・ユーザーに活用されていることから、評価結果は概ね高くなっている。他方、一部案件では自然条件の変化による裨益者のニーズ減少等により充分活用されていない機材の存在も指摘された。自立発展性では、今後の経済面・技術面・運営管理面の見通しを踏まえ、いずれの案件も高い評価を得た。

他ドナーによる支援との重複に関しては、一部連携による支援が行われているが、インドネシア政府と各ドナー間の調整が充分行われたことから重複は見られなかった。また、広報効果については概ね適切な広報が行われ、引渡機関等・裨益者の認知度は全体的に高いと評価されている。さらに、被援助国等による評価も総じて高い評価が与えられた。

貢献要因としては、現地ニーズに即した適切な案件選定、迅速性に繋がったノンプロ無償の活用、現状復帰の基本デザイン、緊急性を重視した柔軟な対応等が挙げられている。他方、阻害要因としては地震による潮流変化をもたらした港の浅瀬化によるニーズの減少、インドネシア国側スタッフ配置の不足、引渡先機関における技術共有の不足等が指摘された。

（２）スリランカ

案件の妥当性は、全案件で両国政府の支援／復興計画及び現地ニーズと合致しており、高い評価結果となった。施設／機材の効率性については、適確な投入により早いタイミングで完了した案件が見られる一方で、一部に工事・納品の遅れ、コスト高の指摘も見られた。効果の発現状況（有効性）・施設／機材の適切性については、過半数の案件で施設／機材がエンド・ユーザーに充分活用されているものの、一部の案件で施設が充分稼動していないことが指摘されている。さらに自立発展性でも過半数で高い評価を得た一方、一部の案件では稼動していない施設の今後の活用・維持につき課題が指摘された。

スリランカ政府の適正な援助調整により、他ドナー支援との重複は見られなかった。広報効果も概ね高く、被援助国等による評価も高く、外交効果も認められる。

促進要因としては、津波発生前からの当該セクター支援によるスリランカでのセクター支援のノウハウの日本側関係機関における蓄積とスリランカ政府からの信頼、相手国独自のモニタリング体制と迅速な対応、現地業者によるスムーズな建設・施工管理と調達代理機関によるきめ細かいアドバイス等が挙げられた。これに対し阻害要因としては、内戦の激化、セクター内での案件の統合・管理不足等が指摘されている。

（３）モルディブ

案件の妥当性は、両国政府の政策・方針及び現地ニーズとの整合性が高く、横断的視点にも充分配慮されていることから、全案件で高い評価を得た。施設／機材の効率性については、過半数が工期・コスト等の面で高い評価となっているのに対し、一部の案件では計画よりも建造数が減ったものがあった。効果の発現状況（有効性）・施設／機材の適切性については、いずれの案件もエンド・ユーザーによく活用されていることが確認されており、評価結果は高い。自立発展性に関しては、過半数が高い評価を得ているものの、一部の案件で地方分権化による保守管理体制の変更から、今後の維持管理についてモルディブ政府のさらなる努力

の必要性が指摘された。

他ドナー支援との重複はないが、連携により実施された案件はある。他ドナーの調査を活用し効率を高めた案件も見られる一方、モルディブ国側担当部分の遅れにより工事が遅延する等、連携によるマイナス面も指摘されている。広報効果についてはいずれの案件も適切に広報が行われており、被援助国等による評価も高く、外交効果も認められる結果となった。

なお、ほとんどの物資を海外からの輸入に頼るモルディブでは物資が周辺国より高いという特徴を持つ。モルディブ関係者の協力で調達価格や調達時間への影響は最小限にとどまり、また調達ガイドラインがモルディブ政府関係者が使用に慣れているガイドラインに近いことが調達コストの上昇を抑えたと見られる。

6 教訓

(1) 災害支援における案件目標レベルの明確化・標準化

災害支援において、各案件ごとに、調達・施設再建により具体的にめざしているもの（所期の目標）につき明確化するとともに、レベル設定を標準化することが重要である。これは、目標が曖昧であったり、関係者の目標レベルに対する認識が共有されていないと、スムーズな評価に繋がりにくいからである。

(2) 支援額のコミットメントと段階的な供与額確定

支援額のプレッジは一度に確定するのではなく、進捗に応じ変化する現地のニーズや他ドナーによる支援状況の推移等を踏まえつつ、当初はシーリング額を提示し、段階的に額を確定していくことが望ましい。

(3) 計画策定とモニタリングに関する文書記録作成・保管

緊急災害支援かつノンプロ無償としての位置づけから体系的な情報整理に困難があるとしても、適切な評価実施により国民への説明責任を果たすためには、少なくとも計画策定時の目標、経緯、具体的内容とその理由等、及びその後の進捗と完成後のモニタリングについて一貫した最低限の情報収集と記録の保管が必要である。

(4) モニタリング体制の強化（実施プロセス及び事後）

特に引渡後に問題があった場合とその対応に関する進捗について、定期的モニタリングと文書による要点の記録が、その後の評価及びスキーム自体の改善のためにも肝要である。予め調達開始時に一定の頻度でのモニタリングを相手国の義務付けておくか、国情によってはモニタリング経費を予め支援額の中で確保しておくことも考えられる。

(5) 事後評価のタイミング

災害支援では災害直後から本格的復旧・復興前までの間におけるニーズの変化が早い。災害支援事業に関しては、特にインタビュー調査を用いた情報収集に困難を生じることがある点も考慮し、中間評価実施から事後評価までの期間を可能な範囲でより短くすることが望ましい。