平成 26 年度外務省ＯＤＡ評価

緊急事態における人道支援の評価

（第三者評価）

報告書

平成 27 年 2 月

株式会社アンジェロセック

はしがき

本報告書は，株式会社アンジェロセックが，平成 26 年度に外務省から実施を委託された「緊急事態における人道支援の評価」について，その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助（ODA）は，1954 年の開始以来，途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており，今日，国内的にも国際的にも，より質の高い，効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は，ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から，主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており，その透明性と客観性を図るとの観点から，外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は，日本の国際緊急援助政策全般をレビューし，日本政府による今後の国際緊急援助の政策立案，及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと，さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施にあたっては，早稲田大学社会科学総合学術院の山田満教授に評価主任をお願いして，評価作業全体を監督していただき，また，立命館大学共通教育推進機構の桑名恵准教授にアドバイザーとして，人道支援についての専門的な立場から助言を頂くなど，調査開始から報告書作成に至るまで，多大な協力を賜りました。また，国内調査及び現地調査の際には，外務省，独立行政法人国際協力機構（JICA），現地 ODA タスクフォース関係者はもとより，現地政府機関や各ドナー，NGO 関係者など，多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に，本報告書に記載された見解は，本件評価チームによるものであり，日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

2015 年 2 月
株式会社アンジェロセック

本報告書の概要

評価者（評価チーム）

- 評価主任　　山田　満　早稲田大学社会科学総合学術院教授
- アドバイザー　桑名　恵　立命館大学共通教育推進機構准教授
- コンサルタント 株式会社アンジェロセック

評価実施期間：2014 年 7 月～2015 年 2 月

現地調査国：　フィリピン共和国

評価の背景・目的・対象

日本は，海外における災害の中で，被災国が独力で被災者の救済を行うことが難しい大規模な災害に対し，国際緊急援助隊の派遣（人的支援），緊急援助物資の供与（物的支援）及び緊急無償資金協力（資金的支援）による国際緊急援助を実施し，各々に実績を積み重ねている。一方，これまでに実施された人道支援に関する評価は，自衛隊部隊を除く国際緊急援助隊を対象とした評価に限られている。

これに対し，本評価では，緊急事態における日本の人道支援に関し，人的・物的・資金的支援の全体像を対象とし，包括的に評価を行う。また，ケース・スタディとして，2013 年のフィリピン台風 30 号被害に対する国際緊急援助活動を取り上げた。

本評価の目的は，近年の人道支援において多様化する協力枠組みや脆弱な立場におかれる女性・児童に配慮した支援，緊急から復旧・復興フェーズへのスムーズな移行等における諸課題の議論にも着目し，今後の国際緊急援助政策の立案や実施へ資する提言や教訓を導き出すことである。また，評価結果を公表し国民への説明責任を果たすとともに，援助関係国に評価結果をフィードバックすることで，日本の立場への理解増進や，今後の二国間・多国間の連携強化に寄与することを目指した。

評価結果のまとめ（総括）

開発の視点からは，政策の妥当性は「高い」，結果の有効性は「大きな効果があった」，プロセスの適切性は「ある程度適切だった」と評価する。また外交の視点からは，外交的意義は大きく，被災国における親日感情醸成に貢献していると言える。

● 開発の視点

(1) 政策の妥当性

緊急事態における日本の人道支援は，被災国・地域及び被災者のニーズならびに日本の上位政策との整合性を有し，他ドナー支援との関連性が担保され，日本の比較優位性が活かされている。また増加傾向にある人道支援ニーズに対応し，日本政府は人道支援拠出額を増加し，着実に貢献を重ねている一方，国際社会の人道支援に関する動向への対応については，一部取組が停滞している課題も見られる。

(2) 結果の有効性

日本の国際緊急援助は，質及びスピード共に高いレベルにあり，日本の人道支援は，過去 10 年間の拠出総額において日本が世界第 4 位を占めていることや国別の拠出先が地政学的に多様であること，支援分野が多岐にわたることに鑑み，支援を必要としている人々に正の影響を与え得るアウトカムをもたらしている。また「我が国の人道支援

方針」における現状への具体的な対応方針（5 項目）のうち「1. 難民及び国内避難民に対する支援」及び「3. 自然災害への対応」は，十分に目標が達成され，「2. 切れ目のない支援」，「4. 人道支援要員の安全確保」及び「5. 民軍連携」は着実な取組が進められ，目標は達成されている。これら取組を着実に実施することで，我が国の人道支援方針の最終目標達成に向けて貢献した。また日本の人道支援活動について，能動的に認知を求める人・組織においては，必要かつ十分な情報が提供されている。

(3) プロセスの適切性

我が国の人道支援方針は，おおむね適切なプロセスにより策定された。また，緊急人道支援の実施体制が整備され，要請から援助実施までに状況に応じた迅速な対応が行われるとともに，支援アクターの支援動向等の情報収集・調整，継続的なニーズの把握とモニタリング・評価が行われ，効果的に運営されている。さらに，脆弱性への配慮は行われ，復旧・復興支援につなげる取組とともに，国際機関やNGO 等を通じた緊急・復旧期から復興期における援助を可能とすることで，切れ目のない支援が行われている。

● 外交の視点

「人間の安全保障」の概念の実現の取組である緊急人道支援の実施自体が外交的意義を有するとともに，災害への対処は，二国間や多国間の対話や協力において主要議題に挙げられ，外交的意義は大きい。また日本の国際緊急援助は，被災国における親日感情の醸成に貢献しており，国際社会における日本の貢献の認知，被災地域の平和と安定，諸外国の日本に対する信頼強化への貢献が期待される。

提言

(1) イニシャルアセスメント機能の増強：自然災害

イニシャルアセスメントによる状況把握と緊急対応フェーズにおける活動展開の立案機能の充足が重要である。

(2) 簡易評価（Rapid Review）の実施

緊急人道支援における緊急対応フェーズにおいて，イニシャルアセスメントによる事業展開方針を評価基準とする簡易評価の実施を提案する。

(3) 人道支援活動を支えるコモンサービスへの貢献

日本による人道支援活動の比較優位性における一つの取組として，間接的支援の充足を提案する。

(4) 人道支援を災害サイクルとして対応すること

防災，開発，緊急，復旧，復興対応を関連付けながら，一連の災害サイクルとして支援する戦略と仕組みづくりが重要である。

(5) 民間セクターとの連携を促進すること

人道支援の全てのプロセスにおいて，政府アクターと NGO との連携と強化する体制作りとともに，民間アクターとの連携体制を平時より確立することが重要である。

目　次

はしがき
本報告書の概要
目次
ケース・スタディ国の地図（フィリピン）
略語表

第 1 章　評価の実施方針 1
1-1　評価の背景と目的 1
1-2　評価の対象 1
1-3　評価の枠組み 3
1-4　評価調査の実施方法 6
1-5　評価の実施体制 7
第 2 章　災害の概況と人道支援動向 8
2-1　国際社会における人道支援 8
2-1-1　自然災害の概況 8
2-1-2　紛争起因災害の概況 9
2-1-3　人道支援活動の動向 11
2-2　日本の人道支援の概要 21
2-2-1　人道支援方針 23
2-2-2　国際緊急援助 24
2-2-3　国際機関・NGO を通じた援助 27
2-3　フィリピン台風 30 号ヨランダの事例概要 30
2-3-1　災害の概況 30
2-3-2　フィリピン政府の対応 31
2-3-3　国際社会における人道支援の動向 35
2-3-4　日本の人道支援の実績 43
第 3 章　評価結果 51
3-1　政策の妥当性 51
3-1-1　被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性 51
3-1-2　日本の上位政策との整合性 53
3-1-3　国際社会の人道支援に関する動向との整合性 54
3-1-4　他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性 56
3-2　結果の有効性 58
3-2-1　目標の達成度 58
3-2-2　日本の人道支援の認知度 61
3-3　プロセスの適切性 63
3-3-1　我が国の人道支援方針策定プロセスの適切性 63
3-3-2　日本の人道支援実施プロセスの適切性 64

3-4　外交の視点からの評価 85
3-4-1　外交的な重要性.....85
3-4-2　外交的な波及効果 86
3-5　総括 88
3-5-1　政策の妥当性.....88
3-5-2　結果の有効性.....89
3-5-3　プロセスの適切性 90
3-5-4　外交の視点からの評価 91
第 4 章　提言.....93
4-1　人道支援の新しい潮流 93
4-2　提言.....95
補論－評価チームの調査を通じての所感.....99

添付資料

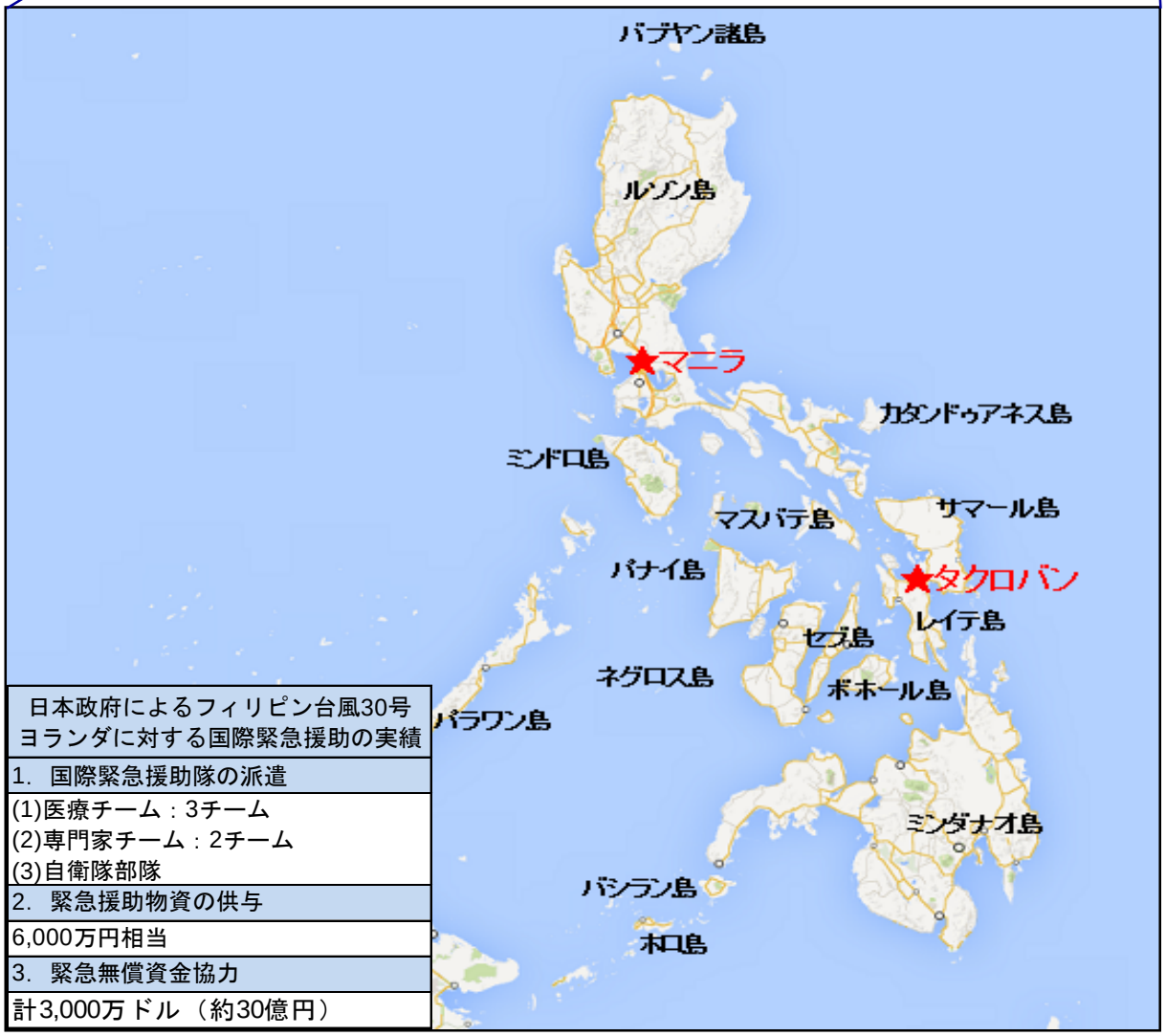
添付資料 1　参考文献リスト
添付資料 2　質問票
添付資料 3　レーティング表
添付資料 4　主要面談者リスト
添付資料 5　現地調査日程表

ケース・スタディ国の地図（フィリピン）

フィリピン共和国
Republic of the Philippines

面積：299,404 ㎡（7,109 島）
人口：約 9,401 万人（2010 年推定）
（マニラ首都圏人口約 1,155 万人）
言語：フィリピノ語，英語
宗教：キリスト教，イスラム教
一人当たり GNI：3,270 米ドル
（2013, Atlas method，世界銀行）

（出典）外務省ホームページ



日本政府によるフィリピン台風30号ヨランダに対する国際緊急援助の実績
1. 国際緊急援助隊の派遣
(1)医療チーム：3チーム (2)専門家チーム：2チーム (3)自衛隊部隊
2. 緊急援助物資の供与
6,000万円相当
3. 緊急無償資金協力
計3,000万ドル（約30億円）

略 語 表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADMM	ASEAN Defence Minister's Meeting	東南アジア諸国連合国防相会議
ADRC	Asian Disaster Reduction Center	アジア防災センター
APTERR	ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve	ASEAN+3 緊急米備蓄
ARF	ASEAN Regional Forum	東南アジア諸国連合地域フォーラム
A-PAD	Asia Pacific Alliance for Disaster Management	アジアパシフィックアライアンス
ASEAN	Association of South-East Asian Nations	東南アジア諸国連合
BDCHA	Bureau for Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance	民主主義紛争人道援助局（米国）
CAP	Consolidated Appeal Process	国連統一人道アピール・プロセス
CENTCOM	Central Command	中央軍（フィリピン）
CERF	Central Emergency Response Fund	国連中央緊急対応基金
CHASE	Conflict, Humanitarian Security Department	紛争・人道・安全保障部（英国）
CHF	Common Humanitarian Funds	国別の人道支援プール基金
CIMIC	Civil-Military Cooperation	民軍協力
CSW	Commission on the Status of Women	婦人の地位委員会
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DART	Disaster Assistance Response Team	災害援助対応チーム（米国）
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DoD	Department of Defense	米国国防総省
DOH	Department of Health	保健省（フィリピン）
DPWH	Department of Public Works and Highway	公共事業道路省（フィリピン）
DRRMC	Disaster Risk Reduction and Management Council	災害対策本部（フィリピン）
DSWD	Department of Social Welfare and Development	社会福祉開発省（フィリピン）
DTI	Department of Trade and Industry	貿易産業省（フィリピン）
EAS	East Asia Summit	東アジア首脳会議
E/N	Exchange of Notes	交換公文
ERC	Emergency Relief Coordinator	緊急援助調整官

ERF	Emergency Response Funds	緊急対応基金
EU	European Union	欧州連合
FCO	Foreign and Commonwealth Office	外務省（英国）
FTS	Financial Tracking Service	ファイナンシャル・トラッキング・サービス
G/A	Grant Agreement	贈与契約
G/C	Grant Contract	贈与契約
GHD	Good Humanitarian Donorship	グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ
HADR・MM	Humanitarian Assistance and Disaster Relief and Military Medicine	人道支援・災害救援・防衛医学
HCT	Humanitarian Country Team	人道カントリーチーム
HuMA	Humanitarian Medical Assistance	災害人道医療支援会
IARRM	Inter-Agency Rapid Response Mechanism	機関間即応メカニズム
IASC	Inter-Agency Standing Committee	機関間常設委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
IER	INSARAG External Reclassification	国際捜索救助諮問グループ外部評価再受検
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	国際赤十字・赤新月社連盟
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group	国際捜索救助諮問グループ
IOM	International Organization for Migration	国際移住機関
IRP	International Recovery Platform	国際防災復興協力機構
JDR	Japan Disaster Relief Team	国際緊急援助隊
JFPR	Japan Fund for Poverty Reduction	貧困削減日本基金
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
JLC	Joint Logistics Center	ジョイント・ロジスティックス・センター
JMTDR	Japan Medical Team for Disaster Relief	国際救急医療チーム
JPF	Japan Platform	特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
JSDF	Japan Social Development Fund	日本社会開発基金
JTF	Joint Task Force	統合任務部隊
JV	Joint Venture	共同事業
LEMA	Local Emergency Management Authority	現地災害対策本部
LGU	Local Governmental Unit	地方自治体（フィリピン）
MILF	Moro Islamic Liberation Front	モロ・イスラム解放戦線

MNCC	Multinational Coordination Center	多国間調整所（フィリピン）
MOD	Ministry of Defense	国防省（英国）
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NDRRMC	National Disaster Risk Reduction and Management Council	国家災害対策本部（フィリピン）
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NHS	National Health Service	国営保健サービス（英国）
OCD	Office of Civil Defense	民間防衛局（フィリピン）
OFDA	Office of United States. Foreign Disaster Assistance	海外災害救助局（米国）
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OSOCC	On-Site Operations Coordination Centre	現地活動調整センター
OT	Operation Team	事業展開チーム（英国）
PACOM	United States Pacific Command	太平洋軍（米国）
PKO	Peacekeeping Operations	平和維持活動
PRC	Philippine Red Cross	フィリピン赤十字社
QUIPs	Quick Impact Projects	クイック・インパクト・プロジェクト
RDC	Reception-Departure Centre	到着・出発センター
RIMPAC	Rim of the Pacific Exercise	環太平洋合同演習
RMT	Response Management Team	対応マネジメントチーム（米国）
RRF	Rapid Response Facility	緊急展開軍（英国）
SoS	Secretary of State	閣内相（英国）
SSN Fund	The ILO/Japan Fund for Building Social Safety Nets (SSN) in Asia and the Pacific	アジア地域における社会セーフティネット基盤整備支援基金
UKEITR	UK Emergency International Trauma Response	英国国際緊急外傷対応チーム
UN-CMCoord	UN Humanitarian Civil-Military Coordination	国連人道民軍連携
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination	国連災害評価調整（チーム）
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNDSS	United Nations Department of Safety and Security	国連安全管理保安局

UNGA	United Nations General Assembly	国連総会
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNHRD	United Nations Humanitarian Response Depot	国連人道支援物資備蓄庫
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNISDR	United Nations Secretariat for International Strategy for Disaster Reduction	国連国際防災戦略事務局
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
VOSOCC	Virtual On-Site Operations Coordination Centre	バーチャル（仮想）現地活動調整センター
WB	World Bank	世界銀行
WFP	World Food Programme	国連世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関

第 1 章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

外務省による政府開発援助（ODA）評価は，ODA の管理改善及び国民への説明責任の確保を目的としており，また，重点課題別の評価は，ODA 大綱の重点課題・分野等を対象とし，これまでの取組の成果を明らかにすること及び今後の援助政策策定や実施のための提言や教訓を得ることを主眼として実施されている。

本評価は，日本が人間の安全保障の確保のための具体的な取組の一つとして実施している人道支援に関し，人的・物的・資金的支援の全体像を把握し，緊急事態における日本の人道支援について包括的に評価を行う重点課題別評価である。実施に当たっては，「ODA 評価ガイドライン（第 8 版）」に準拠し，開発の視点を基本に据え，外交の視点も踏まえた評価を行った。

評価の目的は，近年の人道支援において多様化する協力枠組みや脆弱な立場におかれる女性・児童に配慮した支援，緊急から復旧・復興フェーズへのスムーズな移行等における諸課題の議論にも着目し，今後の国際緊急援助政策の立案や実施へ資する提言や教訓を導き出すことである。また，評価結果を公表し国民への説明責任を果たすとともに，ODA の広報に役立てることを見据えつつ，援助関係国に評価結果をフィードバックすることで，日本の立場への理解増進や，今後の二国間・多国間の連携強化に寄与することを目指した。

1-2 評価の対象

本評価は，緊急事態における日本の人的・物的・資金的な人道支援である「国際緊急援助」を対象とした。

日本は，海外における災害の中で，被災国が独力で被災者の救済を行うことが難しい大規模な災害に対し，国際緊急援助隊の派遣（人的支援），緊急援助物資の供与（物的支援）及び緊急無償資金協力（資金的支援）による国際緊急援助を，災害規模や被災国政府・国際機関等からの要請内容に基づいて実施している。日本の国際緊急援助の形態は多岐にわたり，各々に実績を積み重ねている一方，人道支援に関する評価は，2003 年度及び 2012 年度に実施された自衛隊部隊を除く国際緊急援助隊を対象とした評価に限られている。

これに対し，本評価では，自衛隊部隊の派遣，緊急援助物資の供与及び緊急無償資金協力を含めた人的・物的・資金的人道支援の全体像を対象とした包括的な評価を実施した。また，評価を行うケース・スタディとして，2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダ被害に対する国際緊急援助活動を取り上げた。

なお，紛争起因災害に対する支援の評価については，緊急無償資金協力及び国際機関・NGO 等を通じた資金的協力を対象として実施したが，人的・物的協力は，

「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（国際平和協力法）に基づく日本の協力」として「国際緊急援助」とは別に位置付けられているため，本評価の対象外とした。

評価の対象範囲を定めるため，日本の人道支援に関わる政策目標を体系的に整理した。我が国の人道支援方針の目標体系図は，以下のとおり。

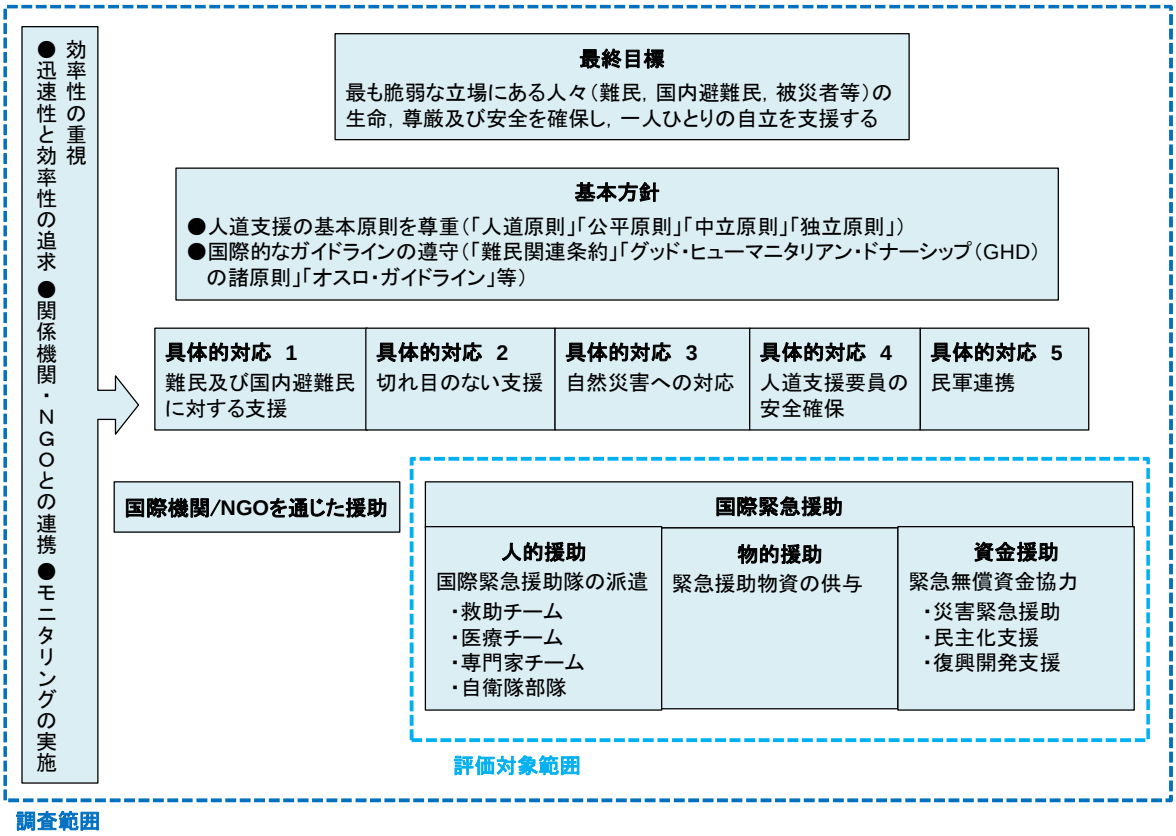


図 1.1 「我が国の人道支援方針」の目標体系図

（出所）「我が国の人道支援方針」に基づき，評価チーム作成

気候変動の影響や貧困，急速な人口の増加や都市部への流入等により，自然災害は頻発し大規模化の様相にある。同様に，紛争起因の災害も複雑化・長期化の様相にあり，概して人道支援ニーズは増大傾向にある。また，人道支援に関わる新規アクターの台頭は，二国間・多国間・民民間・民軍間等による連携・協力の枠組みを多様化させ，携帯電話やソーシャルメディアの発達や普及は情報発信の機会を多様化し飛躍的に拡大させる等，人道支援活動を取り巻く環境は急速な進化を遂げている。これらの背景を考慮しつつ，日本による緊急事態における人道支援の包括的な評価を行うことで，今後の政策立案と実施に向けた提言や教訓を導き出すことを目指した。

1-3 評価の枠組み

本評価は，ODA 評価ガイドライン（第 8 版）に準拠し，経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）の評価 5 項目をベースとしつつ，開発の視点から，（1）政策の妥当性，（2）結果の有効性，（3）プロセスの適切性，における評価を包括的に行った。さらに，日本の国益上の観点を踏まえ，（4）外交の視点からの評価を試みた。各々の項目における主な検証基準は以下の表に示すとおり。

表 1.1 評価の主な検証基準

評価の視点		検証ポイント
開発の視点からの評価	（1）政策の妥当性	緊急事態における日本の人道支援の政策的な妥当性を検証するため，目標体系図に示された援助政策が，①被災国・地域及び被災者のニーズ，②日本の上位政策，③国際社会の人道支援に関する動向等に照らして整合性を持っているかといった観点を判断基準とした。さらに，④日本の国際緊急援助活動の比較優位性等について，他援助国による緊急援助との比較分析を行った。
	（2）結果の有効性	日本の国際緊急援助における人・物・資金的協力へ，どの程度の投入（インプット）がなされ，どのようなプロセスで，どの程度の目標が達成されたか（アウトプット及びアウトカム）の検証を行い，また，マクロレベルにおける効果や被災国・地域及び日本国内における日本の国際緊急援助活動に関する広報・認知がなされたかについても検証を行った。
	（3）プロセスの適切性	日本の国際緊急援助の目的の妥当性，結果の有効性，援助の迅速性・効率性を確保するような，適切なプロセスが採られていたかどうかを検証するため，①現地及び日本国内における態勢，運営状況，②要請から援助供与までの対応過程，③日本の緊急援助関係機関・団体（NGO・民間企業等）及び他ドナー（二国間援助国[1]・国際機関等）間での連携状況を検証する。また，④脆弱な立場に置かれがちな女性や児童等に対する配慮，⑤早期復旧等を念頭においた取組，⑥支援先のニーズの継続的な把握，⑦援助の実施状況や効果の定期的な把握及びモニタリングの実施等についても調査・分析を行い，検証の判断材料とした。
外交の視点からの評価	（4）外交的な重要性・波及効果	日本の国益上の観点を踏まえ，①日本が掲げる外交理念を踏まえた支援の重要性，②日本の国際緊急援助による親日度の増大等友好関係の促進，国際社会における日本の立場への理解増進及び日本の存在感の強化を始めとする，外交的な波及効果等について調査・分析を行った。

[1] 英国，米国等。

表 1.2「緊急事態における日本の人道支援」の評価の枠組み

評価対象：緊急事態における日本の人道支援（人的・物的・資金的な国際緊急援助）
評価対象年：2004～2013年（10年間）

評価視点	評価項目	主な評価設問・指標	情報源・情報収集方法
政策の妥当性	1. 被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性	緊急事態における日本の人道支援は，被災国・地域及び被災者のニーズと整合性を有しているか	【文献調査】 国際機関等の災害/人道支援に関する各種レポート（Humanitarian Action Plan，World Disasters Report，Global Humanitarian Assistance Report，The State of the World's Refugees，UNOCHA各種レポート等），フィリピン政府文書等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA国際緊急援助隊（JDR）事務局，国際人道支援機関（UNOCHA，UNICEF，WFP，UNHCR，IOM等），JPF，日本赤十字社，地域研究者，在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所，フィリピン国家防災協議会（NDRRMC），フィリピン社会福祉開発省（DSWD），被災自治体等
	2. 日本の上位政策との整合性	緊急事態における日本の人道支援は，ODA大綱，中期政策等の日本のODA政策と整合性を有しているか	【文献調査】ODA大綱，ODA中期政策，対フィリピン国別援助方針（2012年4月）等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，防衛省・海上保安庁等関係省庁，JICA本部，在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所等
	3. 国際社会の人道支援に関する動向との整合性	緊急事態における日本の人道支援は，国際社会の人道支援に関する動向と照らして整合性を有しているか	【文献調査】 UNOCHA Annual Report，CERF Annual Report，Global Humanitarian Assistance Report，World Humanitarian Data and Trend，難民関連条約，グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップの諸原則，オスロガイドライン，MCDAガイドライン，UNOCHA/INSARAGガイドライン，スフィア・プロジェクト，災害・紛争時におけるISACガイドライン等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA・JDR事務局，国際人道支援機関，JPF，日本赤十字社，在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所，NDRRMC等
	4. 他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性	・他ドナーによる人道支援と相互関連・補完性を有しているか ・日本の国際緊急援助は，日本の優位性を活かした支援となっているか	【文献調査】 UNOCHA Annual Report，CERF Annual Report，Global Humanitarian Assistance Report，World Humanitarian Data and Trend，Japan DAC Peer Review等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA・JDR事務局，国際人道支援機関，世界銀行，ADB，JPF，日本赤十字社，在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所，NDRRMC，フィリピン被災自治体，多国間調整所（MNCC)等

評価視点	評価項目	主な評価設問・指標	情報源・情報収集方法
結果の有効性	1. 目標の達成度	・日本の国際緊急援助は，人道支援政策の最終目標に対しどのように貢献し，どの程度効果的であったのか - インプット（人的，物的，資金）実績 - 目標の達成度（アウトプット及びアウトカム） ・マクロレベルにおいて，日本の国際緊急援助によるどのような効果が見られたか	【文献調査】 JDR活動報告書，JDR評価報告書，外務省/JICA/防衛省ホームページ上の人道支援実績，被災国政府の報告書・資料及び統計資料，国際人道支援機関報告書・資料，OECD-DAC援助実績データベース等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA・JDR事務局，国際人道支援機関，在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所，NDRRMC，DSWD，フィリピン被災自治体，JDR活動関係の病院等
	2.日本の人道支援の認知度	国際社会，被災国・地域及び日本国内において日本の国際緊急援助活動に関する広報・認知がどの程度なされたか	【文献調査】 Global Humanitarian Assitance Report，UNOCHA各種レポート，JDR活動報告書，JDR評価報告書，日本政府の人道支援に関するプレスリリース，報道記事 【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA・JDR事務局，国際人道支援機関，在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所，NDRRMC，DSWD，フィリピン被災自治体，，JDR活動関係の病院，現地邦人コミュニティ及び日系企業等
プロセスの適切性	1. 我が国の人道支援方針策定プロセスの適切性	・支援方針策定の根拠は適切であったか ・支援方針の策定にあたり，政策レベルから実施レベルまでの関係者による十分な協議・意見交換がなされたか ・支援方針の策定にあたり，国際機関，NGO等の関係機関との連携・調整が図られていたか	【文献調査】 我が国の人道支援方針（2011年7月），同方針策定会議文書等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，防衛省・海上保安庁等関係省庁，JICA本部，関係機関（国際機関，JPF等）等
	2. 日本の人道支援実施プロセスの適切性	・現地や日本国内の実施体制が整備され（平時の準備等），効果的に運営されていたか ・要請から援助実施までに，迅速かつ効率的なプロセスがとられていたか ・日本の緊急援助関係機関・団体（政府，JPF，その他のNGO，民間企業等），他ドナー（二国間援助国，国際機関等），被災国政府等との調整・連携が効果的に行われたか ・紛争・自然災害の発生時に脆弱な立場に置かれる者（女性，子ども，高齢者，障がい者，貧困者等）特有のニーズに対する配慮がなされたか ・早期復旧・復興や切れ目ない支援に向けた取組が行われたか ・支援先のニーズは継続的に把握されていたか ・支援の実施状況及び成果を適切に把握・モニタリング・評価し，フィードバックするプロセスがとられていたか	【文献調査】 外務省/JICA/防衛省等関係機関のニュースリリース，JDR活動報告書，JDR評価報告書，復旧・復興支援関連報告書，国際緊急援助事務の手引き，JDR評価ガイドライン（Stop the pain，Lock the pain）等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，防衛省・海上保安庁等関係省庁，JICA，日本の緊急援助関係機関・団体（JPF，日本赤十字社等），他ドナー（国際機関等），在フィリピン日本国大使館，JICAフィリピン事務所，NDRRMC，DSWD，フィリピン被災自治体，現地邦人コミュニティ及び日系企業等
外交の視点からの評価	1. 外交的な重要性	・日本が人道支援分野で協力することは，どのような意義があるか ・人道支援は，日本の外交上どのように貢献しうるか（外交の深化，二国間関係の強化等）	【文献調査】 外交青書等 【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA，NDRRMC，DSWD，国際人道支援機関等
	2. 外交的な波及効果	・日本と被災国・地域との関係にポジティブな効果をもたらしたか（外交・経済・友好関係の促進，親日家の醸成，地域の安定等） ・日本の人道支援分野における協力を通じて，国際社会における日本の位置づけにポジティブな効果をもたらしたか（日本の立場への理解増進，プレゼンス向上等）	【インタビュー・質問票調査】 外務省，JICA，国際人道支援機関，NDRRMC，DSWD，フィリピン被災自治体，現地邦人コミュニティ及び日系企業等

1-4 評価調査の実施方法

本評価は，2014 年 7 月から 2015 年 2 月までを調査期間とした。本評価の実施フローは以下のとおり。

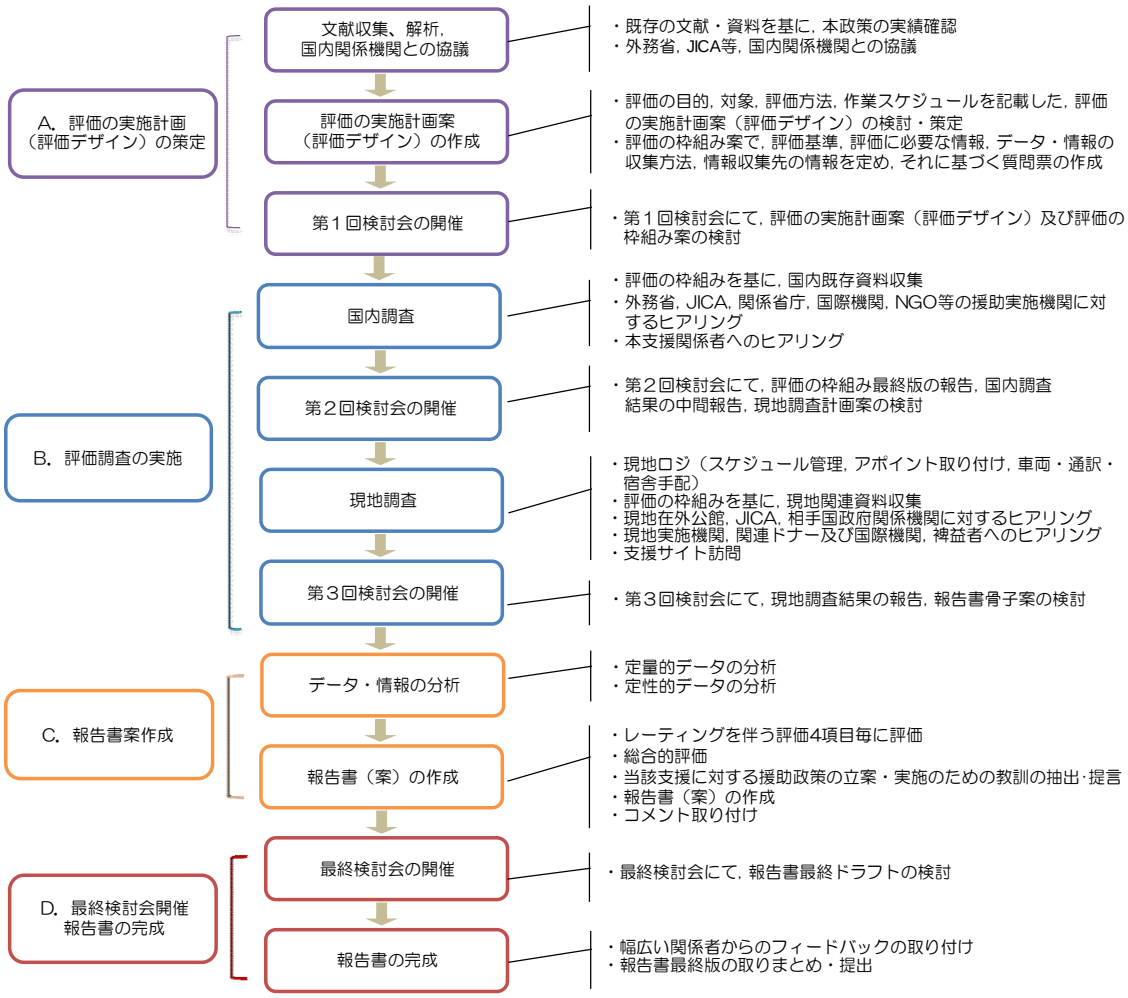


図 1.2 評価調査の実施フロー

(1)評価の実施計画の策定

評価の目的，対象，評価方法，作業スケジュール，評価の枠組みを含む評価の実施計画案を策定し，外務省及び独立行政法人国際協力機構(JICA)の関係課室との協議を踏まえて，最終版を完成させた。

(2)評価調査の実施

(ア)文献レビュー調査

日本による人道支援，及び他ドナーによる人道支援動向に関する既存文献資料，インターネットにて入手可能な情報のレビュー，整理，分析を行った。

（イ）国内関係者に対する質問票を用いたインタビュー調査

日本の緊急人道支援に携わる外務省関係各課，JICA 国際緊急援助隊事務局のほか，国際緊急援助隊の派遣元である関係省庁，国際機関，NGO，日本赤十字社，地方自治体，援助実施者とともに，災害関連機関や地域研究者へのインタビューを行った。

（ウ）現地調査

フィリピンにおいて，2014 年 10 月に 14 日間の日程で現地調査を行った。現地調査では，フィリピン政府機関，日本大使館，JICA事務所，国際機関，フィリピン赤十字社，被災自治体，国際緊急援助隊の活動に関係する病院，現地邦人コミュニティ及び商工会議所に対する協議・ヒアリングとともに，JICAによる復旧・復興支援のプロジェクトサイトの視察を行った。現地調査は，添付資料 5 の日程で実施した。

（3）報告書作成・完成

国内及び現地で収集したデータ・情報の整理，分析を行い，評価の枠組みに示された評価項目ごとに検証するとともに，今後の国際緊急援助政策の立案や実施に資する提言を導き出し，報告書案を作成した。報告書案には，外務省及び JICA の関係各課室からのコメントを取り付け，これら意見を踏まえつつ，報告書を完成させた。

1-5 評価の実施体制

本調査業務は，評価主任，アドバイザーの指導の下，株式会社アンジェロセック及びクラウンエイジェンツ・ジャパン株式会社のコンサルタント 4 名が評価に必要な情報収集，整理，分析を行った。

表 1.3 評価チームの構成

担当	氏名	所属・役職
評価主任	山田　満	早稲田大学社会科学総合学術院教授
アドバイザー	桑名　恵	立命館大学共通教育推進機構准教授
総括	熊野　忠則	（株）アンジェロセック　取締役・人間環境開発部部長
副総括	寺垣　ゆりや	クラウンエイジェンツ・ジャパン（株）事業企画部部長
シニアコンサルタント	高松　幸司	クラウンエイジェンツ・ジャパン（株）代表取締役社長
コンサルタント	郡司　佳純	（株）アンジェロセック　人間環境開発部

4 回に亘る検討会においては，外務省及び JICA の関係各課室も交えて，評価の枠組み，方向性，結論等について議論を積み重ねた。現地調査には，上記評価メンバーに加え，外務省大臣官房ODA評価室の安永幸代外務事務官がオブザーバーとして参加した。

第 2 章　災害の概況と人道支援動向

2-1　国際社会における人道支援

2-1-1　自然災害の概況

自然災害及び石油・ガスタンクの爆発等の人為的災害は，過去 10 年間（2003～2012 年）に約 7,000 件発生し，死亡者は約 115 万人，被災者は約 21.7 億人，推定経済損失額は約 1.6 兆米ドルであると報告されている[2]。気候変動や急速な都市化の影響を受け，特に，人口密度の高いアジアにおいて，甚大な被害を及ぼす大規模災害が発生する傾向にある。

自然災害の発生頻度は 1980 年代から 2000 年代始めにかけて増加傾向であるが，5 年間単位で集計すると，2000 年以降若干減少傾向にある。図 2.1 は，1984 年以降に発生した災害件数を 5 年毎に平均件数を算出し，その推移をグラフにしたものである。

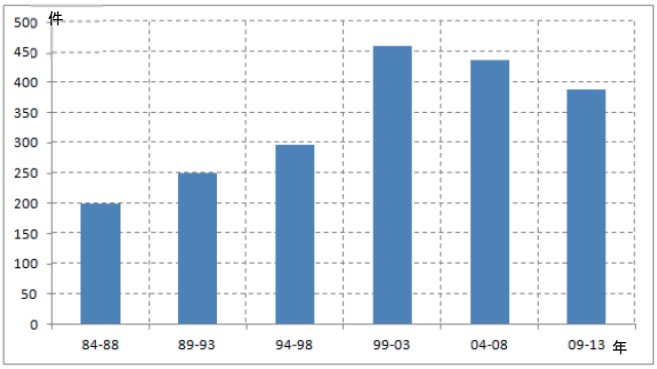


図 2.1　1984～2013 年の世界の災害発生件数
（5 年毎の 1 年当たり平均）
（出所）Natural Disaster Data Book 2013，アジア防災センター (ADRC)

また，自然災害の被災者数の推移を図 2.2 に示す。2009-2013 年の 5 年間の平均は，直前の 2004-2008 年より微増しているが，1999-2003 年と比較するとおよそ 40%減少している。これは，防災技術の活用や防災制度の整備を伴う総体的な防災メカニズムの向上によるものと考えられる。

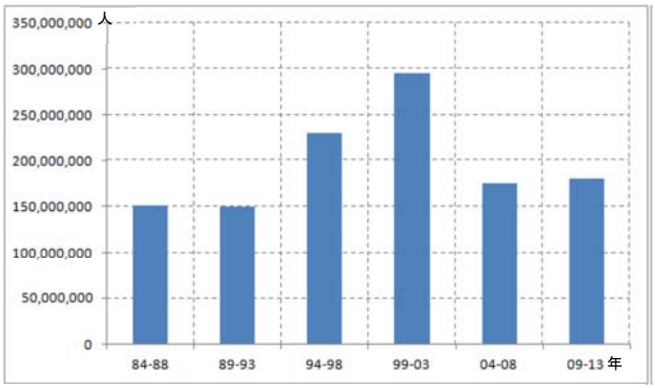


図 2.2　1984～2013 年の世界の災害被災者数
（5 年毎の 1 年当たり平均）
（出所）Natural Disaster Data Book 2013，ADRC

なお，直近の 2013 年において，災害による死者数が多かった上位 10 か国のうち，5 か国が低所得あるは低中所得国であり，死者数全体の 88%を占めている。これは，途上国の自然災害に対する脆弱性を表しているとも考えられる。また，自然災害の中でも，洪水と台風による被害が増える傾向にあり，2013 年の自然災害による被災者のうち 85%を占めている。

[2] World Disasters Report 2013，国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）より。

一方で，自然災害による経済的損失は，1999 年以降大幅に増加しており，2013 年単年では前年比約 40%減であるが，5 年毎の平均額は図 2.3 に示す通り，1999 年以降増加の一途を辿っている。1999 年以降，発生件数及び被災者数は減少傾向にあるものの，経済的損失額が増加している要因は，2004 年のスマトラ沖地震・津波のような広範囲に及ぶ被災や 2011 年のタイの洪水のような都市部における社会インフラのダメージによるものと考えられる。また，2005 年のハリケーンカトリーナ，2011 年の東日本大震災など，先進国における甚大な災害もその一因である。

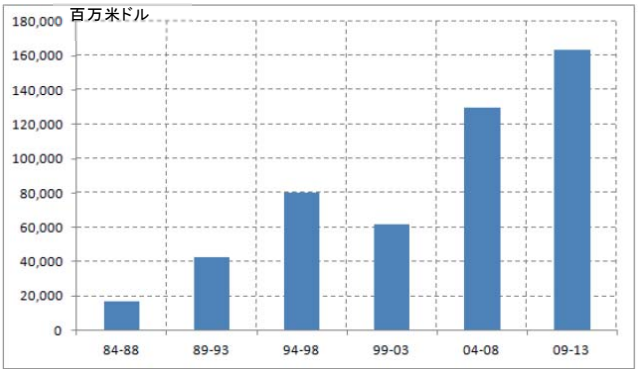


図 2.3 1984～2013 年の災害による経済的損失額
（5 年毎の平均）
（出所）Natural Disaster Data Book 2013，ADRC

これら災害発生件数，死者数，被災者数及び経済的損失額の地域別比率を図 2.4 に示す。全ての項目において，アジアにおける割合が著しく高い。アジア防災センター（ADRC）の自然災害データブックによると，2013 年のみの自然災害被害を見た場合，死者数，被災者数ともに，全世界の 80%以上がアジアに集中している[3]。

一方，アフリカについては，発生件数，死者数ともに比較的多いものの，経済的損失割合は低く，全世界の自然災害被害の 0.8%という数値となる。こうした違いには，人口の密集度，経済発展の度合い，発生する自然災害の性質と発生地域（都市部か，地方か）といった多様な要素が影響しているが，総じてアジアにおける自然災害は，深刻な被害を及ぼしている。

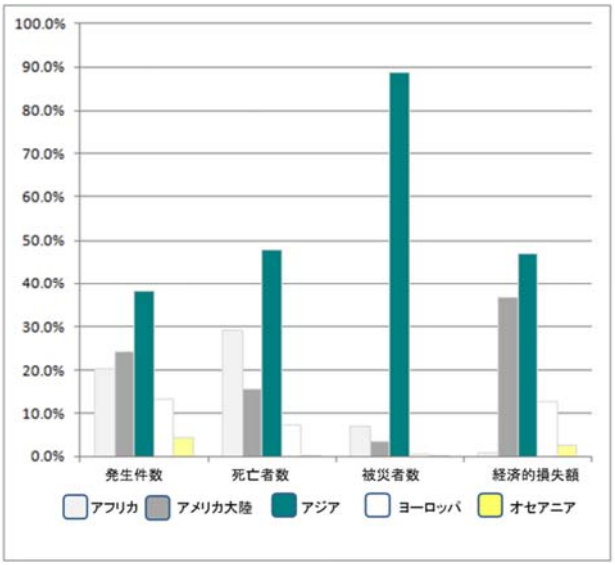


図 2.4 1984～2013 年の世界地域別
災害発生件数
（出所）Natural Disaster Data Book 2013，ADRC

2-1-2 紛争起因災害の概況

紛争起因災害については，冷戦の終結以降，非国家主体が紛争の主体として関与するなど，紛争の形態及び当事者が多様化している。

[3] アジア防災センター（ADRC）の自然災害データブックより。

以下の図 2.5 で示すとおり，冷戦の終結から 1994 年にかけて，世界中で難民及び国内避難民数が増大した。その後，一時は減少したものの，2000 年代に入り再び増加し，2013 年は過去 10 年で最も多くの人々が難民・国内避難民となっている。

図 2.5 過去 25 年間の難民及び国内避難民数
（出所）Global Figures，Internal Displacement Monitoring Centre ホームページ

この背景には，緊急度が最も高いと定義されるレベル 3（人道支援組織総体危機：Humanitarian System-Wide Emergency）の人道危機が多数，同時に発生していることが挙げられる。2014 年 8 月時点で，レベル 3 と定義される人道危機は，シリア，南スーダン，中央アフリカ及びイラクの 4 か国[4]で発生している。その中でも，シリア国内の紛争による状況の悪化は，290 万人以上のシリア難民が，イラク，トルコ，エジプト，ヨルダン及びレバノン等へ避難していると報告され，周辺国に多大な負担を与えている。国連の支援アピール額は史上最大となっている。また，中央アフリカでは，40 万人以上が，チャド，カメルーン及びコンゴ民等へ流出し，同じく南スーダンでは，約 45 万人が，エチオピア，ケニア及びウガンダ等へ難民として逃れている[5]。紛争当該国のみならず，周辺国を巻き込む地域問題へと拡大し，いずれも収束に向かう兆しがうかがえない状況にある。アフガニスタン，パレスチナ，ソマリア及びコンゴ民等においても，武力紛争により多くの人々が長期間厳しい環境下での生活を強いられている。紛争要因の複雑化と人道危機の長期化により，難民・国内避難民に対する

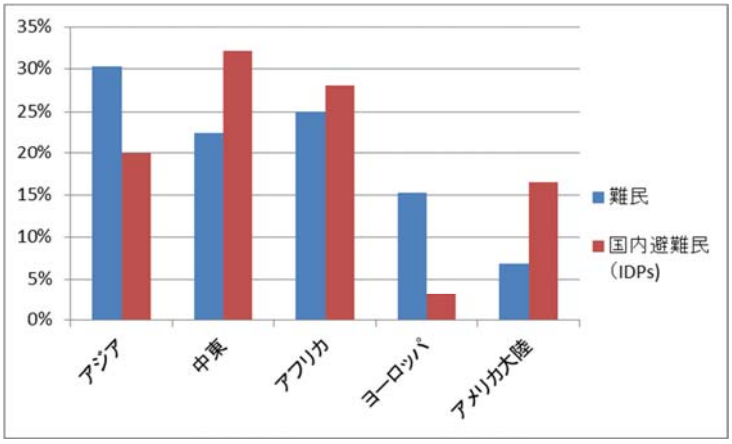


図 2.6 2013 年末難民及び国内避難民地域別割合
（出所）UNHCR Global Trends 2013 及び Internal Displacement Monitoring Center ホームページより評価チーム作成

[4] Global Humanitarian Overview Status Report （2014 年 8 月），OCHA では，シリア，南スーダン，中央アフリカがレベル 3 としていることに加え，2014 年 8 月に UNOCHA が，イラクが新たなレベル 3 である旨を宣言している。

[5] Global Humanitarian Overview Status Report（2014 年 8 月），OCHA

支援のみならず，その受入れ国やコミュニティも多大な負担を被っている。

2013 年末時点における難民・国内避難民の地域別割合を図 2.6 に示す。アジアでは，難民の割合が多いのに対し，中東及びアフリカでは，国境を越えない国内避難民の割合が多い。

2-1-3 人道支援活動の動向

(1) 人道支援の需要と支援のギャップ

人道支援を必要とする人口は過去 10 年間で倍増し，支援ニーズ額は 3 倍以上に拡大している[6]。

2004 年から 2013 年における国連統一アピール額に対するドナーからの支援額と不足額の推移を図 2.7 に示す。国連統一人道アピール・プロセス（CAP）と，各援助国等による支援額は，2010 年以降は，必要額に対する不足額が 40%前後で推移しており，人道危機が長期化・複雑化し，ニーズが拡大する中で，支援ギャップの問題が顕在化している。

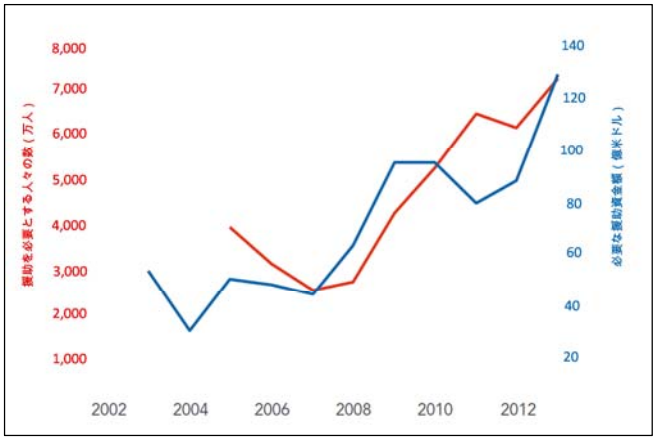
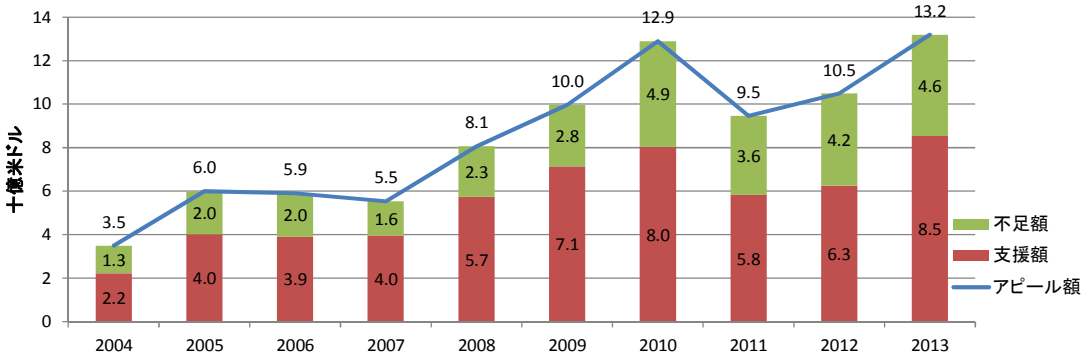


図 2.7 援助を必要とする人々の数と必要援助資金額

（出所）UNOCHA - World Humanitarian Data and Trends 2013

特に，2011 年以降は，年々アピール額が増大し，それに伴い不足額も増えていることから，恒常的な資金不足にあることが理解できる。



（出所）Global Humanitarian Assistance Report 2014

[6] World Humanitarian Data and Trends 2013 より。

図 2.9 は，アピール額総計を，対象裨益者合計で割った場合の，一人当たり支援金額平均である。2012 年から 2014 年にかけ，年々一人当たりの支援金額が増加していることが見てとれるが，これは，どのような支援を，どのような地域に届けるかによって変化するものである[7]。例えば，比較的アクセスの良い地域にあるキャンプへ食料配給を行うことは，人里離れた地域で井戸を掘削する，または不安定な地域に生活必需品を届けるより，相対的に低いコストでの支援が可能である。このため，アピール額及び支援額は，人道危機のタイプと地域により大きく影響されることになる。

前述のとおり，一人当たりの平均支援額が増加しており，予防・平時からの体制構築等に対する支援など，災害等発生時のインパクトを抑えることで，効率的な支援を実施する方策が注目され始めている。また，支援必要額の増加を抑えるためにも，災害発生のインパクトを抑えるための平時からの備えは重要である。

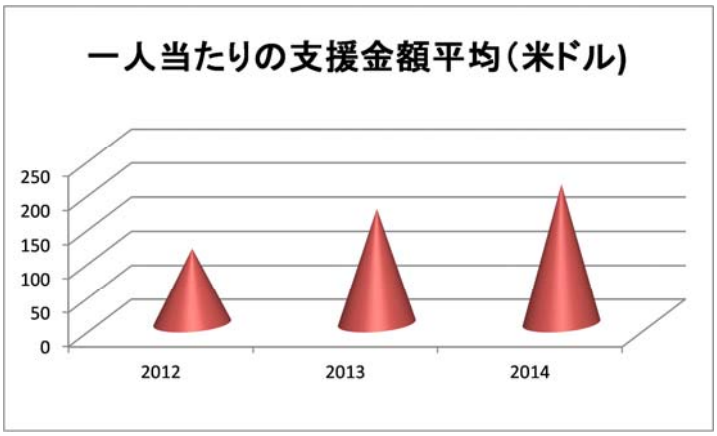


図 2.9 人道支援アピール額に対する一人当たりの支援金額平均（2012～2014 年）

（出所）Global Humanitarian Assistance Report 2014

（2）人道支援ニーズにおける地域差

人道支援のニーズを地域ごとに比較すると自然災害と紛争起因災害では，異なる傾向が見出せる。図 2.10 は自然災害におけるアピール額を地域別に現したものであり，図 2.11 は紛争起因災害を同様にグラフにしたものである。

自然災害においては，ハイチ大地震が発生した 2010 年は，アメリカ大陸におけるアピール総額が突出している。2010 年は，同じくパキスタンの洪水，フィリピンの台風被害等，アジア各国で自然災害が同時に発生した年でもある。また，2013 年は，全世界において自然災害へのアピールが小規模の 2 件（アフリカ）のみである[8]。

紛争起因災害においては，アフリカで恒常的に高いレベルでニーズが継続しているのに対し，アジアでは緩やかに下がっている。また，アラブの春以降のイエメンやシリア情勢の推移により，中東におけるニーズが急激に増加している。

[7] Global Humanitarian Assistance Report 2014 より。

[8] ケース・スタディの対象であるフィリピンへの人道支援は，発生時期（11 月）とアピール発出時期（12 月）の関係から，2014 年に計上される。

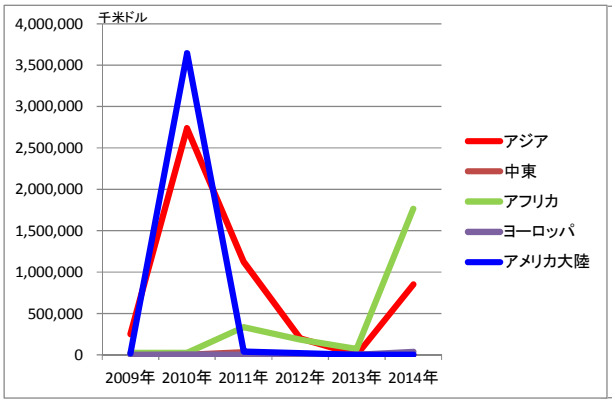


図 2.10　過去 5 年間及び 2014 年の自然災害における人道支援アピール額
（出所）UNOCHA ファイナンシャル・トラッキング・サービス（FTS）のデータを基に評価チーム作成

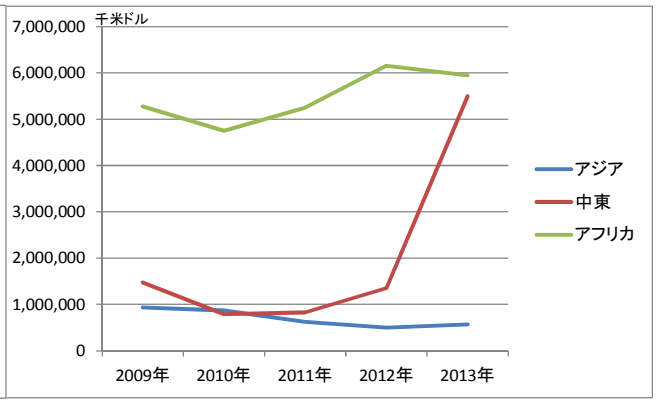


図 2.11　過去 5 年間の紛争起因災害における人道支援アピール額
（出所）UNOCHA FTS のデータを基に評価チーム作成

（3）支援アクターの多様化

（ア）民軍連携

被災国の軍事組織が出動する大規模な自然災害や，治安や安全を確保する必要が認められる人道支援活動においては，軍事組織が支援活動の一翼を担うケースが増えている。これに伴い，”CIMIC”という言葉も頻繁に用いられるようになってきており，軍，民の双方が連携を前提にお互いに関する理解の促進に努め，ガイドラインを策定してきた。

民軍連携が持つ意味は，民と軍によって異なっているのも事実である。NATO 等における CIMIC の正式名称は Civil Military Cooperation（民軍協力）であり，軍が民生活動を行い，更には人心を掌握することまでをも念頭に，民との協力を考慮するものである。一方国連人道問題調整事務所（UNOCHA）における国連人道民軍連携（UN-CMCoord）は，民と軍の活動の Coordination，つまり「調整」を意図している。多くの人道支援組織においては，軍との協力はあくまでも「最終手段（Last Resort）」であるという位置づけであり，人道原則を堅持しつつ，支援活動を展開する上での社会インフラ（輸送等）の代替，あるいは治安の不安定な地域やアクセスの困難な地域における活動といった要素に加え，「他に代替手段が無いかどうか」が連携の際の大きな判断基準となる。しかしながら，昨今の支援対象となる事象，支援アクター及び支援手法の多様化を受け，様々な民軍連携の形態が試みられている。

（イ）プレイヤーの多様化

後述のフィリピン台風 30 号ヨランダに対する日本の支援においては，国際緊急援助隊，NGO 及び自治体など多様なアクターによる支援活動が展開されたが，市民団体，自治体及び大学等の，平時においては人道支援活動に直接携わっていないアクターが，緊急人道支援の現場で緊急人道支援に参画するケースが増えている。

また，自然災害が多発する国々が独自の対応能力を高め，災害発生時に被災国

自身が果たす役割が増大していること，伝統的なドナー国に加え，新興国や民間セクターによる人道支援の実施など，新たな人道支援アクターの台頭も見られることにより，状況に即した情報の共有と支援調整枠組みの運用の必要性が高まっている。以下図 2.12 及び 2.13 は，資金的な支援においても，経済協力開発機構/開発援助委員会（OECD-DAC）加盟の伝統的なドナー国以外の国からの支援や民間セクターからの支援の割合が増加していることを示している[9]。

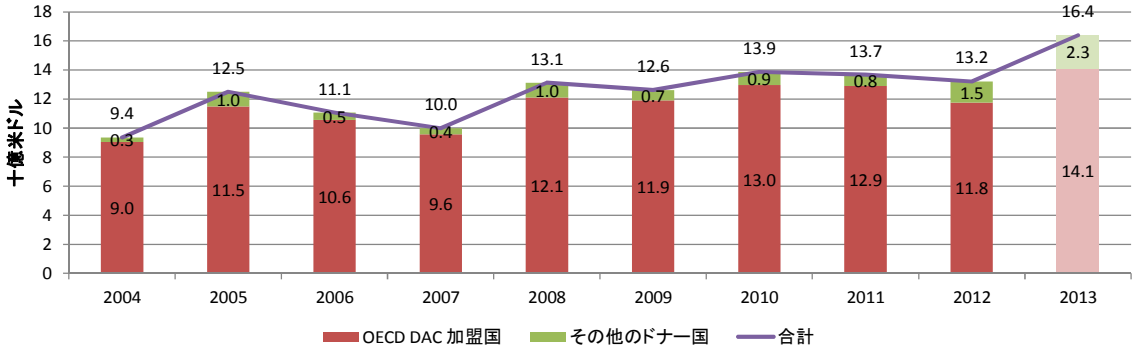


図 2.12 ドナー国からの人道支援に対する拠出額推移（2004～2013 年）

（出所）Global Humanitarian Assistance Report 2014

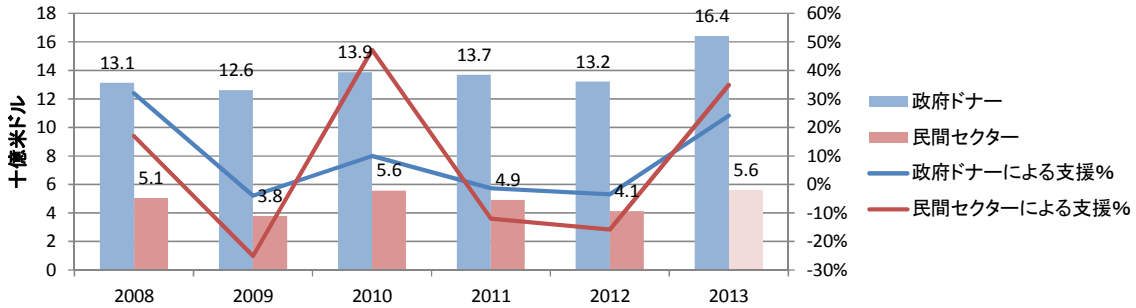


図 2.13 人道支援に対する政府ドナーと民間セクターの拠出額と全体に対する割合の推移（2008～2013 年）

（出所） Global Humanitarian Assistance Report 2014

ドナーを DAC 加盟国ドナー，非 DAC ドナー，民間ドナーの 3 者に分類した場合，それぞれのドナーによって拠出先が異なる傾向がある。図 2.14 は 2008 年から 2012 年の 5 年間の人道支援について，各ドナーグループが，どのように支援金を拠出しているかをグラフにしたものである。DAC 加盟国ドナーは国際機関及び NGO に対しての資金拠出が多いのに対し，非 DAC ドナーはより公的機関を重視し，一方で NGO への支援は非常に少ない。民間ドナーの場合には，国際機関への拠出が占める割合が少なく，NGO 及び赤十字への支援が多いことが特徴である。全体的には，国連機関経由の支援は 42%程度[10]となり，ドナーが直接実施する支援を含め，ドナーのビ

[9] Global Humanitarian Assistance Report 2014 より。
[10] 2012 年の実績 Global Humanitarian Assistance Report 2014 より。

ジビリティが担保されやすい NGO 経由の支援が増える傾向にある。

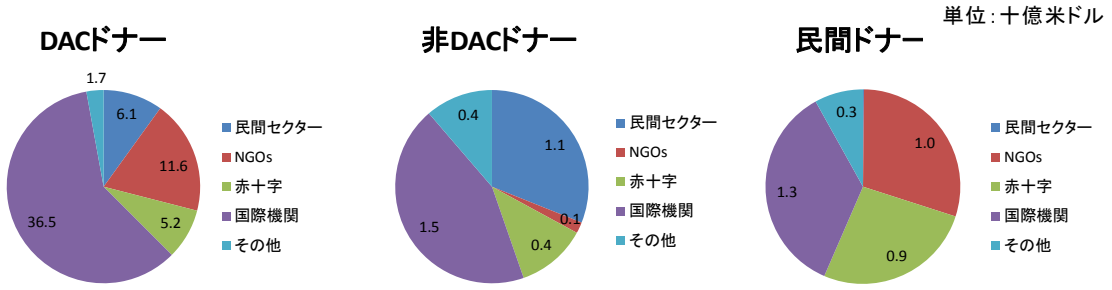


図 2.14 ドナー毎の支援先傾向（2008～2012 年）

（出所） Global Humanitarian Assistance Report 2014

(4)被災国の対応能力の向上

近年，Resilience（レジリエンス＝強靭さ）の議論が，注目を浴びている。国連国際防災戦略事務局（UNISDR）は，レジリエンスとは，「危険に晒されたシステムや共同体及び社会全体が，その影響を受けながらも抵抗し，あるいはそれをうまく吸収・管理しながら，早急かつ効果的に『回復する能力』」と定義している。また，国連開発計画（UNDP）は更に，レジリエンスを「ショック」から回復する以上に，より良い状態に発展していく復興（Build Back Better）と位置付けている。こうした考え方から，被災国や被災地が，予期される災害などのショックに対して強靭な防御力・回復力を身に付けるための取組が注目されている。図 2.15 は，このレジリエンスについての議論を概念化したものであるが，強靭な地域（青線）は災害のショックを受けても発展への軌道に戻ることが出来るのに対し，脆弱な地域（赤線）はショックを受けるに従って負の影響がより大きくなることを示している。人道支援において，この違いの決め手となるのは，事前の災害予防のための取り組みと，早期復興を十分に考慮した人道支援である。

2003 年から 2012 年の 10 年間に発生した人道危機において，支援に要した金額上位 20 位の人道支援を分析した結果，復興資金の 65%は被災国によって賄われているとのデータがある[11]。このような観点からも，すべての支援活動において被災国のレジリエンス向上を念頭に入れ，計画する必要性が認められる。

[11] Global Humanitarian Assistance Report 2014 より。

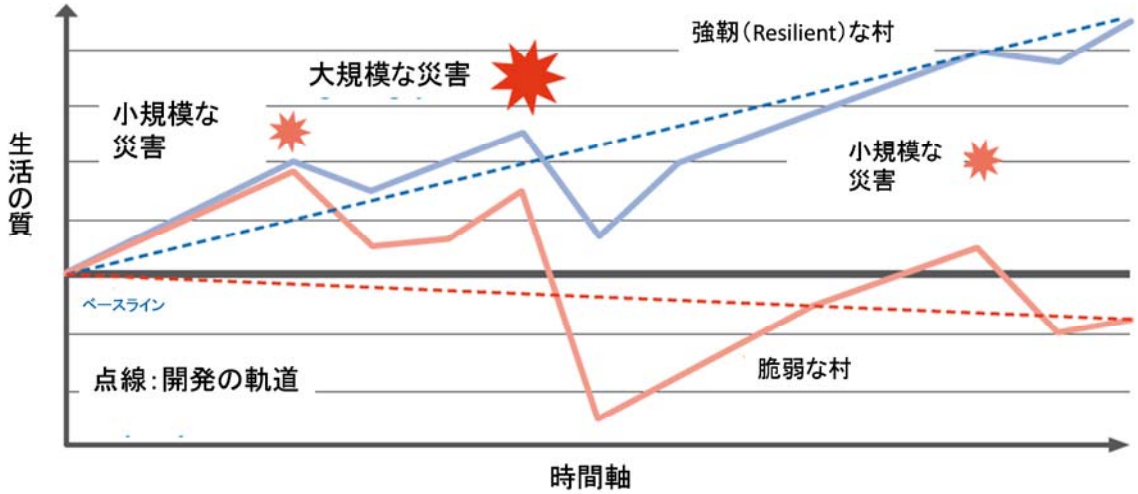


図 2.15 時間軸及び生活の質で表す，レジリエンスと災害からの復興

（出所） Saving Lives Today and Tomorrow， UNOCHA

「災害多発国における国際緊急援助隊の受け入れ体制について」

外務省が 2012 年度開発援助調査研究業務において実施した「災害多発国における大規模災害発生時の国際緊急援助隊の受け入れ体制について」によれば，過去に大規模な自然災害を経験した国々*は，過去の教訓を基に，災害発生時の対応に対する法的枠組みや体制強化に取り組んでいる。各国とも大規模災害発生時には，可能な限り自国で対応しようとする傾向にあり，災害対応枠組みも基本的には自国内での対応手順がベースとなっている。いずれの国も，自然災害による被害を最小限に抑えるためには，防災・減災が重要であるとの認識のもとに，国家レベルからコミュニティレベルまでの能力強化や様々な技術を駆使した情報収集・分析，周辺国や国際機関との平時からの連携などを通じた体制構築の取組が行われている。

*同調査研究業務においては，インドネシア，タイ，フィリピン，パキスタン，トルコ，中国，ニュージーランドを対象に調査を実施。

(5)調整メカニズム

近年，人道支援においては，明確な主担当機関が存在する分野がある一方，主担当機関が明確でない分野が事実上存在してきた。こうした状況が，場当たり的な支援や，分野毎の支援のギャップを生んできたという認識に基づき，2005 年，UNOCHA 及び機関間常設委員会(IASC)によって，人道支援改革(Humanitarian Reform)が始められた。この人道支援改革の主要な点は，現在では既にほぼ全ての人道支援において適用されている，人道調整官(Humanitarian Coordinator)に指揮される人道

カントリーチーム（HCT）と，クラスター・アプローチの導入である。クラスター・アプローチは，分野毎のニーズ調査，優先順位付け，対応計画作成等を，各々の専門性を有する主導機関が中心となって取りまとめ，その役割を明確にするとともに，支援ギャップや重複を避けることを目的とした調整メカニズムである。2005 年，パキスタン北部地震への支援で初めて適用されたのち，現在は 30 以上の国・地域の人道支援で運用されており，UNOCHA が主導する CAP[12]やフラッシュ・アピール[13]も，総じてクラスター・アプローチに基づいているものである。下図 2.16 は，各国におけるクラスター・アプローチの体制を表したものである。

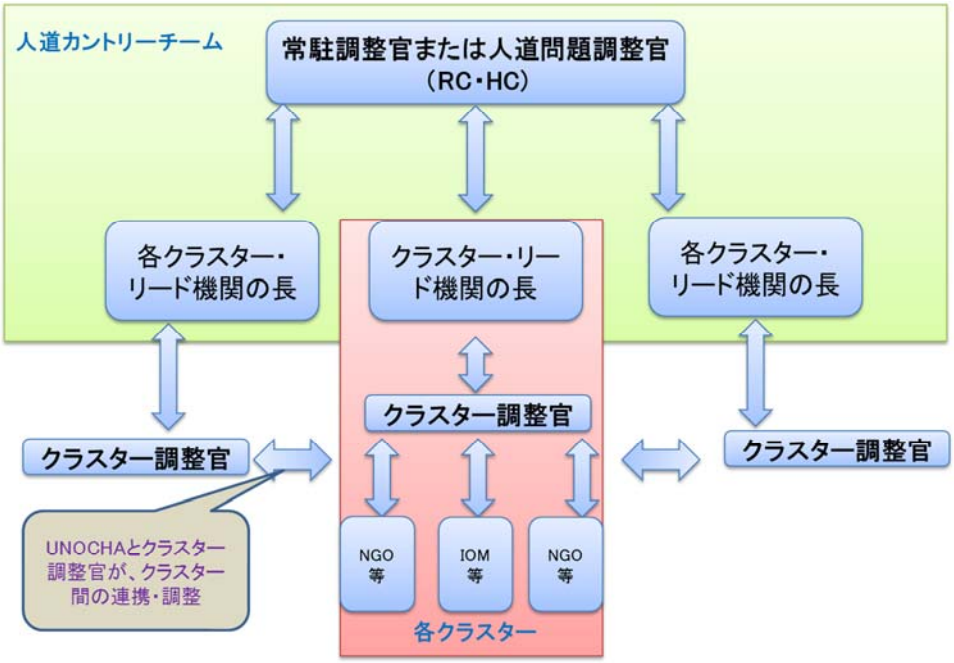


図 2.16 クラスター・アプローチ

（出所）UNOCHA ホームページを基に評価チーム作成

クラスター・アプローチの導入により，人道支援に携わる各組織の専門化が進められ，各クラスターのリード・エージェンシーが設定されている。この為，支援を現場で調整する際にも，調整窓口がスムーズに特定されるといった効果がある。例えば，日本の NGO が人道支援の現場に到着し，ある分野の支援を行おうとしたときに，何処に行けば他組織の活動地域，担当者，活動規模等々が分かるか，どのように支援の重複を避けるかといった調整の円滑化をクラスターに期待することができる。

[12] 国連統一人道アピール・プロセス（CAP）とは，人道危機に際して国連が広く国際社会に対し迅速な資金提供を要請するために，1991 年 12 月に採択された国連総会決議 46／182 により導入されたもの。同プロセスは，人道危機が発生している国・地域に対して，より効果的・効率的な支援を目指すものであり，被災国政府等との協議・調整を通じた支援ニーズの特定や，人道支援機関間の援助の重複や不足の解消が主な目的とされている。

[13] フラッシュ・アピールは，大規模災害・紛争が発生する都度発表される文書であり，災害発生後最初の 3～6 ヶ月の人道対応を対象とし，災害発生後 1 週間以内を目処に発出される。包括的な救命ニーズの概要や初期に実施されうる復旧プロジェクトが含まれる。

図 2.17 は，UNOCHA が管理する人道支援に係るプール資金である国連中央緊急対応基金（CERF），国別の人道支援プール基金（CHF）及び NGO 等にも支援できる国別の緊急救援基金（ERF）の其々の基金が，一年間の人道支援においてどの程度の金額規模を占めているか，2012 年を例に示したものである。これらの人道支援基金は，拠出タイミングが早く，クラスター間のギャップを埋める効果があり，クラスターの調整メカニズムによって配分が決定されていくという側面が強い。UNOCHA による人道支援アクターに対するクラスターの調整メカニズムへの参加呼掛け，と同時に，こうした人道支援基金へのアクセスという要素が，各人道支援アクター，特に NGO がクラスターに参加する動機ともなっている。

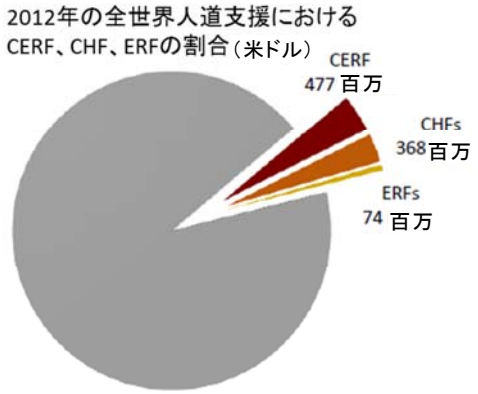


図 2.17 人道支援における UNOCHA 管理資金の割合
（出所）Global Overview of 2012 Pooled Funding: CERF, CHFs and ERFs, UNOCHA

なお，クラスター・アプローチについては，2007 年及び 2010 年に，IASC による二度の公式な評価が行われてきており，クラスター・アプローチは年を経るごとに洗練されてきているという総体的な評価がある。また一方で，統括能力や説明責任の不明瞭さ，調整の効率性等の課題が指摘されている。こうした中，2010 年のハイチ地震及びパキスタンの洪水という人道危機は，人道支援枠組みの弱点や非効率性をさらに浮き彫りにしたと認識されたため，IASC は，2011 年に「人道支援体制の改革」（Transformative Agenda）を採択した。同アジェンダは，主に「突然，かつ大規模な人道危機」と表現されるレベル 3 の人道支援を対象としており，事前に合意された人道支援組織総体としての対応（System-wide response）を確立した。その主要な目的は，リーダーシップの強化，調整機能の円滑化，そして説明責任の明確化にある。レベル 3 の人道危機が発生した際，当該国及び地域の既存の支援体制を考慮に入れつつ，UNOCHA 及び IASC は速やかに人道調整官や新しく設立された機関間即応メカニズム（IARRM）を通じて，各クラスターの調整を行う専門家を派遣する。その上で，人道調整官の権限も拡大され，調整責任者の権限を越え，各種の決定・承認権を持つようになる。ケース・スタディであるフィリピンにおける人道支援も，「人道支援体制の改革」の手続きに沿って人道支援が実施された例とされる。

(6)主要援助国の人道支援

過去10年間(2003～2012年)における主要20か国による人道支援拠出は，右図に示すとおり。米国による拠出が圧倒的に多く，約390億米ドルであり，続いて欧州連合(EU)が約 170 億米ドル，英国が約 100 億米ドルとなっている。

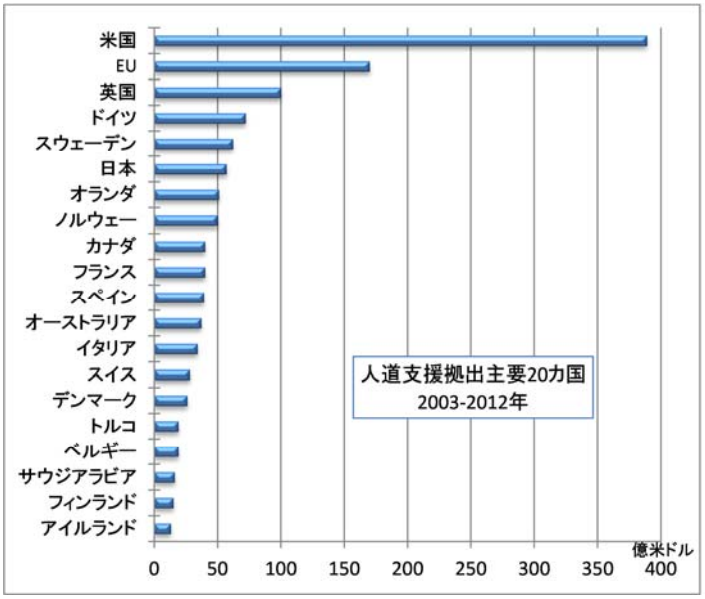


図2.18 主要20か国による人道支援拠出(2003～2012年)

(出所)Global Humanitarian Assistance Report 2013

また主要援助国の多くは，自国の人道支援に対する政策や方針，重点分野を有しており，それらが各々の人道支援への対応の基盤となっている。人道支援に対するトップ2ドナーである米国及び英国による人道支援対応の概要は下表に示すとおりである。

表 2.1 米国，英国による人道支援対応の概要

米国	英国
主要目標 ・食料安全保障の向上 ・グローバルヘルスと保健システムの普及 ・気候変動による影響の削減と低排出の促進 ・安定し，繁栄した民主国家の拡大と維持 ・回復力と備える力をつける人道支援 ・紛争による影響を受けた国への開発支援	中核となる指針 ・回復力 resilience ・予測 anticipation ・統率力 leadership ・革新 innovation ・説明責任 accountability ・連携 partnership
資金拠出方法 ・自然災害に対する支援は主に国連機関等を経由し実施 ・米国国際開発庁(USAID)，国務省，国防省が中心となり拠出及び支援活動を実施	資金拠出にかかわる方針 ・ CERF 等のプールファンドへの拠出を重視 ・ 調整機能など，多国間支援の枠組みに係る資金拠出の割合を増加
ジェンダー配慮 ・USAID が Gender Equality and Female Empowerment Policy を 2012 年に発行。人道支援事業の計画策定の際の指針としている。	ジェンダー配慮 ・ Gender Equality Action Plan (GEAP)を 2007 年に発行，2010 年に改訂を行い，人道支援実施の際の留意事項としている。

(出所)英国国際開発省(DFID)ホームページ，USAID ホームページ，OECD-DAC による開発協力相互レビュー等を参照し，評価チーム作成

米国及び英国における緊急人道支援対応メカニズム

1. 米国

米国政府では，USAID - 民主主義紛争人道援助局（BDCHA）の海外災害援助局（OFDA）が緊急人道支援対応の中核を担う。同部事業展開課（Operations Division）は，緊急人道支援対応の決定と共に，関係省庁間を含む全体調整を担う対応マネジメントチーム（RMT）及び現地調査・調整を担う災害援助対応チーム（DART）を速やかに編成する。編成後，同二チームが両輪となって，米国政府による緊急人道支援が展開されていく。DART は，地域専門家，治安，ロジスティックス，民軍協力，援助調整及び保健等セクターの経験豊富な専門家から編成され，イニシャルアセスメントと対応方針・計画の立案，援助調整等，現地における活動展開を包括的に支える役割を果たす。米国政府は DART に対し，イニシャルアセスメントと対応方針・事業計画の立案を委ねており，これは米国政府対応の特質であり，迅速性，柔軟性及び効率性を追求するメカニズムとして機能している。また，国連によるアセスメントや統一アピールの作成においても，DART による状況認識や活動方針は貴重な情報として受け止められる。

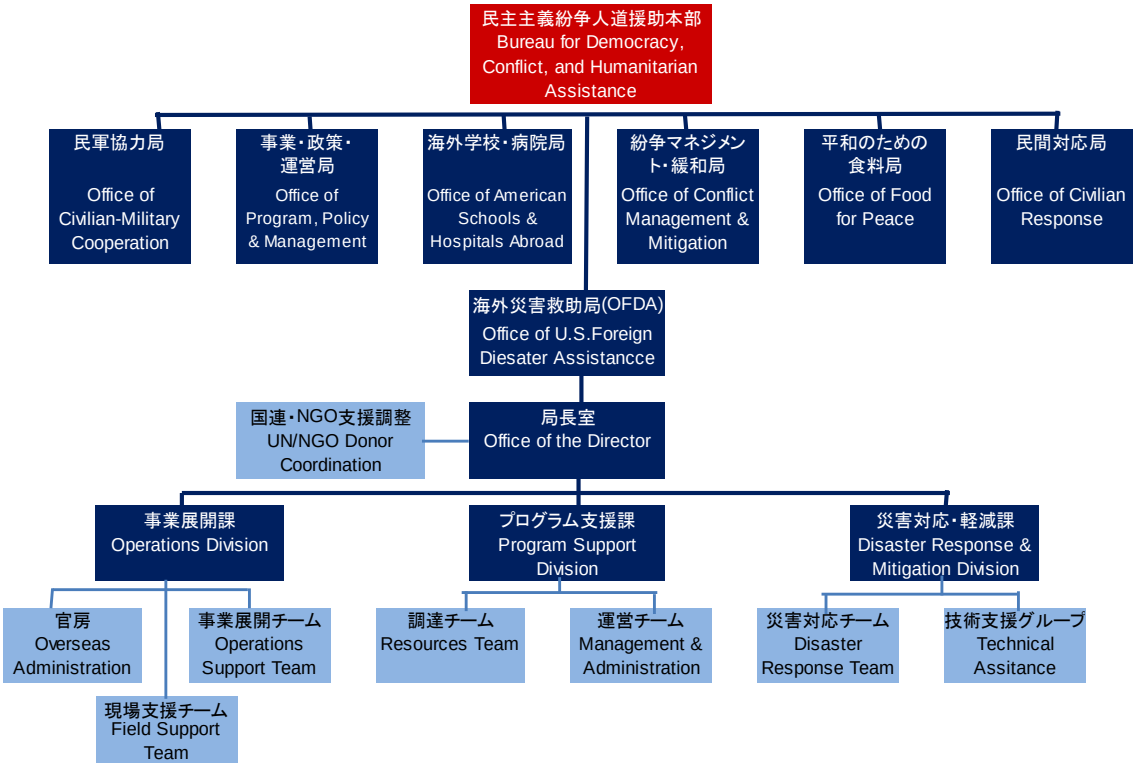


図 2.19　USAID/OFDA 組織概略図

（出所）Office of U.S. Foreign Disaster Assistance Annual Report for Fiscal Year 2013 より評価チーム作成

2. 英国

英国政府では，DFID-中東・人道・紛争局の紛争・人道・安全保障部（CHASE）が緊急人道支援対応の中核を担う。緊急人道対応の決定と共に，同部 CHASE 事業展開チーム（CHASE OT：Operation Team）内に対応体制が設けられ，主に現地における活動展開に要する業務が委ねられる。CHASE OT には，人道対応，体制整備・研修，秩序回復及び官房の 4 つのユニッ

トが従属しており，それぞれの事業展開において適切な対応体制が編成される。フィリピン台風 30 号ヨランダでは，3 名のイニシャルアセスメント要員が第一陣として派遣され，それを足がかりにロジスティックスや各セクターの専門家等，述べ 25 名のサポート要員が 3 ヶ月間の間に派遣された。英国の対応体制で特筆すべきは，CHASE OT の運営を枠組み契約により民間へ委託していることである。この機能により，200 名を超える専門家ネットワークの活用と緊急対応機能の維持（6 時間以内に派遣できる現地責任者クラスの要員を 6 名確保，同時に 3 件の緊急人道支援に対応可能）を可能にしている。DFID の経営における固定費の抑制と即時機能補完に寄与する仕組みであり，常時 70－80 名が CHASE OT へ派遣されている。

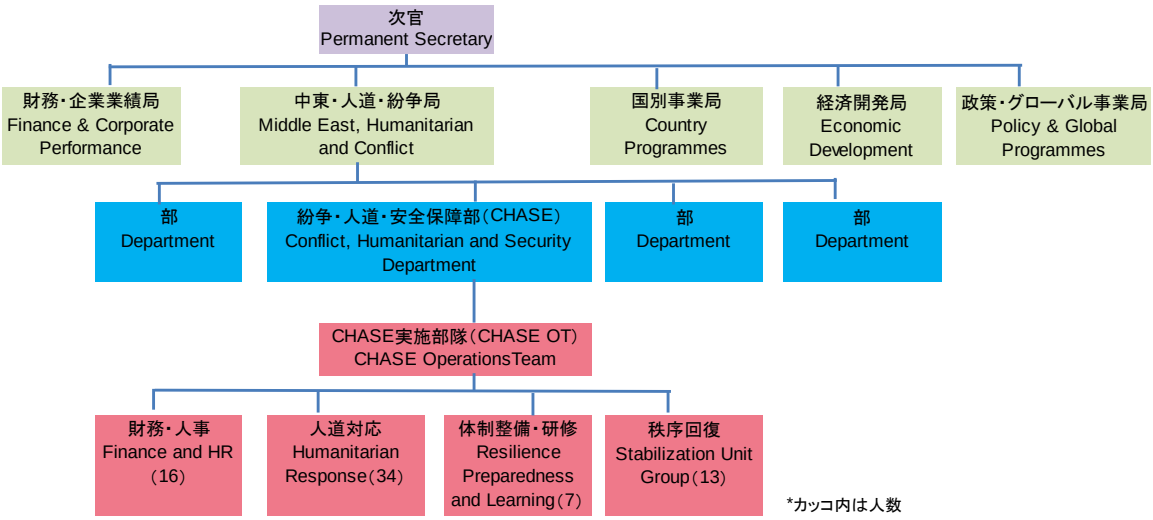


図 2.20 DFID 組織概略図

（出所）DFID ホームページ

（https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/301476/DFID-Organisation-Chart-April2014.pdf）及びヒアリングで入手した内部資料を基に，評価チーム作成

2-2 日本の人道支援の概要

日本政府は，人道支援とは，緊急事態への対応に加え，災害予防，救援，復旧・復興支援も含むものとして，人間一人ひとりの生存，生活及び尊厳に対する脅威から人びとを守り，保護と能力強化を通じて個人の自立と持続可能な社会づくりを目指す人間の安全保障を確保する具体的な取組の一つに位置付けている。

日本は人道支援として，（1）国際緊急援助，（2）国際機関及び NGO を通じた援助を実施しており，うち国際緊急援助として，①人的援助（国際緊急援助隊の派遣），②物的援助（緊急援助物資の供与），③資金援助（緊急無償資金協力）を実施している。①②は地震，津波，洪水などの自然災害及び紛争に起因しない人為的災害，③は自然災害及び紛争起因災害を含む人為的災害を対象としている。

一方，紛争起因災害に対する人的・物的協力は，「国際平和協力法に基づく日本の協力」として，「国際緊急援助」とは別に，国際連合平和維持活動（PKO）の対象と

して位置付けられている。

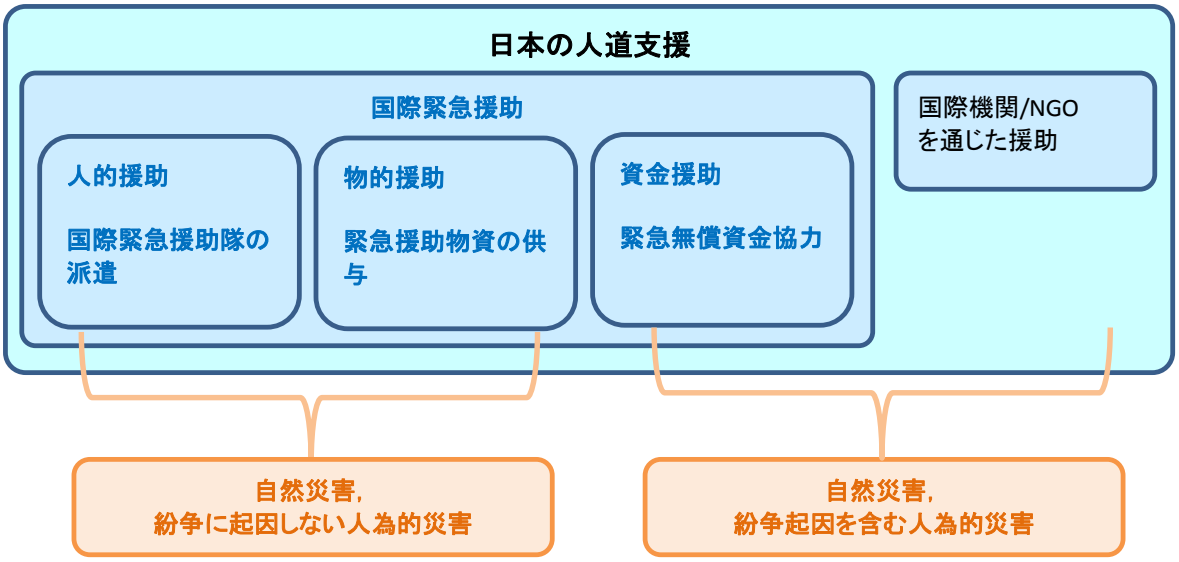


図 2.21　日本の人道支援の概要

（出所）外務省及び JICA ホームページに基づき，評価チーム作成

図 2.22 に人道支援活動に対する日本の拠出の推移を示す。人道支援活動に対する日本の拠出額は，2007 年以降増加傾向にある。2-1-3 に示したとおり国連統一アピール額は増加傾向にあり，これと同様の傾向にある。

また，図 2.23 に人道支援活動に対する日本を含む各国政府の拠出と日本の拠出の推移を示す。政府拠出全体が緩やかな増加傾向にあるのに対し，日本の拠出は大幅な増加傾向にある。

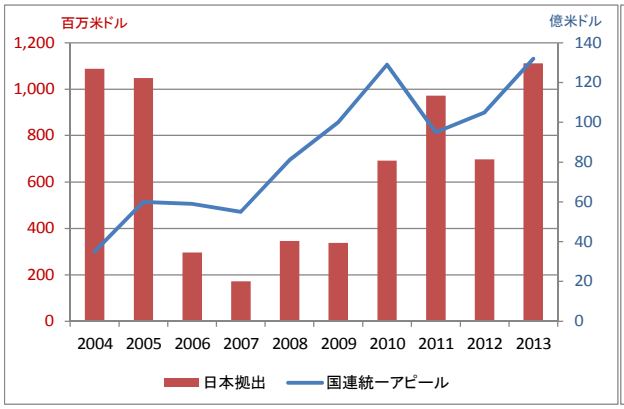


図 2.22　国連統一アピール額と人道支援活動に対する日本の拠出の推移（2004～2013 年）

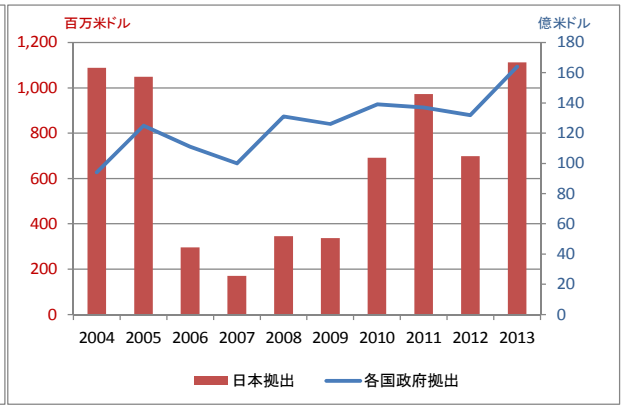


図 2.23　人道支援活動に対する各国政府の拠出と日本の拠出の推移（2004～2013 年）

（注）2013 年の日本拠出及び各国政府拠出は，部分的な未確定データによる。
（出所）Global Humanitarian Assistance Report 2014 に基づき，評価チーム作成

日本の人道支援活動に対する拠出は，緊急時における救援物資・サービス（25%），緊急食料援助（15%）及び救援調整（保護・支援サービス）（22%）に関わる拠出が一番多く，全体の 62%を占める。次いで，復旧・復興支援に関わる拠出が 24%，最後に，災害予防・準備に関わる拠出が 14%と続く。

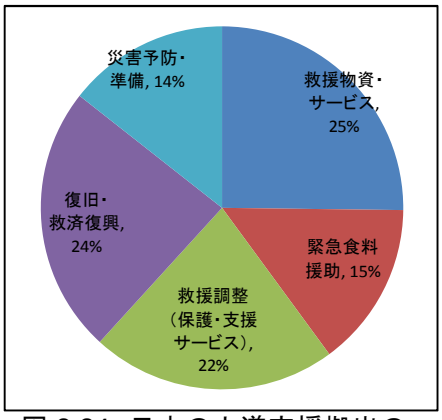


図 2.24　日本の人道支援拠出のセクター別実績（2008～2012 年）

（出所）Global Humanitarian Assistance Report 2014 に基づき，評価チーム作成

2-2-1　人道支援方針

日本政府は，外交政策の柱の一つとして掲げている人間の安全保障の実現に向け，人道支援を適切かつ積極的に行ってきており，上述の人道危機の長期化・複雑化への対応や国民への説明責任の観点から，2011 年 7 月に「我が国の人道支援方針」を策定した。

本方針では，人道支援を実施するにあたり，国際的な人道支援の基本原則である，人道原則（Humanity），公平原則（Neutrality），中立原則（Impartiality）及び独立原則（Independence）を尊重し，国際的に認知されたガイドライン（「難民関連条約」「グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップの諸原則」「オスロ・ガイドライン」等）を遵守することを定めている。

また，現状への具体的な対応方針として，①難民及び国内避難民に対する支援，②切れ目のない支援，③自然災害への対応，④人道支援要員の安全確保及び⑤民軍連携の 5 項目を挙げており，支援の効率性に向け，迅速性と効率性を追求すること，関係機関，NGO 等との連携を図ること及びモニタリング・評価の実施による質の向上に努めることと表明している。

さらに，人道支援の継続的かつ着実な実施に向け，その意義及び必要性について，国民の理解を得られるよう，事業の監視，結果の評価を実施し，評価結果を含む関連情報を国民に対し積極的に公開・提供することで，支援の透明性を高め，説明責任を果たしていくこととしている。

現状への具体的な対応方針の内容を表 2.2 に示す。

表 2.2 我が国の人道支援方針における現状への具体的な対応方針

1. 難民及び国内避難民に対する支援	人間の安全保障の観点から必要であり，また結果として地域の平和と安定にも資するものであるとの認識の下，難民及び国内避難民に対する支援を行う。
2. 切れ目のない支援	人道危機が発生した直後から，例えば国際緊急援助隊の派遣といった緊急支援の実施と同時並行して復興支援に向けた調査や準備を開始するなど，切れ目のない支援を行うよう努める。
3. 自然災害への対応	自然災害発生直後は，人命救助のための国際緊急援助隊の派遣及び緊急援助物資の供与を迅速に行い，それらを組み合わせて効果的な緊急援助を機動的に実施する。平素からの取組として，国際的な防災取組に貢献するとともに，防災分野における開発途上国の自助努力支援を行う。
4. 人道支援要員の安全確保	紛争に際し人道支援を行うに当たっては，人道支援要員の安全対策に万全を期すとともに，すべての当事者による国際人道法の遵守を働きかける。平素からの取組として，人道支援要員の安全確保・危機管理に関する能力強化が重要である。
5. 民軍連携	人道支援を迅速かつ効果的に実施するために，民軍連携が重要となる。これを踏まえ，関連する国際的な対話や共同訓練を進めていく。

（出所）我が国の人道支援方針より，評価チーム作成

2-2-2 国際緊急援助

（1）人的援助（国際緊急援助隊の派遣）

日本政府による人の派遣による初めての国際緊急援助活動は，1979 年に発生したカンボジア難民に対する医療チームの派遣である。同活動の経験を活かし，1982 年 3 月に海外の災害に対応するために国際救急医療チーム（JMTDR）が設立された。その後，「医療支援だけでなく，救助隊員や災害対策の専門家の派遣を含めた，総合的な国際緊急援助体制の整備が必要」と認識されるようになり，その結果，1987 年 9 月に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（JDR 法）が公布・施行され，救助チーム，医療チーム及び専門家チームの派遣から成る今日の国際緊急援助体制の基盤が完成した。さらに 1992 年 6 月には，より大規模かつ自己完結型の緊急援助隊の派遣を実現させるため，「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」の一部改正案が国会で可決され，これにより，自衛隊が国際緊急援助隊へ参加することが可能となった。

現在，国際緊急援助隊は①救助チーム，②医療チーム，③専門家チーム及び④自衛隊部隊で構成される。過去 10 年間（2004～2013 年）に 59 チームが派遣され，2004 年のスマトラ島沖地震及びインド洋津波災害，2011 年のニュージーランド地震及び 2013 年のフィリピン台風においては，数多くの国際緊急援助隊が派遣された。

地域別では，アジアが 8 割と最も多く，続いて大洋州が 12%，中南米が 5%，欧州が 3%となっている。図 2.4 に示したように，自然災害は，発生件数，死者数，被災者数及び経済的損失額ともにアジアの割合が高く，世界の人道支援ニーズに即した派遣実績となっている。

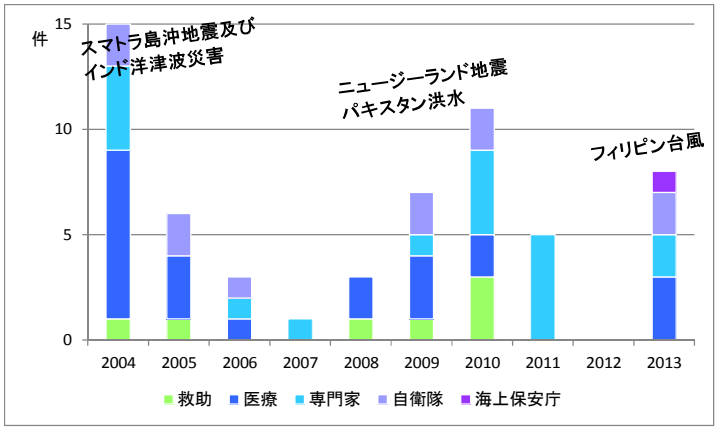


図 2.25 国際緊急援助隊の派遣実績
（2004～2013 年度）

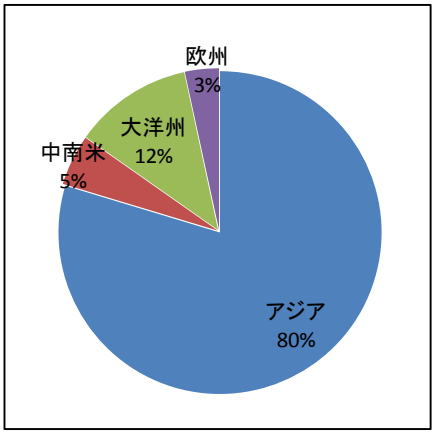


図 2.26 国際緊急援助隊の地域別
派遣実績（2004～2013 年度）

（出所）国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資の実績（年度別 2014.5.19 現在）に基づき評価チーム作成

また，人的援助として，国連災害評価調整（UNDAC）チームに対し，調査時点において，計 3 回延べ 4 名の派遣が行われた。UNDAC チームメンバーとしては，過去に日本から 17 名が登録されており，2015 年 1 月時点で派遣可能な登録者は 3 名である。

表 2.3 UNDAC チームへの派遣実績

月日	派遣した災害（人数）
2011 年 3 月	東日本大震災（1 名）
2013 年 5 月	マーシャル諸島における干ばつ・水不足被害（1 名）
2013 年 11 月	フィリピン台風 30 号ヨランダ（2 名）

（出所）JICA ヒアリングに基づき，評価チーム作成

（2）物的援助（緊急援助物資の供与）

日本政府は，海外での災害発生後，被災者の当面の生活を支援するために必要な物資を供与している。緊急援助物資として，海外 5 か所[14]の倉庫に，被災直後に特に需要の多いテント，スリーピングパッド，プラスチックシート，毛布，ポリタンク，浄水器，浄水剤の計 7 品目を備蓄しており，これらの品目を中心として他の物品を組み合わせ被災地のニーズに応じ提供している。

過去 10 年間に，計 189 件，総額約 32 億円相当の緊急援助物資が供与され，年によって増減はあるが，毎年 14～29 件，2 億～4 億円相当が供与された。

緊急援助物資の供与は，日本政府による緊急支援の主たるスキームであり，小規模災害から大規模災害まで機動的に活用されている。

地域別では，アジアが約 4 割，次に約 3 割が中南米，続いて 14%がアフリカ，1 割が大洋州であり，中東，欧州，北米が数%ずつとなっている。

[14] シンガポール（シンガポール），マイアミ（米国），アクラ（ガーナ），ドバイ（アラブ首長国連邦），スバン（マレーシア）の 5 か所。

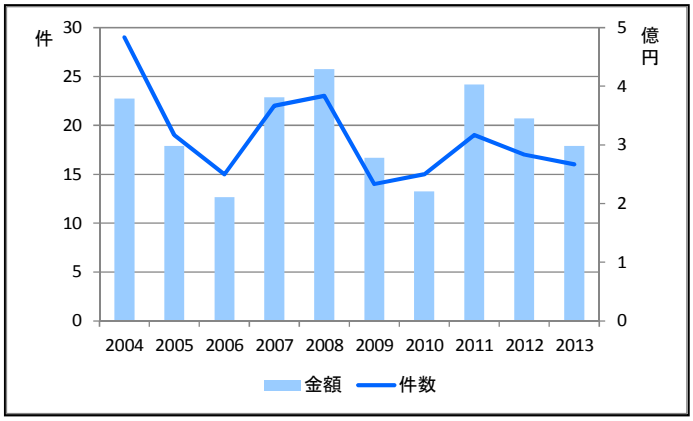


図 2.27 緊急援助物資の供与実績
（2004～2013 年度）

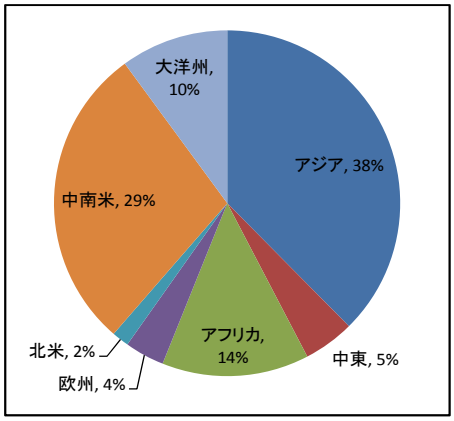


図 2.28 緊急援助物資の地域別供与実績（2004～2013 年度）

（出所）国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資の実績(年度別 2014.5.19 現在) ODA 白書（2006～2013 年版），外務省ホームページ上の交換公文（E/N）データに基づき，評価チーム作成

（3）資金援助（緊急無償資金協力）

緊急無償資金協力は，1973 年度に「災害緊急援助」として創設され，1995 年度に「民主化支援」，1996 年度に「復興開発支援」，2000 年度に「NGO 緊急活動支援無償」が加えられた。その後，NGO 緊急活動支援無償は，緊急無償資金協力から分離され，2002 年度より日本 NGO 支援無償資金協力（現在：日本 NGO 連携無償資金協力）に統合された。現在は，日本 NGO 無償資金協力予算によって，ジャパン・プラットフォーム（JPF）事業（政府資金事業）及び個別の団体による緊急人道支援事業が実施されている。

現在，緊急無償資金協力の目的は，下表のとおり①災害緊急援助，②民主化支援及び③復興開発支援の 3 つある。

表 2.4 緊急無償資金協力の目的

目的	具体的内容
災害緊急援助	自然災害や，内戦等の人為的災害の被災者・難民・避難民を支援する。
民主化支援	世界各地で，非民主的体制の崩壊や，長期に渡る内戦の終息等により，新しい選挙を実施して真に民意を代表する政府をつくる動きが近年強まっている。こうした民主化の転機となる重要な選挙を支援するため，選挙の管理や監視を行う国際機関等に対し資金協力を行う。
復興開発支援	和平成立前の緊急援助から，和平成立後の開発援助へと移行する期間において，紛争当事者であった国又は地域がスムーズに復興・再建プロセスに移行できるよう，国際機関等に対し資金協力を行う。

過去 10 年間に，計 126 件，総額約 2,080 億円の緊急無償資金が供与された。そのうち約 70%に当たる 88 件が災害緊急援助であり，地震・津波等の自然災害及び紛争に起因しない人為的災害支援が 61 件（48%），紛争起因災害支援が 27 件（22%）ある（図 2.27 参照）。

図 2.30 のとおり，自然災害及び紛争に起因しない人為的災害支援は，アジアが 52%，続いて中南米が 23%，アフリカが 11%，中東，欧州，大洋州，途上国全般が数%ずつとなっている。上述のとおり，自然災害の被害の最も多いアジアに対する支援が多い（図 2.28 参照）。

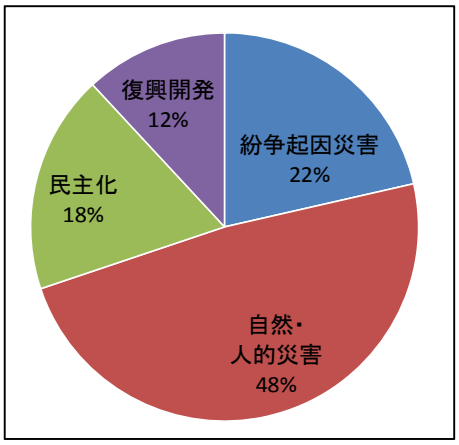


図 2.29　緊急無償資金協力の目的別供与件数実績（2004～2013 年度）

（出所）ODA 白書（2006～2012 年版），外務省ホームページ上の報道発表（2004，2005，2013）に基づき，評価チーム作成

図 2.31 のとおり，紛争起因災害支援は，中東が 52%，アフリカが 22%，アジアが 19%，欧州が数%と続いている。図 2.11 に示したとおり，紛争起因災害に対する人道アピール額はアフリカ及び中東に対するものが多いが，日本は中東の割合は高いものの，アフリカの割合は多くない。

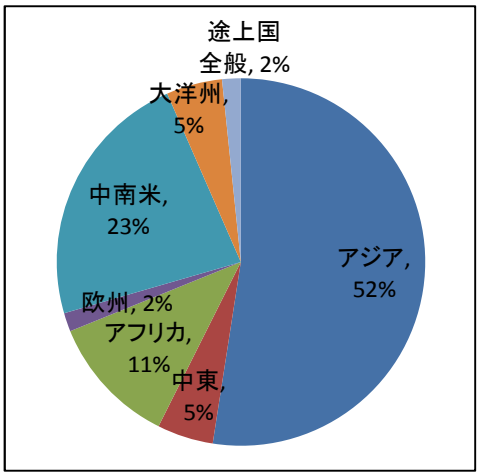


図 2.30　自然・人為災害緊急援助目的の緊急無償資金協力の地域別供与件数実績（2004～2013 年度）

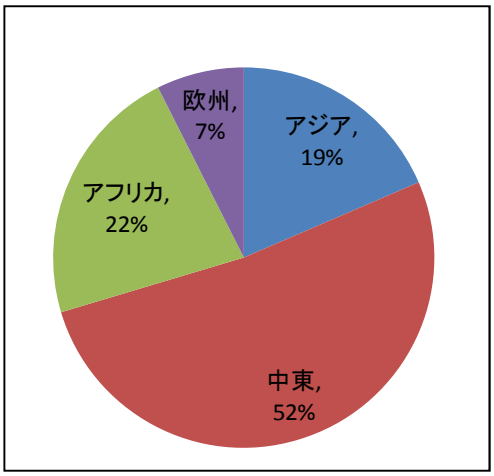


図 2.31　紛争起因災害緊急援助目的の緊急無償資金協力の地域別供与件数実績（2004～2013 年度）

（出所）ODA 白書（2006～2012 年版），外務省ホームページ上の報道発表（2004，2005，2013）に基づき，評価チーム作成

2-2-3　国際機関・NGO を通じた援助

（1）国際機関を通じた援助

緊急無償資金協力は国際機関等経由の支援がその大半を占めるが，その他に，国際機関等に対する補正予算による拠出や通常拠出金の一部も緊急人道支援に活用されている。例えば，フィリピン台風 30 号ヨランダに対する支援においては，緊急無償資金協力による支援が 2013 年 11 月に拠出され，さらに 2014 年 3 月に補正予算

によって各国際機関に同台風支援にイヤマークした拠出がなされている。各国際機関は，各々の拠出について，日本政府による第１次拠出，第２次拠出という認識で台風支援にあたっていたことが，現地調査の際に明らかになっている。しかしながら，補正予算や外務省によって使途を指定していない一部の通常拠出による支援の内訳を，緊急人道支援とその他に分類することは困難なため，ここでは緊急無償資金協力として国際機関経由で拠出された実績についてのみ掲載する。なお，緊急無償資金協力には，二国間支援も含まれるため，当該スキームによる拠出の全体像は 2-2-2（3）に示したとおりである。

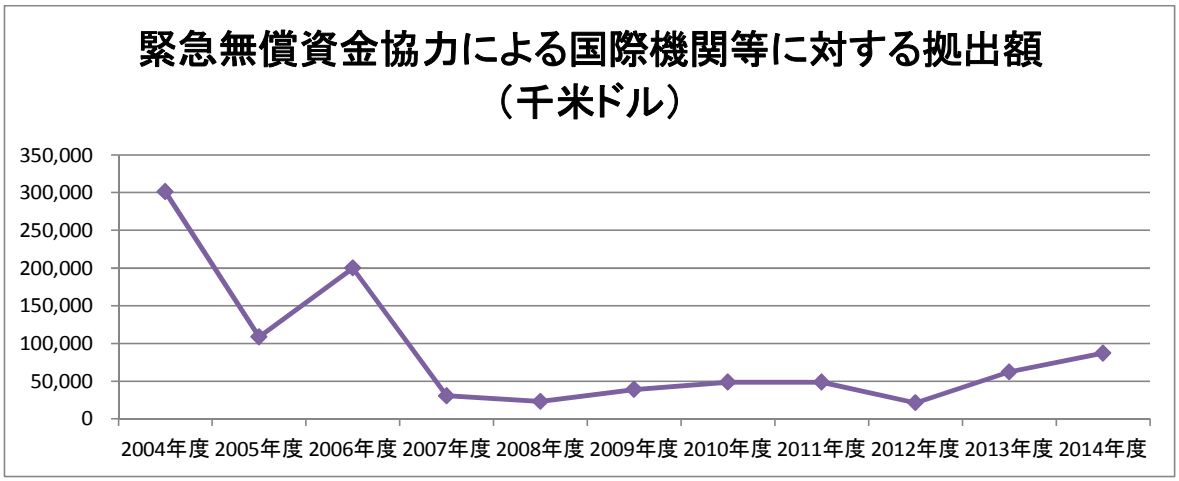


図 2.32　緊急無償資金協力による国際機関等に対する拠出額（2004～2014 年度）[15]

（出所）ODA 白書（2006～2013 年版），外務省ホームページ上の報道発表（2004，2005，2013，2014）に基づき，評価チーム作成

緊急無償資金協力は，被災国政府や国際機関等からの要請に対し，援助を実施する必要があると判断される場合に，援助額や具体的な援助方法を決定し，資金供与を行うものである。緊急無償資金協力の拠出実績内訳は，年度や案件によって公開されている情報の表示方法が異なるため，過去 10 年間にわたって傾向を分析することが困難であるが，2012 年度の実績例を図 2.33 に示す。緊急無償資金の拠出額の合計約 4，282 万米ドルのうち，74%が国際機関等経由で拠出されており，その内訳としては，紛争起因災害への支援と自然災害への支援の割合がおおよそ 7 対 3 であった。なお，二国間支援の拠出は，全て自然災害への支援であった[16]。

[15] 2014 年度分については，2014 年 12 月 16 日時点での暫定額。
[16] 2013 年度には二国間支援による紛争起因災害への拠出実績があることから，全ての二国間支援が自然災害への支援のみに限定されている訳ではない。

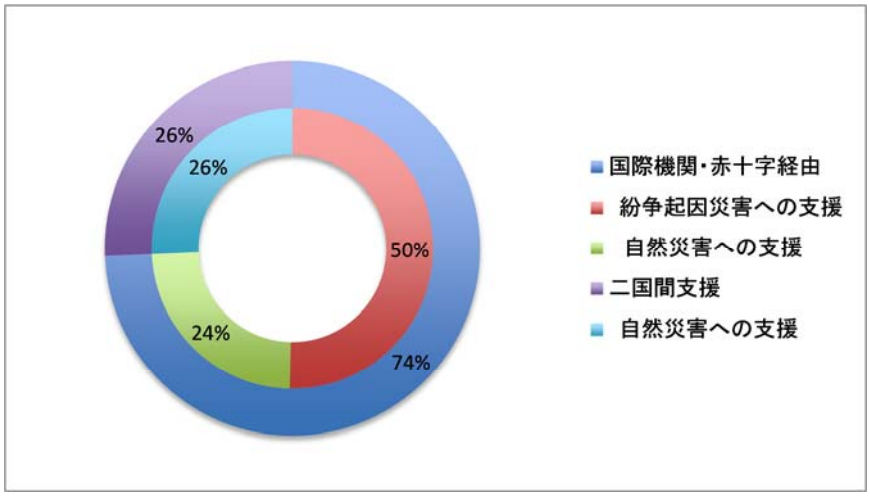


図 2.33 緊急無償資金協力の拠出先別・事象別内訳（2012 年度実績）

（出所）外務省ホームページの情報を基に，評価チーム作成

（2）NGO を通じた援助

海外における難民発生時や自然災害発生時に，日本のNGOによる迅速で効率的な緊急人道支援活動を実施するために，日本政府は JPF に事前に資金供与を行い，JPF に加盟している日本の NGO 団体が，災害発生時に即時に出動することが可能なシステムを構築している。JPF を通じた政府資金による緊急人道支援は，JPF が設立された 2000 年から 2012 年までの間に総額 209 億円に上り[17]，南スーダンやアフガニスタンなど紛争起因の災害による難民支援や，フィリピンやアフリカの角などにおける自然災害後の緊急人道支援を実施している。なお，JPF による拠出においては，政府資金に加えて，民間団体，企業及び個人の寄付を原資とする助成を行うことができるため，官民連携の助成システムが稼働することで，NGO による支援活動の多様性を活かし，かつ多様なリソースを組み合わせた規模の大きな事業として，中長期的な活動の実施に資することができる。

また，日本政府は，日本の NGO が開発途上国・地域で実施する経済社会開発及び緊急人道支援プロジェクトに対する資金協力として，日本 NGO 連携無償資金協力を実施している（JPFに参加しているNGOの事業申請も認められるが，JPFが実施しているプログラムで事業を行っている NGO が，同 JPF プログラムが対象とする災害について，日本 NGO 連携無償資金協力に案件申請することは認められていない）。対象事業は７分野[18]から構成される。うち１分野は緊急人道支援事業であり，武力紛争や自然災害等に伴う難民・避難民等に対し，日本の NGO が実施する緊急人道支援事業に対し資金協力を行うもので，供与限度額は 1 億円である。過去 10 年間（2004～2013 年）に日本 NGO 連携無償資金協力における緊急人道支援として 17 事業が実施され，契約金額の総額は約 6 億円である[19]。各事業の概要は以下表 2.5

[17] 国際協力と NGO，外務省ホームページより。
[18] 開発協力事業，NGO パートナーシップ事業，リサイクル物資輸送事業，緊急人道支援事業，地雷関係事業，マイクロクレジット原資事業，平和構築事業の 7 事業。
[19] 17 事業中 1 事業は，安全上の観点から詳細は非公表であり，同総額に含めていない。

に示すとおり。

日本 NGO 連携無償資金協力の年間予算規模は，約 60 億円であり，JPF の拠出へその約 4 割[20]を充てることで，NGO を通じた人道支援活動を促進している。

表 2.5 日本 NGO 連携無償資金協力による NGO を通じた緊急人道支援事業

年度	国名	件名	契約額（円）
2004年度	インドネシア	スマトラ沖スマトラ沖地震・津波被災者への支援事業 インドネシアの青少年を対象にした巡回型図書館・デイケアセンターの運営	6,744,869
	インドネシア	インドネシア・アチェ児童教育緊急復興プロジェクト	25,064,597
	スリランカ	ジャフナ東岸漁業の津波被害からの緊急復興支援	26,729,120
	スリランカ	スリランカ国津波被災地域復興支援事業	6,496,164
	インド	タミルナードゥ州における漁船緊急整備計画	3,219,805
	インド	南インドにおけるスマトラ沖地震・津波で被災した青少年への支援事業	4,579,806
2007年度	ソロモン	ソロモン諸島津波災害復興支援	9,621,736
	ソロモン	ソロモン諸島沖地震被災地域における食料自給支援体制構築事業	19,983,776
2010年度	イラク	イラク中部・北部の小中学校における教育環境設備および衛生促進事業	93,436,792
	イラク	イラク南部バスラ県におけるコミュニティ参画型学校修復・運営改善事業	34,280,736
	イラク	イラク北部アクレ郡における小学校改築事業	60,568,212
2011年度	イラク	イラク中部・北部の小中学校における教育環境整備および衛生促進事業（第2フェーズ）	88,619,110
	イラク	イラク南部バスラ県におけるコミュニティ参画型学校修復・運営改善事業（第二期）	94,584,986
2012年度	スーダン	南コルドファン州の紛争被災民に対する生活物資支援並びに生活再建支援事業	13,311,036
2013年度	ケニア	ダダーブ難民キャンプにおける仮設住宅建設事業	47,921,573
	シリア	詳細は非公開	
2014年度	ケニア	ダダーブ難民キャンプにおける仮設住宅建設事業 2 期	77,512,409

（出所） 外務省国際協力局民間援助連携室提供データより，評価チーム作成

2-3 フィリピン台風 30 号ヨランダの事例概要

2-3-1 災害の概況

2013 年 11 月 8 日，台風 30 号ヨランダがフィリピン中部のレイテ島を中心としたビサヤ地域を襲い，被災者 1,608 万名，避難者 410 万名，死者 6,300 名に及ぶ被害となった[21]。また，本災害における経済的被害額は約 896 億フィリピンペソ（約 2,061 億

[20] 2013 年日本 NGO 連携無償全体の年間予算 60 億円（日本 NGO 連携無償本体：38 億円，JPF：22 億円）。
[21] 国家災害対策本部（NDRRMC）公表資料（2014.4.17）。

円）に上る[22]。

UNOCHA は本台風をレベル 3 の災害であると宣言し，フィリピン政府とともに国際社会へ支援の呼びかけを行った。

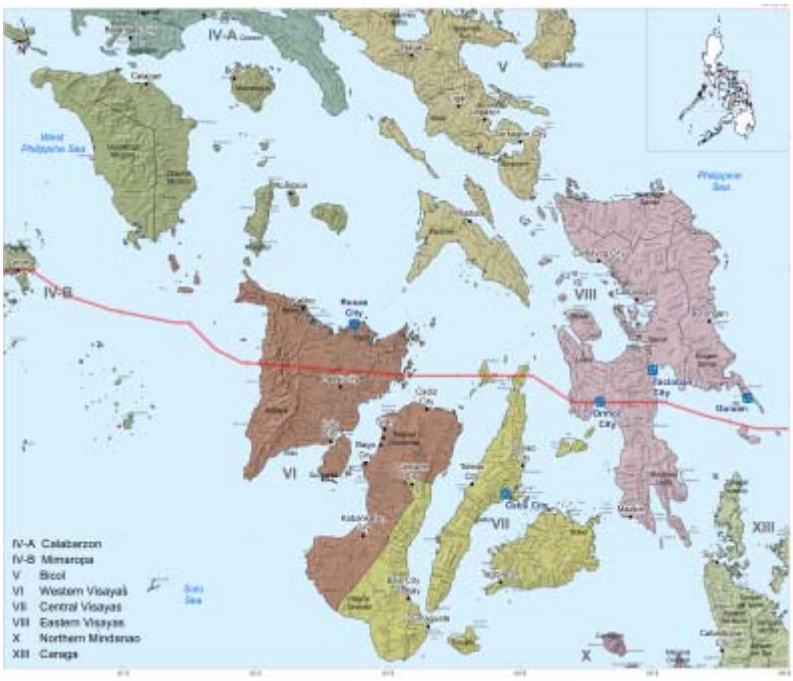


図 2.34　台風の進路

（出所）OCHA Map Action

2-3-2　フィリピン政府の対応

フィリピンは，日本と同様に台風や洪水，地震，地すべり及び津波等のあらゆるタイプの災害リスクが存在する国であり，自然災害によって毎年多くの人的被害を被るほか，経済的な損失も多大であることから，災害対策に力を入れている。その一環として，災害マネジメントに関する最高意思決定機関として，政府機関や市民社会，赤十字及び民間企業等の 44 機関から構成される国家災害対策本部（NDRRMC）を中央政府に設置し，郡や県レベルにも同様の仕組みの災害対策本部（DRRMC）を構成している。災害が発生した場合には地域ごとに DRRMC が対応することになっているが，国際支援が必要となる規模の災害の場合には NDRRMC が統括することとなる。したがって，台風 30 号ヨランダへの対応は，NDRRMC が統括し，各省が各々の担当分野の管理を行い，現地では DRRMC が対応する仕組みで展開された。フィリピン中央政府による対応の構成は図 2.35 に示すとおり。

[22] 同上 12。1 ペソ＝約 2.30 円。

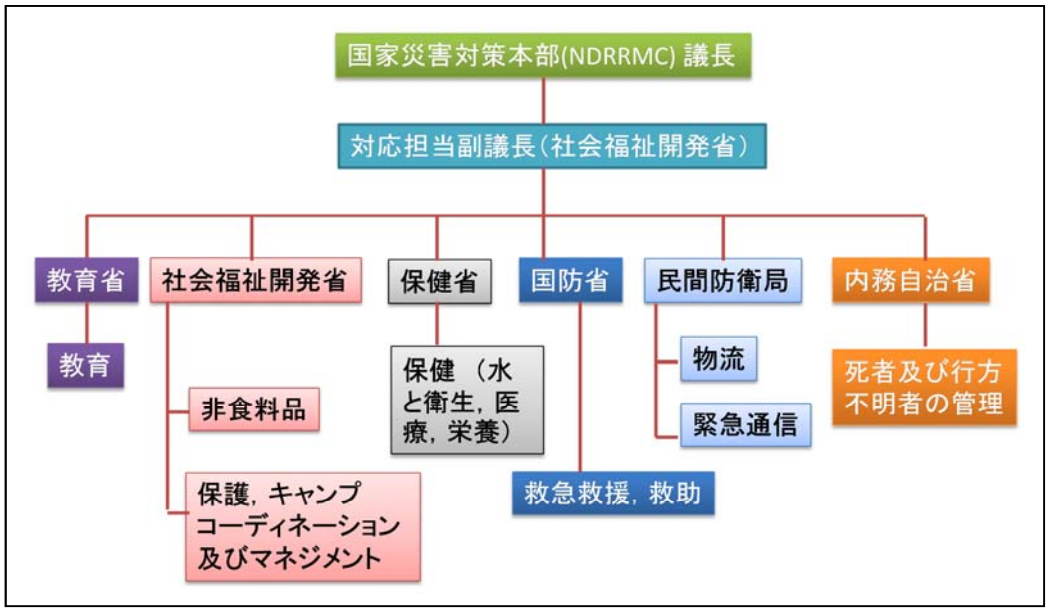


図 2.35 災害対応組織構成

（出所）National Disaster Response Plan の情報を基に，評価チーム作成

上述の組織構成の下で実施された，台風通過直前から直後にかけてのフィリピン政府の主な対応及び日本，米国，英国の対応は次頁表 2.6 に示すとおりである。

表 2.6 フィリピン台風 30 号ヨランダ通過前後のフィリピン政府の主な対応
及び日本，米国，英国の初動対応タイムライン

台風通過

UNDACがタクロバンにおける
アセスメントを開始

	11月5日 Day -3	11月6日 Day -2	11月7日 Day -1	11月8日 Day 0	11月9日 Day 1
フィリピン政府	・国民に対し注意勧告発出	・NDRRMC召集 メディア等を通じた警告発信 ・食糧・医薬品等の支援物資・機材の準備開始	・フィリピン軍4,500名，ヘリコプター8機スタンバイ（東ビサヤ空軍基地） ・救急車10台，小型トラック100台等配置 ・国防大臣及び内務自治大臣タクロバン入り	・道路や橋の崩壊あるいは倒れた樹木による移送路の遮断ほか，主なインフラに甚大な被害 ・フィリピン空軍の初動対応スタッフがタクロバン入り ・空港の滑走路を整備し，再開させる ・C130 3機が物資，人員及び通信用バンをタクロバンへ輸送	・フィリピン空軍の初動対応スタッフがタクロバン入り。空港の滑走路を再開させる ・3機のC130が，支援物資，人員及び通信用バンをタクロバンへ輸送 ・DSWD及びOCDが通信ハブを設置
日本			・UNDACにJICAより1名派遣		
米国					・USAIDが初動対応向け1,000万ドルの拠出を決定 ・USAID/OFDAが，現場ベースのDART及びワシントンDCベースのRMTの活動を開始 ・DARTがオルモックにおけるアセスメントを開始
英国		・CHASEによるモニタリング開始	・CHASEアセスメントチームの派遣決定	・CHASEフィリピン政府による被害状況報告の取りまとめ ・DFIDがメディア経由で支援実施を発表 ・CHASEより3名のアセスメントチームがマニラ入り	・CHASEよりMODに対し支援オプションを要請 ・DFIDがチャーター機手配 ・CHASEよりSoSに対し支援プロポーザル提出 ・SoSが5百万ポンドの支援を承認

フィリピン政府
DOH: 保健省
DPWH: 公共事業道路省
DSWD: 社会福祉開発省
DTI: 貿易産業省
NDRRMC: 国家災害対策本部
OCD: 民間防衛局

米国
USAID: 米国国際開発庁
DART: 災害援助対応チーム
DoD: 国防総省
OFDA: 海外災害救助局
PACOM: 太平洋軍
RMT: 対応マネジメントチーム

英国
DFID: 英国国際開発省
CHASE: 紛争・人道・安全保障部
FCO: 外務省
MOD: 国防省
NHS: 国営保健サービス
RRF: 緊急展開軍
SoS: 閣内相
UKEITR: 英国国際緊急外傷対応チーム

（出所）外務省ホームページ，NDRRMCホームページ，Rapid Review of DFID's Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines, USAID Phippines-Typhoon Yolanda/Haiyan Fact Sheet #1-#22等を参照し，評価チーム作成

	国家災害宣言（State of National Calamity）		国連によるレベル3宣言
11月10日 Day 2	11月11日 Day 3	11月12日 Day 5	11月13日 Day 6
・保健大臣及び保健省職員がタクロバンにおける保健アセスメントを実施。必要な薬品類を持ち込む ・OCDがジェネレーター，死体袋などの物資とともに被災地入り	・DSWDが2,238名のボランティアとともにファミリーパックの準備 ・タクロバンにロジスティックスハブと物資配給ハブを設置 ・DTIが被災地域における物資価格凍結を宣言 ・DOHの医療チーム（2チーム）が出動	・DSWDが115,607セットの食料パッケージを配布（WFP支給食料使用） ・フィリピン軍エンジニアから成る2大隊を被災地に派遣。道路の瓦礫撤去オペレーションを拡大 ・消防車，パトロールジープ，救急車，バス等の車両を多数投入	・オルモックに緊急対応ハブを設置 ・約60,000世帯が993ヶ所の避難所へ移動 ・DPWHが18の国道と橋を開通 ・DOHが100名以上のイシ及び看護師をタクロバンに派遣
・調査チーム派遣（外務省1名，JICA1名）	・国際緊急援助隊・医療チーム派遣を決定，同日夜マニラ到着	・医療チームセブ島到着。先遣隊（3名）が空路タクロバン入り ・国際緊急援助隊・自衛隊部隊派遣を決定。2名が民間機で出発 ・緊急援助物資（6,000万円相当）の供与実施決定	・外務省本省にフィリピン台風連絡室の立上げ
・PACOMがマニラに到着し，支援物資の輸送支援を開始 ・米国空軍がDARTのアセスメントチーム及びフィリピン軍の救急救援向けに航空機を提供	・DART及びDoD/PACOMがタクロバンにおけるアセスメントを実施 ・USAID/OFDAがドバイの倉庫より支援物資を輸送	・支援物資を積載した最初の船がフィリピンに到着	
・チャーター機5機の派遣決定 ・RRF始動 ・DFIDスタッフを現地に派遣（メディア，ロジスティックス専門家含む） ・2名の保健専門家をマニラのWHOに派遣	・FCO分室をDFIDオペレーション室内に設置 ・SoSがMOD及びNHSによる支援を含む3百万ポンドの追加支援を承認	・チャーター機がセブ島に到着 ・MOD分室をDFIDオペレーション室内に設置 ・CHASEスタッフ5名が出発	・UKEITR医療チーム派遣

<u>国際機関・チーム</u>
WFP: 国連世界食糧計画
WHO: 世界保健機関
UNDAC: 国連災害評価調整（チーム）

2-3-3 国際社会における人道支援の動向

(1)二国間援助国による支援

本台風被害に対する支援総額は約 850 百万米ドルに達し，そのうち二国間援助国としては，58 か国による総額 570 百万米ドルを超える支援が提供された。日本の支援額は，二国間援助国の中で，英国，米国，カナダに次いで世界第 4 位である。

本二国間援助国の支援の特質として，次の諸点が挙げられる。

(ア)英国を始めとする英連邦援助国が上位を占めたこと。民間及びマルチを含めたドナー10 傑に英国，カナダ及びオーストラリアが入り，同 17 位のニュージーランド(支援額:8,625,588 米ドル，総額に占める割合:1%)を加えると，総額に占める割合は 27.6%に達する。なお，英連邦諸国間においては，人道支援活動における協調・連携が促進されており，その動向が注目される。

(イ)新興援助国としてドナー20 傑に，アラブ首長国連合(10 位，20,622,840 米ドル，2.4%)及びサウジアラビア王国(15 位，10,000,000 米ドル，1.2%)が入ったこと。

(ウ)東南アジア諸国連合(ASEAN)諸国が支援提供国として名を連ねたこと。タイ，インドネシア，マレーシア，シンガポール及びブルネイは軍事組織の派遣を含む支援を提供し，ベトナムも支援国に名を連ねた。ASEAN 域内における災害対応能力が向上している証左である。

(エ)特に初動対応時において，援助国軍事組織による支援活動が活発であったこと。この点については，2-2-3(3)にて詳述する。

(オ)主要援助国において，NGO を主たるパートナーとして対応する傾向がみられること。

- 米国，英国ともに，資金拠出に占めるNGO向けの割合は，米国が47%，英国が 45%とほぼ 5 割に達するところまで増加している。特に米国においては，国連・国際機関向け資金拠出の 94%が国連世界食糧計画(WFP)向けの食料調達に占められていることから，各セクターにおける米国の支援は実質的に，ほぼ NGO によって担われていると言える。英国においては，主要 NGO が複数でコンソーシアムを組み資金拠出を受けた例が 3 件あった。同例に見られる NGO によるコンソーシアムは，民間事業における共同事業体の編成に類し，幾つかの支援活動を包括的にパッケージ化し共同事業体を組んで実施することで，事業間調整の簡素化や間接費の抑制が期待できる注目すべき取組である。
- 米国，英国，オーストラリアともに，政府要人が緊急人道支援活動について公に状況報告やメッセージを送る際，自国 NGO への寄付について国民へメッセージを発している。英国ではキャメロン首相が，オーストラリアではビショップ外

務大臣が，メディアを通じて国民へ謝意を伝えた[23]。米国では，支援活動の展開状況を報告する情報紙（FACT SHEET）を公開する際，寄付先として NGO の情報を常に掲載している[24]。ここにも，政府による緊急人道支援活動の展開において，NGO に対する期待の高さがうかがえる。

表 2.7 主要ドナー一覧

ドナー	支援額（米ドル）	総額に占める割合（%）
1 民間（個人及び団体）	190,425,444	22.5
2 英国	122,743,593	14.5
3 米国	90,585,530	10.7
4 カナダ	63,654,397	7.5
5 日本	63,328,022	7.5
6 EU	41,064,238	4.9
7 オーストラリア	38,700,198	4.6
8 ノルウェー	31,579,414	3.7
9 国連中央緊急対応基金（CERF）	25,284,316	3.0
10 アラブ首長国連邦	20,622,870	2.4
11 スウェーデン	18,511,521	2.2
12 ドイツ	16,733,396	2.0

（出所）OCHA FTS（2014 年 12 月 22 日現在）の情報を基に，評価チーム作成

日比外交上，重要と考えられる主要国による支援活動の概観は次表のとおり。

[23] http://www.bbc.com/news/uk-24970066
http://foreignminister.gov.au/relieases/Pages/2013/jb_mr_131208.aspx?ministerid=4
[24] USAID Philippines-Typhoon Yolanda/Haiyan Fact Sheet

表 2.8 主要国による支援活動の概観

		米国[25]		英国[26]	オーストラリア		中国	大韓民国
支援総額（千米ドル）		90,865		122,744	38,700		2,700	25,000
	国連・国際機関	・IOM ・OCHA ・UNICEF ・WFP	500 250 750 25,463	・別表 2.9 参照	・UNICEF ・UNPF ・WHO	2,400 800 1,600		
	NGO	・AAH ・ACTED ・CRS ・HI ・Oxfam ・Plan I.	1,865 43 10,031 2,185 2,688 7,189	・別表 2.9 参照	・ローカ NGO	2,400		
物資供与		・貯水器：127 千世帯 ・住居資材：30 千世帯 ・食料：3,000 千人 ・衛生ｷｯﾄ：45 千家族		・衛生ｷｯﾄ：18,230 個 ・ｼｰﾄ：42,569 枚 ・住居ｷｯﾄ：20,912 個 ・ﾃﾝﾄ：3,374 枚 ・ﾌﾞﾗﾝｹｯﾄ：27,000 枚 ・ｼﾞｪﾘｶﾝ：5,925 個 ・米：100 ﾄﾝ ・ﾊﾞｹﾂ：23,164 個 ・ｿﾗｰ・ﾗﾝﾌﾟ：7,510 個	・ｼｰﾄ ・ｽﾘｰﾋﾟﾝｸﾞﾏｯﾄ ・蚊帳 ・水ﾀﾝｸ ・衛生ｷｯﾄ		・ﾌﾞﾗﾝｹｯﾄ ・ﾃﾝﾄ他 （総額 1，600）	・ﾃﾝﾄ ・浄水錠剤 ・衛生ｷｯﾄ ・ﾌﾞﾗﾝｹｯﾄ ・食料
人的支援	軍事組織	・別途詳述		・別途詳述	・別途詳述		・別途詳述	・別途詳述
	人道支援要員	・ﾌｨﾘﾋﾟﾝに DART/ﾜｼﾝﾄﾝ DC に RMT 立上げ（ｱｾｽﾒﾝﾄ/支援活動ｻﾎﾟｰﾄ他。11 月 9 日～12 月 18 日）		・CHASE OT ｱｾｽﾒﾝﾄﾁｰﾑ派遣（13 名）/現地調整要員 28 名派遣 ・国連援助調整各ｸﾗｽﾀｰへ 15 名派遣 ・医療ﾁｰﾑ（6 名x3 ﾁｰﾑ）派遣 ・医療専門家 2 名を WHO ﾏﾆﾗ事務所に派遣	・医療ﾁｰﾑ（37 名x 2 ﾁｰﾑ）派遣			・医療ﾁｰﾑ（44 名 1 次/45 名 2 次）派遣（共に派遣期間 10 日間）
	復旧・復興専門家	・DART 派遣 ・USAID ﾌｨﾘﾋﾟﾝ		・CHASE OT による専門家の派遣				・建築/土木専門家派遣
特記事項		・USAID ﾌｨﾘﾋﾟﾝ事務所は自前でｴﾝｼﾞﾆｱﾘﾝｸﾞ・ﾁｰﾑを編成し，給水ｼｽﾃﾑの損壊ｱｾｽﾒﾝﾄを行い，普及計画を立案。その他，支援活動実施部隊として，既存の開発事業のﾌﾟﾗｯﾄﾌｫｰﾑを活用し，数々の支援活動を担った。 ・水供給ｼｽﾃﾑの修復：ﾀｸﾛﾊﾞﾝの 250 千家族が裨益。			・2 回目の医療チームは，ﾆｭｰｼﾞﾗﾝﾄﾞから 1 名参加の混成チーム。	・病院船派遣。	

（出所）OCHA FTS（2014 年 12 月 22 日現在）及び各国ホームページの情報を基に，評価チーム作成

[25] USAID FACT SHEET，2014 年 4 月 21 日現在

[26] DFID，2014 年 5 月 7 日現在

表 2.9 英国による国連・国際援助機関，NGO 及び NGO コンソーシアムへ対する拠出

	機関・団体・コンソーシアム	セクター	金額（千米ドル）
国連・国際援助機関	OCHA	調整	1,650
	UNFPA	保護（ジェンダーに基づく暴力），保健（リプロダクティブ）	1,320
	UNHCR	保護	1,650
	UNICEF	栄養，水と衛生，教育，子どもの保護	10,065
	WFP	食料，ロジスティックス	5,775
	WHO	保健，心理	3,300
	ILO	生計	1,650
	FAO	食料	3,300
赤十字	IFRC	保健，シェルター，非食料品，水と衛生，生計	9,735
	ICRC	保健，シェルター，非食料品，水と衛生，生計（紛争影響地域）	1,980
NGO	Disaster Relief Committee	緊急支援全般	8,250
	Save the Children	シェルター，水と衛生，非食料品，水と衛生，保健，保護，教育，生計	4,498
	Handicap International	シェルター，非食料品，水と衛生（障がい者への支援含む）	535
	Help Age	心のケア，シェルター，食料，非食料品	792
	International Health Partnership	保健，医療	495
NGOコンソーシアム	Christian Aid，World Vision，Habitat for Humanity and Map Action	食料，非食料品，水と衛生	2,803
	CARE，Action Against Hunger，Save the Children	水と衛生，シェルター，食料，保健，非食料品	3,252
	Plan UK，Oxfam，CAFOD	水と衛生	3,300

（出所）Rapid Review/ICAI（2014 年 3 月）を基に，評価チーム作成

（2）国際機関，NGO，民間セクター等による支援

本台風被害に対する国際社会からの支援は，食糧，水と衛生，栄養，プロテクション，キャンプマネジメント及び教育の分野において，緊急支援フェーズで目標とされた

被災者数のほぼ 100%に少なくとも一度はアクセスしたものの，保健分野では 61%，シェルター分野では 32%の人口に対して支援が実施されたに留まっている[27]。また，支援額については，表 2.10 に示すとおり，分野毎に充足率は異なっており，総額としては必要額の約 60%が拠出済みである[28]。

表 2.10 クラスターのリード機関及び分野毎の必要額と充足率

クラスター	リード機関 上段：フィリピン政府 下段：国際機関	必要額 （千米ドル）	充足率
キャンプ調整及び運営	社会福祉開発省（DSWD） IOM	7,984	55.2%
調整	UNOCHA	10,660	82.8%
早期復旧・生計支援	民間防衛局(OCD)＆DSWD UNDP/ILO	115,132	26.7%
教育	教育省(DOE) UNICEF/Save the children	44,900	61.5%
緊急シェルター	DSWD IFRC	172,928	46.7%
緊急通信	OCD WFP	3,114	57.4%
食料安全保障	DSWD FAO/WFP	182,285	72.3%
保健	保健省(DOH) WHO	79,432	67.9%
輸送	OCD WFP	19,777	115.3%
栄養	DOH UNICEF	15,030	96.4%
保護	DSWD UNHCR	43,500	51.5%
水と衛生	DOH UNICEF	81,008	76%
合計		**775,750**	**60.3%**

（出所）Financial Tracking Service（2014 年 12 月 17 日現在）のデータを基に評価チーム作成

[27] Philippines: Typhoon Haiyan Humanitarian Dashboard（2014 年 10 月 22 日現在），UNOCHA
[28] ReliefWeb Financial Tracking Service（2014 年 12 月 17 日現在）

(3)各国軍事組織による支援

本台風支援においては，21 か国の軍事組織[29]が，艦船及び航空機，及び各種部隊を派遣し，人道支援活動にあたった。フィリピン政府は，国家災害対策本部内にフィリピン国軍司令部を設け，マニラにおいては多国間調整所（MNCC）及びセブにおいては中央軍調整所（CENTCOM）を拠点として設置し，各国軍事組織による支援活動の調整を行った。展開状況は表 2.10 のとおり。

被災地が島嶼地域であり，陸上のアクセスが制限される状況下において緊急人道支援が展開されたことから，多数の艦船や航空機が投入されたことが特質として挙げられる。主要な部隊派遣国は，米国を始めとし英国，カナダ，大韓民国，オーストラリア及び日本であった。ASEAN からの部隊派遣国は，シンガポール，タイ，マレーシア，ブルネイ及びインドネシアであった。また，特にアジア地域における自然災害支援活動において大規模な活動を展開してきた中国は，本支援活動においては病院船 1 隻とヘリコプター1 機の派遣に止まった。

機能的側面では，緊急時において軍事組織に求められる輸送が柱となるものの，その他の機能部隊の派遣において，派遣国の特徴を見出すことができる。主要援助国を除けば，シンガポール及びイスラエルの救助部隊，及びイタリア，シンガポール，イスラエル及びベルギーの医療部隊の派遣は定番である。本支援活動において注目すべきは，カナダ及び大韓民国による工兵部隊の派遣であった。特に大韓民国は，のべ約 500 名の要員から成る工兵部隊を 2013 年 12 月から 2014 年 12 月までの 1 年間，常時 300 名規模で駐留させ，小学校 60 校を含む公共施設の再建に従事した。レイテ島タクロバン市周辺における大韓民国軍のプレゼンスは特筆すべきものがあり，フィリピン政府より高い評価を得ていた。

[29] Philippines: Foreign Military Deployed Assets（2013 年 12 月 30 日），UNOCHA

表 2.11 フィリピン台風災害支援：軍隊の展開状況

		艦船			航空機			部隊					
		大型（空母）	中型	小型	大型	中型	ヘリコプター	輸送	救助	医療	給水	防疫	工兵
主要部隊派遣諸国	日本	0	1	4	2	0	8	☆		☆		☆	
	米国	1	4	8	18	17	8	☆	☆	☆	☆		
	英国	1	1	0	3	0	7	☆		☆			☆
	カナダ	0	0	0	2	1	3	☆		☆	☆		☆
	大韓民国	0	0	0	2	0	0	☆		☆	☆		☆
	オーストラリア	0	1	4	4	0	0	☆			☆		
主要援助諸国	イタリア	0	0	0	2	0	0	☆		☆			
	オランダ	0	0	0	1	0	0						
	スウェーデン	0	0	0	1	0	0	☆					
ASEAN 諸国	シンガポール	0	0	0	2	0	0		☆	☆			
	タイ	0	2	0	2	0	2	☆					
	マレーシア	0	0	0	5	0	0	☆					
	ブルネイ	0	1	0	1	0	0	☆					
	インドネシア	0	0	0	1	0	0						
新興援助諸国等	ロシア	0	0	0	4	0	0	☆					
	イスラエル	0	0	0	0	0	0	☆	☆	☆			
	ベルギー	0	0	0	1	0	0	☆		☆			
	カタール	0	0	0	2	0	0	☆					
	中国	0	1	0	0	0	1			☆			
	インド	0	0	0	1	0	0	☆					
	ﾆｭｰｼﾞｰﾗﾝﾄﾞ	0	0	0	1	0	0						

（出所）OCHA Philippines：Foreign Military Deployed Assets 及び各国公表を基に，評価チーム作成

（4）支援活動評価

本台風支援においては，多岐にわたる人道支援アクターが様々な形で支援活動に参画しており，初動対応時にはもたつきが見られたものの，フィリピン政府及び国際機関による調整メカニズムが効果的に機能したと言われている[30]。援助国や国連機関により，国連における人道支援体制の改革（TA）に添い，早いタイミングで自らの支援活動の簡易的な評価を行うことで，活動の妥当性や効果を確認し，その後の支援活動への教訓を導き出す試みが行われた。英国政府では，発災 4 か月後に自国の緊急援助について独立機関によるレビューを行い，準備（Preparedness），展開（Mobilization），効果（Impact）及び動向（Transition）の 4 つの視点で簡易的評価を行う[31]ことで，緊急対応フェーズにおけるアカウンタビリティの確保や，復旧フェーズにおける戦略的な計画立案に向けた取組を行った（評価報告書の構成を図 2.36 に示す）。また，国連も同様に，二つの簡易評価報告書を公表している[32]。

[30] フィリピン政府及び国連機関へのヒアリングより。

[31] ICAI，Rapid Review of DFID’s Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines（2014 年 3 月）

[32] UNICEF，Real-Time Evaluation of UNICEF's Humanitarian Response to Typhoon HAIYAN in the Philippines（2014 年 7 月）
UNOCHA，IASC Inter-agency Humanitarian Evaluation of the Typhoon Haiyan Response（2014 年 10 月）

フィリピン台風ヨランダ30号被災支援：英国国際開発省による人道対応の簡易評価報告書

（Rapid Review of DFID's Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines）

2014年3月

提出先： 英国下院国際開発委員会

作成： 独立援助効果調査会*

業務委託先： KPMG LLP**

大項目	中項目	小項目	英語表記
目次			
要約			Executive Summary
1. 評価の実施方針			Introduction
2. 調査所見			Findings
	（1）準備	調査所見の4項目において，次の4主体別に整理される。 - 英国政府 - 英国援助庁 - 国連・国際援助機関 - NGOs	Preparedness
	（2）展開		Mobilization
	（3）効果		Impact
	（4）動向		Transition
3. 総括と提言			Conclusions and Recommendations
添付資料			Annex
	（1）英国援助庁拠出一覧		Summary
	（2）気付き/課題一覧		Learning opportunities
	（3）訪問地一覧：地図		Map
	（4）参考図書		Bibliography
	（5）面談先リスト		List of consultations
略語表			Abbreviations

*英国下院国際開発委員会に所属する機能的調査会。

** KPMG LLP を主務団体とするコンソーシアム。パートナー団体は，Agulhas Applied Knowledge（英国開発総合コンサルタント），CEGA（米国カリフォルニア大学バークレー校の調査センター，開発評価調査）及びSIPU International（スウェーデン開発コンサルタント，研修・能力向上）。

図 2.36 DFID による人道対応の簡易評価報告書構成

（出所）Rapid Review of DFID's Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines より評価チーム作成

2-3-4 日本の人道支援の実績

フィリピンにおける台風 30 号ヨランダの被害に対し，日本政府は，調査チーム派遣等による事前準備及び調整を行った上で，国際緊急援助を展開した。この他，国際機関及び NGO を通じた援助が行われた。

（1）調査・調整・体制整備

UNDAC チームに対し，日本から 2 名が派遣された。独立行政法人国際協力機構（JICA）国際緊急援助隊事務局スタッフである 1 名は，UNDAC チームに参加するため，被災 1 日前の 11 月 7 日に首都マニラ入りし，UNDAC チームに合流した。発災翌日の 9 日より，タクロバン空港において，次々と現地入りする国際援助チームのための到着・出発センター（RDC）を設置し，海外からの支援団体の登録，被害状況に関する情報提供，輸送手段の調整，現地活動調整センター（OSOCC）[33]及び現地政府機関との連絡渉外とともに周囲のアセスメントを行った。もう 1 名は，11 月 10 日にマニラ入りし，11 日よりブスアンガ島において被災状況調査を行い，その後 16 日よりタクロバン空港における RDC 業務及び OSOCC 業務として海外からの支援団体の登録，被害状況に関する情報提供等を行った。

11 月 10 日，外務省及び JICA の計 2 名で構成される調査チームが派遣され，情報収集及び各方面との調整が行われた。その報告を基に，外務省は対応方針を策定し，在フィリピン日本大使館及び JICA フィリピン事務所によって国際緊急援助隊の受け入れ準備が行われた。

また 11 月 13 日には，本支援活動に関わる日本側の体制として，官邸情報連絡室及び外務省連絡室が立ち上げられた。11 月 15 日には，タクロバン市役所内に邦人保護活動の拠点としてジャパンデスクが設置され， 11 月 19 日には，在フィリピン日本大使館のタクロバン臨時事務所が設置された。ジャパンデスク及び同臨時事務所は，邦人保護活動を主たる目的として設置されたものであるが，本支援活動の展開を現地で支える機能も果たした。

（2）国際緊急援助

（ア）国際緊急援助隊の派遣

国際緊急援助隊として，医療チーム 3 チーム，専門家チーム 2 チーム（早期復旧，油防除），自衛隊部隊が派遣された。

医療チームは，タクロバン市内リサール公園及びタクロバン・シティ・ホスピタルにおいて診療活動を行うとともに，西サマール州バサイ地域病院，タクロバン市外の南側の村落等，医療支援が届いていない村落において巡回診療を行った。一次隊として 11 月 11 日から 24 日にかけて 27 名，二次隊として 11 月 20 日から 12 月 3 日に 30 名，及び三次隊として 11 月 29 日から 12 月 12 日に 24 名派遣された。派遣者は延べ 81 名で，派遣期間は計 32 日間，累計 3,297 名の診療が行われた。

[33] 現地災害対策本部（LEMA）もしくは別の国内当局に近接して設置する，被災地における援助調整の中心。

早期復旧専門家チームは，防災計画・都市計画といった観点からの調査を行い，フィリピン政府関係部署に対し復旧支援のためのアドバイスを行った。11 月 26 日から 12 月 19 日にかけて，JICA，国土交通省及び独立行政法人水資源機構から計 18 名が派遣された。派遣者は，幅広い観点からの調査や助言活動が可能となるよう，総括，防災計画，復興計画，都市計画，交通計画，河川計画，港湾，インフラ計画，建築・耐震，感染症及び援助調整に関する専門家から構成された。

油防除専門家チームは，12 月 4 日から 13 日にかけて，パナイ島東部海岸・エスタンシアで台風の強風により座礁したバージ船からの油流出状況の調査とともに，フィリピン政府策定油防除計画に対する技術的指導・助言及び現地作業員による油防除作業手順・油回収資機材の使用方法等の技術的指導・助言を行った。

自衛隊部隊は，国際緊急援助活動では初となる統合任務部隊が組織され，マニラ被災地間等において輸送機による救援物資や燃料，被災民，医療チーム人員等の輸送活動，タクロバン，セブ島北部において医療活動，タクロバンにおいて防疫活動を展開した。11 月 12 日から 12 月 13 日にかけて過去最大規模となる約 1，100 名態勢で活動が実施され，約 630トンの物資の空輸，延べ 2，768 名の被災民の空輸，延べ 2，646 名の診療，延べ 11,924 名へのワクチン接種及び約 95，600m^2 の防疫活動が行われた。

（イ）緊急援助物資の供与

フィリピン社会福祉開発省（DSWD）の要請を受け，下表の緊急援助物資が供与された。

表 2.12 フィリピン台風 30 号ヨランダに対する緊急援助物資の供与

供与内容	テント 500 張，プラスチックシート 620 巻，スリーピングパッド 2，000 枚，浄水器 20 台，発電機（コードリール付）20 台，水 70，000 本
供与先	レイテ島・サマール島の 7 自治体（タクロバン，オルモック，サン・イシドロ，バサイ，ギアン，タナワン，パロ）

（出所）JICA ホームページ等より，評価チーム作成

緊急援助物資の規模については，その時点において責任を持って末端まで届けられるという観点から，総額 6，000 万円規模に決定された。フィリピンでは，ロジスティックスに係る業務委託契約に基づき，日本の運送会社がアレンジを担い，4 拠点（レイテ島 2 か所，サマール島 2 か所）まで JICA フィリピン事務所長及び事務所員自らにより届けられた。

（ウ）緊急無償資金協力

表 2.13 の国際機関 9 機関を通じ，計 3，000 万米ドル（約 30 億円）の食糧，水・衛生，緊急シェルター等の分野に係る緊急無償資金協力が実施された。

表 2.13 フィリピン台風 30 号ヨランダに対する緊急無償資金協力

機関	金額
国際移住機関（IOM）	320 万米ドル
国際赤十字赤新月社連盟（IFRC）	400 万米ドル
国連開発計画（UNDP）	350 万米ドル
国連児童基金（UNICEF）	400 万米ドル
国連人道問題調整事務所（UNOCHA）	30 万米ドル
国連世界食糧計画（WFP）	800 万米ドル
国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）	200 万米ドル
世界保健機関（WHO）	300 万米ドル
赤十字国際委員会（ICRC）	200 万米ドル

（3）国際機関・NGO を通じた援助

（ア）国際機関を通じた援助（緊急無償資金協力を除く）

アジア開発銀行（ADB）貧困削減日本基金を通じた緊急支援，ASEAN+3 緊急米備蓄（APTERR）支援，国際労働機関（ILO）に拠出しているアジア地域における社会セーフティネット基盤整備支援基金（SSN Fund）を活用した雇用創出・職業訓練支援が行われた。

ADB 貧困削減日本基金は，ADB 開発途上加盟国における貧困対策を支援することを目的として，日本からの資金拠出により 2000 年 5 月に ADB に創設されたものである。同基金によるフィリピン台風 30 号ヨランダ被災地緊急支援として，2013 年 12 月に 2,000 万米ドル（約 20 億円）の支援が承認され，2014 年 3 月に署名が行われた。支援事業は，現地調査時点（2014 年 10 月）において 2017 年 6 月までの予定で実施中であった。同支援は，74 の貧困自治体に住む人々が，緊急支援や早期の復旧システムにアクセスでき，将来の災害に対してより強靭になることを通じて，台風 30 号ヨランダによる貧困層への社会的，経済的なインパクトを軽減することを目的としている。同支援においては①がれき処理や道路，学校や病院，村役場などのインフラ整備，②保健関連施設への医療機器の供与等の母子保健の支援及び③防災に関わる地方自治体（LGU）のキャパシティ・ビルディングが予定されている。同活動①は国際 NGO，活動②は IFRC，活動③は企業への委託を含めた形で実施される予定である。

APTERR 支援は，東アジア地域（ASEAN10 か国，日本，中国及び大韓民国）における食糧安全保障の強化と貧困の撲滅を目的とし，大規模災害等の緊急事態に備えるための米の備蓄制度であり，本対応ではフィリピン政府に対し 50 万米ドル（約 5000 万円）相当の米現物支援が行われた。現在のコメの国際相場で換算すると約 580 トン，フィリピンの米消費量をから算出すると約 460 万食に相当する。

ILO を通じた支援としては，日本政府からの拠出が行われている，アジア地域における社会セーフティネット基盤整備基金によって，アジア地域における社会セーフティネット構築の基盤となる，①政府系調査研究機関の能力向上・ネットワーク化支援，②労使関係団体の活動支援，③民間援助団体の評価・指導・ネットワーク化及び④

災害復旧への支援など，被援助国のニーズに応じた支援が行われている。本台風30 号ヨランダ対応として，同基金を活用し，被災地の雇用創出・職業訓練等支援として 50 万米ドル（約 5,000 万円）が供与された。

（イ）NGO を通じた援助

JPF によるフィリピン台風 30 号ヨランダ被災者支援として，2013 年 11 月 14 日から 2014 年 5 月 16 日にかけて，21 NGO 団体により延べ 35 件の支援事業が実施された。当初想定予算規模は 6 億 2 千 800 万円と設定され，最終的な助成総額は 5 億 3,058 万円（政府資金：2 億 4,415 万円，民間資金：2 億 8,643 万円）となった。民間から寄せられた資金が，政府資金を上回っている。政府資金を原資とする助成事業は 12 件であり，概要は下表のとおり。

表 2.14 フィリピン台風 30 号ヨランダ被災者支援 JPF 事業一覧（政府資金）

団体名	事業名	当初予算
特定非営利活動法人 難民を助ける会	ハイエンセブ島・レイテ島及びその周辺における被災障がい者支援事業	33,820,594 円
	レイテ島タクロバン及びパロにおける家屋修繕資材供与及び教育再開支援事業	17,631,601 円
特定非営利活動法人 BHN テレコム支援協議会	フィリピン・レイテ島の被災者への情報・通信サービス提供事業	13,923,040 円
公益社団法人 Civic Force	フィリピン中部台風被災者支援	8,908,524 円
特定非営利活動法人 ICA 文化事業協会	フィリピン台風による被災者への短期的食糧確保のための農業支援	19,139,337 円
特定非営利活動法人 JADE- 緊急支援開発機構	マニラ首都圏避難者支援事業	16,514,305 円
公益社団法人 アジア協会アジア友の会	ハイエン被災漁師への漁業再開のための支援事業	9,852,092 円
特定非営利活動法人 国境なき子どもたち	レイテ島及びサマール島における台風被災地域の子ども・青少年の保護及び教育支援事業	40,438,950 円
特定非営利活動法人 ミレニアム・プロミス・ジャパン	台風 30 号で被災したフィリピン国レイテ島タバンゴ町の小学校復興事業	4,994,395 円
公益社団法人 日本国際民間協力会	台風ハイエン被災者による災害に強い家屋の再建支援事業	20,453,731 円
特定非営利活動法人 ピースウィンズ・ジャパン	フィリピン・台風ハイエン被災者へのシェルター修復キット配布	35,970,998 円
特定非営利活動法人 日本リザルツ	フィリピン国レイテ島で支援から取り残されたタバンゴ地域への支援事業	24,221,100 円
	計	245,868,667 円

（注）台風 30 号は，国際名「ハイエン」，フィリピン名「ヨランダ」。JPF 事業では，「ハイエン」を使用。

（出所）JPF 東南アジア水害被災者支援 2013／フィリピン台風ハイエン被災者支援報告書

（4）復旧・復興支援

本台風に対する復旧・復興支援として，開発計画調査型技術協力「台風ヨランダ災害緊急復旧・復興支援プロジェクト」を実施中であり，防災・災害復興支援無償「台風ヨランダ災害復旧・復興計画」及び円借款「災害復旧スタンドバイ借款」の贈与/借款契約を締結している。

開発計画調査型技術協力「台風ヨランダ災害緊急復旧・復興支援プロジェクト」は，2014 年 1 月 30 日から 2016 年 3 月 31 日にかけて，①台風 30 号ヨランダに対する緊急復旧・復興計画策定支援として，日本の東日本大震災等の経験を活用した技術的支援を行うとともに，②無償資金協力（プログラム型）の調査・計画策定，③経済支援・生活再建支援としてクイック・インパクト・プロジェクト（QUIPs）を行うものである。復旧・復興計画策定支援では，当面の復旧計画作成や事業実施で手いっぱいのフィリピン政府が，中長期的な視点に基づいて計画策定ができるよう，被災状況の科学的な検証や，ハザードマップの策定を行い，それらに対応できる土地利用計画や災害に強いまちづくりという，復興に向けた青写真を協働で作成している。QUIPs では，迅速性を重視し，緊急的に必要な復旧事業が実施される。

防災・災害復興支援無償「台風ヨランダ災害復旧・復興計画」に関する交換公文の署名は，2014 年 3 月 25 日に行われた。同支援は，同台風の被災地域において，医療施設・学校・政府庁舎等の社会インフラや経済インフラ，防災インフラ等の早期復旧・復興（施設建設，機材調達）等につき優先度の高いものを支援することにより，被災地域の速やかな復旧・復興を図るものである。同無償資金は，通常とは異なるプログラム型とし，一つの交換公文（E/N），贈与契約（G/A）により複数の一般プロジェクト無償事業を取り扱うことを可能とすることで迅速な支援実施が目指されている。自然災害に対する過去の無償資金協力の中でも極めて速いタイミングで署名に至っている。

日本政府は，円借款「災害復旧スタンドバイ借款」に関し，2014 年 3 月 19 日にフィリピン政府との間で 500 億円を限度とする円借款貸付契約に調印し，3 月 31 日に台風 30 号ヨランダに対し 150 億円を貸付けた。同借款は，災害後の復旧における資金ニーズに迅速に対応するため，あらかじめ借款契約を締結し準備をしておくもので，本件が初めての適用である。

開発計画調査型技術協力「台風ヨランダ災害緊急復旧・復興支援プロジェクト」

クイック・インパクト・プロジェクト（QUIPs）

QUIPs では，対象地域の復興に向けたプロセスを促進するため，経済活動や生計の再建，行政機関の災害対策支援体制の強化を目指し，トレーニングや技術的なアイデアの提供，資機材の提供，施設の再建等を行うものである。

プロジェクトチームは， LGU より紹介を受けた現地専門家と協議しつつ 18 の LGU を対象としたニーズアセスメントを行い，15 の QUIPs 事業を選定した。同アセスメントに基づき，各 QUIPs の予算が策定され，現地調査時点においては，損壊した建物の補修・再建 10 事業，養殖 3 事業，木炭製造 1 事業，販売促進 1 事業の実施に関わる契約が完了し，随時，実施に移っている段階であった。

支援の実施においては，コミュニティ再生を念頭に，建物の再建に当たっては，LGU のエンジニアに対して工事業者の入札監理に関する技術移転が図られるとともに，現地の職業訓練校の講師や卒業生のエンジニアに対する技術訓練が行われている。また，元々ミルクフィッシュの養殖が行われていたが，台風によって全てが失われた地域において，養殖再開のための支援を行うとともに，これまで行われてこなかった加工を支援することで，魚の付加価値を高め，コミュニティの生計向上を目指している。

ミルクフィッシュの加工・販売所

カキ・ミルクフィッシュの養殖場

建設中の多目的生計活動支援施設

補修中のレイテ州保健事務所

台風 30 号ヨランダに対する日本の地方自治体及び企業による支援

台風 30 号ヨランダに対し，日本の地方自治体や日系企業が様々な支援を行った。

（社）日本経済団体連合会（経団連）

経団連 1%（ワンパーセント）クラブが，会員企業に支援の呼びかけを行い義援金，支援金及び救援物資の支援を実施した。概要は以下表 2.15 及び 2.16 のとおり。

表 2.15 経団連 1%クラブに寄せられた被災地支援の集計

項目	金額	回答数
義援金・支援金等	12 億 4147 万円	346 社・グループ・団体
救援物資等の提供 （金額報告分のみを集計）	6372 万円	15 社・グループ・団体
合計	13 億 519 万円	

表 2.16 寄付先別義援金・支援金等

項目	金額
特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）	3 億 1439 万円
日本赤十字社	5 億 9675 万円
海外被災国政府・自治体（含 在日大使館）	9302 万円
その他	2 億 2731 万円

（出所）経団連 1%クラブホームページより，評価チーム作成

兵庫県

兵庫県は，下表 2.17 のとおり，人的，物的，資金的支援を展開した。

表 2.17 兵庫県の台風 30 号ヨランダ支援

人的	人と防災未来センター研究員の派遣 JICA 国際緊急援助隊医療チームによる派遣 特定非営利活動法人災害人道医療支援会（HuMA）による派遣 ADRC 等による協働調査団の派遣 国際防災復興協力機構（IRP）によるフィリピン中部地方政府・自治体の防災担当者向けの防災人材育成ワークショップ
物的	紙おむつ，ほ乳瓶，洗浄剤，洗浄容器
資金	義援金の募集

人と防災未来センター研究員は，HuMA の調査団とともに被災地に派遣され，HuMA による医療支援活動までの期間に被災状況や支援ニーズ等の現地調査を行い，兵庫県庁に情報を提供し，これら情報は，県の物的支援の可能性に関する検討に活用された。

供与物資は，県及び関西広域連合が備蓄していた物資を活用し，自衛隊機及び（株）商船三井による無償提供の船便で輸送され，DSWD セブ救援物資担当窓口に引き渡された。

兵庫県及び県議会・町村会・社会福祉協議会，報道機関（（公財）神戸新聞厚生事業団，（株）ラジオ関西及び（株）サンテレビジョン）等で構成される募集委員会が設立され，義援金の募集が行われた。

フィリピン日本人商工会議所

フィリピン日本人商工会議所は，会員（計約 600 会員： 約 540 法人，他に個人・賛助）に対し，フィリピン赤十字社（PRC）への義援金の呼びかけを行った。同商工会が把握した限りにおいて，総計約 7 億円（日本企業の本社及び在フィリピン子会社からの支援含む）が寄付された。会員企業の中には，車両を供与する企業の他，物流を無料にする等の支援を提供した企業もあった。

第 3 章 評価結果

3-1 政策の妥当性

本節では，緊急事態における日本の人道支援の政策的な妥当性について，(i)被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性，(ii)日本の上位政策との整合性，(iii)国際社会の人道支援に関する動向との整合性及び(iv)他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性の 4 つの観点から検証する。

3-1-1 被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性

人道支援活動に対する過去 10 年間(2004－2013 年)の日本の拠出総額は 68 億米ドルに上り，米国，欧州連合(EU)，英国に続き世界第 4 位を占める[34]。人道危機における資金ニーズは 2009 年以降増加傾向にあり，日本の拠出も軌を一に増加している。人道支援活動の展開において，人間の安全保障の視点を掲げ，人道原則，公平原則，中立原則及び独立原則を尊重する日本政府に対し，国際社会の期待は殊更に高い。日本政府は，資金・物資・人員から成る三系統の支援を特定されたニーズに対応し提供することで，国際社会による人道支援活動の一翼を担う存在と認知されている。

日本政府は，紛争起因災害ならびに自然・人為的災害の双方において，人道支援活動における主要な諸要件(迅速性，効率性，連携，切れ目のない支援及び復旧・復興)に満遍なく対応できる支援メニューを完備している(表 3.1 参照)。入口から出口まで一貫した支援活動を柔軟に展開する機能を保有していることから，被災国政府が人道支援活動の総体をデザインし運営するに際して，拠り所となる存在を占めることができる。

日本政府の人道支援活動は，要請主義に基づく。要請元は，被災国政府及び国連・国際機関に大別され，それぞれに国家レベル及びセクター別対応レベルのニーズとの整合性が担保される。また，NGO が自主的に判断し，外務省及び財務省の承認を経た上で実施する支援活動も，草の根レベルのニーズに基づき事業形成がなされる。紛争起因災害に対する人道支援においては，専門機関・団体に対する資金援助により，ニーズに即した柔軟な対応が担保される。また，自然・人為的災害においては，支援対象・方策を限定し，物資供与及び人員派遣の準備を事前に設えることで，ニーズに対応する即応性と自己完結性が担保される。また，紛争起因災害と同様に，専門機関・団体に対する資金援助を施すことで，ニーズに即した柔軟な対応が担保される。

特筆すべきは，国連中央緊急対応基金(CERF)への拠出及び国際金融機関における日本信託基金の存在である。CERF の主な機能は，1)初動財源の補填及び 2)「忘れられた危機」への対応を可能とすることであり，国連人道問題調整事務所(UNOCHA)による調整機能と協調することで，国際社会による人道支援活動の展開

[34] Global Humanitarian Assistance Report 2014 より。

を支えている。CERF は途上国を含む 216 か国からの拠出を財源とし，日本は世界第 17 位の拠出国[35]である。また，世界銀行（WB）における日本社会開発基金（JSDF）やアジア開発銀行（ADB）における貧困削減日本基金（JFPR）のような多国間の日本信託基金は，人道支援活動にも適用され得ることから，復旧・復興へ切れ目のない支援を展開していく観点から，有効な資金援助のツールである。

また，東南アジア諸国連合（ASEAN）における「ASEAN+3 緊急米備蓄（APTERR）支援」の米備蓄制度についても，ニーズに即した迅速な支援が可能な，アジア地域の自然災害における有効な食糧支援のツールであり，今後の更なる活用が期待される。

表 3.1 被災国・地域及び被災者のニーズと日本の支援メニューとの整合性

	紛争起因災害	自然災害/人為的災害		
	資金	資金	物資	人員
迅速性	・ 緊急無償/災害緊急援助：拠出 ・ NGO 連携無償：NGO 活動へ助成 ・ CERF：初動財源の補填	・ 緊急無償/災害緊急援助 ・ NGO 連携無償 ・ CERF：初動財源の補填 ・ ADB/JFPR	・ 国際緊急援助物資：世界主要拠点（シンガポール，マイアミ，アクラ，ドバイ，スバン）に備蓄倉庫を有し，主要 7 品目を特定し備蓄。 ・ 迅速な対応は高い評価。 ・ 台風 30 号ヨランダでは，被災後 3 日目に物資が現地に到着。	・ 救助チーム：派遣命令後 24 時間以内に出発。チャーター機の活用。 ・ 医療チーム：派遣命令後 48 時間以内に出発。 ・ 自衛隊部隊： 政府決定後，速やかに派遣。 ・ 2013 年フィリピン台風：UNOCHA の要請を受け，UNDAC メンバー1 名を被災前，1 名を被災直後に派遣。
効率性	・ 緊急無償/災害緊急援助：被災国/国際機関の要請 ・ NGO 連携無償：NGO 活動の活用 ・ CERF：初動財源の補填/「忘れられた危機」への対応	・ 要請主義 ・ 専門機関/団体への資金援助	・ 主要 7 品目（テント，スリーピングパッド，プラスチックシート，毛布，ポリタンク，浄水器，浄水剤）を中心にニーズに合わせ品目構成を適応。	・ 災害に普遍な事象を限定し，事前研修や民間技術者の活用により，効率性を担保。 ・ 救助チーム及び医療チームの構成員は派遣研修・訓練済み。 ・ 専門家チームは事象に適応する民間企業の技術者や関係省庁の職員を活用。 ・ 自衛隊は即応部隊が常にスタンバイ。

[35] 2013 年実績。外務省ホームページより。

連携	・ 緊急無償：被災国・国際機関を通じた連携 ・ NGO 連携無償：NGO 活動との連携 ・ CERF：国際社会における責務の共有/国際人道システム強化へのコミットメント ・ ADB/JFPR	・ 被災国政府を介した連携 ・ 国連・国際機関を介した連携 ・ NGO 活動との連携 ・ 援助調整会合による連携	・ 備蓄倉庫で WFP と連携。 ・ 現地配布では，被災国政府を介して NGO との連携実績有り。	・ 医療チームの活動では，NGO 活動へ引継実績有り。
切れ目のない支援	・ 緊急無償：被災国/国際機関を通じた配慮 ・ NGO 連携無償：NGO 活動を通じた配慮 ・ WB/JSDF ・ ADB/JFPR	・ 緊急無償/復興開発支援 ・ NGO 連携無償 ・ WB/JSDF ・ ADB/JFPR	・ 緊急無償，ノンプロ無償及び NGO 連携無償等，被災国/国連・国際機関/NGO への資金援助を通じた物資供与	・ 国際緊急援助隊：専門家チームの派遣。 ・ 医療チームの活動では，NGO 活動への引継実績有り。
復旧・復興	・ 緊急無償/民主化支援 ・ 緊急無償/復興開発支援 ・ NGO 連携無償 ・ その他，開発援助に適用される無償スキーム ・ WB/JSDF ・ ADB/JFPR	・ 緊急無償/復興開発支援 ・ NGO 連携無償 ・ その他，開発援助に適用される無償スキーム ・ 災害復旧スタンドバイ借款 ・ WB/JSDF ・ ADB/JFPR	・ 緊急無償，ノンプロ無償及び NGO 連携無償等，被災国/国連・国際機関/NGO への資金援助を通じた資機材の供与	・ 国際緊急援助隊：専門家チームの派遣 ・ 開発協力事業

（出所）外務省ホームページ，国際緊急援助隊ホームページ及びヒアリングにより入手した情報等を基に，評価チーム作成。

3-1-2 日本の上位政策との整合性

「政府開発援助（ODA）大綱」及び「ODA に関する中期政策」を上位政策として，双方の要点を表 3.2 にまとめた。「ODA 大綱」における基本方針，重点課題及び重点地域の諸要件について，また，「ODA に関する中期政策」における重点課題及び効率的・効果的な援助の実施に向けた方策の諸要件について，満遍なく整合性が担保されている。

表 3.2 日本の上位政策との整合性

政府開発援助大綱		共通項目	対応
基本方針	開発途上国の自助努力支援		・ 要請主義に基づく自助努力支援
	「人間の安全保障」の視点	☆	・ 緊急生活支援のみならず，定住・生活の再建といった恒久的解決の志向
	公平性の確保		・ 人道支援の基本原則：公平原則の尊重
	我が国の経験と知見の活用		・ 防災システムの活用 ・ 民間有識者の活用
	国際社会における協調と連携		・ 人道援助調整会合等による援助協調と連携 ・ 国際機関等との連携
重点課題	貧困削減	☆	・ 国別援助方針とのリンク ・ 基礎的な社会インフラの復旧・再建
	持続的成長	☆	・ 国別援助方針とのリンク ・ 基礎的な社会インフラの復旧・再建
	地球的規模の問題への取組	☆	・ 国際社会との協調・連携
	平和の構築	☆	・ 国際社会との協調・連携
重点地域	アジア		・ ミャンマー少数民族支援 ・ タイ洪水被害，フィリピン台風被害等
政府開発援助に関する中期政策			対応（フィリピン台風被害から）
効率的・効果的な援助の実施に向けた方策	現地機能強化		・ 在比大強化のため，本省及び在他国公館から応援要員 ・ 被災地にジャパンデスクを設置
	現地提言の尊重		・ 在比大による比国政府との調整を基に政策決定
	体制整備（本部/現地）		・ 外務本省：南部アジア部南東アジア第二課と国際協力局緊急・人道支援課との役割分担，本省他部署からの応援 ・ 在比大：ODA による比国側能力強化（防災・海上保安）

☆：「ODA 大綱」並びに「ODA に関する中期政策」の共通項目

（出所）ODA 大綱，ODA に関する中期政策等を参照し，評価チーム作成

3-1-3 国際社会の人道支援に関する動向との整合性

日本の ODA に占める人道支援への拠出割合（6.2%）は，経済協力開発機構/開発援助委員会（OECD-DAC）加盟国の平均値（7.4%）を僅かに下回るものの[36]，

[36] UNOCHA ヒアリングより。

3-1-1 にて記述のとおり，拠出総額においては世界第 4 位の位置を占める。過去 10 年間の実績を振り返れば，緊急事態における人道援助活動の主体は被災者の生活を支える物資供与であり，また，即効性と専門性を有する国際緊急援助隊の派遣であることが認められ，国際社会の動向に沿いながら，直接的な物資供与と国際緊急援助隊の派遣を間接的な資金拠出をもって補完してきていることがうかがえる。特にアジアにおいては，地勢的な優位性と友好的な外交関係をもとに，迅速な初動対応と国際緊急援助隊の派遣を可能にするシステムが独立行政法人国際協力機構（JICA）内に組み込まれている。

国際社会における人道支援の動向は，「現場における効率性」と「対象事象と人道支援提供者の多様化」への対応に大別される。それぞれにおける課題と日本政府の対応を表 3.3 にまとめた。

現場における効率性については，効率性が発揮される秩序の確立がテーマである。能力と経験に裏打ちされた責任者が配され，十分な情報収集に基づく的確な状況判断をもってニーズが把握され（社会的脆弱者への配慮を含む），秩序ある援助調整の下で効率性を生み出す連携が促進されることを目標としている。また，その機能を支えるのは，十分に練られた事前準備であり，また，迅速で柔軟に活用できる資金の確保である。総じて日本政府は，主要な 7 課題を良く認識し，国際社会による課題の克服へ着実な貢献を重ねており，その成果を過去 10 年における進展に認めることができる。一方で，専門家の育成と経験者の活用，現地調整メカニズムの活用及びアクター間の壁を越えて連携を促進する事前準備の促進等については，課題が多く残されている。

対象事象と人道支援提供者の多様化については，共存と連携がテーマである。都市化や気候変動の影響もあり，人道危機は大規模化，複雑化，頻発化，そして長期化する傾向にあり，また，政府や国際機関，研究機関，NGO のみならず，自治体，宗教団体，そして企業等，多くのプレーヤーの関与が認められる。人道危機という空間に，多くの異なった存在が共存することとなり，それぞれが誤解なく相互を理解するためには，秩序ある情報伝達と調整のメカニズムが必要とされる。援助調整を担う UNOCHA の予算規模は過去 10 年で 4 倍に増えている。援助調整は情報の宝庫であり，連携を促進する要であることから，UNOCHA に対する資金拠出はもとより，人材の派遣等による更なる貢献が望まれる。

表 3.3 国際社会の人道支援に関する動向との整合性

	国際社会で共有される課題		日本政府の対応
現場における効率性	現場を統括する責任者の能力向上	・ 専門性と経験を有する責任者を現場へ派遣 ・ 現場への権限の委譲	・ 専門家育成と経験者プールの体系化。
	状況認識の能力向上	・ 情報収集と状況分析によるリスク判断 ・ 状況認識の共有による協調とリスク回避 ・ 被災地社会との摩擦回避	・ 被災国政府及び UNOCHA 等援助機関が主な情報源。他の援助国政府，NGO 及び日系企業等からの情報収集の体系化が必要。 ・ リスク分析における専門家の活用。
	援助協調の促進	・ 包括的なニーズの把握 ・ 活動計画策定における協調 ・ モニタリング/評価における協調 ・ 優先事項に関する認識の共有	・ 援助調整メカニズムへの参画。 ・ 二国間と多国間・NGO の活動との協調・連携。
	援助調整機能の向上	・ 調整能力強化 ・ セクター間の調整能力の強化 ・ 調整機能の強化	・ 援助調整メカニズムへの参画。 ・ 被災国対策本部/援助調整機関へ対する日本人専門家の派遣。 ・ 2013 年フィリピン台風 30 号においては UNDAC チームメンバー2 名を派遣し，現地活動調整センター（OSOCC）立上げ・運営等の活動を実施。
	資金	・ 総体的な資金需要の把握と確度の向上 ・ 迅速で柔軟に活用できる資金の確保 ・ 多国間ドナーによるプール資金	・ CERF 等多国間資金への拠出。 ・ 既存スキームの組み合わせによる柔軟な対応。
	社会的脆弱者の人道支援アクセス	・ 社会的脆弱者への配慮 ・ 意識喚起	・ 社会的脆弱者の人道支援アクセスを向上させる方策の検討。
	事前準備	・ 想定計画 ・ 研修/シミュレーション ・ 活動調整メカニズムの精錬	・ 国際緊急援助隊：医療チーム，救助チーム及び自衛隊部隊の，十分な事前準備。 ・ アクターの壁を越えた連携促進への取組
対応事象と人道支援提供者の多様化	支援提供者の多様化	・ 新興援助国との協調 ・ 被援助国におけるローカル NGO の活用 ・ 民間企業との連携促進	・ 共存の姿勢は示され，理解は得られている。 ・ 国際機関や NGO を介して，様々な取組が進められている。
	組織間連携の促進	・ リソースの共有 ・ 活動の引継ぎ ・ 共同事業（JV）	・ 活動の引継ぎは具体例あり。
	革新的取組	・ 人道支援活動における技術・製品開発 ・ 人道支援活動における先進技術の活用 ・ アドボカシー	・ 日本の技術や社会特性を活かす取組の実態化。

（出所）項目は，"OCHA Strategic Plan 2014-2017 / Goals and Strategic Objectives" より準用し，評価チームによる所見を基に作成

3-1-4 他ドナーの支援との関連性，日本の比較優位性

人道支援活動の展開における日本の比較優位性を総体的に捉えれば，その優位性を導き出す根源となっているものは，自然・人為的災害への対応と紛争起因災害への対応では自ずと違うものであることを容易に見出すことができる。前者は当該地

域における秩序の安定を支える強固な存在であり，後者は当該地域の紛争に関する利害や関係性の薄さということになろう。

自然・人為災害への対応において，日本の優位性を導き出す 1 つの有力な要因となるものは米国政府との良好な協力関係である。自衛隊部隊を含む国際緊急援助隊の派遣，国連・国際機関への資金拠出，NGO 活動への助成に至るまで，日米両政府間の協力関係は有効に作用していると考えられる。NGO 間の協力においても，日米双方に事務所を構える主要 NGO も少なくなく（ワールド・ビジョン（World Vision），ケア・インターナショナル（CARE International），セーブ・ザ・チルドレン（Save the Children）等），また，日米 NGO 間の協力枠組みも存在する（マーシー・コー（Mercy Corps），ピースウィンズ・ジャパン）。環太平洋における秩序の維持を目途に，日本及び米国にオーストラリアを加えた協力関係も促進されており，フィリピン台風 30 号ヨランダ被災支援活動では，数々の場面で日本－オーストラリア間の連携が展開された。加えて，ASEAN 地域フォーラム（ARF）を舞台として，予防外交ワークショップや災害救援実働演習の実施に積極的に参画する等，人道支援活動における ASEAN 諸国との関係強化が推進されている。

紛争起因災害の対応において，特に中東・アフリカ地域においては，日本の優位性は歴史的関与の希薄さと政治的中立性に担保される。往々にして上述の日米関係を印象付けることは得策ではなく，日本政府及び NGO 共に日米関係が殊更にプレイアップされないよう留意することが基本方針であろうと考えられる。

上述以外のドナーとの関係性については，国際的な援助関連会合による多国間の調整と，現地における援助調整活動に大別される。かつては，日本政府関連及び NGO 共に，現地における援助調整への参画が希薄であると評価されていたものの，フィリピン台風 30 号ヨランダ被災支援においては，国連やフィリピン政府が開催する調整会合等への日本の援助関係者の参加が多く見られるなど，援助調整への参画について改善をみていることが確認できた。

日本による人道支援活動の比較優位性を次表にまとめた。特筆すべきは，防災分野における ODA の展開により，アジア地域を中心として様々な援助活動が展開されていることである。国際社会における人道危機対応の一つの視点はレジリエンスの強化にあり，その意味でも極めて価値の高い貢献である。防災への取り組みが，人命を守り，レジリエンスを強化することに寄与することから，自然災害の頻発化が課題であるアジア地域において，極めて有意義な資産であると言えよう。

表 3.4 日本による人道支援活動の比較優位性

優位性	スキーム	裏付け	備考
物資供与の迅速性	・緊急援助物資供与	・主要物資 7 品目を備蓄 ・世界 5 箇所の倉庫に備蓄	・供与物資の量は他主要援助国に比べて少ない。
資金拠出の迅速性	・緊急無償資金協力 ・日本 NGO 連携無償資金協力（JPF）	・国連機関への聞き取り ・外務省及び JPF への聞き取り	・主要ドナーとして，国連・国際機関は総じて，日本政府の拠出に期待。 ・日本政府の拠出金額は減少傾向にある。
民軍双方からの機能チーム派遣	・国際緊急援助隊	・国際緊急援助隊の派遣に関する法律 ・文民チームと自衛隊部隊の双方が可能	
派遣チームの即応性・自己完結性	・国際緊急援助隊	・事前の研修及び訓練 ・文民候補要員のリソース管理（JICA 国際緊急援助隊事務局） ・自衛隊即応部隊の創設	・手際よい撤収は評判。
アジアにおける防災ネットワークの活用		・アジア各国で展開される防災関連 ODA の実施	・日本は防災分野のリーダーの一つとして認知されている。

（出所）外務省ホームページ，JICA ホームページ及び国際機関へのヒアリングにより入手した情報等を参照し，評価チーム作成

3-2 結果の有効性

本節では，人道支援政策の最終目標に対しどの程度貢献したかについて，日本の国際緊急援助の目標の達成度を検証するとともに，日本の人道支援の認知度を検証する。

3-2-1 目標の達成度

国際緊急援助の人的・物的・資金的協力において，それぞれどの程度の投入（インプット）がなされ，どの程度の目標が達成されたか（アウトプット及びアウトカム）については，人道支援においては具体的な目標値が掲げられておらず，定量的に目標の達成度の評価を実施することは容易ではない。ここでは，人道支援の重要な要素である，金額，質及びスピード[37]の 3 つの構成要素を基に分析を試みる。

[37] Humanitarian Emergency Response Review（2011 年 3 月），Chaired by Lord (Paddy) Ashdown より引用。

表 3.5 国際緊急援助の実績と質・スピード

	件数 （2004-2013 年度）	金額 （2004-2013 年度）	質	スピード
人的支援	59 チーム	約 29 億円	救助チームは INSARAG による IEC「Heavy」認定。医療チームは事前研修を受講した登録者より構成。	救助チームは派遣命令後 24 時間以内に出発。フィリピン台風 30 号ヨランダ支援の際には，医療チームは派遣命令の翌日には派遣された。
物的支援	189 回	約 32 億円	被災直後に特に需要の高い物資を備蓄。仕様を指定した入札により調達することで，一定の質を担保していると考えられる。	世界主要拠点に支援物資を備蓄し，迅速な対応は評価されている。フィリピン台風 30 号ヨランダ支援の際には，3 日後に物資が到着。
資金的支援	126 件	約 2，080 億円[38]	被災国政府や国際機関のニーズ調査に基づく要請に対して金額・方法を決定。 ただし，使途と使用期間を指定しているため，若干融通性に欠けるとの指摘あり[39]。	国際機関から迅速であると評価されている[40]。フィリピン台風支援の際には，台風発災 7 日後に，国際機関経由の緊急無償資金拠出の発表がなされている。

（出所）外務省ホームページ，JICA ホームページ及び国際緊急援助隊事務局より入手した情報等を参照し，評価チーム作成

上記より，日本の国際緊急援助は，質及びスピード共に高いレベルにあると判断でき，また，過去 10 年間の拠出総額において日本が世界第 4 位を占めていることや，国別の拠出先がアフリカや中東，南アジアなど地政学的に多様であること，さらには，支援分野が多岐にわたる[41]ことに鑑みれば，日本の人道支援は，支援を必要としている人々に正の影響を与え得るアウトカムをもたらしていると評価できる。

2011 年 7 月，外務省より「我が国の人道支援方針」が示された。同方針における「4. 現状への具体的な対応方針」に記された 5 項目を対象に，目標の達成度を考察する。「1. 難民及び国内避難民に対する支援」及び「3. 自然災害への対応」については，十分に目標が達成されている。「2. 切れ目のない支援」，「4. 人道支援要員の安全確保」及び「5. 民軍連携」においては，着実な取組が進められており，目標は達成されている。また，これら取組を着実に実施することで，「最も脆弱な立場にある人々（難民，国内避難民，被災者等）の生命，尊厳及び安全を確保し，一人ひとりの自立を支援する」という我が国の人道支援方針の最終目標達成に向けて貢献した。

「4. 人道支援要員の安全確保」については，JICA は，国際緊急援助隊派遣者に対する事前研修において安全確保に関わる講義を行い，これら人材をデータベース

[38] 緊急無償資金協力による拠出実績額。世界第 4 位とされている日本の人道支援に対する拠出総額とは異なる。
[39] 各国際機関へのヒアリングより。
[40] 各国際機関へのヒアリングより。
[41] Global Humanitarian Assistance Report 2014” In focus: Japan”

に登録した上で派遣しているほか，邦人援助関係者が，国連・国際機関が主催する安全確保に関する研修に参加している。今後の取組として，国連・国際機関主催の研修への受講者をデータベース化することで，人道支援関係者の安全確保の促進が可能であろう。

「5. 民軍連携」については，国際緊急援助隊文民チームと自衛隊部隊の連携が着実に進められている。一方で，国連・国際機関及び NGO においては，軍隊との連携は現場における活動に支障が生じた際の最終手段（Last Resort）と位置づけられているが，セミナーや訓練等を通じて，国際機関・NGO との連携強化を図る取組が進められている。

表 3.6 「我が国の人道支援方針」における「現状への具体的な対応方針」に関わる取組状況

1. 難民及び国内避難民に対する支援	統一アピールや国連専門機関・国際機関の要請に基づき，主に資金拠出による支援を実施。日本は主要援助国の地位を占める。「人間の安全保障」を基本理念とし，地域の平和と安定に資することを目的とする日本の人道支援活動は，当該各国及び国際社会から高く評価されている。また，日本 NGO 連携無償資金協力により，日本の NGO による人道支援活動を支援している。
2. 切れ目の無い支援	2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダ支援においては，緊急援助隊の派遣時に復旧・復興を念頭に置いた人員構成が施され，緊急対応時から先々を見越した事業展開が立案されたことで，切れ目のない支援に十分に配慮した支援活動が展開された。
3. 自然災害への対応	自然災害発生後の緊急人道支援対応のみならず，各種 ODA スキームを動員し，特に自然災害の被害が甚大なアジア諸国を対象とする防災支援を積極的に展開している。日本政府は，国際社会における防災活動をリードする主要国として認知されている。
4. 人道支援要員の安全確保	国際緊急援助隊の派遣に関しては，事前研修において，安全確保に関する訓練や説明[42]を受けた人材を登録した上で，派遣している。 国連・国際援助機関や日本財団等民間財団が主催する安全確保の研修プログラムが実施され，邦人援助関係者が多く参加しているが，参加者のリストは各々の組織内に保管されているため，修了者の全体像及び各自の達成度を把握することが出来ない。 現地活動の展開における安全の確保は，基本的に被災国政府に依存する。
5. 民軍連携	自然災害における人道支援活動においては，現場レベルでアドホックに対応した連携実績は多い。

[42] 救助チームは国連安全管理保安局（UNDSS）の基準に則った訓練を実施しているほか，医療チームの研修においても，安全確保に関する説明が行われている（JICA 国際緊急援助隊事務局関係者へのヒアリングより）

	政府関連機関においては，民軍連携の実体化を想定した政策対話や共同訓練が進められている。国連・国際機関及びNGOと自衛隊部隊との関係においては，民軍関係の在り方の議論及び相互理解の促進が進められており，セミナーや訓練を通じた連携強化を図る取組が行われている。

（出所）関係者へのヒアリングにより入手した情報等を参照し，評価チーム作成

3-2-2 日本の人道支援の認知度

これまでの日本の人道支援の実施における情報発信の状況を検証したところ，日本政府及び関連機関は，遅延なく，分かりやすく，公開された場で（ウェブサイト，報道ブリーフ等），必要かつ十分な情報を発信している。また，同様に，日本政府から資金拠出・助成を受けた国連・国際機関及び NGO 等は，其々の団体の情報発信ツール（ウェブサイト，広報資料等）により告知を行っている。

ただし，一般的には，国連・国際機関の場合は，他ドナーからの拠出との関連から，日本政府からの拠出を切り離して広報することは通常なく，また NGO については，NGO 自らの活動に対する資金助成である性質上，付帯的な広報にならざるを得ない制約があることは否めない。

このため，国際緊急援助物資の供与及び国際緊急援助隊（自衛隊部隊の派遣を含む）の派遣による認知度への貢献度は高く，一方で，国連・国際機関への拠出及び NGO への助成による貢献度は低い。

ケース・スタディであるフィリピン台風 30 号ヨランダにおける日本の人道支援の認知度について，現地及び国内におけるインタビュー，メディア等の情報を踏まえて，下表のとおり捉えている。

表 3.7 フィリピン台風 30 号ヨランダに対する日本の人道支援の認知度

	日本		被災国・地域		国際社会	
能動的	メディア	◎	メディア	○	メディア	△
	政府関連	◎	政府関連	○	政府関連	○/△
	援助関係者	◎	援助関係者	○	援助関係者	○/△
	興味を有する人・団体	◎	裨益者（人・団体）	○/△	人・団体	○/△
受動的	市民	△/×	裨益者（人・団体）	△	市民	△
	無関心な人・団体	×	市民団体	△	人・団体	△

（◎：高い，○：やや高い，△：やや低い，×：低い）

（出所）現地・国内におけるインタビュー，メディア掲載情報等を参照し，評価チーム作成

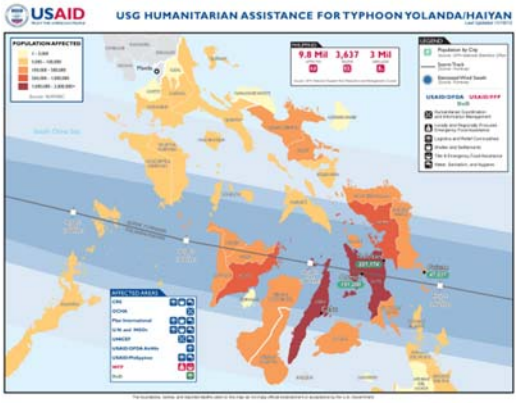
ケース・スタディにおける認知度の検証及び今回のインタビュー調査等を踏まえると，日本の人道支援活動について，能動的に認知を求める人・組織においては，必要

かつ十分な情報が提供されており（個別のメールや電話による情報の要求への対応を含む），この領域における認知度は高い。一方，受動的な人・組織においては，認知度は低い。

今後，より認知度を高めるために，以下の点の検討を期待したい。

① 日本の支援を総体的に理解できる広報資料の随時発信
② 自前の情報発信ツールからの発信に加えて，国連・国際機関の広報媒体（リリーフ・ウェブ（Relief WEB）等）の活用
③ 広報計画（対国内，対被災国・地域，対国際社会・国際援助コミュニティ）の策定
④ 広報プロフェッショナルの起用・民間委託
⑤ 現地におけるメディアに対する定例ブリーフィング

なお，英国や米国は，自国の支援内容や実績，活動場所などの情報を，地図や図表で取りまとめ，国際人道コミュニティにおける情報共有ツールであるリリーフ・ウェブに掲載し，随時更新している。国際社会へ向け，自国の支援の総体を包括的に広報する媒体として有用なツールであると思料する。



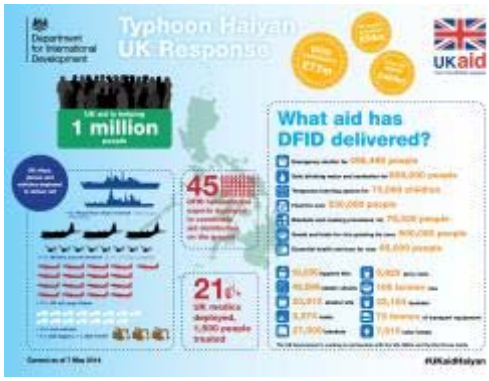


図 3.1 リリーフ・ウェブに掲載されている英国・米国のフィリピン台風対応情

また，日本の地方自治体や大学，個別組織等の市民団体が，被災地の裨益者に対し直接支援を行っている例が多数あり，こうした支援は，平時における密接な関係に基づいて実施されることが多く，そのため現場レベルの関係者からの評価とともに認知度が高い。一方，被災国の中央政府や地域調整に当たる政府機関においては，これら支援について認知していないケースが散見され，場合によっては援助調整の阻害要因になり得ることが懸念される。先の東日本大震災で我が国も経験したように，このような国際緊急人道援助のプロトコルを経ない支援活動を，如何に現地における援助調整のメカニズムに組み込んでいくか，今後の課題として検討していく必要が認められる。

3-3 プロセスの適切性

本節では，日本の人道支援「方針策定プロセスの適切性」「実施プロセスの適切性」の両面から検証する。両者について，どのような体制で，どのような手続を経て，策定・実施に至ったのかについて事実を把握する。その上で，そのプロセスにおける関係者間のコミュニケーションの適切性，政策の妥当性や結果の有効性を確保するための取組（脆弱者への配慮，早期復旧・復興や切れ目のない支援に向けた取組）がなされていたかを検証する。

3-3-1 我が国の人道支援方針策定プロセスの適切性

日本政府は，我が国の人道支援方針を 2011 年 7 月に策定している。

同方針は，外務省国際協力局緊急・人道支援課が中心となり，2010 年 10 月頃から国際協力局内，人道支援に関係する省内関係課及び国際緊急援助に関わる関係省庁等との協議によって，検討が進められた。方針検討に当たっては，グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ（GHD），ODA 大綱，ODA 中期政策，「人間の安全保障」の概念等，既存の政策枠組みが参照された。

外務省は，同年 12 月に特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）を中心とした NGO から意見を聴取し，その後，外務省，防衛省，JICA，NGO が参加した 2011 年 2 月の NGO・外務省定期協議会「第 3 回連携推進委員会」において，方針策定の経緯説明が行われるとともに方針に関する協議が行われた。また，国連関係の人道支援機関に対しても，同様に同方針の草稿に関わる意見交換の場が 1 回設定され，協議が行われた。なお，NGO・外務省定期協議会以外のこれら意見交換の記録は残されておらず，意見交換の参加機関・団体は確認できなかった。

以上より，日本及び国際的な政策枠組みに基づき，外務省内関係各課及び関係省庁との協議が行われ，回数は限られるものの，国際機関・NGO 等の日本の人道支援関係者との意見交換を経て，方針の策定が行われており，おおむね適切なプロセスにより策定されたと言える。一方，NGO 等との意見交換に関わる記録はほとんど残されておらず，今後，支援方針策定の際には，協議記録の保管と公開が望まれる。

また，同方針は策定された後，外務大臣政務官（当時）より発表され，外務省ホームページに日本語版及び英語版が掲載されている。同方針は，人道支援の実施に当たって指針とされ，方針に沿った形で支援が展開されているものの，日常の個々の援助実施に当たって援助の実務者レベルでは参照されてはいない。また，最近において，外務省より国際機関やNGO 等の日本の人道支援関係者に，同方針の共有や周知のための取組は行われておらず，国際機関や NGO 等関係者において，方針の内容が十分周知されているとは言い難く，共に連携・調整を深めていく上で，今後，共有のための取組が望まれる。

3-3-2 日本の人道支援実施プロセスの適切性

(1)支援実施体制の整備・運営状況

国際緊急援助の実施にあたっては，外務省，JICA，関係省庁間の役割分担がなされ，これら日本側機関と被災国の在外公館及び JICA 現地事務所，派遣された国際緊急援助隊チーム間で，被災状況や派遣チームの活動状況に関する情報共有が図られており，国際緊急援助関係者間の意思疎通は良好と言える。また，NGO や他の主体との情報共有・連携については，これらからの問い合わせ等に対して適切に対応している。

また，平時の準備として，国際緊急援助隊派遣のための訓練が行われているとともに，多国間の枠組みにおける緊急人道支援に関わる訓練に日本の人道支援関係者が参加しており，迅速性と専門性が求められる人道支援関係者の能力強化による，人道支援の質を担保するための取組が行われていると言える。

(ア)日本の人道支援の実施

(a)日本政府

日本政府による緊急人道支援は，外務省地域課が主管課となり，国際協力局緊急・人道支援課がサポートを行う体制で実施されている。地域課が地域情勢等に関する専門性，国際協力局緊急・人道支援課が災害支援オペレーションの専門性を発揮する。また，被災国の在外公館は緊急援助対応に加え，邦人保護という任務を有している。NGO を通じた人道支援は，外務省国際協力局民間援助連携室が所管している。なお，国際協力局緊急・人道支援課（調査時点において 15 名）は，緊急対応に加えて，人道関連の会議対応や国際機関対応等を行っている。

予算については，緊急人道支援として当初予算で設定されているが，予算枠に縛られず，災害や人道危機の発生状況に応じて柔軟な対応がなされており，年度により 30 億円～70 億円程度と幅がある。

(b)国際緊急援助隊の派遣

国際緊急援助隊の派遣は，「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（昭和 62 年 9 月 16 日施行，平成 18 年 12 月 22 日最終改正）に基づき，外務省が関係行政機関と協議を行い，外務大臣の命令に基づき，JICA が派遣にかかる業務を行うこととなっている。

救助チームは，被災地での被災者の捜索，発見，救出，応急処置，安全な場所への移送を主な任務としており，外務省，警察庁，消防庁，海上保安庁，JICA（医療班・構造評価・業務調整）の隊員から構成される。医療チームは，被災者の診療にあたるとともに，必要に応じて疾病の感染予防や蔓延防止のための活動を行うことを任務としており，標準編成は 23 名体制で，基本構成は外務省，医師，看護師，薬剤師，医療調整員，JICA 業務調整員から成る。医療チームの派遣期間は，1 回最長 2 週間であり，治療人数の目安を 1 日 100 名の診療とした装備・人員から成る。専門家チー

ムは，災害の種類や発災の状況によってオーダーメイドで，関係省庁や地方自治体，民間企業，JICA 等の専門家で構成される。自衛隊部隊は，外務大臣との協議を踏まえた，防衛大臣の命令に基づき，被災国からの要請内容や被災地域の状況等を踏まえ①医療活動等の国際緊急援助活動，②輸送活動，③給水活動を行うこととなっている[43]。

国際緊急援助隊の派遣中は，現場と外務本省は朝夕の定時連絡（被災地の安全情報等）を行うとともに，状況に応じて随時連絡を取り合う体制が整えられている。また国際緊急援助隊の各チームは JICA 国際緊急援助隊事務局に対し日報を送付し（通信状況等によっては，口頭の場合もあり），同事務局経由で外務省へ提出される。その後，外務省国際協力局緊急・人道支援課経由で，国際緊急援助隊の派遣元の関係省庁に情報が提供される。

（c）緊急援助物資の供与

緊急援助物資の供与は，「独立行政法人国際協力機構法」に基づき，外務省地域課及び国際協力局緊急・人道支援課，在外公館，JICA 国際緊急援助隊事務局及び現地事務所が，被災状況，人道ニーズ，二国間関係等を鑑み，協議の上，JICA が緊急援助物資の供与を決定する。

発災後，相手国政府の要請を受け，外務省地域課及び国際協力局緊急・人道支援課，在外公館，JICA 国際緊急援助隊事務局及び現地事務所が，二国間関係や被災状況，人道ニーズ等を鑑み，供与内容を決定し，海外の備蓄倉庫等より被災国に輸送される。

被災直後に需要の多いテント，毛布，浄水器等 7 品目については，迅速に被災地に供与できるよう，シンガポール（シンガポール），マイアミ（米国），アクラ（ガーナ），ドバイ（アラブ首長国連合），スバン（マレーシア）の海外 5 か所の倉庫に備蓄されている。物資輸送のための航空機は，支援決定後に商用機の手配が行われる。日本の役割は，物資を相手国側に引き渡すまで（通常は，空港等で引き渡し）であるが，引き渡し後の配布が確実になされるよう，JICA は先方政府による配布体制の確認を行うとともに，被災者等への配布状況に関し先方政府からの報告を受けるなどのフォローが行われている。

（d）緊急無償資金協力

緊急無償資金協力の供与は，被災国政府や国際機関等からの要請に対し援助実施の必要があると判断される場合には，在外公館からの情報などを踏まえ，外務省が援助額及び具体的な実施方法を決定することとなっている。

緊急事態が発生した場合，国際機関は，UNOCHA が中心となった機関間常設委員会（IASC）による合同アセスメントに参加し，同結果を受けて人道援助アピールが

[43] 調査時点（2014 年 8 月）において，給水活動の実績はない。

発出されるほか，外務省に対する直接の情報提供を行うなどして，被災状況やニーズの共有が図られる。かかる情報に基づき，外務省より国際機関に対し緊急無償資金協力の割当に関わる連絡が行われ，国際機関より外務省に対しプロポーザルが提出される。これを受けて，援助の実施が決定される。

(e)NGO を通じた援助

日本の NGO を通じた人道支援には， JPF 事業と日本 NGO 連携無償資金協力「緊急人道支援事業」があり，外務省国際協力局民間援助連携室が所管している。日本政府から NGO に拠出される助成金は，日本に登記した団体に限られる。

➢ JPF 事業

JPF 事業は，自然災害への初動対応等の実施に当たって，出動の発議を受けて，コアチーム（JPF NGO ユニット正副代表幹事， JPF 事務局長，外務省国際協力局民間援助連携室）によって，出動の有無や支援期間，拠出上限金額等を含むプログラム方針案が策定され常任委員会に答申される。答申を受けて，常任委員会（JPF 事務局，有識者，NGO，経団連代表及び外務省国際協力局民間援助連携室）によって出動の承認がなされる。

個別事業の承認プロセスとしては，初動対応期においては審査の迅速性を重視し，メール審議によって常任委員会の承認を得ることが多い。通常，比較的時間的な余裕のある初動対応期以外の個別事業については，助成審査委員会（関連専門家・有識者，JPF 事務局及び外務省国際協力局民間援助連携室）を開催し実施意義や事業内容・予算の妥当性等に係る審議を経た後，承認の可否につき常任委員会に答申され，常任委員会にて承認される。

なお，政府資金による個別事業については，JPF の審議プロセスを経た後に外務省及び財務省の承認を得て，各事業への助成額が決定され，事業実施となる。また JPF 事業実施が決定した際には，外務省国際協力局民間援助連携室を通じて外務省地域課や国際協力局緊急・人道支援課に情報が共有される。

➢ 日本 NGO 連携無償資金協力「緊急人道支援事業」

日本 NGO 連携無償資金協力の申請にあたっては，日本の NGO が外務省国際協力局民間援助連携室もしくは事業地を管轄する在外公館への事前相談を行った上で，民間援助連携室に申請書類を提出する。申請書に事業分類の記載欄があり，NGO が「緊急人道支援事業」として申請する場合，申請段階で同分類を選択することとなる。申請受付後，外務省，在外公館及び外部審査機関による事前審査が行われ，その後これら審査結果を踏まえて，外務省国際協力局民間援助連携室が NGO への照会・確認を行った後，案件選定会議が開催され，外務省内決裁及び財務省協議を経て，案件の採否が決定される。案件の採択が決定された後，原則として在外

公館と申請団体の間で贈与契約（G/C）が締結される[44]。

（イ）フィリピン台風 30 号ヨランダの事例

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダにおける緊急人道支援は，外務省南部アジア部南東アジア第二課が主管課であり，在フィリピン日本大使館からの現地情報・ニーズ等をとりまとめるとともに，国際協力局緊急・人道支援課，JICA 本部等と協力し支援を展開した。現地に派遣された国際緊急援助隊の各チームから外務省及び JICA 本部に対し，活動状況が毎日報告された。

現地における支援実施に際しては，在フィリピン日本大使館による支援スキームの検討やロジスティックスの立ち上げ，先遣隊の受け入れ等を含めて，活動に当たって考えられる問題点を一つ一つ解決していく形で，手探りで行われた。また，首都マニラのみならず，セブ，タクロバンにも人員を配置する必要があったことから，同大使館の人員のみでは対応が難しく，外務本省や各国日本大使館からの応援要員が派遣された。

被災現場では，まず最初に，邦人保護等の観点から，在フィリピン日本大使館の館員及び現地職員の計 2 名がタクロバン市役所内にジャパンデスクを開設した。その後，外務本省及び在フィリピン日本大使館より職員が派遣され同大使館タクロバン臨時事務所が設置され，緊急援助の調整拠点としての役割も担った。

国際緊急援助隊の各チームは，在フィリピン日本大使館や JICA 現地事務所ならびにフィリピン政府と協議しつつ活動場所を決定した。また各チームが被災地であるタクロバンやエスタンシアで活動を展開する際には，外務省南部アジア部南東アジア第二課職員や現地に駐在する日本大使館員，JICA 専門家，青年海外協力隊，JICA フィリピン事務所所員及び現地職員等の現地事情に精通した人々がチームに同行し，国際緊急援助活動のロジサポート等を行った。関係省庁・機関がこれまでに築き上げたフィリピン政府関係者との信頼関係，現地職員の自国の被災者を助けるという使命感による積極的な参画は，援助活動展開をスムーズに運ばせた一因であった。

（ウ）平時の準備

外務省，JICA，国際緊急援助隊の派遣元である関係省庁では，緊急事態に備えて，国際緊急援助隊派遣のための訓練・研修や多国間の枠組みにおける緊急人道支援に関わる訓練等，平時より様々な準備が行われている。

国際緊急援助隊の救助チームは，国際捜索・救助諮問グループ（INSARAG）より「ヘビー級」の認定を受けており，本年度（2015 年 3 月）の能力を再評価する INSARAG 外部再評価（IER）受検に向けて，JICA 国際緊急援助隊事務局主催の訓

[44] 次のような場合は，例外的に外務省と申請団体の間で契約を締結することがある（1.現地政府の法律・規則等の制約により現地に銀行口座を開設できない場合，2.現地に銀行口座を開設することはできても，海外への送金ができない等の支障がある場合，3.その他在外契約とすることができない特殊な事情がある場合，4.日本での支払が供与額のほとんどを占める場合，等）

練等が行われるなど，「ヘビー級」維持のための取組が行われている。また，JICA は医療チームに対し，2 泊 3 日の導入研修でテントの張り方や災害医療の基本などの研修を行うほか，中級研修として，外傷系や内科系，ロジスティックス，チーム運営等に関する研修を年 3 回実施している。これら医療チームへの研修カリキュラムは，国際緊急援助隊の発足以来の医療関係者が作成に関わっている。なお，これら JICA 国際緊急援助隊事務局が実施する訓練には，外務省国際協力局緊急・人道支援課も参加している。

自衛隊は，組織内において，防災訓練や国際緊急援助活動に特化した訓練等を行うとともに，語学能力の向上のため，語学課程を設けている。また，次表のとおり，多国間安全保障枠組み・対話や多国間安全保障協力の一環として，国際緊急援助活動に係る訓練を行っている。訓練内容においては，人道支援や災害救援に絞ったものと，戦術技量の向上の一環として国際緊急援助に係る訓練が含まれるものがある。

表 3.8 自衛隊参加の国際緊急援助に係る訓練（2012～2014 年度）

訓練名	参加国	訓練内容
2012 年度		
バリカタン 12	日本，米国，豪州，インドネシア，フィリピン，マレーシア，韓国	災害救援に関する指揮所演習，教訓等
日米豪共同訓練	日本，米国，豪州	戦闘機戦闘，防空戦闘，電子戦，人道支援・災害救援等
2013 年度		
第 3 回東南アジア諸国連合地域フォーラム（ARF）災害救援実動演習	日本，米国，タイ，韓国，豪州，中国， ASEAN 諸国等	医療活動，机上演習，輸送活動
東南アジア諸国連合国防相会議（ADMM）プラス人道支援・災害救援・防衛医学（HADR・MM）実動演習	日本，ブルネイ，シンガポール，中国，ベトナム等	被災者・負傷者の輸送及び医療活動
日米豪共同訓練	日本，米国，豪州	戦闘機戦闘，防空戦闘，電子戦，人道支援・災害救援等
2014 年度		
ASEAN 災害救援実動演習	タイ，マレーシア，カンボジア，ブルネイ，シンガポール，インドネシア，フィリピン，ミャンマー，ラオス，ベトナム，中国，米国，フランス，EU，カナダ	指揮所における連携，医療活動等
環太平洋合同演習（RIMPAC）2014	日本，米国，豪州，カナダ，フランス，中国，韓国，ロシア，英国等	（陸自）水陸両用戦，人道支援・災害救援 （海自）対水上・対潜・対空・機雷戦，人道支援・災害救援，海賊対処等
ニューカレドニア駐留フランス軍主催 HADR 多国間訓練「南十字星 14」	フランス，オーストラリア，ニュージーランド，米国，カナダ，英国，パプアニューギニア，トンガ，バヌアツ	島嶼国における災害救援活動を通じた多国間調整

（出所）防衛省提供資料より，評価チーム作成

海上保安庁では，救助チーム等国際緊急援助隊派遣のための船舶及び航空機をあらかじめ指定している。

(2)要請から援助実施までのプロセス

(ア)日本の人道支援

国際緊急援助は，原則として相手国政府の要請に基づき実施される。支援内容の策定に当たっては，在外公館や JICA 現地事務所等からの現地情報，可能な場合には現地に人を派遣し実施したニーズ調査の結果，相手国中央政府や人道援助アピールの情報等に基づき，他ドナーの動向も注視しつつ，外交的意義などを含め総合的に検討し，日本として適切な規模の支援実施が判断されている。NGO を通じた援助は，主として NGO からの発議もしくは申請に基づき，JPF 事業では予め定めた被災規模等の出動基準を勘案の上，日本 NGO 連携無償資金協力では，申請団体の適格性，事業の必要性・内容，住民への援助効果等を審査の上，実施が決定される。

国際緊急援助における要請から支援実施までに，外務省，在外公館，関係省庁，JICA，国際機関間において情報共有・協議・調整が行われており，状況に応じた迅速な対応ができていると言える。また NGO を通じた援助は，外務省国際協力局民間援助連携室及びNGO間で，予めプロセスや判断基準を設定しており，迅速かつ効果的な支援が可能な仕組みとなっている。

(a)国際緊急援助隊の派遣

国際緊急援助隊の要請から派遣までのプロセスは下図のとおり。

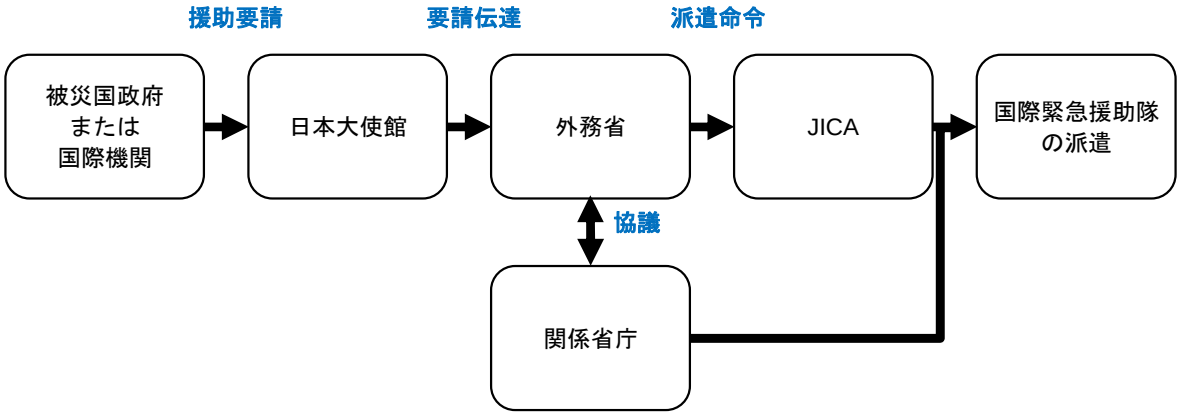


図 3.2 国際緊急援助隊の派遣プロセス

(出所)外務省ホームページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_3.html，2014 年 10 月 31 日現在)より評価チーム作成

国際緊急援助隊の派遣は，海外で大規模な災害が発生した場合，相手国政府からの要請を受け，被災状況や二国間関係，他ドナー動向等を踏まえて検討が行われる。外務大臣は，専門家チーム派遣の場合は必要となる専門性を有する省庁と，自

衛隊部隊派遣の場合は防衛省と協議を行う。これら協議の結果を受けて，救助，医療，専門家チームについては外務大臣からJICAに対する派遣命令によって，自衛隊部隊については防衛大臣の派遣命令によってそれぞれ派遣が実施される。

文民のチーム編成については，JICA国際緊急援助隊事務局が被災状況等を鑑みて検討している。救助チームは，外務省，警察庁や消防庁，海上保安庁及びJICAに登録された人員，医療チームはJICAに登録された人員（約1,000名），専門家チームは被災地のニーズに合わせてオーダーメイド，自衛隊部隊は陸上・海上・航空自衛隊等の人員で編成される。

医療チームの派遣は，ボランティアの登録者が職場を休んで派遣されること等も考慮し1回の派遣期間は最長で2週間とされ，現地ニーズに鑑み，2週間を超えての支援が必要な場合，2次隊，3次隊・・・の派遣が決定される。2週間の派遣には移動期間も含まれるため，各隊の実質的な活動日数は10日程度である。また，前発隊と後発隊間では，現地での引き継ぎ期間も必要であるため，2日間程重なる日が設けられている。

自衛隊部隊は，陸上自衛隊派遣部隊第1波は派遣命令後48時間以内で可能な限り速やかに出発し，第2波は，派遣命令後5日以内で可能な限り速やかに出動を開始しおおむね2週間以内に被災地域に到着することとしている。活動期間は，第2波到着からおおむね3週間程度を目途としているが，状況に応じて1か月以上活動する場合もある。自衛隊部隊の派遣終結は，防衛大臣の意思決定によって終結命令がなされる。

(b)緊急援助物資の供与

緊急援助物資の供与プロセスは下図のとおり。

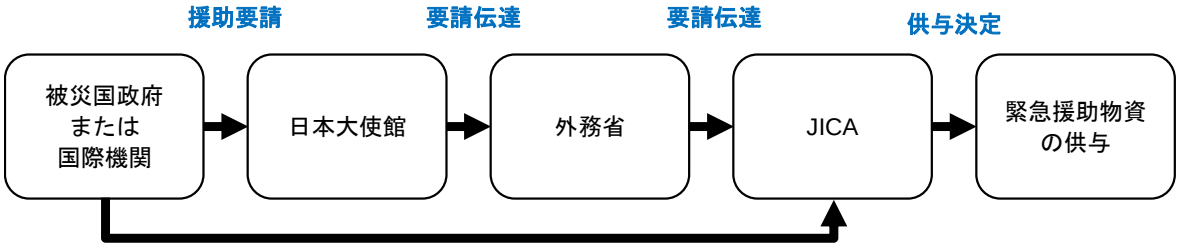


図 3.3　緊急援助物資の供与プロセス

（出所）外務省ホームページ（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_3.html，2014年10月31日現在）より評価チーム作成

緊急援助物資の供与は，支援メニューの中で一番機動的に活用できる支援であり，初動対応として，いかに早く現場に届けるかを重視した支援である。

発災後，相手国政府の要請を受け，外務省地域課及び国際協力局緊急・人道支援課，在外公館，JICA国際緊急援助隊事務局及び現地事務所が，二国間関係や被災状況，人道ニーズ等を鑑み，供与内容を決定し，海外の備蓄倉庫等より被災国に輸送される。

(c)緊急無償資金協力

緊急無償資金協力の供与プロセスは，下図のとおり。

図 3.4 緊急無償資金協力の供与プロセス

(出所)外務省や国際機関へのヒアリング等より，評価チーム作成

緊急無償資金協力は，相手国政府や各国際機関からの人道援助アピール，災害規模が大きい場合は UNOCHA がとりまとめた統一アピールの内容を踏まえて，主として国際機関から提出されたプロポーザルに基づき，援助額及び具体的な実施ぶりが決定される。検討に当たっては，日本国民に説明が可能(成果が見えやすい等)であること，日本の支援としてアピールできる内容であることも含め考慮されている。

案件の実施が決定すると，外務大臣による閣議における緊急無償資金協力実施の発言が行われ，在外公館は，原則としてこの閣議発言後速やかに相手国または国際機関との間で口上書を交換し，その後に資金供与が行われる。二国間の緊急無償資金協力においては，調達代理機関が相手国との調達代理契約を締結し，必要な役務や機材の調達，プロジェクト監理及び資金管理等を行うことがある。

緊急無償資金による支援は速やかに実施する事が求められており，6 か月～1 年弱程度の期間設定をすることが多い。

(d)NGO を通じた援助

ODA 資金による NGO を通じた援助(JPF 事業，日本 NGO 連携無償資金協力「緊急人道支援事業」)については，外務省国際協力局民間援助連携室が所管している。

JPF 事業は，資金をプールすることで迅速な資金供与を可能としており，災害時の初動対応が可能な仕組みとなっている。初動対応出動に当たっては，JPF 事務局，JPF 常任委員もしくは JPF 加盟 NGO が，現地被災状況，各国政府，国際機関･NGO 等による支援状況に関する情報根拠，支援ニーズ，事業展開の想定について記載した出動趣意書をコアチームに提出する。コアチームの答申を受けて，常任委員会が出動及び対応方針を審議･決定する。助成決定のプロセスは，下図のとおり。また JPF は，事業実施･助成ガイドラインにおいて，出動基準として下表の基準を定めている。

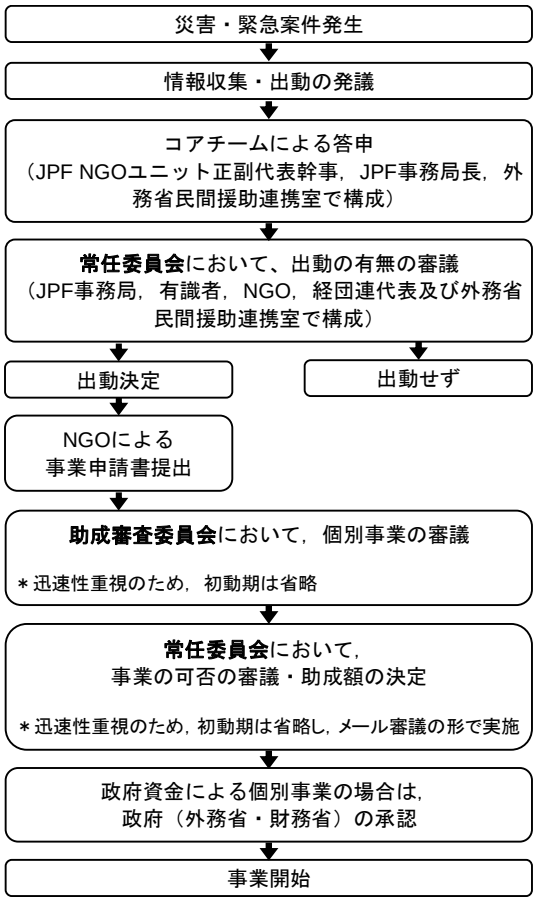


図 3.5 JPF 事業の開始プロセス

（出所）JPF ホームページ及び外務省からのヒアリングより，評価チーム作成

表 3.9 JPF 支援事業出動基準

被災規模は，紛争による災害において被災者 10 万人以上，時間を経て拡大する自然災害（干ばつ，害虫被害など）において 10 万人以上，突発的な自然災害（震災や洪水など）において 1 万人以上の規模が予測される災害を，出動の目安とする
被災規模が明確でない場合でも，緊急性が高いと判断される場合は，常任委員会は，別途定める細則に従い，出動の可否を決定する →被災規模が明確でない自然災害で，対象が地震，台風（ハリケーン，サイクロン）の場合，以下に定める基準を勘案の上，対応を開始する。 （1）地震の場合 ・ マグニチュード（リヒター・スケール）：7.0 以上 ・ 震源の深さ：35km以内 ・ 人口：震源から 100km以内の人口が 50 万人以上 （2）台風（ハリケーン，サイクロン）の場合 ・ サファー・シンプソン・ハリケーン・スケール：カテゴリー4 以上
災害救助犬，救助隊派遣においては，上記の情報に加え，災害救助犬の能力特性が必要とされているか，行方不明者などの生存者発見の可能性があるか，災害救助犬の検疫，輸送が可能かなどの点をふまえ，派遣の妥当性を判断する

（出所）JPF 事業実施・助成ガイドラインより評価チーム作成

日本 NGO 連携無償資金協力は，日本の NGO から外務省国際協力局民間援助連携室に対し案件申請が行われた後，外務省，在外公館及び外部審査機関により，申請団体の適格性，事業の必要性・内容，外交上・治安上の問題点，住民への援助効果，事業の持続発展性，事業計画，実施手法，積算根拠の妥当性等について案件審査が行われる。事業分類「緊急人道支援事業」については，初動対応後の緊急・復旧期における活用が想定されており，同資金による開発協力事業等の通常の事業と同様の審査プロセスを経ることから，申請から契約まで 3～4 か月程度である。

（イ）フィリピン台風 30 号ヨランダの事例

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダにおいては，11 月 8 日の発災直後は，フィリピン政府を含め被害状況は把握されておらず，外務本省で把握可能な現地の被災状況は限られていたものの，甚大な被害であることは間違いないと想定され，現地で報道された死者数や被災者数も非常に多かったこと，フィリピンは日本にとって戦略的パートナーの一つであり，長年にわたって友好的な関係を構築してきていること等に鑑み，日本政府は，迅速な支援が必要と判断し，支援実施に至った。

発災前において，国連災害評価調整（UNDAC）チームに対し JICA 国際緊急援助

隊事務局スタッフが派遣され，同職員は発災 1 日前には首都マニラ入りし UNDAC チームに合流し，発災翌日よりタクロバン空港において調整等活動を開始した。また，もう1名は，発災 2 日後にマニラ入りし，翌日よりブスアンガ島において調査等活動を開始した。

また，発災 2 日後には，外務省及び JICA の計 2 名で構成される調査チームが派遣され，情報収集及び各方面との調整が行われた。

(a)国際緊急援助隊の派遣

医療チームは，発災 3 日後に派遣され，発災 7 日後に本格的な診療活動を開始している。マニラ到着後，数トン規模の資機材を携行していたこともあり，被災地タクロバンへの直接のアクセスが困難であったことから，セブ島経由でタクロバン入りした。また，途中オルモック港からタクロバンへの陸路移動に際して，治安悪化の情報から，ルートの迂回を行ったことで時間を要しているが，諸外国の支援チームとしてはほぼ最初に本格的な診療活動を開始した。

早期復旧専門家チームは，災害発生後から外務省，JICA，国土交通省等で協議し準備を進め，発災 17 日後の 11 月 25 日に派遣を決定し，翌日には第一陣が現地に到着した。派遣のタイミングは，現場の事情がある程度把握でき，緊急期を脱する段階とし，他ドナーの動向を考慮しつつ派遣期間が設定された。

油防除専門家チームは，12 月 2 日にフィリピン政府が日本政府に対し要請を行い，海上保安庁の職員が参加した専門家チームは要請受領 2 日後に現地に到着した。

自衛隊部隊の派遣は，発災 4 日後に派遣が決定され，同日より順次現地入りし活動が開始された。

表 3.10　医療チーム一次隊の派遣プロセス

月日	派遣プロセス
11 月 11 日	一次隊派遣決定
11 月 11 日	日本発マニラ着
11 月 12 日	セブ島に移動
	（先遣隊）空路でタクロバン入り
	（本隊）フェリーでレイテ島オルモック港に向け，セブ島を出発
11 月 13 日	（先遣隊）現地情報収集，活動内容，活動拠点選定・確保に向けた調整 （本隊）未明にオルモック港到着。陸路でタクロバンに向け出発
11 月 14 日	（先遣隊）現地情報収集，活動拠点，宿泊地点決定 （本隊）タクロバン到着
11 月 15 日	診療活動開始

表 3.11 早期復旧専門家チームの派遣プロセス

月日	派遣プロセス
11 月 25 日	早期復旧専門家チームの派遣決定
11 月 26 日	（第一陣）日本発マニラ着

表 3.12　油防除専門家チームの派遣プロセス

月日	派遣プロセス
12 月 2 日	支援要請
12 月 3 日	油防除専門家チームの派遣決定
12 月 4 日	日本発マニラ着

表 3.13　自衛隊部隊の派遣プロセス

月日	派遣プロセス
11 月 12 日	支援要請
	自衛隊部隊の派遣決定
11 月 12 日～	順次現地入り
11 月 24 日	全てのアセットを用いた活動開始

（出所）JICA ホームページ等より，評価チーム作成

特に迅速な活動開始が求められる医療チームは，現地へのアクセス困難性等に鑑

みれば相応の開始日であり，タクロバンでの医療活動開始当初，他支援機関・団体による同様の規模の支援展開はなかったとのこと，現地調査におけるフィリピン側関係者へのヒアリングにおいても医療チームの迅速な支援が高い評価を受けていたことから，時宜を得た支援が展開されたと言える。

同様に迅速性が求められる自衛隊部隊は，フィリピン側関係者より時宜を得た支援であったとの評価を受けている。しかしながら，想定を超える規模の災害であったため，各国軍からの支援申し出を受けるフィリピン側の対応も十分ではなかった点もあり，調整に少し時間を要した。

(b)緊急援助物資の供与

緊急援助物資の供与については，発災 4 日後に供与が決定され，発災 9 日後にはオルモック市庁舎で引き渡しが行われている。また，現地のロジスティックス（輸送手段）が混乱していたため，現場に確実に届ける観点から，オルモック市庁舎での引き渡し以降のバランガイ・レベル（最小の地方自治単位）までの輸送支援も行われた。ロジスティックスが混乱していた状況下では相応の早さで，きめの細かい対応が出来たと言える。

表 3.14　緊急援助物資の供与プロセス

月日	供与プロセス
11 月 10 日	支援要請
11 月 12 日	緊急援助物資の供与決定
11 月 15 日	（輸送）国連人道支援物資備蓄庫（UNHRD）のチャーター機・ドバイ発セブ島行き，JICA のチャーター機・シンガポール発セブ行き
11 月 17 日	オルモック市庁舎にて引き渡し

（出所）JICA ホームページ等より，評価チーム作成

(c)緊急無償資金協力

緊急無償資金協力は，発災 7 日後に実施が決定された。国際機関からのヒアリングにおいて，資金拠出は時宜を得たものであり，実際の送金も速やかであったと評価されており，拠出時期は適切だったと言える。

(3)アクター間の調整・連携

人道支援の実施において，被災国の在外公館や JICA 現地事務所，国際緊急援助隊の各チームは，ドナー会議やクラスター会議に参加し，被災地のニーズ，各支援アクターの活動状況や支援動向について情報収集，調整を図り，迅速かつ効果的な支援に活かしている。また，ODA 資金を活用した日本の NGO を通じた援助によって，日本の NGO との連携が図られているほか，日系企業や自治体との連携・情報共有の取組事例が見られる。

日本の NGO との間では，平時に築いた現地 NGO とのネットワークを基にした新たな取組事例が見られることから，連携の更なる強化を期待したい。また，日系企業や自治体との連携取組をモデル化し，活用されることが望まれる。

（ア）日本の人道支援の実施

支援の現場では，被災国の在外公館や JICA 現地事務所，国際緊急援助隊の各チームは，被災国政府や援助国，国際機関が出席する，現地でのドナー会議やクラスター会議等に参加し，被災地のニーズや各支援アクター動向について情報を収集している。

国際機関との間では，上述のとおり，緊急無償資金協力や日本信託基金による資金協力が行われるとともに，現場でのクラスター会議等での情報共有が図られている。その他の連携として，JICA の緊急援助物資が国際機関によって配布された例もある[45]。

ODA 資金を活用した，日本の NGO による JPF 事業や NGO 連携無償資金協力「緊急人道支援事業」は，自然災害及び紛争起因を含む人為的災害に対し，被災者に寄り添った現地のニーズに対してきめの細かい支援を展開してきており，日本らしい形で，顔の見える支援が展開できていると言える。より支援の行き届きにくいところに支援ができることが NGO の強みである。また在外公館や JICA 国際緊急援助隊事務局より日本の NGO に対し，現地入りする際の情報提供を行った例や日本の NGO が緊急無償資金協力の相手国側引き渡し後の配布を行った例がある。また，2014 年 11 月に発生した台風ハグピートにおける対応として， JPF 及びアジアパシフィックアライアンス（A-PAD）を中心に，これまでの対応の教訓を生かし，平時に築いた現地 NGO とのネットワークを基に，事前に大規模な台風被害を予測して上陸前に現地入りし，他アクターとの連携を重ね，A-PAD ではヘリコプター及び救助犬を導入したインパクトのある人道支援の展開が試される新たな動向がみられている。今後の様々な支援の現場での更なる取組を期待したい。

民間企業については，被災国に駐在員がいる開発コンサルタント企業による JICA に対する情報提供，運送会社による物資輸送協力等の連携事例があるが，緊急人道支援の実施における外務省や JICA と民間企業との連携例は限られているとともに，緊急事態が起きた後の現場レベルにおけるアドホックな協力に留まっている。他方，JPF が有する平時からの民間企業とのコミュニケーションが，災害発生時における支援提供に繋がっており，こうした JPF 加盟 NGO に対する民間企業からの支援と，ODA 資金を活用した NGO を通じた援助との相互補完が間接的に実現している[46]。

地方自治体について，自治体が備蓄する物資を JICA に提供し，緊急援助物資として供与された例[47]があり，このような連携がモデル化され，活用されることが望まれる。

---

[45] ①2011 年のソマリア南部における内戦，干ばつと食糧危機による人道危機の際には，JICA の緊急援助物資が UNHCR を通じてソマリア難民に配布された。②2014 年の西アフリカ諸国におけるエボラ出血熱対策として自衛隊機（国際緊急援助隊として派遣）でガーナの首都アクラまで輸送した個人防護具を WFP がアクラから感染国ギニア，シエラレオネ，リベリアに輸送，等

[46] 例：ソフトバンクテレコム株式会社より，実施団体に対し携帯電話と充電器を無償で貸し出し，等

[47] 2014 年の西アフリカ諸国におけるエボラ出血熱対策として，東京都の提案により，都の備蓄品から JICA が個人防護具の提供を受けた。

その他，外務省及び JICA と日本赤十字社との間では，大規模な災害の際には，案件毎に情報共有が行われている。日本赤十字社は，JICA 医療チーム及び自衛隊医療部隊による医療活動を引き継いだ例[48]があるとともに，日本政府による赤十字国際委員会（ICRC）や国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）を通じた緊急無償資金協力の実施において，フォローアップとしてのモニタリング（受益者への配布状況，日本のビジビリティの確保状況等）を自発的に実施し，日本大使館への報告を行うとともに，外務省国際協力局緊急・人道支援課に状況説明を行うことがある。

（イ）フィリピン台風 30 号ヨランダの事例

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダでは，在フィリピン日本大使館，JICA フィリピン事務所や国際緊急援助隊医療チーム・早期復旧専門家チーム等は，マニラ及び現場で行われていたドナー会議やクラスター会議等に参加し，被災地のニーズや国際機関や二国間援助国等の各ドナーの動向について情報を収集するとともに，フィリピン政府より同政府の対応状況等について情報を収集した。

各国軍による支援の調整機能として多国間調整所が設置され，フィリピン国軍が中心となって，自衛隊部隊を含めた各国軍による主要空港までの輸送オペレーション等に関わる調整が行われた。自衛隊部隊の現地運用調整所の要員と日本大使館の駐在武官が連絡調整窓口となり，情報共有を図っていた。

日本の援助関係者間の協力としては，UNDAC チームメンバーへの日本人派遣者は，発災翌日には被災地であるタクロバン空港で活動していたことから，同派遣者より JICA フィリピン事務所に，医療チームの被災地入りに関わる現場の情報が提供された。その後現場入りした医療チームより，医療に関わる現場の状況等について，自衛隊部隊に情報提供が行われた。自衛隊部隊は，医療チーム 1 次隊のタクロバンからマニラへの移動時，2 次隊のマニラからタクロバンへの移動時に輸送機の提供等の協力を行った。

政府資金を原資とする JPF 事業として，日本の NGO11 団体によって計 12 事業が実施され，発災後から約 6 ヵ月間（国連アピール期間）に渡って，食糧配給，家屋修復資材の配布，医療支援などの活動が展開された。また在フィリピン日本大使館によると，日本の NGO の現地での活動について網羅的に把握してはいないとのことであったが，一部の NGO がマニラ経由で現場入りする際に日本大使館を訪問した際に，治安面等に関わるブリーフィングを行うとともに，現場での JICA や国際機関等支援関係者のコンタクト先を手渡す等の協力をしていた。

現地日系企業による支援活動について，日本の NGO 同様に，在フィリピン日本大使館は網羅的に把握してはいないとのことであったが，フィリピン日本人商工会議所の会員からの義援金に関する目録が同大使館に共有される等の情報共有が図られていた。また，緊急援助物資の輸送において，JICA が発災前より業務委託契約を結

[48] 2010 年ハイチ地震対応において，外務省より日本赤十字社に打診があり，調整の上実現に至った。

んでいた運送会社が，同契約の枠内で，柔軟かつ細かにオーダーに対応した例があった[49]。JPF 事業においては，航空会社からの無償航空券手配（NGO スタッフ渡航），携帯電話会社からの無償衛星携帯電話の貸出（通信料も無料），船会社による支援物資の輸送協力があり，NGO による支援活動に活かされた。そのほか，本台風発生時に JICA が中小企業との連携し実施中であった「移動式砂ろ過浄水装置及びろ過池更生システムの普及・実証事業」において，パートナーである日本企業の協力を得てプロジェクト範囲を変更し，同プロジェクト内で調達予定であった浄水システムの調達台数を増加し被災地に配置する取組が行われた。同浄水システムによって，2013 年 12 月下旬から 2014 年 2 月までに，約 1,400 世帯への給水支援が行われた。

日本の自治体からは，兵庫県や愛知県から外務省に対し，支援の申し出があった。

フィリピン政府からの協力として，被災地タクロバンは治安面での懸念があったことから，医療チームに対し，フィリピン軍・警察から成る安全確保要員を活動期間中，最初から最後まで同行させた。

他援助国との調整については，在フィリピン日本大使館が中心となって，軍による活動を含めて米国・豪州等の他援助国との情報共有が行われた。国際緊急援助隊医療チームは，同チームの携行機材で対応できない重症患者等については，韓国，豪州等の高度な医療機材を装備している国の医療チームを紹介した。自衛隊部隊は，下表のとおり各国軍との協力を行った。また日本大使館の職員が豪州輸送機で移動する等の連携もあった。

表 3.15 フィリピン台風 30 号ヨランダにおける自衛隊部隊と各国軍との協力内容

1. 連絡幹部の受入れ，交換 ●フィリピン海軍幹部の護衛艦等への派遣 ●英空母イラストリアスと護衛艦いせとの間の連絡幹部交換
2. 指揮官交流 ●米海軍指揮官と統合任務部隊（JTF）指揮官との交流 ●フィリピン軍幹部と JTF 指揮官との交流
3. 補給支援 ●海自補給艦より豪艦艇に対し燃料を提供 ●米軍及び豪軍より空自機に対し備品の供給
4. 情報交換，運用調整 ●他国間調整所等において各国軍関係者と調整・情報交換 ●防衛本省において在京英国武官，在京豪州武官と情報交換

（出所）防衛省提供資料より，評価チーム作成

[49] JICA フィリピン事務所によると，迅速かつ確実な実施が必要となる緊急援助における民間企業との連携に関しては，ボランティアベースのものには確実性信頼性の担保の観点からなかなか連携が難しく，契約ベースによる業務実施が必要であること，本輸送協力の実現は，直前（1 か月前）に実施した緊急援助物資支援に係る業務契約とオペレーションにより，双方で類似の経験を有していたことから上手く実現したものであり，発災時に速やかに事業が実施できるよう事前に連携に関わる協定があればより良いとの意見があった。

（ウ）平時の準備

日本の緊急人道支援の関係省庁及び機関は，日頃よりUNOCHAより災害情報を収集し，情報共有を行っている。また INSARAG の各種会議に参加するほか，INSARAG の活動指針や仕組みづくりの人材派遣や，INSARG による他国救助チームの審査への参加を行っている。加えて JICA は IFRC との間で，2012 年 12 月に，両機関の業務協力を促進する覚書を締結しており，主な協力分野の一つとして効果的な人道支援のための各国赤十字・赤新月社との連携を挙げている[50]。

他国との関係では，災害救援分野において，二国間援助の他，ASEAN を中心とする域内での協力が活発化しており，平時より机上演習や実働演習が行われている。また，JICA 国際緊急援助隊事務局と米国国際開発庁/海外災害援助部（USAID/OFDA）やオーストラリア等の他国の緊急援助関係者間では，平時より情報交換を行う体制が構築されている。JICA がオーストラリアの災害研修に参加するほか，オーストラリアが JICA 救助チームのヘビー級受検に関わるメンターを派遣するなどの協力が行われている。

上述のフィリピンでの例のように，在外公館や JICA 現地事務所と民間企業や NGO との連携はアドホックな取組に留まっており，これら民間アクターとの連携が促進される平時の取組が望まれる。

（4）脆弱性への配慮

（ア）日本の人道支援

「我が国の人道支援方針」においては，「難民，国内避難民，被災者といった最も脆弱な立場にある人々の生命，尊厳及び安全を確保し，一人一人が立ち上がれるよう自立を支援すること」が人道支援の最終目標とされている。また「人道支援原則である公平原則を重視する」とし，「国籍，人種，宗教，社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をも行わず，苦痛の度合いに応じて個人を救うことに努め，最も急を要する困難に直面した人々を優先することとし，自然災害への対応として，特に貧困層は災害に対して脆弱であることから，こうした脅威からの保護や準備・対応能力の強化が重要となる」としている。

また日本政府は，2012 年 2 月から 3 月にかけて開催された第 56 回国連婦人の地位委員会（CSW）において，自然災害と女性に関する様々な課題について日本の震災の経験や教訓を各国と共有し国際社会の理解を深めるとともに，ジェンダーの視点に立った災害への取組を促進することを目指し，「自然災害とジェンダー」決議案を提出し，採択された。同決議は，防災，災害対応，復旧復興のすべての段階において女性が積極的な担い手である事実を認識し，政策・意志決定プロセスへの参画の確保やジェンダーの視点に立った取組を求める内容となっている。また同決議の内容に，

[50] その他の主な協力分野として，防災（災害リスク削減，自然災害への備え，緊急支援，復興），強靭なコミュニティの構築（保健，気候変動対策，水・衛生，食料安全保障），平和構築，若者，ジェンダーに関する活動，災害時対応に関する国際的な法整備の推進を挙げている。

災害に強い社会づくりと，それに向けた平時からの女性の参画の重要性，第 3 回国連防災世界会議や世界人道サミットを含む 2015 年以降の各種プロセスに繋げていく点を強調した内容とし，2014 年 3 月に開催された第 58 回国連 CSW に再提出し，79 か国の共同提案国を得てコンセンサスで採択された。

さらに外務省は，安保理決議 1325 号及び関連決議の実施に向けた「女性・平和・安全保障に関する行動計画」を市民社会と共に策定している。これは，紛争予防・解決，平和・安全保障にかかる意思決定プロセスへの女性の参画促進，女性の人権保護の増進及びジェンダーの視点に焦点を当てたもので，国内外の取組に対応・連動しつつ，紛争に関連した事態のみならず災害にも対応している点が特徴となっている。

日本の人道支援の実施に関しては，国際緊急援助隊の医療チームにおいて，下表のようなジェンダー視点の取組がなされている。チーム登録者に対しジェンダー視点に立った派遣前研修が行われるとともに，必ず女性医療従事者が含まれるよう派遣者を選定し，女性などが利用しやすい医療サービスの提供について留意がなされている。また妊産婦や子どもに対する医療ニーズが多い場合は，それに応じたチーム編成がなされている。

表 3.16 国際緊急援助隊医療チームにおけるジェンダー視点の取組

1. 派遣前：ジェンダー視点の研修 ●医療チームに登録する医療従事者が，被災地の男女が置かれた社会状況を理解し，ジェンダー視点に立った実践が出来るよう，災害現場を想定した研修の実施
2. 派遣決定後：女性医療従事者の選抜 ●女性医師や授乳指導・妊婦健診のための助産師の登用
3. 被災地：女性が利用しやすい医療サービスの提供 ●医療サービスの利用に制限がある患者や女性のための巡回診療の実施 ●女性の非識字率の高い地域では，字が読めない女性にも分かるような説明方法の採用 ●女性専用診療室・待合室の設置 ●女性現地通訳ボランティアの活用

（出所）JICA 提供資料より，評価チーム作成

緊急無償資金協力の実施者である国際機関等は，各機関の戦略プラン等においてジェンダーをはじめとした脆弱性への配慮を分野横断的な問題として重視しており，プログラムの策定，計画策定，モニタリングの各段階において配慮がなされるよう取組が行われている。また日本政府は同無償資金の検討に当たって，ジェンダー問題そのものが支援を実施する対象となるような事例への対応にも留意がなされている（例：ナイジェリア連邦共和国における女子生徒集団拉致事案，2014 年 6 月実施決定）。

JPF 事業の実施に際しては，事業申請書に脆弱者に対する保護について記載する

項目が設けられている。また，日本の NGO による子どもや難民の心のケアや心理社会的サポート[51]など，脆弱性に対する直接的な支援も行われている。

（イ）フィリピン台風 30 号ヨランダの事例

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダにおける医療チームの派遣においては，妊婦への対応や女性患者への心理的負担を考慮した女性医師や助産師を採用するとともに，性別のバランスを図るため男性看護師も採用され，診療の際は可能な限り同性の医師・看護師が担当するよう配慮がなされた。また，慢性疾患等で治療が困難な患者に対しては，紹介状を作成した上で他の医療施設を訪問するよう指導していたものの，一部，紹介等がなされなかった例もあった[52]。今後は紹介等の取組の確実な実施を期待したい。

その他，本台風の被害を受けたタクロバンにおいて，JICA シニアボランティアが被災した子供達を対象にした子供の精神的なケアに関わるイベントを開催したほか，被災地の障害者の実態調査・支援を行った。また，被災地イロイロ市では，JICA ボランティアが，被災した際に障害者や高齢者が必要な救援物資にアクセスできる体制作りを支援した。

以上のとおり，日本政府は人道支援の最終目標に最も脆弱な立場にある人々の生命，尊厳及び安全の確保を掲げるとともに，最近では，国際社会において自然災害におけるジェンダー配慮の重要性を記した決議案提出を主導したほか，安保理決議第 1325 号及び関連決議の実施に向けた女性・平和・安全保障に関する行動計画を市民社会と共に策定しており，政策レベルの取組が活発である。また日本の緊急人道支援の実施においては，ジェンダーを含む脆弱性への配慮に対する対応は行われている。

今後の課題として，方針レベルと現場レベルの取組をつなぐ観点から，日本の人道支援政策において，ジェンダーの視点をはじめとし，多様な脆弱性への配慮に関わる日本独自のガイドラインや行動規範等を設定することを提案したい。

（5）早期復旧・復興や切れ目のない支援に向けた取組

（ア）日本の人道支援

JICA は UNOCHA との間で，2014 年 7 月，開発援助と人道支援の戦略的協働関係構築の観点から覚書を締結した。同覚書の締結を受けて，今後，JICA と UNOCHA は開発途上国の災害対応能力向上を支援するため，災害対応を担う政府機関への支援，日本の知見や専門性を活用した緊急援助への貢献，援助調整への

[51] JPF 事業として，中国四川地震被災者支援において，3NGO 団体による心のケア事業が行われた。

[52] 慢性疾患の家族を持つ被災者が，遠方よりバスを乗り継いでジャパンデスクを訪れ，ジャパンデスクの紹介を受けて，慢性疾患の薬を求めて医療チームの活動場所を訪れたところ，慢性疾患は対象外としてジャパンデスクに戻ってきた例があった。なおジャパンデスクは，戻ってきた同人に対し，赤十字の活動場所を改めて紹介したとのこと。

積極的な参画，人道支援活動を支える様々なツールやサービスの開発など，新たな連携と協働の可能性を追求するとしている。

また，国際緊急援助隊による緊急援助の後，日本政府による技術協力や無償資金協力等の復旧・復興支援につなげる取組が行われた例がある（2010 年ハイチ地震，2013 年フィリピン台風 30 号ヨランダ）。また，無償資金協力をプログラム型とし，一つの交換公文（E/N），贈与契約（G/A）により複数の一般プロジェクト無償事業を取り扱うことを可能とすることで迅速な支援実施を目指す取組，災害後の復旧における資金ニーズに迅速に対応するため，あらかじめ借款契約を締結し準備をしておく，災害復旧スタンドバイ円借款の導入が図られている。

さらに，国際機関や被災国政府等を通じた緊急無償資金協力は，（1）選挙の管理や監視を行う国際機関等に対し資金協力を行う民主化支援，（2）和平成立前の緊急援助から，和平成立後の開発援助へと移行する期間に国際機関等に対し資金協力を行う復興開発支援を行っていることから，紛争起因災害における民主化・復興支援に活用されている。

加えて，NGO を通じた援助として，JPF 事業として緊急支援を行った後に，そこでの知見・経験を活かして実施 NGO 団体が引き続き JPF 事業として復旧・復興支援を実施した例や，NGO 連携無償資金協力「緊急人道支援事業」においては復旧復興支援が実施された例がある。そのほか，国際緊急援助隊医療チームの活動終了後，日本の NGO に機材と医薬品を引き継いだ例がある[53]。

（イ）フィリピン台風 30 号ヨランダの事例

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダにおいては，発災 18 日後から約 3 週間，早期復旧専門家チームが派遣され，日本の知見を活かした復旧のためのプロジェクト形成調査とともに，フィリピン政府関係者に復旧支援のアドバイスを行うことを主眼に活動が展開された。フィリピン側との協議においては，JICA フィリピン事務所，専門家が一体となって，フィリピン政府等と今後の台風に対応可能な具体的な復旧・復興計画を検討し，日本政府による開発計画調査型技術協力及び無償資金協力の実施へとつなげた。また復旧・復興計画については，東日本大震災における被災自治体（岩手県，石巻市）による復興計画を参考に，フィリピン公共事業道路省や復興開発の担当大臣に対して，今後の復旧・復興計画の立て方として Build Back Better（単なる復旧ではなく，強靭化）のコンセプトを提示した。これら取組は，現地においてきわめて高い評価を受けていた。

かかるプロジェクト形成調査を受けて実施された，開発計画調査型技術協力「台風ヨランダ災害緊急復旧・復興支援プロジェクト」は，JICA とコンサルタントとの業務実

[53] 2005 年 11 月のパキスタン地震において，国際緊急援助隊医療チーム 2 次隊の活動終了後，現地で使用した医療器材や医薬品は，パキスタン保健省に供与されたが，これらは日本の特定非営利活動法人・災害人道医療支援会（HuMA）などが継続して使用することになった。現地では被災者支援の緊急期は脱したものの，冬を控え医療ニーズが高まることが予測されており，復興に向け，日本による医療支援が継続された。

施契約によるものである。同事業は，①台風30号ヨランダに対する緊急復旧・復興計画策定支援として，日本の東日本大震災等の経験を活用した技術的支援を行うとともに，②無償資金協力（プログラム型）の調査・計画策定，③経済支援・生活再建支援としてクイック・インパクト・プロジェクト（QUIPs）を行うものである。

活動③では，コンサルタントが地方自治体や現地専門家と協力し，QUIPs として，建物の補修・再建とともに，コミュニティ・ベースの生計向上活動を行っている。QUIPs においては，東松島市の教訓の活用，日本の大工職人を派遣して行う建物の修繕の技術指導，日本企業の技術による浮沈式養殖生簀を導入した生計回復などを行っており，日本の教訓や技術を活かした取組が行われている。同開発調査団による現地でのセミナーには，日本のNGO関係者や国際機関等が参加しており，学校建設にかかるハンドブック等の作成資料の共有が図られている。一方，JPF事業としてODA資金を活用した日本の NGO による支援が行われていたが，NGO によるこれら事業と QUIPs との連携は一部に留まっていた。こうしたコミュニティ・ベースの復旧・復興支援はNGOが強みとする分野であることから，かかる分野における情報共有や連携の活発化が望まれる。

以上より，日本政府による国際緊急援助後から早期の復旧・復興につなげる支援取組とともに，国際機関や NGO を通じた緊急・復旧期から復興期における援助を可能とすることで，切れ目のない支援が行われていると言える。

今後の課題として，日本政府による早期復旧・復興のための取組と NGO を通じた援助の連携を高めることで，双方の強みを活かしたより効果的な支援が可能となろう。一つの試みとして，保健セクターのような柱となるセクターを設け，NGO との連携をモデル化する取組を行うことは一考に値しよう。

（6）ニーズの把握

（ア）日本の人道支援

国際緊急援助隊派遣の関係機関である海上保安庁，警察庁等関係省庁及び JICA 国際緊急援助隊事務局は，バーチャル現地活動調整センター（VOSOCC）[54]に登録し，常時アクセスが可能な状況にあり，情報収集を行っている。

災害が発生した際には，上述のとおり，被災国の在外公館や JICA 現地事務所はドナー会議やクラスター会議等に出席し，被災地のニーズ等を収集するとともに，収集された情報は，外務省国際協力局緊急・人道支援課より関係省庁に共有されている。

さらに，海上保安庁や国土交通省は，JICA 技術協力プロジェクトで現地に派遣されている長期専門家より被災状況や先方政府の対応状況等について情報を収集し，外務省及び JICA と情報共有を行うことや，各省庁として可能な活動に関する提案・

[54] 突発的な災害の発災前・中・後に，災害対応に関わる国際的な関係者と被災国間の情報交換を容易にするための，グローバルなオンライン・ネットワークであり，情報ポータルサイト。

協議を行うことがある。

日本の NGO は，JPF 事業を実施する際には，基本的に被災状況や現地のニーズ把握は各 NGO が行っている。NGO の中には，在外公館や JICA 現地事務所に情報を求めることもあり，これに対し在外公館や JICA 現地事務所は，支援動向等を共有している。

また JICA 現地事務所は，現地入りした日本の大学や学会等関係者に対し，現地の宿泊先等の便宜を図るほか，情報交換を行うこともある。

（イ）フィリピン台風 30 号ヨランダの事例

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダでは，発災直後，通信が途絶え，現地情報が非常に収集しにくい状況にあった。日本はセブの駐在官事務所がタクロバン地域を管轄していたが，本官 2 名のみの配置（当時）であり，情報収集は困難で，マニラータクロバン間の情報格差は大きかった。在フィリピン日本大使館タクロバン臨時事務所設置後は派遣した職員が町を巡回していた際に得た情報で，ある病院における医療ニーズ（医療従事者が 1 名しかおらず，患者への対応に疲弊している）が判明し，かかる情報を基に，JICA 医療チームの活動場所への助言を行うなどしており，臨時事務所の役割は大きかったと言える。日本からの UNDAC チーム派遣者は，発災前にマニラ入りし，発災翌日には現場入りしており，発災直後の現場情報の入手が困難な中，同派遣者より JICA に対し現場情報の提供が行われた。

また医療チームの編成内容について，刻々と変化するニーズに応じて 1 次隊，2 次隊及び 3 次隊の編成が変えられた。1 次隊は外傷系，2 次隊は 1 次隊の報告を受けて妊産婦・幼児ケアの要員，3 次隊には感染症に関する医師等が配置された。

以上より，発災直後から被災国の在外公館や JICA 事務所とともに，現場で活動する日本の援助関係者より被災者のニーズが収集され，これら情報は関係者間で共有され，国際緊急援助隊の編成等にも反映されており，現場，被災国の首都，日本の援助関係者間が協力し，継続的にニーズを把握し，情報を共有する取組がなされていると言える。

今後の取組として，在外公館や JICA 現地事務所が収集する情報を日本の NGO にもスムーズに共有する仕組みを構築することで，NGO の強みを活かしたきめの細かい，あるいは遠隔地等の手の届きにくい地域での支援のより迅速かつ効果的な支援が可能となるだろう。

（7）モニタリング・評価

JICA は，国際緊急援助（国際緊急援助隊の派遣，緊急援助物資の供与）の実施後に，援助内容の振り返りを行っており，緊急援助物資についてはすべての案件に関し現場での利用状況についてモニタリングが行われている。緊急無償資金協力では，拠出先の国際機関等より支援の実施状況を記したレポートが外務省に提出され

ている。また日本のNGOによるJPF事業については，JPF事務局が事業成果を取りまとめた報告書を一般公開しており，日本政府による日本の人道支援の実施状況の把握は適切に行われていると言える。

（ア）国際緊急援助隊の派遣

国際緊急援助の実施中は，各チームより外務省及びJICA本部に対し活動状況の報告が行われており，実施後は，JICA 国際緊急援助隊事務局内で援助内容の振り返りが行われ，次に備えた教訓について確認が行われている。

国際緊急援助隊の評価ガイドラインとして，医療チーム・救助チームのための「STOP the pain[55]」，専門家チームのための「LOCK the pain[56]」が策定されており，ケースバイケースで試行的に適用されている。

（イ）緊急援助物資の供与

緊急援助物資の供与については，すべての案件に関し，現場での利用状況についてモニタリングが行われている。また，国際緊急援助隊の派遣と併せて，緊急援助物資の供与についても，国際緊急援助の実施に係る振り返りが行われている。

2013 年のフィリピン台風 30 号ヨランダでは，フィリピンは島嶼国であり，特に今回の台風の後は国内輸送の確保が困難な状況であったことから，確実に被災者に届くよう，JICA が首都マニラから被災地までの輸送手配を行った。具体的には，ロジスティックスに係るJICAとの業務委託契約に基づき，日本の運送会社がアレンジを担い，4 拠点まで JICA フィリピン事務所長及び事務所員自らにより届けられた。

（ウ）緊急無償資金協力

外務省は，資金の拠出先である国際機関等に対し，計画に対する支援実施の進捗状況を記載したレポートを提出するよう求めている。レポートは，事業完了時に提出されるとともに，外務省として進捗状況に関する中間報告が必要な場合には別途報告を求めることもある。報告は，基本的に日本政府による支援相当分に関するものであるが，他資金による支援と分けることが難しい場合などは他資金相当分も含めた内容となる場合もある。昨今の人道支援のトレンドとして，国際機関等の支援実施者は，被災者及びドナー双方への説明責任を果たすことが求められることもあり，国際機関等はドナー毎の報告にも対応することの必要性を理解している。

また，UNOCHA は，国連総会（UNGA），IASC もしくは緊急援助調整官（ERC）からの委任を受け，人道支援システム全体に関わるテーマや国別の政策や実績（例：クラスター・アプローチ，ハイチ地震），共通の人道支援財源（例：CERF），人道的介入

---

[55] 各評価項目（Speed：迅速性，Target：ターゲット，Operation：オペレーション，Presence：プレゼンス）の頭文字による。

[56] 各評価項目（Lead：準備期間，Operation：オペレーション，Contribute：貢献度，Known：認知度）の頭文字による。

の効果等の人道支援に関わる評価を行っている。最近の評価例を下表に示す。2013年フィリピン台風30号ヨランダに対する人道支援機関による合同評価報告書は，調査時点において作成中であった。また UNOCHA は，同機関内部の実績に関わる評価も行っている。

表 3.17 UNGA，IASC もしくは ERC からの委託による，UNOCHA の評価実績（2012～2014 年）

2014 年	シリア危機 共通文脈の分析
2013 年	緊急対応基金の評価
2012 年	レジリエンス強化のための早期警戒：サヘル対応（2011-2012）からの教訓
	「アフリカの角」地域における干ばつ対応に関するインター・エージェンシー・リアルタイム評価（地域，エチオピア，ケニア，ソマリア）
	ハイチ地震への人道対応（20 ヵ月後）に関するインター・エージェンシー・リアルタイム評価

（出所）UNOCHA ホームページ http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/evaluations-of-humanitarian-response/reports（2014 年 11 月 19 日現在）を基に評価チーム作成

3-4 外交の視点からの評価

3-4-1 外交的な重要性

日本は，21 世紀の国際協調の理念として「人間の安全保障」を掲げ，人間の安全保障の推進のために国内・国際社会における同概念の普及に向けた取組として，二国間や多国間の会議において人間の安全保障について議論するとともに，会議の結果作成される文書において人間の安全保障に関する記述を設けるべく努めてきた。また，人間の安全保障に対する関心国の拡大を目的として，2006 年にニューヨークベースの非公式及び自由なフォーラムである「人間の安全保障フレンズ」を立ち上げ，会合を開催した。同会合を通じた概念普及の結果，2008 年 5 月には国連総会で初めて人間の安全保障についての非公式テーマ別討論が開催されたほか，2010 年 4 月には国連事務総長による事務総長報告も作成されるなど，日本は「人間の安全保障」の国際社会における概念普及に貢献してきている。緊急人道支援は，3-1-2 で述べたとおり，「人間の安全保障」を実現するための取組の一つである。

また二国間のみならず，ARF や東アジア首脳会議（EAS），日中韓三国間協力等の地域間の対話や協力の枠組みにおいて，災害への対処は主要議題として取り上げられることも多い。また災害への緊急援助は，災害の様子が連日ニュースで報道されることから，国内・海外双方からの関心が高いとともに，危機的な状況にある被災者に手を差し伸べる姿は，開発支援以上に，国内外の人々の理解を得やすい分野であると言える。

フィリピン台風30号ヨランダの支援においては，安倍政権がASEAN重視を打ち出しているところに，本災害が発生し大規模な支援を展開し，ASEAN 重視の姿勢を実際の行動として示せたこと，同災害発生の翌月（2013 年 12 月）に開催された日・ASEAN 特別首脳会議における日・フィリピン首脳会談において，アキノ大統領から安倍内閣総理大臣に対し日本の支援に対する謝意が表明されたことは，外交的に時宜

を得た支援であったと言える。

以上のように，日本が積極的に推進する「人間の安全保障」概念の実現の取組である緊急人道支援の実施自体が外交的意義を有するとともに，災害への対処は，二国間や他国間の対話や協力において主要議題に挙げられ，国内外における関心の高い分野でもあり，外交的意義は大きい。

3-4-2 外交的な波及効果

日本による国際緊急援助については，首相官邸，外務省及び JICA の英語版 Facebook ページや Twitter 等のソーシャル・メディアにおいて，派遣チームの活動状況の写真を用いるなどして，広報が行われている。また大規模な自然災害に対する国際緊急援助隊の派遣においては，各派遣チームの団長等がメディアのインタビューに対応し，被災国の新聞等に掲載されているとともに，被災国の首脳レベルから一般市民まで感謝の意を表わしており，親日感情の醸成に貢献していると言える。例えば，中国四川大地震における国際緊急援助隊の献身的な活動の様子が同国メディアで報じられた際には，対日好感度が上昇するとともに，国家・政府レベルからの謝意の表明がなされており，日本の国際緊急援助が親日感情の醸成につながった例として挙げられる（次頁の囲み記事参照）。また，大規模な自然災害への支援については，欧米諸国のメディアで取り上げられることもあり，国際社会における日本の貢献の認知への一定の貢献も期待される。

また，自然災害及び紛争起因災害に対する援助，特に紛争下の緊急人道支援は，被災者の苦痛の軽減及び人間の尊厳を維持・保護するものであるとともに，緊急無償資金協力により内戦の終息に伴う民主化支援や復興開発支援を実施することは，ひいては当該地域の平和と安定につながることが期待される。

さらに日本は，人間ひとりひとりに着目し，その保護と能力強化を図る「人間の安全保障」を長年にわたり国際的な場で提唱し，これを基本理念とする支援を行うとしてきており，同理念の実現のための取組である緊急人道支援を着実に実施することで，諸外国の日本に対する信頼の強化につながることが期待される。

フィリピン台風 30 号ヨランダにおいては，上述のとおり，アキノ大統領から安倍内閣総理大臣に対し直接謝意が表明されるとともに，国際緊急援助隊が活動を展開する中で，数多くの人々から感謝の言葉をかけられた（次頁の囲み記事参照）としており，本ケースにおいても，日本とフィリピン間の友好関係の促進にある程度の貢献をしていると言える。

中国四川大地震に対する日本の国際緊急援助による外交的波及効果に関わるエピソード

2008 年 5 月に発生した中国四川大地震に対し，日本政府は国際緊急援助として，国際緊急援助隊の派遣，緊急援助物資の供与及び緊急無償資金協力の供与を行った。同災害に日本が派遣した国際緊急援助隊は，中国政府が受け入れた初めての外国の緊急援助隊である。同援助隊による献身的な活動の様子や遺体に対して敬意を表する姿が TV や新聞等を通じて中国全土に報じられると，中国国民に温かい感動と大きな反響を呼び，日本に対する親近感が中国国民の間に広がった。

エピソード　（中国四川大地震　国際緊急援助隊救助チーム団長）

四川大地震における日本からの国際緊急援助隊派遣が対中国関係において果たした貢献は大きい。特に広元市青川県の倒壊した病院家族寮から救出した母子の遺体に対し救助隊が黙祷したシーンが中国全土で報道された際の反響は大きく，国民から多くの感謝の表明がなされ，それまでネットでの世論調査で対日好感度が 40%程度であったのが一挙に 85%以上に上昇した程であった。中国の国家・政府レベルでも，救助チームに引き続き現地に入った医療チームに対しては，当時の温家宝首相や外務大臣が治療に当たっていた病院を訪れ直接感謝の表明を行った他，その数ヶ月後に行われた北海道洞爺湖サミットの際には，当時の胡錦濤国家主席が訪日日程の冒頭に緊急援助隊代表者を北海道に招き感謝の念を表明するなど，中国の最高レベルでの感謝の表明がなされた。その後も尖閣問題で関係が深刻化する直前まで中国側からは様々な機会をとらえ繰り返し感謝の念が表明された。

「困っている時の友が真の友」という諺は中国のみに当てはまるものではなく，いずこの国においても災害などで困っている際に直接現地に赴いて支援に当たるという行為は，国民レベルで深く感謝され記憶にとどめられることが少なくなく，その後の当該国との友好関係に大きく寄与すると思われる。こうした観点から，国際緊急援助は人道的観点に留まらず，当該国との外交関係において大きな意味を持つものと考える。中国との関係においても，今後関係改善が図られる中で友好関係を象徴する歴史的な出来事の一つとして語られる日が来るものと確信している。

フィリピン台風 30 号ヨランダにおける日本の支援に対する親日感情の現れの例

●国際緊急援助隊油防除専門家チームが現場からマニラへの搭乗機において，機長が機内アナウンスで同専門家チームを紹介し感謝の旨を述べ，多くの乗客が拍手をした。
●国際緊急援助隊医療チームは，サマール島南部のバサイ市地域病院に日帰りで人員を派遣し診療を行った。これに対し，被災直後から同病院を支えていた医師より感謝状が送られた。
●国際緊急援助隊医療チーム一次隊副団長は，現地語（タガログ語）で現地メディアからのインタビューに応じた。同インタビュー映像は Youtube にアップロードされ，約

35 万ヒット（2014 年 12 月 11 日時点）となり感謝のコメントが寄せられた。
●国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）がマニラにおいて開催したフィリピン台風 30 号ヨランダ支援広報のための写真展を見たフィリピン政府関係者より，日本政府に対し‘ありがとう’の気持ちを伝えたいとの声が上がり，日本大使館の調整により日本による台風 30 号ヨランダ支援の展覧会がマニラで開催され，東京でも同様に開催された。
●本評価業務のフィリピンにおける現地調査において，社会福祉開発省（DSWD）のソリマン大臣より評価チームに対し，台風 30 号ヨランダに対する日本の個別の支援のインパクトへの言及があるとともに，日本の支援に対する感謝の意が伝えられた。

3-5 総括

3-5-1 政策の妥当性

政策の妥当性は高いといえる。「政策の妥当性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおりである。

(1)被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性

要請主義に基づく日本国政府の人道支援活動は，紛争起因災害ならびに自然・人為的災害の双方において，人道支援活動における主要な諸要件に満遍なく対応できる支援メニューを完備しており，被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性を有している。

(2)日本の上位政策との整合性

「ODA 大綱」における基本方針，重点課題及び重点地域の諸要件について，また，「ODA に関する中期政策」における重点課題及び効率的・効果的な援助の実施に向けた方策の諸要件について，満遍なく整合性が担保されている。

(3)国際社会の人道支援に関する動向との整合性

人道危機に対する資金拠出においては，増加傾向にあるニーズに対応するべく，日本政府による拠出額も増加している。また，国際社会における人道支援の動向の一つである「現場における効率性」については，効率性を担保するための 7 つの主要課題（第 3 章 表 3.3 参照）の克服へ向けた着実な貢献を重ねており，その成果を認めることができるが，現地調整メカニズムの活用及びアクター間の壁を越えた連携の促進など，実態化に向けた取組が一部停滞している課題も見受けられる。また，「対象事象と人道支援提供者の多様化」に対する貢献において，資金的貢献プラスアルファの取組が望まれる。

(4)他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性

人道支援活動の展開において，米国政府との情報共有や連携は実体化しており，

安全保障の観点も踏まえ，日本政府による人道支援活動の展開における支柱である。また，フィリピン台風 30 号ヨランダ被災に対する支援活動においては，オーストラリアや英国との情報共有や連携が実施されたほか，国際緊急援助隊や日本のNGOによる援助調整会合への出席など，多国間の援助調整に基づいた，他ドナーとの関連性が担保されている。

日本政府による人道支援活動の比較優位性は，物資供与の迅速性，緊急無償資金拠出の迅速性，及び国際緊急援助隊派遣の機能性と自己完結性が挙げられる。また，特筆すべきは，防災分野における ODA の展開により，アジア地域を中心として様々な援助活動が展開されていることである。国際社会における人道危機対応の一つの視点はレジリエンスの強化にあり，その意味でも極めて価値の高い貢献である。特に自然災害においては，防災への取組が，人命を守り，レジリエンスを強化することに寄与することから，自然災害の頻発化が課題であるアジア地域においては，特に有意義な活動である。

3-5-2 結果の有効性

大きな効果があったと判断する。「結果の有効性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおりである。

(1) 目標の達成度

日本の国際緊急援助は，質及びスピードにおいて共に高いレベルにあり，また，過去 10 年間の拠出総額において日本が世界第 4 位を占めていることや，国別の拠出先がアフリカや中東，南アジアなど地政学的に多様であること，さらには，支援分野が多岐にわたることに鑑みれば，日本の人道支援は，支援を必要としている人々に正の影響を与え得るアウトカムをもたらしていると評価できる。

「我が国の人道支援方針」における「4.現状への具体的な対応方針」に記された 5 項目のうち，「1. 難民及び国内避難民に対する支援」及び「3. 自然災害への対応」については，十分に目標が達成されている。「2. 切れ目のない支援」，「4. 人道支援要員の安全確保」及び「5. 民軍連携」においては，着実な取組が進められており，目標は達成されている。また，これら取組を着実に実施することで，「最も脆弱な立場にある人々（難民，国内避難民，被災者等）の生命，尊厳及び安全を確保し，一人ひとりの自立を支援する」という我が国の人道支援方針の最終目標達成に向けて貢献した。

(2) 日本の人道支援の認知度

日本政府及び関連機関は，遅延なく，分かりやすく，公開された場で，必要かつ十分な情報を発信している。また，同様に，日本政府から資金拠出・助成を受けた国連・国際機関及び NGO 等は，其々の団体の情報発信ツール（ウェブサイト，広報資料等）により告知を行っている。

日本の人道支援活動について，能動的に認知を求める人・組織においては，必要かつ十分な情報が提供されており（個別のメールや電話による情報の要求への対応を含む），この領域における認知度は高い。一方，受動的な人・組織においては，認知度は低い。

3-5-3 プロセスの適切性

日本の人道支援の方針策定・実施プロセスは，ある程度適切だったと判断する。「プロセスの適切性」の各評価項目に関する主要な評価結果は以下のとおりである。

（1）我が国の人道支援方針策定プロセスの適切性

我が国の人道支援方針は，日本及び国際的な政策枠組みに基づき，外務省内関係各課及び関係省庁との協議が行われ，回数は限られていたものの，国際機関・NGO 等の日本の人道支援関係者との意見交換を経て，方針の策定が行われており，おおむね適切なプロセスにより策定されたと言える。

（2）日本の人道支援実施プロセスの適切性

緊急人道支援の実施体制が整備され，要請から援助供与までに状況に応じた迅速な対応が行われるとともに，支援アクターの支援動向等の情報収集・調整が行われ，継続的なニーズの把握とモニタリング・評価が行われ，効果的に運営されている。さらに，脆弱性への配慮は行われ，復旧・復興支援につなげる取組とともに，国際機関や NGO 等を通じた緊急・復旧期から復興期における援助を可能とすることで，切れ目のない支援が行われている。

（ア）支援実施体制の整備・運営状況

国際緊急援助の実施にあたっては，外務省，JICA，関係省庁間の役割分担がなされ，被災状況や活動状況に関する情報共有が図られており，国際緊急援助関係者間の意思疎通は良好と言える。また，NGO や他の主体との情報共有・連携については，これらからの問い合わせ等に対して適切に対応している。

平時の準備としては，訓練による人道支援関係者の能力強化が図られている。

（イ）要請から援助実施までのプロセス

国際緊急援助における要請から支援実施までに，外務省，在外公館，関係省庁，JICA，国際機関間において情報共有・協議・調整が行われており，状況に応じた迅速な対応ができている。また日本の NGO を通じた援助は，外務省国際協力局民間援助連携室及びNGO間で，予めプロセスや判断基準を設定しており，迅速かつ効果的な支援が可能な仕組みとなっている。

（ウ）アクター間の調整・連携

被災国の在外公館や JICA 現地事務所，国際緊急援助隊の各チームは，ドナー会議やクラスター会議に参加し，被災地のニーズ，支援動向について情報収集，調整を図り，迅速かつ効果的な支援に活かしている。また，ODA 資金を活用した日本の NGO を通じた援助によって，日本の NGO との連携が図られているほか，日系企業や自治体との連携・情報共有の取組事例が見られる。

日本の NGO との間では，平時に築いた現地 NGO とのネットワークを基にした新たな取組事例が見られることから，連携の更なる強化を期待したい。また，日系企業や自治体との連携取組をモデル化し，活用されることが望まれる。

（エ）脆弱性への配慮

日本政府は人道支援の最終目標に最も脆弱な立場にある人々の生命，尊厳及び安全の確保を掲げ，最近では，国際社会において自然災害におけるジェンダー配慮の重要性を記した決議案提出を主導するなど，脆弱性への配慮重視に関わる政策レベルの取組が活発である。また人道支援の実施において，ジェンダーを含む脆弱性への配慮に対する対応は行われている。

（オ）早期復旧・復興や切れ目のない支援に向けた取組

日本政府による国際緊急援助後から早期の復旧・復興につなげる支援取組とともに，国際機関や NGO 等を通じた緊急・復旧期から復興期における援助を可能とすることで，切れ目のない支援が行われている。

（カ）ニーズの把握

発災直後から被災国の在外公館や JICA 現地事務所とともに，現場で活動する日本の援助関係者より被災者のニーズが収集され，これら情報は関係者間で共有され，国際緊急援助隊の編成等にも反映されており，現場，被災国の首都，日本の援助関係者間が協力し，継続的にニーズを把握し，情報を共有する取組がなされていると言える。

（キ）モニタリング・評価

JICA は，国際緊急援助の実施後，援助内容の振り返りを行っており，すべての緊急援助物資の利用状況についてモニタリングが行われている。緊急無償資金協力では，拠出先の国際機関等より支援の実施状況を記したレポートが外務省に提出されており，日本政府による日本の人道支援の実施状況の把握は適切に行われている。

3-5-4 外交の視点からの評価

（1）外交的な重要性

日本は，21 世紀の国際協調の理念として「人間の安全保障」を掲げ，「人間の安全

保障」の概念の普及に向けた積極的な取組を行ってきており，同概念の実現の取組である緊急人道支援の実施自体が外交的意義を有するとともに，災害への対処は，二国間や多国間の対話や協力において主要議題に挙げられ，国内外における関心の高い分野でもあり，外交的意義は大きい。

(2)外交的な波及効果

国際緊急援助について英語版ソーシャル・メディア等を通じた広報が行われ，また被災国の新聞等に掲載されているとともに，被災国の首脳レベルから一般市民まで感謝の意を表わしており，親日感情の醸成に貢献していると言える。また大規模な自然災害への支援は，欧米諸国のメディアで取り上げられることもあり，国際社会における日本の貢献の認知への一定の貢献も期待される。

また，自然災害及び紛争起因災害に対する援助，特に紛争下の緊急人道支援は，被災者の苦痛の軽減及び人間の尊厳を維持・保護するものであるとともに，緊急無償資金協力により内戦の終息に伴う民主化支援や復興開発支援を実施することは，ひいては当該地域の平和と安定につながることが期待される。

さらに日本は，「人間の安全保障」を長年にわたり国際的な場で提唱し，これを基本理念とする支援を行うとしてきており，同理念の実現のための取組である緊急人道支援を着実に実施することは，諸外国の日本に対する信頼の強化につながることが期待される。

第 4 章　提言

4-1　人道支援の新しい潮流

(1)最近の動向

人道支援の始まりは 19 世紀にさかのぼり，今日に至るまで紆余曲折を経てきた。特に冷戦後のこの 30 年の中で，国際対応メカニズムとしての人道支援は，紛争の長期化や再発，自然災害の増加，人道危機の複雑化などにより，量，資源，関わるアクターや活動の種類，支援の手法が飛躍的な進化を遂げている[57]。ルワンダ危機，湾岸戦争，スマトラ島沖地震・津波等の主要な危機での教訓を重ねる度に，効率的に支援を提供する国際的な仕組みやガイドラインが整備され，多様なアクターによる豊富な支援メニューを伴って組織化されてきた。このような動向を受けて，日本の人道支援も同様に，様々な模索が行われ，災害・紛争においても被災地に迅速に，女性，子どもなどの脆弱者をはじめとした多様な立場を考慮しながら，他アクターとの連携も工夫しながら支援を実施できる体制が作られていることは大きく評価できる。

しかしながら，近年の動向を見ると，気候変動などの影響が深刻化し，テロリズムなど非国家アクターによる紛争の影響が増加する中で，今後の人道支援への対応は，更なる拡大が求められている。特に気候変動が水へのアクセス，食料生産等世界中の人々の生活に大きな影響を与えている。2030 年までにアジアでの洪水は 50%増加し，2020 年までに，さらに 2 億 5 千万人のアフリカの人々が水にかかわる災害の被災を受けるという予測もある[58]。気候変動は，直接的にあるいは間接的に，人口移動，環境破壊，水問題，健康への脅威，国内あるいは国家間紛争等，グローバルに人々を脅かす人道的な危機につながる可能性がある。新しい潮流に人道支援が求められることとしては，従来のモデルである，緊急事態発生時に外部介入を中心とする，「災害」ごとに対応していく体制では限界が生じており，「パターン」や「仕組み」に焦点を置き，緊急前の防災，緊急後の復興を重視しつつ，現地の能力を発揮し，長期的に，現地社会が主体性を持って対応する体制へのパラダイムシフトが必要とされる傾向が指摘されている[59]。

(2)新しい試み

本報告書を作成中であった 2014 年 11 月中旬，この年最大の台風ハグピートが，2013 年に大惨事をもたらしたフィリピンのタクロバンを中心とする地域を再度襲った。この災害では特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）及びアジアパシフィックアライアンス（A-PAD）を中心に，前回の対応の教訓を生かし，発災後に人道支援を開始するのではなく，平時に築いた現地 NGO とのネットワークを基に，事前に大規模な台風被害を予測して上陸前に現地入りし，他アクターとの連携を重ね，A-PAD ではヘリコプター及び救助犬を導入したインパクトのある人道支援の展開が試される動向がみられている。

---

[57] Hilhorst，Hilhourst（2013） Disaster，Conflict and Society in Crisis: Everyday polities of crisis response，Routlege.p6.

[58] UNOCHA（2013）World Humanitarian Data and Trend 2013，UNOCHA. p30.

[59] Global Agenda Council on Humanitarian Assistance(2009）A new business model for humanitarian assistance? A challenge paper. Author: Publisher: International Alert.

以下のコラムでは，日本の政府開発援助（ODA）も活用した新しい A-PAD の動きを紹介する。

ODA も活用した新しい A-PAD の動き

外部者の関わりのバランス，市民の視点や地域性の重要性，現地化している災害対応などの課題を挙げてきたが，それらを乗り越える人道支援の新しい試みの一つとして，A-PAD の事例を示す。A-PAD は，アジア太平洋地域で大規模災害が起きたとき，国・地域の NGO，企業及び行政が各組織の壁を越えて連携することで，それぞれが持つ情報，人，資金，モノを各国間で共有・活用し，より迅速で効果的な支援を目指し，民間主導で，2012 年 10 月に設立された組織である。2013 年度には初めて日本の ODA 資金が，約 1 億円が投入された（2015 年 1 月現在）。NGO，企業及び行政が協働して災害支援を展開する意義に着目し，日本でクロスセクターの人道支援のモデルを創った JPF の例を，アジアにも適用させ，各国で「ナショナルプラットフォーム」を形成し，アジア域内をネットワークで結ぶ構想である。現在，日本に加え，韓国，インドネシア，フィリピン，スリランカの 5 カ国が A-PAD のメンバー国となっており，経済界のリーダーや NGO 災害支援ネットワーク代表者などがすぐに連絡を取り合い，緊急時に資金と情報を迅速かつ効果的に提供し合える事前の合意に基づく相互支援型の体制をつくっている。

これまでの災害対応システムの課題を乗り越える特徴としては，次の 4 つの特徴が挙げられる。

①相互支援：ドナーと資金供与団体という上下の関係性ではなく，国境を越えて，知や情報，経験事例等を共有しつつ，学び合い，助け合うことを起点とする。
②官民協力：国・地域の「企業」「NGO」「行政」が各セクターの壁を越えて連携するナショナルプラットフォームを形成し，防災，災害対応を行う。
③現地組織の災害対応を起点に：緊急事態に迅速に対応する他，地域の情報を深く知り，現地コミュニティとの関係の中で，各国にクロスセクターの「ナショナルプラットフォーム」を通じた災害対応体制を構築する。
④防災から復興まで：発災後の対応ではなく，平時から防災に取り組み，クロスセクターネットワークを強化しつつ，緊急時のみならず防災から復興までの災害サイクルに対応する。

こうした新しい試みにみられるように，今後は，外部者の関与と影響が大きい国際アクター主導の枠組みを活用しつつも，現地の自律的な対応に重点を置くことや，緊急対応のみに偏らない防災・復興とバランスのとれた対応，現地組織の能力強化，セクターを超えた連携，市民社会による連帯などの試みが重要になることが考えられる。こうした動向に沿った ODA における人道支援実施の体制がさらに進化していくことが期待される。

このような世界的な潮流及びフィリピン調査からのケース・スタディ，そしてこれまでの評価結果の分析から，提言を以下にまとめたい。

4-2 提言

(1)イニシャルアセスメント機能の増強：自然災害

台風 30 号ヨランダ被災者支援において，国際社会における動向に添った二つの意義ある対応が行われた。一つは，国連災害評価調整（UNDAC）チームに日本人専門家 2 名が派遣されたことである。UNDAC の要員として到着・出発センター（RDC）及び現地活動調整センター（OSOCC）の業務に当たるとともに，日本政府による緊急人道支援の展開に要するイニシャルアセスメントを実施した。この派遣は，日本の関係各方面はもとより，フィリピン政府や国連人道問題調整事務所（UNOCHA）より高く評価されている。もう一つは，早期復旧専門家チームの派遣である。フィリピン政府に対し，防災計画や都市計画の視点から復旧・復興計画策定に資するアドバイスを提供するとともに，後に実施される開発計画調査型技術協力，防災・災害復興支援無償及び災害復旧スタンドバイ借款へつながるアセスメントが実施された。日本政府による復旧・復興支援の起点となるチーム派遣であり，フィリピン政府より極めて高い評価を得ている。この対応をモデル化し，国際社会の動向や日本の政策を盛り込んでいくことで，日本政府の復旧・復興に関する支援の戦略・体制は整備されていくことと推察する。

一方で，イニシャルアセスメントについては，上述の UNDAC チームへの専門家派遣により意義ある対応が試みられているものの，その後に，緊急援助物資の供与，緊急援助隊の派遣，緊急無償資金協力による拠出，NGO に対する助成，そして，その後に控える早期復旧専門家チームの派遣を見据えれば，その機能に対する認識と役割・体制の充足が望ましいと考える。緊急人道支援の対応計画を策定するためには，被災状況のみならず，当該国政府の災害対応計画・体制，被災地域・地区行政機関の能力，クラスター調整機能，主要援助国の動向，国連・国際機関の対応，国際 NGO の展開状況・力量，現地 NGO の展開状況・力量，安全・治安，緊急援助隊派遣候補地の状況，現地調達物資・価格，ロジスティックス，食料，水，保健・衛生，シェルター，基礎インフラ，通信状況等々，時間の経過というプレッシャーの下で極めて専門的な領域の情報収集と調整が必要とされる。現状におけるイニシャルアセスメントの実施体制は，外務省・独立行政法人国際協力機構（JICA）本部が中心となり，現地においては在外公館・JICA 事務所がその任にあたる。在外公館及び JICA 事務所の人事配置においては，概して専門的な経験を有していないスタッフが従事することが多くなる。イニシャルアセスメントの活動においては，悲惨な被害状況や多数の死傷者を目にすることも間々あり，精神面での制御・耐性が必要とされることに十分留意する必要がある。

緊急人道支援活動を戦略的に展開するためには，イニシャルアセスメントがきわめて重要であり，他国を例にとれば，米国国際開発庁（USAID）は災害援助対応チーム（DART），英国国際開発省（DFID）は紛争・人道・安全保障部（CHASE）の事業展開チーム（CHASE OT）というイニシャルアセスメントを包括的に行う機能を有し，豊富な経験と多方面とのコネクションを有する専門家を保有・活用している。緊急人道支援活動の展開において，何よりも先に行うべきことは，イニシャルアセスメントによる状況把握と緊急対応フェーズにおけ

る活動展開の立案である。日本政府としても，イニシャルアセスメントの重要性を十分に認識し，その機能を充足することが必要であると考える。

(2)簡易評価(Rapid Review)の実施

緊急人道支援活動で第一に勘案されることは被災者へのアクセス(Accessibility)を確保することであり，迅速で効果的であることが効率性に優先する。また，事業対象や環境の変化により，個々の活動想定や事業計画を状況の推移に適応させてゆく性質にあることから，一定の視点に基づく評価基準を設けることが難しい。このため，緊急対応フェーズにおける評価に関する意識は，評価の妥当性を担保することの難しさから，概して薄いものであったと言えよう。一方で，2010 年から進められた国連における人道支援体制の改革(TA)に顕著なように，アカウンタビリティーの確保や戦略的計画体制に関する意識が喚起され，それらを進めていくために不可欠な機能として，緊急対応時における調査や評価の在り方に関する意識は高まってきた。

緊急対応フェーズにおける評価の試みとして，フィリピン台風 30 号ヨランダにおける英国の取組を 2-3-3(4)で紹介した。英国は支援活動開始後 5 か月目となる 2014 年 3 月に，下院国際開発委員会に所属する独立援助効果調査会による“Rapid Review of DFID's Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines”と題した簡易評価報告書を公表している。その目的は「英国政府の緊急人道支援活動における妥当性(Appropriateness)と有効性(Effectiveness)を速やかかつタイムリーにフィードバックすること，そして DFID とそのパートナーによる学びの機会を提供すること」であり，その手法は「活動地の訪問による観察及び被災者や関係者からの聞き取りによる」と記載されている。

アカウンタビリティー及び戦略的事業展開において，独立したプロフェッショナルな視点からの振り返りは，それらの起点となる極めて重要な機能である。国際援助コミュニティにおける TA の実体化に添い，一つの試みとして，緊急人道支援における緊急対応フェーズにおいて，イニシャルアセスメントによる事業展開方針を評価基準とする簡易評価の実施を提案したい。

また，上述の提案(1)を合わせ，緊急対応フェーズから復旧支援へ続く切れ目の無い支援活動の展開を支えるマネジメント・ツールとして，次のサイクルを提案したい。

〈 イニシャルアセスメント 〉⇒〈 初動・緊急展開方針・計画策定 〉⇒〈 支援活動展開 〉⇒〈 簡易評価 〉⇒〈 復旧支援活動調査 〉

(3)人道支援活動を支えるコモンサービスへの貢献

日本による人道支援活動の比較優位性における一つの取組として，間接的支援(Indirect Assistance)の充足を提案したい。日本政府が保有する支援メニューは主に，直接的(Direct Assistance)な支援であり，表 3.1 でまとめたとおり，被災国・地域及び被災者のニーズに満遍なく対応できる体制を完備している。一方，フィリピン現地調査による聞き取りでは，緊急人道支援活動を展開するフェーズの課題として，直接的な支援活動の土台となる 1)調整機能，2)通信及び 3)輸送の 3 点が繰り返し指摘された。これらは云わば間接的な支援であり，台風 30 号ヨランダ被災者支援においては，特にそれぞれの機能が復旧してくまでのフェーズにおいて，米軍部隊が中心的な機能補完を担い，極めて大きな評

価を得ている。

調整機能については，本質的に当該国政府が担うべき機能であるが，特に被災が厳しい地域においては，行政組織そのものが崩壊してしまうことが間々ある。直接的な支援活動を効率的・効果的に導くためには，調整機能の発揮が不可欠であり，この分野における貢献を提供することができれば，被災国政府・被災者のみならず，援助コミュニティの評価をも得ることができよう。UNDAC への派遣に限定されない，UNOCHA が担う調整機能への人員派遣の枠組みや資機材供与等，実体化に向けた取組が期待される。

通信については，国連世界食糧計画（WFP）/ジョイント・ロジスティックス・センター（JLC）が機能の復旧作業にあたった。台風 30 号ヨランダによる被災後，被災地における治安の悪化が懸念されたが，フィリピン現地調査による聞き取りでは，通信が遮断されたことによる不安がその要因の一つである旨の指摘もあった。通信の復旧は，治安の確保や調整機能の発揮においても重要な分野である。拠点間の通信や被災地における簡易 FM ラジオの設置・携帯電話通信拠点の修復等，この分野における貢献の実体化へ向けた WFP/JLC との取組が期待される。

輸送においては，自衛隊部隊の活躍が評価されている。その他には，国連では商業輸送が困難な地域においては，WFP/JLC が人道支援活動におけるコモンサービスとして，輸送機能を担っている。いかなる事業展開においても輸送機能は不可欠であり，WFP/JLC に対する支援（人員派遣，資金，機材）の充足が期待される。

以上のように，特に，重点地域であるアジアにおいては，UNOCHA が実施する調整機能への支援を通じて間接的支援にも取り組むことで，被災国政府の調整機能の一部を補完するという視点を含めることも，一考に価するものと思料する。

（4）人道支援を災害サイクルとして対応すること

「人道支援（Humanitarian Assistance）」の意味は，グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ（GHD）[60]の定義を参照すると，「人為的な危機の後，あるいは紛争の被害者や自然災害の被災者の生命を救い，苦しみを軽減しつつ，尊厳を確保する活動であり，緊急事態への対応だけでなく，災害予防・救援，復旧・復興支援等も含まれる概念」とされている。しかしながら，人道危機の発生の予防に大きな効果をもたらす災害予防と準備には，人道支援全体の 4.7%しか割かれていないとされている[61]。世界的に人道支援は，緊急的な対応にフォーカスされる傾向が非常に強い。一方，日本の ODA においては，防災支援としてインフラ支援及びコミュニティ防災や防災ガバナンス支援などを行っている。今後の気候変動の根本要因への対応や長引く紛争への対応の必要性を鑑みると，中長期に行われている地域性を重視した災害予防，準備の支援も人道支援の一部として考慮することが重要である。

また，フィリピンにおけるケース・スタディで考察した NGO の活動の傾向に顕著であったが[62]，緊急時のみの対応では，現地組織，他組織との連携が十分になされず，結果被災

[60] Good Humanitarian Donorship （2003） Principles and good practice of Humanitarian donorship （http://www.goodhumanitariandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/EN-23-Principles-and-Good-Pra Pract-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx）

[61] Development Initiative（2013），Global Humanitarian Assistance Report 2013 （http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2013/07/GHA-Report-2013.pdf，p55）

[62] JPF 支援方針

地に対する支援効果，現地の認知も，一時的あるいは限定的であったと考えられる。一方で JICA の支援は，災害前からの開発支援をベースに政府や政府アクターとの関係のもとで，復旧，復興期への対応を行うことで，重層的な人道支援が実現されていた。今後は日本が行っている防災支援と連動させて打ち出すことを通じて日本の ODA として大きくアピールできるものと考える。

日本の ODA を有効的に活用し，かつ被災地に持続的なインパクトを考えるのであれば，他の地域及び，JICA 以外の政府・行政関係者や，民間アクターを含めた ODA と関連する人道支援においても，緊急対応のみの人道支援の視野を広げ，防災，開発，緊急，復旧，復興対応を関連付けながら，一連の災害サイクルとして対応できるような人道支援戦略策定や対応の仕組みづくりが求められる。

（5）民間セクターとの連携を促進すること

フィリピンの事例では，大使館，JICA など政府セクターは連携調整が意識され，現地の事情に配慮したきめ細かい支援が実施できていた。しかしながら，NGO や民間セクターとの連携は限定的であった。

日本の ODA も JPF 及び日本 NGO 連携無償資金協力「緊急人道支援事業」を通じて，この 10 数年支援が強化されている。NGO は，時にはより柔軟に，現地住民との密な折衝を行いながら，迅速に，特にコミュニティレベルできめ細かい支援を担うアクターとしての強みがある。しかし，フィリピン台風 30 号ヨランダ対応では，NGO による支援に ODA 資金が使われているにも関わらず，戦略的な連携がうまく現れていなかった。クイック・インパクト・プロジェクト（QUIPs）などで情報収集以外にも計画，実施においての更なる連携の可能性があったのではないかと考える。我が国の人道支援方針にも掲げられているように，我が国は支援関係者との間で密接なネットワークを構築し，人道支援実施に当たり他の主体との連携に努めることが重要であることから，今後は，ODA の効果を高めるために，情報収集，支援戦略策定，支援実施，モニタリング・評価等人道支援の全てのプロセスにおいて，政府アクターと NGO との連携と強化する体制作りが必要と考えられる。

企業等民間セクターとの連携も重要である。世界的に人道支援の資金は，企業等民間セクターからの支援も拡大傾向にあり，2007 年から 2012 年度の間に，26%増加した[63]。企業等との連携は，東日本大震災の支援にみられたように，緊急時の物資支援配給時の迅速性，物量の拡大をもたらすだけでなく，持続可能なモデルにつなげる人道支援にも貢献しうる。さらには，民間企業が介在することによって，マイクロファイナンス，保険システム（リスクファイナンス），起業支援などを行い，より持続的な復興，災害対応を可能にする試みも増加している。今後連携を強化するにあたっては，日本や現地レベルで，商工会議所等とのネットワークを築き，共同で災害対応に向けたコンティンジェンシー・プランの策定など対応戦略を練るなど，民間アクターとの連携体制を平時より確立することが重要である。

[63] Development Initiative，上掲書 p30

補論－評価チームの調査を通じての所感

本評価調査業務に従事した評価チームは，様々な形で緊急人道支援活動に参画した経験を有するメンバーで構成されていたところ，本調査を通じて評価チームメンバーが既に有していた知識・経験に加えて，様々な教訓が得られた。このような機会を与えられたことに感謝するとともに，民間専門家からの一つの意見として，将来の日本の緊急人道支援の参考となればとの思いから，ここに評価チームとしての所感をまとめた。

なお，本章は本評価調査を通じた評価チームとしての所感であり，日本政府の見解や立場を反映したものではない。

（1）はじめに

政府開発援助（ODA）を利用した「緊急事態における人道支援の評価」を考える場合，もっとも重要な視点は，紛争後であれ，災害後であれ，被災者である人々をいかに迅速に救出，救援するかである。換言すれば，平和で安全な生活を送っていた無辜の人々を襲った脅威から日常性を回復する支援をすることに外ならない。

人々の「毎日」の「日々」の基本的活動であれる，食物，飲料，住居，衣服，病気，健康，貨幣，村落生活，都市生活などが日常性に含まれる。逆に非日常性には，戦争，革命，内乱，テロリズム，民族浄化，飢餓，地震，大災害，悪疫，大病などが悪例として挙げられる[64]。

これらの分類からわかることは，緊急人道支援が果たすべき役割は依然として増大していることである。紛争はピーク時に比べ，減っているもののテロリズムのような非対称的紛争が増大し，また自然災害も地球温暖化や急速な都市化を背景に増大している。その一方で，自然災害国日本も大きな貢献をしている防災対応メカニズムの向上や技術の進歩によって，災害犠牲者の数は減少しているのも事実である。しかし，自然災害による経済的損失は大幅に増加している（本報告書第 2 章参照）。

（2）緊急人道支援とは何か

緊急人道支援は主として紛争後平和構築と自然災害後の平和構築[65]に共通して適用される。紛争後平和構築の場合，第 1 段階にまず治安の回復及び社会の安定が求められる。この時期には物資配布，医療支援などの緊急対応も同時に行われる。次の第 2 段階には，国家建設に向けた制度の構築や選挙の実施などのガバナンスや民主化の導入のための支援が行われる。そして，第 3 段階に本格的な自立に向けた雇用の創出や教育の保障という社会経済的な安定の支援が求められる。しかしながら，これらのフェーズは複合型平和維持活動（PKO）が展開されているように，段階別というよりもむしろ各フェーズは重複し，背行した関係にある。

---

[64] 初瀬龍平『国際関係論—日常性で考える』法律文化社，2011 年，第 1 章，フェルナン・ブローデル（村上光彦訳）『日常性の構造』Ⅰ・Ⅱ，みすず書房，1985 年を参照。

[65] 平和構築は，ブトロス＝ガーリ当時の国連事務総長が 1992 年に国連安全保障理事会に『平和への課題』という報告書を提出し，その中で「紛争後の平和構築」が述べられて周知されるようになった。その意味で，「平和構築」は紛争後との関連で使用するのが普通である。しかしながら，自然災害後の状況下での緊急人道支援との類似性を意識して，紛争後同様に災害後の平和構築として論じている。両者の相違点は本文で述べている。

それでは自然災害後の平和構築はどうか。上記に合わせて考えてみると，第 1 段階に，災害後の緊急医療や食料の配布，ライフ・ラインの回復，場合によって治安の回復と安定が求められる。第 2 段階に，行政機能，常態化した保健医療，教育などの社会サービスの復旧，回復が求められる。第 3 段階に，日常生活・生計基盤を回復するための雇用への復帰や創出が求められる。自然災害後の平和構築も紛争後の平和構築同様に，自然災害の性質，被害の状況下によって，各フェーズは同時並行的に実施される場合もある。

当然ながら，緊急人道支援は，主として第 1 段階に相当する状況下で展開される支援である。とは言うものの，両平和構築を進めるうえで，いくつかの相違点もある。まず第 1 に，紛争後は「紛争」当事者が存在しており，その当事者からの回避が存在する。国境を超えた難民，国境を跨がないが状況的に変わらない国内避難民（IDP）は，「紛争」という「恐怖からの自由」を第一義的理由にして自らの生活空間を追われるのである。他方，自然災害後は基本的に災害そのもの被害であり，原則的に一過性の脅威である。

その結果，相違点の第 2 番目として，第 1 段階で展開される支援主体の対応も異なってくる。紛争後は当然，「紛争」に巻き込まれる脅威が存在する。武装した軍隊が前面に出る場合が想定され，国際機関や民間団体（国際 NGO）は救援・救助空間の創造に向けた軍隊との連携も視野にいれざるを得ない。他方，自然災害後は，直後の略奪等の社会不安があるものの，原則被災地への人的救援，物資輸送や緊急医療サービスの提供が最重要課題である。それゆえ，被災地へのアクセスが課題になる。

最後に，紛争後の避難民は，難民や IDP として実際長期にわたる避難生活を余儀なくされる場合がほとんどである。殺戮などの恐怖を伴っている点から，容易に帰還することは困難である。国際社会からの支援は長期にわたる場合も想定されるし，帰還が可能になったとしても元の居住空間へ戻れるとは限らない。それに対して，自然災害後は災害による被害の濃淡があるにせよ，また自然災害の性質に左右されるものの，元の場所に戻って居住空間の再建が可能である。

つまり，紛争後平和構築は，「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の両面を伴う場合が多いが，自然災害後の平和構築は「欠乏からの自由」が最重要課題になる。自然災害直後における国際社会からの支援は，多くの事例からして多額の支援が行われる。本報告書第 2 章に記載されているように，2004 年から 2013 年までの人道支援に対する拠出額の推移をみると，その額は確実に増大しており，2013 年は 164 億米ドルで，2004 年の 94 億米ドルの 1.7 倍強に増加している。しかしながら問題は，第 2 フェーズ，第 3 フェーズへ向けた生活基盤の回復，生活向上への移行が可能になるかどうかである。

また，緊急人道支援が及ぼすコミュニティへの影響の問題も指摘できる。緊急援助を含めた援助には少なからず援助側の価値観が反映される。かつて「暴力としての開発」を指摘したイバン・イリッチは「民衆が自分たちに特有の文化を維持していくのに必要な最低限の物質的・精神的基盤」であるサブシステンスの重要性を訴えた[66]。あるいは，オリバー・リッチモンドがいうように，紛争後国家の平和構築における土着文化の認識，ローカルが有する従前からの権利の尊重を指摘する。西欧に淵源するリベラル・デモクラシーの導入を行うにあたって，ローカルとリベラルの混成の必要性を訴える[67]。緊急人道支援から復旧・

[66] イバン・イリッチ「暴力としての開発」坂本義和編『暴力と開発』朝日新聞，1982 年。
[67] Oliver P. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, Routledge, 2011 を参照。

復興支援，さらには開発支援に至る段階で，支援国側からの被支援国に対する影響力は想像以上に大きいと思われる。したがって，被支援国のオーナーシップは当然意識されるべきである。

紛争，自然災害で大きな損害，損壊を受けたコミュニティは紛争後，自然災害後の平和構築で，まずコミュニティの人間関係を再建して，社会関係資本を通じたコミュニティの復旧・復興支援を行うことである[68]。これは緊急人道支援における重要な視点であるし，当該国から敬意を表される有効で影響力のある支援になると思われる。

（3）フィリピンを事例にして見えてきたこと

緊急人道支援は，生命を左右する極限下に置かれた人々に対する支援である点で，支援側にとって国境を超えた相互の信頼関係を構築する絶好の機会である。国民の税金からなる ODA の主旨から言って，日本国民に資する点でも，国益の観点からも非常に有効な支援といえる。

今回のケーススタディ国となったフィリピンでの現地調査を踏まえて，ODA 政策立案や実施過程に資する教訓を述べてみたい。フィリピンは日本の戦後賠償以来の経済協力関係を通じて，また東西冷戦を背景に西側自由主義諸国のメンバー，東南アジア諸国連合（ASEAN）の原加盟国として，歴代政権との友好関係を構築している。1977 年には，福田赳夫首相の東南アジア歴訪の最後の訪問地として，対東南アジア政策の基本になった「福田ドクトリン」が発表された関係の深い国家といえる。

このような友好関係にあったフィリピン台風 30 号が与えた被害は死者 6,000 名を超える甚大なものであった。当然，本報告書にあるように日本を含む多くの諸国から緊急人道支援がなされた。日本からも自衛隊部隊を含む国際緊急援助隊，NGO，自治体など多様なアクターの救援活動，緊急物資支援，緊急無償資金協力等の支援が実施された。

他方，フィリピン，ミンダナオ島では 40 年以上にわたる分離独立紛争が続き，2014 年 3 月に武装勢力モロ・イスラム解放戦線（MILF）とフィリピン政府との間で包括的和平合意が結ばれた。日本はこの間の平和構築に向けて，特に社会・経済開発の分野で支援を続けてきた。マニラの国際機関での聞き取り調査においてもミンダナオ紛争における日本の役割に対する評価を聞くことができた。

したがって，今回の台風 30 号被害に対する日本の支援は同国における更なる支援としてその存在感を示したものと思われる。つまり，対政府間関係における緊急人道支援の認知度は基本的に両国間の友好度，深密度に相関するものと思われる。他方，地方自治体，コミュニティ段階での関係はどうであろうか。今回の事例で言えば，最大の被災地の一つ，タクロバン市に対する姉妹都市広島県福山市の支援が話題になった。このような自治体間における姉妹都市関係は，政府間関係とは違う準草の根的関係構築を通常から実施している点で，政府間のトップダウン型支援に伴う軋轢や障害を回避される点で重要なアプローチである。

このような観点から，現地で活動を展開している NGO も当該の人々が維持する特有の文化や最低限の物質的・精神的基盤（サブシステンス）を理解している点で大きな役割が期待できる。要するに，我が国援助機関・団体（政府，自治体，NGO）が緊急人道支援を

[68] ロバート・パットナム（紫内康文訳）『孤独なボウリング―米国コミュニティの崩壊と再生』柏書房，2006 年を参照。

行うにあたって，フィリピンは，政府レベル，自治体レベル，NGO レベルの各レベルにおいて，友好信頼を通常から構築できる地政学的位置にあった。それは逆の視点から言えば，地政学的に遠距離の国々に対する，あるいは政治的距離，宗教・文化的距離のある国家，地域が災害にあった場合の支援の在り方を考えるうえで大きな示唆を与えるものと考える。

さらには，紛争（後）の緊急人道支援は紛争に巻き込まれるなど支援側の生命に関わる問題が生じる点で，自然災害後に比べて軍隊との関係性が問われることになる。今回の台風 30 号被害に対しては，米国軍が「ダマヤン（現地タガログ語で「相互」）」作戦を，自衛隊は「サンカイ（現地ワライ語で「友達」）」作戦と名付けた医療，防疫，輸送活動を展開した。軍隊との距離感の議論は依然として存在するものの，自然災害後における被災地状況の空からの把握，医療チームや物資の輸送などにおける自衛隊ヘリや航空機の活躍を評価する声をたびたび聞いた。

最後に，台風 30 号被害支援を通じて得られた知見は，被害地域が首都マニラの位置するルソン島でもなく，ミンダナオ島でもない中部の島々からなるビサヤ地域に上陸したことであった。つまり，都市部の被害ではなく，人口が希薄な島々であった。このような地方，農山漁村地域での支援活動は今後とも想定される。しかし，都市部とは違って，政治的影響力の希薄性から概して政府の支援が比較的早い段階からフェイズアウトすることも予想される。その点から，日本が継ぎ目のない支援を行うことで，日本（国民）への信頼構築が浸透していくことに繋がっていくものと思われる。

（4）まとめにかえて

緊急人道支援における日本の役割は，紛争予防レジーム，自然災害予防レジームの中核を担うことである[69]。脆弱国家の紛争予防ガバナンスや自然災害予防（防災）ガバナンスにおける各レジームの形成はすでに各方面で確認できる。フィリピンの事例をみても，ミンダナオ紛争に対する紛争予防ガバナンスに向けた日本の社会・経済開発援助を挙げることができる。J-BIRD（Japan Bangsamoro Initiative for Reconstruction and Development）は，技術協力，有償資金協力，草の根無償協力などを用いて和平プロセスに貢献している[70]。このような取り組みは，紛争予防レジームの重要な一翼を担っており，紛争予防ガバナンスの構築に繋がっている。

また，防災レジームでも大きな役割を担っている。言うまでもなく日本は，地震，台風，火山噴火など自然災害という非日常性を数多く経験している。それは他方で，防災技術国家としての弛まない防災ガバナンスの構築に努めてきたともいえる。防災レジームとしての取り組みの一つとして，ASEAN 地域フォーラム（ARF）の多国間の防災，災害救援協力演習が実施されている。2008 年の ARF シンガポール会合で災害救援実働演習が承認され，2009 年の第 1 回目は米国とフィリピンの共催で，第 2 回目の 2011 年には日本とインドネ

[69] レジームの定義は多々あるが，ここでは山本吉宣はいう「国家をはじめとする主体間の規範とルール」であり，規範とルールの「合意と協力を通して，共通の問題を解決し，共通の利益を達成しようとする」思想を指す（山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣，390－391 頁）。

[70] J-BIRD は，2006 年 12 月の安倍総理（当時）のフィリピン訪問時に立ち上げられた，ミンダナオの平和と安定に資する日本の支援の総称。JICA ウェブサイト「人々が争いを止め，コミュニティが再生される日まで」などミンンダナオ和平関連サイトを参照。

シアの共催で，25 か国・地域・機関から 4,000 名以上が参加する大規模演習が，インドネシアのマナド島で実施された。その後も 2013 年にタイと韓国の共催で開催され，ほぼ 2 年間隔で開催されている。

また，2014 年 6 月にはフィリピン政府主催，欧州連合（EU）と日本が共催する「災害リスク削減及び管理に係るマニラ会合」が開催され，アジア防災センター（ADRC）メンバー国から防災関係者，EU メンバー国代表など 280 名以上の出席で討議されている。2015 年 3 月には第 3 回国連防災世界会議が仙台で開催されることになっており，防災レジームにおける日本の教訓と知見が会議に反映される。今後は世界規模おける防災ガバナンスの構築に向けた日本のリーダーシップが期待されている[71]。

最後に改めて ODA を利用した「緊急事態における人道支援の評価」を考えてみたい。緊急人道支援の目的は本項冒頭で確認したように，非日常性を強いられた被災者の人々の日常性を回復することである。それはつまり，「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を担保するための「人間の安全保障」を意味する。現在，政府開発援助大綱の見直し作業が行われているが，いずれも ODA の究極的目的を「人間の安全保障」に置いている（外務省国際協力局「平成 26 年度国際協力重点方針」平成 26 年 5 月）。

そこで問題になるのは，概念としての「人間の安全保障」は普遍的であっても，実際の支援場面ではその受けとめ方は一様とは限らないことである。つまり，多様なる価値観を背景にした被災地，被災者に対する画一的な支援の方法は逆に「人間の不安全」を引き起こす可能性があることである。したがって，緊急人道支援に基づく ODA 支援の在り方についても，二国間と多国間支援の選択，支援アクターの多様性とアプローチの選択，非 ODA 資金との連携，有識者からの知見などを踏まえた包括的で中長期的な視点からの支援が望まれると考える。

[71] 東日本大震災を経験した宮城県東松島市の経験と知見がヨランダ被害地域の漁村復興支援に生かされている。また 2004 年インドネシアのスマトラ沖大地震・大津波で被災したバンダ・アチェ市職員に対する復興プロセス研修生の受け入れも行っている（JICA ウェブサイト「東松島の経験を台風被災地の復興に生かす（フィリピン）」，「【ASEAN，40 年の絆】アチェと東松島の復興の懸け橋に（インドネシア）」を参照。

添付資料 1　参考文献リスト

1.　文献

外務省,「政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）大綱」, 2003
_____,「ODA に関する中期政策」, 2005
_____,「政府開発援助（ODA）白書 2006～2013 年版」, 2006～2014
_____,「我が国の人道支援方針」, 2011
_____,「対フィリピン共和国国別援助方針」, 2012
_____,「国際緊急援助隊の派遣に関する法律（昭和六十二年九月十六日法律第九十三号） 最終改正年月日:平成一八年一二月二二日法律第一一八号」, 2006
_____,「平成 24 年度外務省 ODA 評価， 国際緊急援助隊の評価（第三者評価）報告書」, 2013
_____,「平成 15 年度外務省第三者評価, 国際緊急援助隊評価報告書」, 2003
防衛省・自衛隊,「平成 26 年版防衛白書」, 2014
国際協力機構,「国際緊急援助隊評価ガイドライン STOP the pain」, 2003
_____,「国際緊急援助隊専門家チーム評価ガイドライン LOCK the pain」, 2004
_____, 国際緊急援助隊事務局,「フィリピン共和国パナイ島エスタンシアにおける重油流出事故に対する国際緊急援助隊（専門家チーム）派遣活動報告書」, 2013 年
CRS Report for Congress, “International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance Response Mechanism”, 2013
DFID, “Humanitarian Emergency Response Review”, 2013
Global Humanitarian Assistance, “Global Humanitarian Assistance Report 2014”, 2014
ICAI, "Rapid Review of DFID's Humanitarian Response to Typhoon Haiyan in the Philippines”, 2014
IFRC, “World Disasters Report 2013”
NDRRMC, “National Disaster Response Plan as of June 2014”
OECD, “Co-operation Peer Review: Japan 2014”, 2014
UNOCHA, “Global Humanitarian Overview 2015”, 2014
“OCHA Strategic Plan 2014-2017”, 2013
“Typhoon HAIYAN (YOLANDA) Strategic Response Plan”, 2013
“World Humanitarian Data and Trends 2014”, 2014
“World Humanitarian Data and Trends 2013”
National Economic and Development Authority“Reconstruction Assistance on Yolanda”, 2013

2.　ホームページ

外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/
海上保安庁：http://www.kaiho.mlit.go.jp/
国土交通省：http://www.mlit.go.jp/
農林水産省：http://www.maff.go.jp/
防衛省・自衛隊：http://www.mod.go.jp/
独立行政法人国際協力機構：http://www.jica.go.jp/
兵庫県：http://web.pref.hyogo.jp/
在フィリピン日本大使館：http://www.ph.emb-japan.go.jp/
ADB：http://www.adb.org/
ADRC：http://www.adrc.asia/
DFID:https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development
ICRC：https://www.icrc.org/，同駐日事務所：http://jp.icrc.org/
IFRC: http://www.ifrc.org/，同駐日事務所：http://www.ilo.org/tokyo/
ILO：http://www.ilo.org/，同駐日事務所：http://www.ilo.org/tokyo/
IOM：http://www.iom.int/，同駐日事務所：http://www.iomjapan.org/
JPF：http://www.japanplatform.org/
NDRRMC: http://www.ndrrmc.gov.ph/
UNDP：http://www.undp.org/，同駐日代表事務所：http://www.jp.undp.org/
UNICEF: http://www.unicef.org/，同東京事務所：http://www.unicef.org/tokyo/jp/
UNOCHA：http://www.unocha.org/，同神戸事務所：http://www.unocha.org/japan/
UNHCR：http://www.unhcr.org/，同駐日事務所：http://www.unhcr.or.jp/
USAID: http://www.usaid.gov/
WFP：http://www.wfp.org/，同日本事務所：http://ja.wfp.org/
WHO：http://www.who.int/

添付資料２　質問票

評価視点	評価項目	質問	インタビュー・質問票の相手先													
			本邦					本邦/現地			現地					
			外務省	JICA本部	関係省庁	地方自治体	災害関連機関/地域研究者	国際人道支援機関	赤十字/NGO	支援実施者	大使館	JICA現地	現地政府	被災自治体/病院	開発ﾄﾞﾅｰ	商工会議所/邦人ｺﾐｭﾆﾃｨ
政策の妥当性	1.被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性	自然災害，人為的災害，紛争起因災害における被災国・地域及び被災者の状況・特徴，課題をどのように認識しているか	○	○	○	○	◎	○	○	◎	◎	◎				
		自然災害，人為的災害，紛争起因災害における被災国・地域及び被災者のニーズと緊急事態における日本の人道支援の整合性についてどのように捉えているか	○	○	○	○	◎	○	○	◎	◎	◎	◎	◎		◎
	2.日本の上位政策との整合性	日本の外交・援助政策（ODA大綱，中期政策，国別援助方針等）と緊急事態における日本の人道支援の整合性についてどのように捉えているか	○	○	○						◎	◎				
	3.国際社会の人道支援に関する動向との整合性	国際社会の人道支援に関する動向と照らして，緊急事態における日本の人道支援はどの程度整合性を有しているか	○	○				○	○		◎	◎	◎			
	4.他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性	他ドナーによる人道支援の方針・内容はどのようなものか														
		緊急事態における日本の人道支援/国際緊急援助は，他ドナーによる人道支援との相互連携・補完性がどの程度図られているか（具体例含む）	○	○				○			◎	◎			◎	
		他ドナーによる人道支援と比較して，緊急事態における日本の人道支援/国際緊急援助は日本の優位性を活かした支援となっているか（具体例含む）	○	○							◎	◎	◎		◎	
結果の有効性	1.目標の達成度	日本の国際緊急援助の実績（人的，物的，資金的）にはどのようなものがあるか	○	○	○	○					◎	◎				
		日本の国際緊急援助の成果をどのように捉えているか	○	○	○	○	◎	○		◎	◎	◎	◎	◎		◎
		日本の国際緊急援助は，人道支援政策の最終目標「最も脆弱な立場にある人々（難民，国内避難民，被災者等）の生命，尊厳及び安全を確保し，一人ひとりの自立を支援する」に対しどのように貢献し，どの程度効果的であったと捉えているか	○	○	○		◎	○			◎	◎	◎	◎		
		マクロレベルにおいて，日本の国際緊急援助によるどのような効果が見られたか	○	○	○			○			◎	◎	◎			

評価視点	評価項目	質問	インタビュー・質問票の相手先													
			本邦					本邦/現地			現地					
			外務省	JICA本部	関係省庁	地方自治体	災害関連機関/地域研究者	国際人道支援機関	赤十字/NGO	支援実施者	大使館	JICA現地	現地政府	被災自治体/病院	開発ﾄﾞﾅｰ	商工会議所/邦人ｺﾐｭﾆﾃｨ
結果の有効性	2.日本の人道支援の認知度	日本の国際緊急援助活動に関する実績や成果は，国際社会，被災国・地域及び日本国内において，どのように広報されたか	○	○	○	○	◎	○	○	◎	◎	◎	◎	◎		◎
		日本の国際緊急援助活動に関する実績や成果は，国際社会，被災国・地域及び日本国内において，どの程度認知されているか	○	○	○	○	◎	○	○	◎	◎	◎	◎	◎		◎
プロセスの適切性	1.我が国の人道支援方針策定プロセスの適切性	人道支援方針策定にあたって，情報収集・分析はどのように行われたか（方法・体制，内容等）。また，方針策定の根拠はどの程度適切であったと捉えているか	○	○												
		人道支援方針の策定にあたって，政策レベルから実施レベルまでの関係者による協議・意見交換はどのように行われたか（方法・体制・頻度，内容等）。また，協議・意見交換は十分であったと捉えているか	○	○	○											
		人道支援方針の策定にあたり，国際機関，NGO等の関係機関との連携・調整はどのように，どの程度図られていたか	○					○	○							
	2.日本の人道支援実施プロセスの適切性	現地や日本国内の実施体制及び運営状況（平時の準備，安全対策等）はどのようなものであったか。また，体制はどの程度整備され，効果的に運営されていたか	○	○	○					◎	◎	◎	◎			
		要請から援助供与までに，どのようなプロセスがとられていたか。またプロセスは，迅速かつ効率的であったか。	○	○	○					◎	◎	◎	◎			
		日本の緊急援助関係機関・団体，他ドナー（二国間援助国，国際機関，JPF，他NGO，民間企業等），被災国政府，日系企業・現地邦人コミュニティ等との調整・連携はどのように行われたか。また，効果的に行われたか	○	○	○	○		○	○	◎	◎	◎	◎	◎		◎
		紛争・自然災害の発生時に脆弱な立場に置かれる者（女性，子ども，高齢者，障がい者，貧困者等）特有のニーズに対する配慮はなされたか。それはどのようなものか	○	○	○			○		◎	◎	◎	◎	◎		
		早期復旧・復興や切れ目ない支援に向けた取組が行われたか。それはどのようなものか（災害復旧・復興支援における日系企業の海外進出促進等を含む）	○	○	○					◎	◎	◎				◎
		支援先のニーズは継続的に把握されていたか	○	○	○					◎	◎	◎				
		支援の実施状況及び成果を適切に把握・モニタリング・評価し，フィードバックするプロセスがとられていたか。それはどのようなものか	○	○	○					◎	◎	◎				

評価視点	評価項目	質問	インタビュー・質問票の相手先													
			本邦					本邦/現地			現地					
			外務省	JICA本部	関係省庁	地方自治体	災害関連機関/地域研究者	国際人道支援機関	赤十字/NGO	支援実施者	大使館	JICA現地	現地政府	被災自治体/病院	開発ﾄﾞﾅｰ	商工会議所/邦人ｺﾐｭﾆﾃｨ
外交の視点からの評価	1. 外交的な重要性	日本が人道支援分野で協力することは，どのような意義があると捉えているか	○	○	○	○					◎	◎				
		人道支援は，日本の外交上どのように貢献しうるか	○	○	○	○		○			◎	◎				
	2. 外交的な波及効果	日本と被災国・地域との関係にポジティブな効果をもたらしたか（外交・経済・友好関係の促進，親日家の醸成等）（具体例含む）	○	○	○		○		○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
		日本の人道支援分野における協力を通じて，国際社会における日本の位置づけにポジティブな効果をもたらしたか（日本の立場への理解増進，プレゼンス向上等）（具体例含む）	○	○	○			○			◎	◎	◎		◎	◎
その他	日本の人道支援の長所，課題	緊急事態における日本の人道支援/国際緊急援助（または個別支援）の長所は何か	○	○	○	○	○	○	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
		緊急事態における日本の人道支援/国際緊急援助（または個別支援）に改善点があるとすれば何か	○	○	○	○	○	○	○	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎

※◎…2013年のフィリピン台風30号（ヨランダ）に関して中心に質問した。

添付資料３ レーティング表

評価視点	評価項目	主な評価設問・指標	レーティング（基準）
開発の視点からの評価			
政策の妥当性	1. 被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性	緊急事態における日本の人道支援は，被災国・地域及び被災者のニーズと整合性を有しているか	**妥当性は極めて高い** 全ての項目において極めて高い評価を得て，かつ「4. 他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性」について，創意工夫を凝らした取り組みを行っていた。 **妥当性は高い** ほぼ全ての項目において高い評価を得た。 **妥当性はある程度高い** 多くの項目において高い評価を得た。 **妥当性は高いとは言えない** 多くの項目において高い評価を得たとは言えない。
	2. 日本の上位政策との整合性	緊急事態における日本の人道支援は，ODA大綱，中期政策等の日本のODA政策と整合性を有しているか	
	3. 国際社会の人道支援に関する動向との整合性	緊急事態における日本の人道支援は，国際社会の人道支援に関する動向と照らして整合性を有しているか	
	4. 他ドナーの支援との関連性・日本の比較優位性	・他ドナーによる人道支援と相互関連・補完性を有しているか ・日本の国際緊急援助は，日本の優位性を活かした支援となっているか	
結果の有効性	1. 目標の達成度	・日本の国際緊急援助は，人道支援政策の最終目標に対しどのように貢献し，どの程度効果的であったのか - インプット（人的，物的，資金）実績 - 目標の達成度（アウトプット及びアウトカム） ・マクロレベルにおいて，日本の国際緊急援助によるどのような効果が見られたか	**極めて大きな効果があった** 結果の有効性に関わる全ての調査項目において極めて大きな効果が確認された。 **大きな効果があった** 結果の有効性に関わるほぼ全ての調査項目において大きな効果が確認された。 **ある程度の効果があった** 結果の有効性に関わる多くの調査項目において効果が確認された。 **特段の効果があったとは言えない** 結果の有効性に関わる多くの調査項目において効果があったとは言えない。
	2.日本の人道支援の認知度	国際社会，被災国・地域及び日本国内において日本の国際緊急援助活動に関する広報・認知がどの程度なされたか	
プロセスの適切性	1. 我が国の人道支援方針策定プロセスの適切性	・支援方針策定の根拠は適切であったか ・支援方針の策定にあたり，政策レベルから実施レベルまでの関係者による十分な協議・意見交換がなされたか ・支援方針の策定にあたり，国際機関，NGO等の関係機関との連携・調整が図られていたか	**極めて適切だった** 策定・実施プロセスにおけるすべての調査項目で極めて高い評価を得て，かつ人道支援方針の策定プロセスあるいは人道支援の実施プロセスにおいて他の国で参考となるようなグッドプラクティスが確認された。 **適切だった** 策定・実施プロセスにおけるほぼ全ての調査項目で高い評価を得た。 **ある程度適切だった** 策定・実施プロセスにおける多くの調査項目で高い評価を得た。 **適切だったとは言えない** 策定・実施プロセスにおける多くの調査項目で高い評価を得たとは言えない。
	2. 日本の人道支援実施プロセスの適切性	・現地や日本国内の実施体制が整備され（平時の準備，安全対策等），効果的に運営されていたか ・要請から援助供与までに，迅速かつ効率的なプロセスがとられていたか ・日本の緊急援助関係機関・団体，他ドナー（二国間援助国，国際機関，JPF，他NGO，民間企業等），被災国政府等との調整・連携が効果的に行われたか ・紛争・自然災害の発生時に脆弱な立場に置かれる者（女性，子ども，高齢者，障がい者，貧困者等）特有のニーズに対する配慮がなされたか ・早期復旧・復興や切れ目ない支援に向けた取組が行われたか ・支援先のニーズは継続的に把握されていたか ・支援の実施状況及び成果を適切に把握・モニタリング・評価し，フィードバックするプロセスがとられていたか	

添付資料４　主要面談者リスト

1. 国内調査

機　関　名	部　署／役　職
外務省	国際協力局緊急・人道支援課／首席事務官
	国際協力局民間援助連携室／外務事務官
	南部アジア部南東アジア第二課／外務事務官
防衛省	運用企画局国際協力課防衛部員
	運用企画局国際協力課防衛事務官
国土交通省	総合政策局海外プロジェクト推進課／国際協力官
海上保安庁	総務部国際・危機管理官付／国際業務第二係長
	総務部国際・危機管理官付／専門官
	警備救難部環境防災課／国際係長
独立行政法人国際協力機構	国際緊急援助隊事務局研修・訓練課／課長
	国際緊急援助隊事務局／国際緊急援助コンサルタント
	経済基盤開発部／技術審議役
兵庫県	企画県民部防災企画局復興支援課震災 20 周年事業班／主幹（震災 20 周年事業担当）
	企画県民部防災企画局防災企画課防災企画班／主幹（防災事業担当）
国連人道問題調整事務所神戸事務所	所長
国連難民高等弁務官事務所駐日事務所	副代表（渉外担当）
	渉外担当官
国連児童基金東京事務所	副代表
国連世界食糧計画日本事務所	支援調整官
国際移住機関駐日事務所	駐日代表
	広報・ドナーリレーション
特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム	海外事業部／部長
日本赤十字社	事業局国際部／次長
	事業局国際部国際救援／課長
	事業局国際部国際救援課
アジア防災センター	所長
大阪大学	人間科学研究科准教授

プロジェクト名	機関/会社名	所属／役職
開発調査型技術協力「台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクト」	株式会社オリエンタルコンサルタンツ	GC 事業本部プロジェクト開発部プロジェクト部長
		GC 事業本部営業部部長
		GC 事業本部農業・水資源部農業・農業開発グループ

2. 現地調査

機 関 名	部 署／役 職
在フィリピン日本国大使館	一等書記官（2 名）
	一等書記官兼領事
	二等書記官（3 名）
	二等書記官兼領事，領事専門官
JICA フィリピン事務所	次長
	経済成長班/調整班チーフ
Office of Civil Defense（OCD）	Community Fund Unit, OIC
	Accounting Division, Chief
	Operations Division, EA Ⅱ
	NDRRM Secretariat
	Education/Training Division
	PMO/OC Unit
	NDRRM Secretariat
Armed Forces of the Philippines	General Headquarters, Staff for Operations
	OJ7, Staff for Civil Military Operations
	International Affairs Division, ODCS
	International Affairs Division, OJ5
Department of Health（DOH）	Undersecretary
	SSA- Bureau of International Health Coorperation Support／WHO adviser
	Bureau of International Health Coorperation／JICA Adviser on Health Sector
	Bureau of International Health Coorperation
	HEMB／Engineer
	VOC／Executive Assistant
	Bureau of International Health Coorperation／Senior Health Program Officer
	Bureau of International Health Coorperation／Senior Health Program Officer

Department of Social Welfare and Development（DSWD）	Secretary
	Executive Assistant
UNOCHA Philippines	Head of Office
	Associate Humanitarian Affairs Officer
UNHCR Manila	Representative
	Deputy Representative
UNICEF Philippine Country Office	Representative
	Chief of Field Operations
WFP Philippines	Representative and Country Director
	Deputy Country Director
	Head of Logistics
	Communication & partnerships, Head
	Cash & Vouchers Consultant
IOM	Chief of Mission, the Philippines
	Senior Operations Officer
	Deputy Shelter Program Manager
	Emergency Preparedness＆Response Unit, Resource Management Officer
	Emergency Preparedness＆Response Unit, National Gender Focal Person
	Emergency Preparedness＆Response Unit, Reporting Officer
	Emergency Preparedness＆Response Unit, Reporting Associate
	Project Development Consultant
ILO Country Office for the Philippines	Deputy Director, Skills and Employability Specialist
	Tech Coop Coordination and Resource Mobilization Officer
	Early Recovery and Livelihood Crisis Coordinator, Emergency Employment and Livelihood Recovery for Typhoon Haiyan
	Disaster response and Livelihood Development Officer
Asian Development Bank	Southeast Asia Department／Philippines Country Office／Senior Country Specialist
	Office of Cofinancing Operations／Senior Financing Partnership Specialist

	Office of Cofinancing Operations／Financing Partnership Specialist	
World Bank	East Asia and the Pacific, Regional Disaster Risk Management Coordinator, Senior Disaster Risk Management Specialist	
	Disaster Risk Management Specialist	
Philippine Red Cross	TS Haiyan(Yolanda) Operations, Operation Manager	
	TS Haiyan(Yolanda) Operations, Operation Head	
	Sector Head, Health ＆ Education	
フィリピン日本人商工会議所	事務局長	
マニラ日本人会	副会長	
Tacloban City Office	OIC city social welfare department office special projects for health	
Tacloban City Hospital	Officer	
	Chief NME	
	Senior nurse/DOH program coordinator/HEPO designer	
Eastern Visayas Regional Medical Center（EVRMC）	Regional Director	
	Officer	
	HEMS Coordinator	
Basey City Office	Mayor	
Basey District Hospital	Anesthetist	
	Nursing Attendant	
プロジェクト名	**機関/会社名**	**所属／役職**
開発調査型技術協力「台風ヨランダ災害緊急復旧復興支援プロジェクト」	株式会社オリエンタルコンサルタンツ	GC 事業本部農業・水資源部水資源・流域管理グループ　プロジェクト部長
	OAFIC 株式会社	ー
	ミルクフィッシュ・カキ生産組合	組合長
	Tolosa MSWDO (Municipal Social Welfare and Development Office)	Assistant

添付資料５ 現地調査日程表

日	曜日	評価主任	アドバイザー	コンサルタント			外務省	宿泊地
				総括	副総括	コンサルタント		
		山田　満	桑名　恵	熊野　忠則	寺垣　ゆりや	郡司　佳純	安永　幸代	
10月5日	日			羽田（9:55発，NH869）⇒マニラ（13:30着）				マニラ
10月6日	月	羽田（9:55発，NH869）⇒マニラ（13:30着）	関空（9:55発，PR407）⇒マニラ（13:00着）	チーム内打合せ，資料整理				同上
10月7日	火	11:00-国連児童基金（UNICEF），14:00-日本大使館ヒアリング						同上
10月8日	水	10:00-保健省（DOH）ヒアリング マニラ（14:35発，PR2987）⇒タクロバン（16:05着）						タクロバン
10月9日	木	8:30-台風ヨランダ災害緊急復旧・復興支援プロジェクト視察，14:00-タクロバンシティホスピタル，16:20-タクロバン市役所ヒアリング						同上
10月10日	金	11:15-東ビサヤ地域病院（EVRMC），14:15-西サマール州バサイ市内地域病院，15:30-バサイ市役所ヒアリング						同上
10月11日	土	タクロバン（16:35発，PR2988）⇒マニラ（18:05着）						マニラ
10月12日	日	資料整理						同上
10月13日	月	10:00- 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR），14:00-アジア開発銀行（ADB）ヒアリング						同上
10月14日	火	10:30-国連世界食糧計画（WFP），12:00-JICA，14:00-国際労働機関（ILO），16:30-世界銀行ヒアリング						同上
10月15日	水	マニラ（14:40発，NH870）⇒羽田（19:55着）	マニラ（14:05発，PR408）⇒関空（19:05着）	10:30-市民防衛局（OCD），13:30-フィリピン赤十字社（PRC），16:30-フィリピン社会福祉開発省（DSWD）ヒアリング				同上
10月16日	木			11:00-日本大使館報告，14:30-IOMヒアリング				同上
10月17日	金			9:30-フィリピン日本人商工会議所，10:20-マニラ日本人会，10:20-多国間調整所（MNCC），15:30-国連人道問題調整事務所（UNOCHA）ヒアリング				同上
10月18日	土			マニラ（14:40発，NH870）⇒羽田（19:55着）				