

第2章 本評価調査の枠組み

2-1 評価の目的と背景

日本の国際貢献の主要な柱の1つである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。

地震、火山噴火、津波、暴風、豪雨、洪水、土砂災害、干ばつ等の災害は世界各国に様々な形で毎年のように発生している。大規模災害は、多くの人命や財産が奪われるだけでなく、経済や社会システム全体が長年にわたって深刻な影響を受けることがある。特に、開発途上国の多くは災害に対して脆弱であり、極めて深刻な被害を受ける。また、一般に貧困層が大きな被害を受けて災害難民となることが多く、衛生状態の悪化や食料不足などの二次的被害が長期化することが大きな問題となっている。日本は、自らの過去の災害経験から培われた優れた知識や技術に基づき、緊急支援とならんで防災及び災害復興分野の重要性を強く認識して、積極的な国際協力を行っている。

2004年12月にインドネシアのスマトラ島沖で発生した大地震と、それに伴う大規模な津波により、インド洋沿岸諸国は未曾有の被害を受けた。この深刻な被害に対し、日本は、緊急支援措置として表明した5億ドルの無償支援のうち、2億5千万ドル相当については、深刻な被害を被った国々に対する二国間無償資金協力(ノンプロジェクト無償)としてインドネシアに146億円、スリランカに80億円、モルディブに20億円を供与することを決定し、2005年1月に全額の拠出を完了した。また、インドネシアでは、2006年5月のジャワ島中部地震、7月のジャワ島南西沖地震・津波災害をはじめ、洪水・土砂災害等立て続けに深刻な被害を受けた。日本はこれらの被害に対し、緊急援助物資の供与をはじめとする各種支援を実施した。

本評価調査は、津波被害に対する日本の支援にかかる政策の妥当性、結果の有効性、及びプロセスの適切性を総合的に検証することにより、これまでの支援の成果を確認するとともに、今後の日本の災害支援の効率的・効果的な実施に資するための教訓や提言を得ることを目的として実施されるものである。

また、評価結果を公表することによって国民に対して説明責任を果たすとともに、関係国政府・機関関係者や他ドナー等に対して評価結果をフィードバックすることにより日本のODAの広報に役立てることも目的としている。

2-2 評価の対象

本評価調査においては、2004年12月のスマトラ沖大地震及びインド洋津波被害を受けたインド洋沿岸諸国への日本の支援を対象とする。

本評価調査は政策レベルの評価と位置付けられており、個別プロジェクトではなく上記の地震・津波被害に対処するための日本の支援政策を全体として評価する。

本評価調査の分析作業が取り扱う範囲は、二国間の無償・有償資金協力並びに緊急援助を含む技術協力に加えて、当該災害発生に際して同時に行われた国際機関を通じた支援を分析に含める。

2-3 評価の実施方法

2-3-1 実施手順

本評価調査は以下の作業ステップに従って実施した。

1. 評価の実施計画(評価デザイン)策定(2008年6月～7月)

評価チームは、本評価調査の基本方針・戦略案をまとめた上で、検討会を開催し外務省及び実施機関等の関係部局と協議を行い、評価の目的や対象を確認・共有するとともに評価基準・評価枠組みを設定した。その上で、ODA 評価有識者会議の了承を得た。

2. 国内における情報収集(2008年7月～8月)

策定した評価の実施計画に従って、評価チームは国内における情報収集を行った。具体的には、津波被害に対する日本及び他ドナー(NGOを含む)の援助政策・施策や被援助国の援助受入れや社会・経済開発にかかる関連情報について文献調査を行った。また、文献情報のみではカバーできない定性情報や政策策定経緯・動向、支援実施動向、現地状況の変化等の情報収集のため、関係機関からインタビュー調査を実施した。その上で、現地調査計画に関する検討会を開催した。

3. 現地調査での情報収集・協議(2008年8月～9月)

国内調査の結果を踏まえて現地調査を実施し、事実関係を確認するとともに必要情報の収集を行った。具体的には、2008年8月17日から9月3日の間、スリランカ、モルディブ、インドネシアを訪問し、評価枠組みに基づき、日本大使館・援助関係機関、相手国政府関連機関、国際機関及び他ドナー等との間で、日本の津波支援政策、実施プロセス、貢献度等に関し情報収集・意見交換を行った。また、日本による支援施策の有効性を検証するため、支援事業の一部サイトの視察と、担当機関、受益者等へのインタビュー調査を通して、情報収集を行った。現地調査における主な面談先機関名は表 2-1 のとおりである。

また、帰国後に現地調査結果に関する報告会を開催した。

4. 収集情報の分析及び報告書案の作成(2008年9月～12月)

国内調査、現地調査で収集したデータを、評価の枠組みに沿って整理し、設定された指標に対応する情報をとりまとめた。評価項目ごとに基準に照らし評価を総合的に判定するとともに、効果促進・阻害要因を抽出し、教訓・提言をとりまとめた。その結果に関する報告書案(ドラフト)を作成した。

5. 最終検討会の開催及び報告書の完成(2009年1月～2月)

評価チームは、ODA 評価有識者会議メンバー、外務省及び実施機関関係者等の参加を得て最終検討会を開催し、作成した報告書案に関する意見を聴取した。その結果を受け、ODA 評価有識者会議の承認を得て報告書の内容を確定した。

表 2-1 現地調査における主な面談先

国名	面談日	面談先機関
スリランカ	8月18日(月)	在スリランカ日本国大使館
		JBIC コロンボ駐在員事務所
		Department of External Resources, Ministry of Finance and Planning
		JICA スリランカ事務所
	8月19日(火)	Road Development Authority (RDA)
		National Housing Development Authority (NHDA)
		National Water & Drainage Board
		T-CUP プロジェクト (The Tsunami & Conflict Affected Communities Upliftment Project) 専門家
	8月20日(水)	Galle District Secretariat
	8月21日(木)	National Water Supply & Drainage Board (Martara District)
	8月22日(金)	IOM スリランカ事務所
		UN-Habitat スリランカ事務所
		Asian Development Bank Sri Lanka Resident Mission
		Ministry of Fishery and Aquatic Resources (MFAR)
World Bank Colombo Office		
在スリランカ日本国大使館		
モルディブ	8月24日(日)	Department of External Resources (DER), Ministry of Foreign Affairs
		Ministry of Transport and Communication
		Ministry of Atolls Development
		Ministry of Environment, Energy and Water
		Ministry of Planning and National Development
	Ministry of Fisheries, Agriculture and Marine Resources	
	8月25日(月)	JICA/JOCV モルディブ事務所
Ministry of Atolls Development		
インドネシア	8月26日(火)	在インドネシア日本国大使館
		JICA インドネシア事務所
	8月27日(水)	BAPPENAS (National Development Planning Agency)
		Ministry of Public Works
		Department of Social Affairs
	8月28日(木)	Asian Development Bank, Extended Mission in Sumatra
		BRR (Rehabilitation and Reconstruction Agency for Aceh-Nias)
	8月29日(金)	Banda Aceh Municipality
		PROVINSI NAD
	9月1日(月)	The World Bank Jakarta Office
		Asian Development Bank, Indonesia Resident Mission
UNICEF Jakarta Office		
在インドネシア日本国大使館		

2-3-2 分析方法

本評価は外務省「ODA 評価ガイドライン第4版」に基づき、以下の方法で分析を行った。

1. 政策目標の整理

評価目的を確認した後、まず評価チームをはじめとする関係者の共通認識として評価対象を整理する。そのために、政策目標を体系的に整理することがガイドラインにおいて求められている。ただし、本評価調査においては、評価対象となる津波支援が災害被害への対応をねらいとしていることから、災害発生に先駆けて支援内容を目標体系として整理している訳ではない。したがって、ここでの整理は、支援実績の整理を中心とした。

2. 各評価視点における分析

把握された評価対象は、政策、結果、プロセスの3つの視点から評価されるべきことがガイドラインにおいて定められている。各評価視点において想定する分析方法は以下のとおりである。

(1) 政策の妥当性

「津波支援に関する政策が妥当であったか」の評価を実施した。日本援助の上位政策(ODA大綱等)との整合性を確認した上で、相手国の援助ニーズ、国際社会や他ドナーの津波被害に対する支援動向の観点から政策の妥当性を判断した。

相手国の援助ニーズについては、緊急及び復旧、復興の各段階において、被災国の立場から適切(適時、適所、適量)かつ切れ目のない支援が(他ドナーや被援助国自らの取組との調整の中で)如何に迅速かつ円滑に行われたかを検討した。国際社会や他ドナーの動向については、特に津波被害発生後の国際社会の動きに対して日本の政策がどれだけ総合的であったかを、国際機関や他ドナーのイニシアティブにかかる文献調査及び現地調査国におけるヒアリング等により検証した。

(2) 結果の有効性

「津波支援に関する政策の目標が当初意図したとおりに(どの程度)達成されたか」についての評価を行った。その手順としては、津波支援政策の構成要素の有効性を個別に検討するとともに、これらがどのように相乗効果をもたらし、成果につながったかについて総合的に評価を行った。

本評価においては、緊急復旧支援というその支援の性格から、あらかじめ定量的な目標指標は設定されていない場合が多いと考えられることから、まずは適切と考えられる評価指標を設定し、データの収集を行った。特にノンプロジェクト無償資金協力による支援事業は2008年内におおむねすべて完了することが見込まれていることから、本評価ではこれらのアウトプットを確認するとともに、可能な限りアウトカムレベルにおける成果がどの程度発現しているのかの検証・確認を試みた。また、緊急救援期における支援については、日本の支援の中心をなす国際緊急援助隊の活動に関し JICA が別途策定している「国際緊急援助隊評価ガイドライ

ン」(2003年3月)において設定されている観点のうち、「迅速性」及び「プレゼンス」³を有効性検討の指標として採用した。

(3) プロセスの適切性

「津波支援に関する政策の妥当性や結果の有効性を確保するために採用されたプロセスが適切であったか」を評価した。その際には、政策の策定過程並びに実施過程のそれぞれについて検証を行った。

政策策定過程については、日本側の支援体制や関係機関との協議がどのように整備・実施されたのか、国際機関や他ドナー等との連携や被援助国(被災国)との協議がどのように行われたのか、などを中心に分析し、その適切性を評価した。政策実施過程については、実際の被災国の援助ニーズを把握するための体制や協議・情報収集がどのように整備・実施されたのか、実施状況のモニタリングがどのように行われたのか、また緊急性のあるニーズに対応した意思決定がどの程度迅速に行われたのか、等の点についての確認を行った。

また、緊急救援期における支援については、日本の支援の中心をなす国際緊急援助隊の活動に関し JICA が別途策定している「国際緊急援助隊評価ガイドライン」(2003年3月)において設定されている観点のうち、「オペレーション」及び「ターゲット」⁴を有効性検討の指標として採用した。

2-4 評価の枠組み

各評価視点において分析を行う際の評価の枠組みは次ページの表のとおりである。

³ 「迅速性」は、国際緊急援助隊がいかにすみやかに現地活動に着手したかについての視点であり、例えば「派遣決定から出発まで」の時間を指標とする。「プレゼンス」は、日本国内外のメディア報道やその他の手段による広報等を通じた、日本国民や被災国民・被災者、また他ドナーを含む関係者における認知度を指す。

⁴ 「オペレーション」は、投入資源(ヒト/隊員、モノ/資機材など)をいかに無駄なく活用し、活動の成果に結びつけたかに関する視点で、「情報」「要員」「技術」「資機材」「調整・協力」「安全」の各点を評価要素としている。「ターゲット」は、医療チームの派遣においてはいかに被災者のニーズをとらえ、それに的確に対応した救援活動が行われたかという評価視点。

表 2-2 評価の枠組み

評価項目	評価内容・指標	主な情報源	主な情報収集先
I. 政策の 妥当性	1. <u>日本の上位政策、関連政策に対する妥当性</u> 1-1 ODA大綱、ODA中期政策との整合性	- ODA大綱、ODA中期政策 - 「防災協カイニシアティブ」等関連政策文書・報告書	- 外務省(インタビュー、資料) - 外務省ホームページ
	2. <u>被災国のニーズとの整合性(主要被災国及び現地調査対象国)</u> 2-1 被災国・地域の緊急ニーズ、復旧・復興計画に対する整合性 2-2 被災国の災害予防ニーズに対する整合性	- 被災国・地域の緊急・復旧・復興ニーズに対する要請経緯、要請書等 - 被災国・地域の復旧・復興計画 - 被災国・地域の開発計画、PRSP - 緊急・復旧・復興への各支援の実施タイミング	- 被災国政府(関係中央省庁、州政府等)(インタビュー、資料) - 被災国政府ホームページ - 外務省、現地日本国大使館(インタビュー) - JICS、JICA、JBIC 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 他ドナー現地事務所(インタビュー、資料)
	3. <u>国際社会、他ドナー・NGO の支援との整合性</u> 3-1 国際社会の被災地支援への取組アプローチとの整合性 3-2 ドナー協調への対応、他ドナー・NGO の支援との整合性・補完性	- 各国首脳レベル会議(ASEAN 等)資料 - ドナー会合等関連資料、他ドナー津波支援政策文書 - マルチドナーファンド等の支援調整メカニズムを通じた支援実績と各支援の実施担当機関の資料 - 被災国の支援受入れ・調整機関の報告書・資料	- 外務省ホームページ - JICS、JICA 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 国連機関・他ドナーホームページ - 国際機関・他ドナー・NGO 現地事務所(インタビュー、資料) - 支援受入れ・調整機関(インタビュー、資料)
II. 結果の 有効性	4. <u>津波支援の目標の達成度(主要被災国及び現地調査対象国)</u> 4-1 津波災害に対する貧困層の脆弱性の緩和 4-2 津波被災国・地域の社会・経済状況の改善	- 社会・経済統計データ(主要被災国及び現地調査対象国、該当州・地域) - 被災国における被災後の防災体制 - 外務省、JICA、JBIC プロジェクト報告書・評価報告書 - 被災援助国政府報告書・資料 - 他ドナー関連報告書・資料	- 被災国政府(関係中央省庁、州政府等)(インタビュー、資料) - 被災国政府ホームページ - 被災地域のコミュニティ・自治体(グループインタビュー、視察) - JICA、JBIC ホームページ - 外務省、現地日本国大使館(インタビュー) - JICS、JICA、JBIC 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 他ドナー現地事務所(インタビュー、資料)
	5. <u>津波支援の中間目標の達成度(主要被災国及び現地調査対象国)</u> 5-1 災害直後の緊急ニーズの充足度合い 5-2 復旧・復興ニーズの充足度合い 5-3 災害予防への取組・充実度合い	- JICA、JBIC 事業計画 - JICA、JBIC プロジェクト報告書、JICS 資料 - 外務省、JICA、JBIC 評価報告書 - 他ドナー関連報告書・資料 - 被災国政府報告書・資料 - マルチドナーファンド等の他の支援調整メカニズムを通じた支援実績と各支援の実施担当機関の資料	- 被災国政府(関係中央省庁、州政府等)(インタビュー、資料) - 被災国政府ホームページ - 支援受入れ・調整機関(インタビュー、資料) - 被災地域のコミュニティ・自治体(グループインタビュー、視察) - JICA、JBIC ホームページ - 外務省、現地日本国大使館(インタビュー、資料) - JICS、JICA、JBIC 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 国際機関・他ドナー現地事務所(インタビュー、資料)

評価項目	評価内容・指標	主な情報源	主な情報収集先
	<p>6. 津波支援の総合的有効性</p> <p>6-1 津波支援の援助額(コミットメント)の達成度</p> <p>6-2 インド洋沿岸地域全体における社会・経済状況改善への貢献度</p> <p>6-3 津波災害に対する国際的協力体制構築への貢献度</p> <p>6-4 日本国民の理解促進・広報における有効性</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 津波支援関連資料・報告書 - ODA 白書等 ODA 関連統計 - 外務省、JICA、JBIC 評価報告書 - 国際会議・外交政策関連資料 - 国際機関、地域機関関連資料 - マルチドナーファンド等の他の支援調整メカニズムを通じた支援実績と各支援の実施担当機関の資料 - 新聞・雑誌記事、政府広報資料 	<ul style="list-style-type: none"> - 被援助国政府(関係中央省庁、州政府等)(インタビュー、資料) - 被援助国政府ホームページ - 支援受入れ・調整機関(インタビュー、資料) - 国際機関、地域機関、他ドナーホームページ - 外務省、現地日本国大使館(インタビュー、資料) - JICS、JICA、JBIC 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 国際機関・他ドナー現地事務所(インタビュー、資料) - 主要メディアホームページ、図書館等レファレンス
III. プロセス の適切性 ・効率性	<p>7. 津波支援の策定プロセスの適切性・効率性</p> <p>7-1 支援体制の構築過程</p> <p>7-2 被災国政府・関係機関との支援内容協議</p> <p>7-3 援助実施機関、関係省庁間の支援内容協議</p> <p>7-4 上位政策におけるアプローチの反映方法</p> <p>7-5 被災国のニーズの反映方法・手順</p> <p>7-6 国際社会・他ドナー・NGO との調整・連携</p>	<ul style="list-style-type: none"> - スマトラ島沖大地震に伴う津波被害支援方針策定時の協議資料、議事録等 - 被災国・地域の緊急・復旧・復興ニーズに対する要請経緯、要請書等 - 「防災協カイニシアティブ」等関連政策文書・報告書、策定時の協議資料、議事録 - 各国首脳レベル会議(ASEAN 等)資料 - ドナー・NGO 会合関連資料 - マルチドナーファンド等の他の支援調整メカニズムを通じた支援実績と各支援の実施担当機関の資料 	<ul style="list-style-type: none"> - 外務省、関係省庁、JICA、JBIC、JICS(インタビュー、資料) - 外務省、関係省庁ホームページ - 現地調査対象国政府関係者(インタビュー、資料) - 支援受入れ・調整機関(インタビュー、資料) - 日本大使館(現地調査対象国)(インタビュー、資料) - JICS、JICA、JBIC 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 国際機関・他ドナー現地事務所(インタビュー、資料)
	<p>8. 津波支援の実施プロセスの適切性・効率性</p> <p>8-1 案件形成・支援計画体制の構築</p> <p>8-2 援助実施機関、関係省庁間の案件形成・支援計画にかかる協議・調整・情報共有</p> <p>8-3 被災国政府・関係機関との案件形成及び案件実施に関する協議・調整・情報共有</p> <p>8-4 被災地域の自治体・コミュニティとの案件形成・実施にかかる協議・調整・情報共有</p> <p>8-5 国際社会・他ドナー・NGO との案件形成及び実施に関する協議・調整・情報共有</p> <p>8-6 津波支援施策に対するモニタリング・フィードバックの体制構築と実施</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 被災国・地域の緊急・復旧・復興ニーズに対する要請経緯、要請書等 - JICA、JBIC、JICS 関連資料・事業報告書 - 外務省と実施機関、大使館と現地事務所、本部と事務所の連絡・調整記録等資料 - 被災国政府報告書・資料 - ドナー・NGO 会合関連資料 - 国際機関報告書 - マルチドナーファンド等の他の支援調整メカニズムを通じた支援実績と各支援の実施担当機関の資料 	<ul style="list-style-type: none"> - 外務省、関係省庁、JICA、JBIC、JICS(インタビュー、資料) - 外務省、関係省庁ホームページ - 現地調査対象国政府関係者(インタビュー、資料) - 支援受入れ・調整機関(インタビュー、資料) - 日本大使館(現地調査対象国)(インタビュー、資料) - JICS、JICA、JBIC 本部及び現地事務所(インタビュー、資料) - 国際機関・他ドナー現地事務所(インタビュー、資料)

2-5 評価の実施体制

本評価は、以下のメンバーにより編成された評価チームにより実施された。

【評価主任】

牟田 博光 東京工業大学 理事・副学長

【アドバイザー】

源 由理子 明治大学大学院ガバナンス研究科 准教授

【調査補助業務従事者(コンサルタント)】

寺田 幸弘 (財)国際開発センター 主任研究員

長谷川 祐輔 (財)国際開発センター 研究員

戸田 陽一郎 (財)国際開発センター 研究員

現地調査には上記メンバーに加え、オブザーバーとして、外務省国際協力局評価室 林田明子外務事務官が参加した。

2-6 評価実施上の留意点

本評価は評価主任並びに ODA 評価有識者会議の責任において実施されたものであり、本報告書に記載された内容は外務省及び日本政府の見解ではない。