

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

日本は、国際的な人道支援の具体的な取組の一つとして、国際緊急援助を行っており、その中の人的援助として国際緊急援助隊(JDR)が位置付けられている。JDR は、海外で大規模な災害が発生した際に、被災国政府等又は国際機関の要請に応じて派遣され、救助活動、医療活動、災害応急対策及び災害復旧のための活動を実施しており、日本の顔の見える援助として、日本の国際協力の推進に大きく寄与している。

日本の国際貢献の主要な柱の一つである政府開発援助(ODA)には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的・効率的な援助の実施が求められており、外務省では ODA 評価の充実に努めている。

本件評価では、日本の ODA における JDR の意義を踏まえ、JDR のスキームを全般的に評価し、今後の ODA 政策の立案や実施のために教訓や提言を得ることなどを目的とした。また、JDRによる今後のさらなる被災国・地域への効果的・効率的な協力及び貢献に資する提言を導出するように努めた。

2-2 評価の対象

2003 年度に実施された JDR の外務省 ODA 評価(第三者評価)以降、2004 年 4 月から 2012 年 3 月末までに派遣された JDR の救助チーム、医療チーム、専門家チーム(自衛隊部隊を除く)を評価の対象とした。

この期間において、24 件の災害に対して、救助チームは 7 チーム、医療チームは 19 チーム、専門家チームは 16 チームの計 42 チームが派遣されている(図 2-1 参照)。そのうち、インドネシアには、救助チーム 1 チーム、医療チーム 7 チーム、専門家チーム 1 チームの計 9 チームという最多の派遣を行っているため、数多くの情報が現地で得られることから現地調査を行い、関係者へのヒアリングを実施した。その他の派遣については、派遣実績や既存評価結果などについて整理を行い評価の参考情報とした。



年	災害	派遣チーム(様態・派遣数)		
		救助	医療	専門家
1. 中国				
2008年	地震	1	1	
2. フィリピン				
2006年	油流出事故			1
3. インドネシア				
2004年	津波		1	
2005年	津波		2	
2005年	地震		2	
2006年	地震		1	
2009年	地震	1	1	
2010年	火山噴火			1
4. 台湾				
2009年	台風			1
5. タイ				
2004年	津波	1	1	
2005年	津波			2
2011年	洪水			4
6. スリランカ				
2004年	津波		1	
2005年	津波		1	1

年	災害	派遣チーム(様態・派遣数)		
		救助	医療	専門家
7. モルディブ				
2004 年	津波		1	
2005 年	津波			1
8. パキスタン				
2005 年	地震	1	2	
2010 年	洪水		2	
9. 韓国				
2007 年	油流出事故			1
10. ミャンマー				
2008 年	サイクロン		1	
11. ニュージーランド				
2011 年	地震	3		3
12. ハイチ				
2010 年	地震		1	
13. チリ				
2010 年	地震		1	
14. ロシア(ハバロフスク)				
2011 年	工場火災			1
小計		7	19	16
合計				42

図 2-1 JDR の派遣実績(2004 年 4 月～2012 年 3 月末)

出所:「世界地図から見る国際緊急援助隊の派遣実績をもとに評価チーム作成

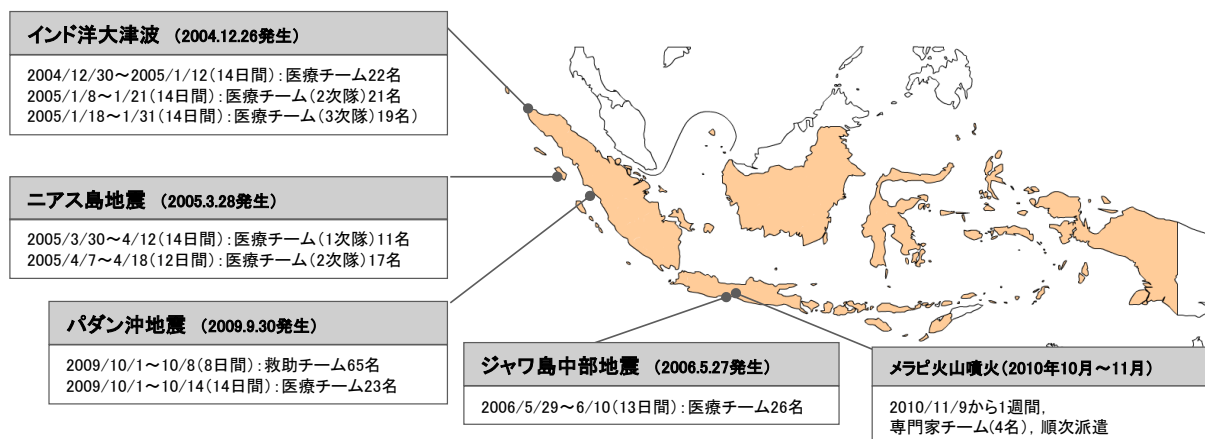


図 2-2 インドネシアへの派遣実績(2004 年 4 月～2012 年 3 月末)

出所: 評価チーム作成

JDR の目標体系図を以下に示す。

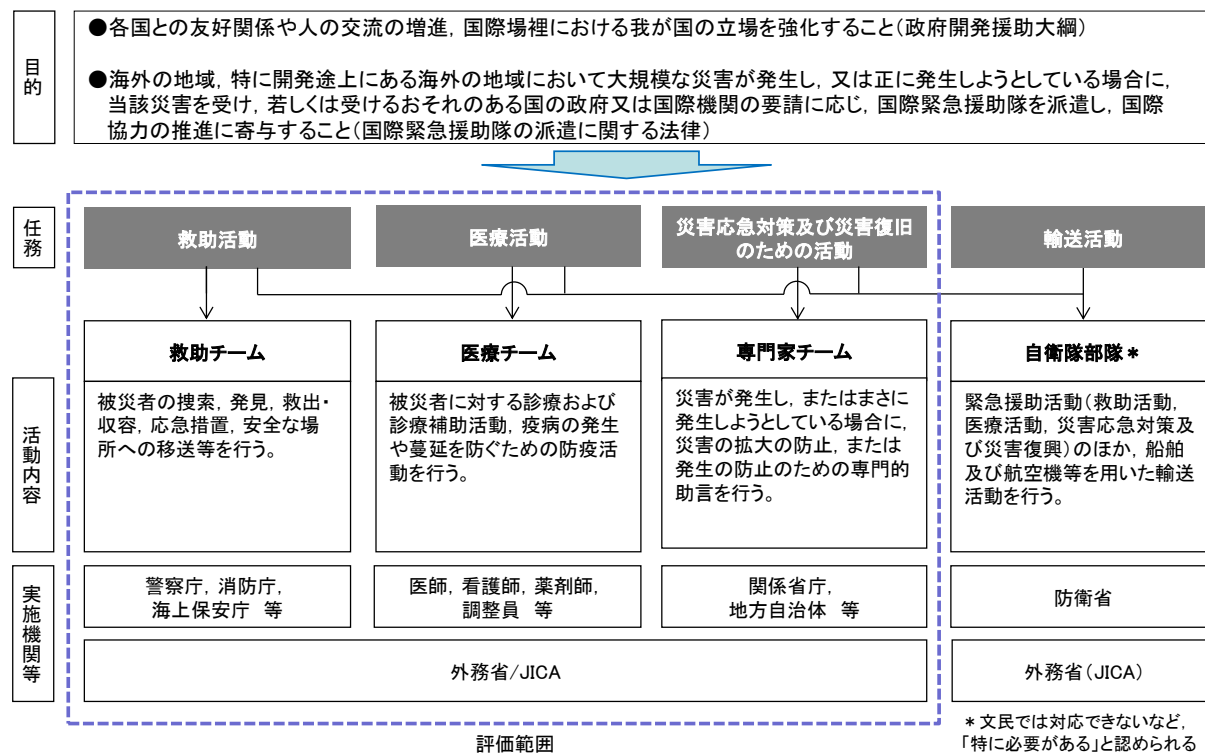


図 2-3 JDR の目標体系図

出所: 評価チーム作成

2-3 評価の実施方法

2-3-1 評価項目

本評価では、外務省「ODA 評価ガイドライン 第 7 版」(2012 年 4 月)に準拠し、日本の JDR (自衛隊部隊を除く)について、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」、及び「外交の視点」を評価項目とした。

開発の視点からの評価である「政策の妥当性」、「結果の有効性」、及び「プロセスの適切性」は、経済協力開発機構／開発援助委員会(OECD／DAC)の評価 5 項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性)をベースとする評価項目である。また、「外交の視点」は、日本の国益にとってどのような好ましい影響があるかについて評価するため、「ODA 評価ガイドライン 第 7 版」で新たに位置付けられた評価項目である。

1. 政策の妥当性

政策の妥当性については、平成 15 年 8 月に改定された政府開発援助大綱(ODA 大綱)及び政府開発援助に関する中期政策(ODA 中期政策)(平成 17 年 2 月策定)に基づき評価した。また、対インドネシア共和国国別援助方針(平成 24 年 4 月策定)も考慮するが、それ以前の評価が必要となるため、従来の対インドネシア国別援助計画(平成 16 年 11 月策定)に基づき評価した。

2. 結果の有効性

結果の有効性については、国際緊急活動の実施の結果から見た達成度合いを評価した。

3. プロセスの適切性

プロセスの適切性については、準備体制と派遣時の 2 時点に分け、国内準備・要請・決定・派遣までの国内体制、派遣から帰国までの手続、その後のフィードバック、被災地における活動について評価した。

4. 外交の視点

外交の視点からの評価については、「ODA 評価ガイドライン 第 7 版」にあるとおり、日本の国益上の観点から「外交的な重要性」及び「外交的な波及効果」に留意して評価した。

2-3-2 評価の枠組み

本評価を行うに当たり、外務省が実施する政策レベル評価の基本方針にならい、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」、「外交の視点」による評価 4 項目について、評価内容・指標別に分類して評価の枠組みを作成した。

表 2-1 評価の枠組み(政策の妥当性)

評価項目	評価内容, 指標	情報収集方法・収集源
(1) 日本の上位政策との整合性	・ODA大綱, ODA中期政策との整合性(人間の安全保障, 人道支援にも着目)	◆文献調査 ・閣議決定「ODA大綱」平成15年8月29日 ・外務省「政府開発援助(ODA)中期政策」平成17年2月
(2) 被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性	・インドネシア現地調査でのヒアリングによる, 被災国・地域及び被災者のニーズとの整合性	・外務省「対インドネシア共和国国別援助方針」平成24年4月 ・外務省「対インドネシア国別援助計画」平成16年 ・外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック」
(3) 国際社会の動向との整合性	・日本の UNOCHA への活動支援状況	・世界銀行, IMF などの各種戦略ペーパー ・UNOCHA/INSARAG “Guidelines and Methodology” 2012年4月 ・OECD International Development Aid Statistics 2009 など
(4) 他ドナーとの関連性	・被災地における JDR と UNDAC との関連性	◆国内ヒアリング ・外務省国際協力局, JICA, JDR 派遣者
(5) 日本の比較優位性	・インドネシア現地調査でのヒアリングによる他国ドナーと比較した日本の優位性	◆インドネシア現地調査ヒアリング ・インドネシア外務省, BASARNAS, BNPB, 被災自治体政府・地方防災局, 日本大使館, JICA 事務所, UNOCHA インドネシア現地事務所, 新聞社, ボランティア団体, 医療機関, 研究機関など

出所: 評価チーム作成

表 2-2 評価の枠組み(結果の有効性)

評価項目	評価内容, 指標	情報収集方法・収集源
(1) 人的(肉体的・精神的)被害の軽減度	・国内及びインドネシア現地調査のヒアリングによる JDR の評価 ・収容した遺体の数, 医療を施した人の数(参考情報)	◆文献調査 ・JDR の活動報告書 ・JDR の活動実績 ・被災国政府等の報告書・資料, 統計資料
(2) 国際社会・被災国・地域及び日本国内における JDR の活動に対する広報・認知	・国際社会, 被災国・地域及び日本における報道実績, 内容, 被災国・地域からの謝辞 ・外務省, JICA の情報発信内容	・UNOCHA/INSARAG, WHO, UNICEF などの報告資料 ・世界銀行, IMF, UNDP などの各種統計資料 ・日本での報道と現地での報道記事 など
(3) 派生的成果	・国内及びインドネシア現地調査でのヒアリングによる JDR の活動を通して行われた任務を超えた技術供与や復旧・復興支援の内容	◆国内ヒアリング ・外務省国際協力局, JICA, JDR 派遣者 ◆インドネシア現地調査ヒアリング ・インドネシア外務省, BASARNAS, BNPB, 被災自治体政府・地方防災局, 日本大使館, JICA 事務所, UNOCHA インドネシア現地事務所, 新聞社, ボランティア団体, 医療機関, 研究機関など

出所: 評価チーム作成

表 2-3 評価の枠組み(プロセスの適切性)

評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
(1) 準備体制	・派遣要員登録の充足度 ・研修・訓練の実施状況 ・国際的な枠組みへの参加状況(日本の貢献度) ・携行資機材の管理・整備状況 ・派遣終了後の情報共有状況 ・外部評価体制の状況	◆文献調査 ・JICA「国際緊急援助事務の手引き」平成 15 年 ・JICA「国際緊急援助隊評価ガイドライン STOP the pain」2002 年 ・JICA「国際緊急援助隊専門家チーム評価ガイドライン～LOCK the pain」2003 年 ・UNOCHA/INSARAG 国際搜索救助チーム外部評価(IEC)結果 など ◆国内ヒアリング ・外務省国際協力局, JICA, JDR 派遣者 ◆インドネシア現地調査ヒアリング ・インドネシア外務省, BASARNAS, BNPB, 被災自治体政府・地方防災局, 日本大使館, JICA 事務所, UNOCHA インドネシア現地事務所, 新聞社, ボランティア団体, 医療機関, 研究機関など
(2) 派遣時	・要請から派遣までの円滑さ ・被災地における JDR 活動の円滑さ, 及び日本の在外公館などの被災地における JDR 活動の支援状況	

出所:評価チーム作成

表 2-4 評価の枠組み(外交の視点)

評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
外交の視点	・国内及び JDR が派遣された国・地域の新聞報道などにおける, 日本の JDR への賛辞や, 公式な場での政府高官などの謝辞の有無と内容 ・JDR の国際交流や日本での災害発生時の援助受入(リターン)に繋がる互恵関係	◆文献調査 ・JDR の活動報告書 ・新聞報道 など ◆国内ヒアリング ・外務省国際協力局, JICA, JDR 派遣者 ◆インドネシア現地調査ヒアリング ・インドネシア外務省, BASARNAS, BNPB, 被災自治体政府・地方防災局, 日本大使館, JICA 事務所, UNOCHA インドネシア現地事務所, 新聞社, ボランティア団体, 医療機関, 研究機関など

出所:評価チーム作成

2-3-3 評価調査の実施手順

本評価は, 国内文献調査, 国内ヒアリング, インドネシア現地調査でのヒアリングによって進めた。国内においては, 国内外の文献による調査を行うと共に, JDR の隊員として参加した関係者に対するヒアリングを行った。次いで, 国内調査を踏まえて, 2012 年 11～12 月にインドネシア現地調査においてヒアリングを行った。更に, このヒアリングを踏まえて, 追加の文献調査などを行い, 最終報告書を作成した。

なお, この場を借りて, 今次評価に際して国内調査及びインドネシア現地調査でのヒアリングにおいてヒアリング調査に協力頂いた日本政府及び関係機関, インドネシア政府関係者, 国際機関関係者, 学識経験者, その他の皆様に改めて感謝を申し上げる。

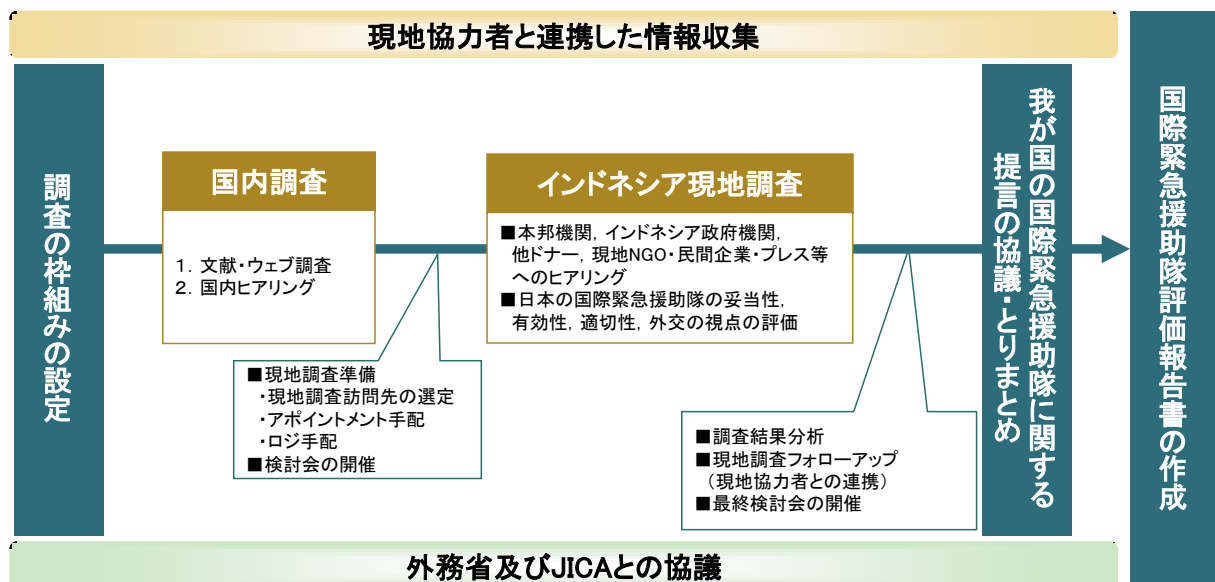


図 2-4 評価の実施手順

出所:評価チーム作成

2-3-4 評価調査の実施体制

本評価に係る調査及び検討作業は、以下の体制によって実施した。

梶 秀樹 評価主任 東京工業大学 都市地震工学センター 特任教授*
 小山田 英治 アドバイザー 同志社大学大学院 グローバル・スタディーズ研究科 教授*

[評価コンサルタント]

宇佐美 暁 株式会社 三菱総合研究所 海外事業センター主席研究員*
 大友 理 同 海外事業センター 主任研究員
 大熊 裕輝 同 科学・安全政策研究本部 主任研究員
 武藤 正紀 同 科学・安全政策研究本部 研究員*
 持永 大 同 海外事業センター 研究員*
 後藤 拓也 同 海外事業センター 研究員
 吉村 伸芳 同 海外事業センター 専門研究員

*インドネシアでの調査団メンバー(なお、外務省国際協力局緊急・人道支援課小林雅彦上席専門官もオブザーバーとして参加)

本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課室、JICA 関係部局の協力を得た。

- ・外務省:国際協力局緊急・人道支援課, 大臣官房 ODA 評価室
- ・国際協力機構(JICA):国際緊急援助隊事務局