

第8章 インドネシア

第8章では、インドネシアへの日本の津波支援の「結果の有効性」と「プロセスの適切性」に関する評価結果をまとめている。「結果の有効性」では、評価の対象とする時期を「緊急救援期」と「復旧復興期」に分け、「プロセスの適切性」では、プロセスを、「基本方針の決定」、「緊急救援期」、「復旧復興期」の3つに分けて、それぞれ分析を行った。これは、緊急救援と復旧復興支援とが、その支援アプローチやスキームにおいて異なる部分があり、評価において着目すべき点にも違いがあることによるものである。

8-1 結果の有効性

8-1-1 緊急救援期

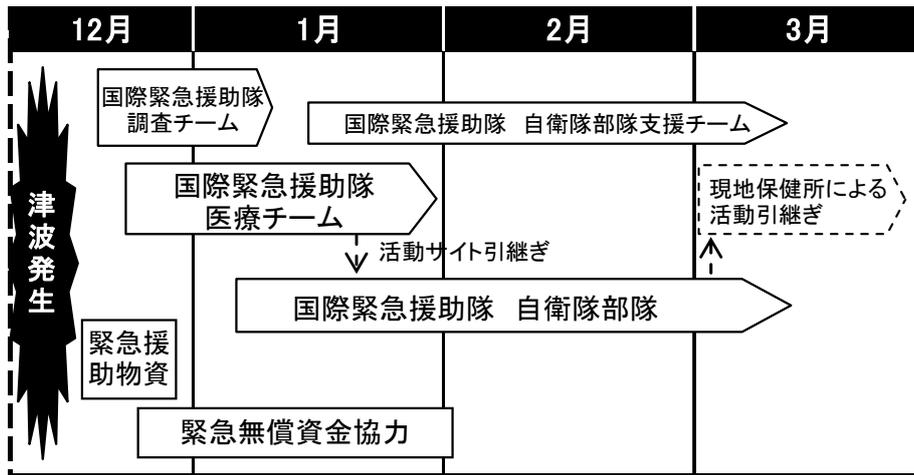
ここでは、緊急救援期における「結果の有効性」の評価を、「迅速性」と「プレゼンス」の観点から行っている。これは、緊急救援期の支援においては、支援を通じて規模的なインパクトを期待するあるいは効率性の高い支援を実施するという事以上、災害に遭い心身共に疲労し、不便な状況の中で日々不安を感じている被災者の身体的、心理的苦痛を少しでも緩和していくために、まず現地に入り救援ニーズの存在する早い時期に、そこで支援活動に参加することが重要であるという理解に基づいている。また、顔の見える援助の観点からも、現地における支援のプレゼンスは重要である。なお、緊急救援期の評価に際しては、既に国際緊急援助事業の評価も実施されていることから、この評価結果を基に評価を行っている。

緊急救援期の支援に関する評価の観点

1. 迅速性
2. プレゼンス

日本のインドネシアにおける緊急段階での支援は、主に国際緊急援助隊、緊急援助物資供与、緊急無償資金協力から構成され、国際緊急援助隊においては自衛隊部隊も派遣された(図 8-1)。評価項目として設定した**迅速性及びプレゼンス**の観点からは、総じて有効であった。

図 8-1 日本の緊急救援期の支援の流れ(概念図)



出所: 評価チーム作成

1. 迅速性

国際緊急援助隊の医療チームの派遣が決定された後(12月29日12時)、同1次隊第1陣が出発するまでの時間は23時間25分であった。これは迅速性の判断の目安としてJICAのガイドラインに示されている「派遣決定後48時間以内」に出発するという指標を満たしていた(表8-1)。

表 8-1 国際緊急援助隊(医療チーム)の迅速性にかかる成果指標と実績(インドネシア)

指標	派遣決定後48時間以内に派遣
実績	23時間25分

注: 指標は国際緊急援助隊評価ガイドライン (STOP the pain) PDM モデルより抜粋
 出所: JICA「国際緊急援助隊評価ガイドライン(STOP the pain)」(2003年3月)、
 JICA「国際緊急援助事業評価報告書」(2007年3月)

ただし、派遣決定がなされた時点で既に津波発生から3日間が経過していたことと、上記の医療チームがジャカルタ到着後、被災地までの国内移動に時間を要したことから、バンダアチエ現地への到着は1月1日、診療活動を開始したのは翌2日であった。この要因としては、インドネシア政府の正式要請が遅れたこと⁵⁶、及び被災地が遠隔地であり当初は現地情報の把握や連絡系統に大きな障害があったことが挙げられる。こうした状況への対応として、日本政府はイ国側の正式要請を待ちながら、医療チームに先駆けて被災翌日の27日に国際緊急援助隊の調査チームを派遣し、情報収集、関係者との調整、医療チームの活動サイトの確保等を行っていた。また、緊急援助物資についても、12月30日には在メダン日本国総領事館によ

⁵⁶ インドネシア政府の正式要請は被災2日後の12月28日であった。

ってイ国政府に引き渡された。したがって、相手国政府側の対応に混乱が見られる状況の中で、日本としては可能な限り初動段階で迅速に対応したものと評価できる。

また、他のドナー国による緊急援助の状況を見ると、オーストラリア軍やマレーシア軍の医療チームの第一陣が被災後 3 日以内に現地に到着したが⁵⁷、その後、シンガポール海軍、中国、ニュージーランド軍等、各国から次々と派遣された緊急医療チームによる活動が本格化するのには 1 月に入ってからであった。その点から見ても、日本の国際緊急援助隊の活動開始には一定以上の迅速性が確保されていたものと判断できる。

2. プレゼンス

JICA の事業評価報告書では、インドネシアに派遣された国際緊急援助隊に関して、内外マスメディアで幅広く取材を受け、連日「医療チーム」や自衛隊の活動について好意的な報道が行われたことから、高いプレゼンスが得られたものと評価されている⁵⁸。

また、国際緊急援助隊の活動地となったバンダアチエ市においては、第一陣の到着時には既にフランスなど 2 か国の外国医療チームが入り、市内で機能していた 2 箇所の病院を活動拠点としていたため、日本は病院への援助活動は不要と判断し、同市ラムアラ地区のサッカー場を活動サイトとして診療所を設置した⁵⁹。同サイトは津波の被害を受けていない集落の中心にあり、被災民キャンプに近接する場所であったことから、単独で診療所を設営した外国の援助隊として、周辺住民からも一定以上の認知を得られていたものと推察される。更に、同サイトでの診療活動は第 3 次隊の活動終了まで 3 週間にわたり行われた後、自衛隊部隊に引き継がれ、更に 1 か月間の診療活動が実施された。当時、多数の援助機関や NGO 等が人道・緊急支援活動を開始していた中で、日本のこうした継続性も、現地住民に対するプレゼンスを確保する役割を果たしたものと考えられる。

一方、この時期に活動していた国連機関等の他ドナーと比較して、日本の国際緊急援助隊による活動の広報という点では、改善の余地があったとの指摘も関係者から聞かれた。例えば、WFP では、被災の数日後には外国及び現地のメディアを招聘しプレスツアーを実施し、記者に食糧配布の活動現場を見せていた。こうした活動を可能にしていた背景には、多くの組織において、例え緊急支援であってもそれと一体化してメディア対応に精通した広報専門官が配置されていたことがあったという⁶⁰。それに対して日本の場合は、緊急支援活動の実施面に大部分のリソースが割かれたため、外部からの取材依頼に応じた受動的な広報の結果としてのプレゼンス確保には相応の効果を上げたものの、現場から能動的な広報発信を行うまでには至らなかったものと考えられる。緊急支援においては人命保全のための活動実施こそが主体となるべきことは論をまたない。しかしながら、特に欧米メディアへの積極的な露出拡大や、記

⁵⁷ The Sunday Morning Herald オンライン版(2004 年 12 月 29 日)
(<http://www.smh.com.au/news/World/Australian-medical-team-and-supplies-arrive/2004/12/28/1103996555205.html>)

⁵⁸ JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月

⁵⁹ 谷口恵美子『国際緊急援助隊医療チームの活動』、「岐阜県立看護大学紀要」第 7 巻 2 号(2007 年)
(<http://www.gifu-cn.ac.jp/information/kiyo0702.html>)

⁶⁰ 当時の日本大使館関係者へのインタビューによる。

者に対する定期的なブリーフィングの実施を行うことによって、他のドナー国や被災国の国民を含めた国際社会における幅広いプレゼンスを得る余地もあったものと推察される。

8-1-2 復旧復興期

ここでは、復旧復興期における日本の支援に関し「結果の有用性」を分析する。そのためには、まず、インドネシア(アチェ・ニマス)における復旧事業の進捗状況を確認するとともに、復旧事業の実施を通じた社会経済の推移(回復状況)を確認した上で、そのような社会経済の回復に向けて、日本がどのような支援を行い、どのように貢献してきたかを整理していくことが必要である。そのため、復旧復興期に関する「結果の有効性」の分析は、以下に示すとおり、(1) 復旧事業の進捗状況、(2) 津波被害以前からのアチェ経済の推移、(3) 復旧復興期における日本の支援という構成となっている。また、日本による貢献を整理し評価する過程では、どのような要因が日本による貢献につながったかに関する分析も行った。

復旧復興期の支援に関する評価分析

1. 復旧事業の進捗状況
2. 津波被害以前からのアチェ経済の推移
 - (1) アチェの経済成長
 - (2) セクター別の成長率から見た復興事業
 - (3) 農林水産業の状況
 - (4) 商業、建設業、運輸・通信業の状況
 - (5) 失業率
 - (6) インフレーション
3. 復旧復興期における日本の支援
 - (1) 日本の支援の特徴
 - (2) 支援実績

1. 復旧事業の進捗状況

ここでは、e-aceh-nias のウェブページからの情報を基に、アチェ・ニマスの復旧復興状況を概観し進捗を把握するとともに、復旧事業の対象となる各セクターにおける資金のコミットメント及び支出の進捗、並びに復興資金ニーズとのギャップ等について確認した。

以下に示すとおり、アチェ・ニマスにおける復旧復興は進んでいる。アチェ・ニマスの復旧復興は、必須ニーズの充足、社会サービスの提供、インフラの整備、生計の向上という4つの柱を中心として進められてきた。これまでの進捗状況は以下のとおり。

表 8-2 アチェ・ニアスの復旧・復興の進捗状況

項目	被害数/必要数	10. 2005	10. 2007	8. 2008	復旧・充足率
住宅 (ユニット)	120,000	10,119	102,063	115,731	96%
道路 (Km)	3,000	n. a.	2,006	2,925	98%
橋梁 (ユニット)	120	n. a.	216	256	213%
空港 (ユニット)	11	2	10	12	109%
海港 (ユニット)	14	5	17	20	143%
学校 (ユニット)	2,006	132	837	1,095	55%
教師 (人)	2,500	1,964	22,548	28,645	1146%
礼拝施設 (ユニット)	11,536	141	n. a.	3,187	28%
保健施設 (ユニット)	127	38	534	825	650%
漁船 (ユニット)	n. a.	4,379	n. a.	6,271	n. a.
養殖池 (ha)	20,000	19,299	n. a.	n. a.	n. a.
農地 (ha)	60,000	30,926	n. a.	101,097	168%
中小企業 (マイクロファイナンス) (ユニット)	100,000	3,640	99,710	119,275	119%

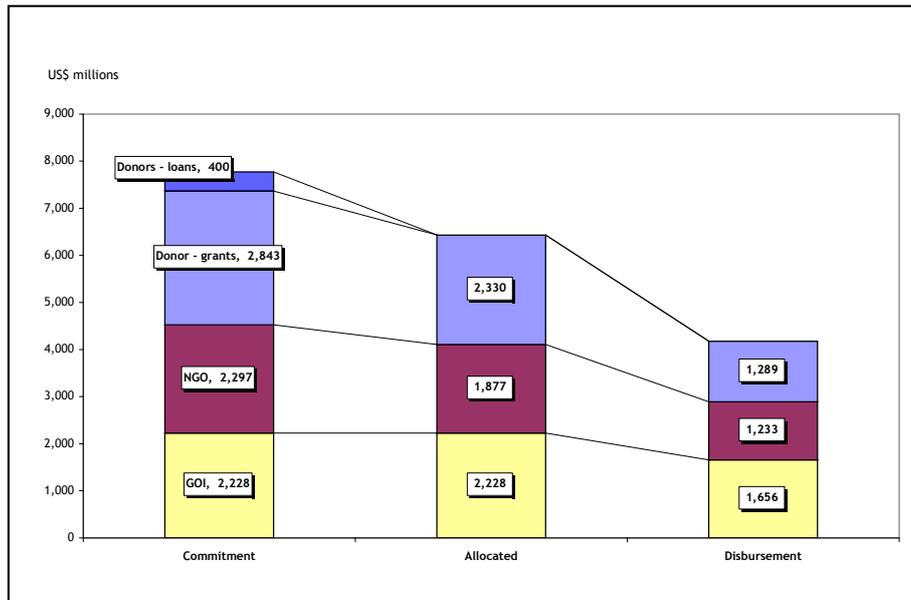
出所: <http://www.e-aceh-nias.org>

復旧を必要とする項目ごとの被害数(あるいは必要数)に対する復旧・充足数の推移を見ると、2008年8月までには、学校、礼拝施設を除いては、ほとんどの項目の復旧が為されたことがわかる。教師数、保健施設、橋梁、農地面積、海港等の項目は、被害数を上回る規模で復旧が進められた。

世界銀行によれば、2007年末までに、ドナー、NGO、インドネシア政府のすべての資金源から復興事業に配分された64億USドルのうち、65%に当たる42億USドルが支出(disburse)されたとのことである。もっとも支出額が大きいのは住宅分野(2007年末時点において12億USドル)であり、続いて保健分野(同時点において570百万USドル)となっている。これに対し、運輸分野の支出は355百万USドルと遅れている。

また、既に各種プロジェクトに配分された資金からの支出割合(執行率)をみると、2007年末までにNGOが66%を支出しているのに対し、インドネシア政府は74%、ドナーはマルチとバイを合わせて55%の支出となっている。

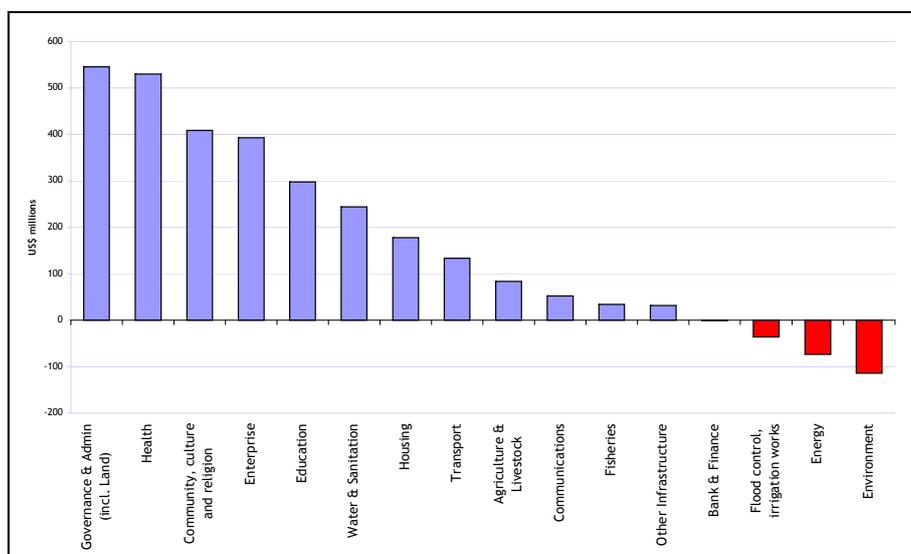
図 8-2 復興事業の 2007 年末における財務面の進捗状況



出所: World Bank, Aceh Reconstruction Expenditure Update, December 2007.

2007 年末の時点で津波以前の状況との比較において分野別の復興ニーズと支援リソースの差を見ると、ガバナンス、保健、コミュニティー、企業、教育、水・衛生、住宅、運輸等の分野には、十分な資金が配分されているが、環境、エネルギー、洪水対策・かんがい等の分野では、資金の配分が不十分となっている。

図 8-3 コアミニマムニーズと 2007 年末現在のセクター別資金配分とのギャップ

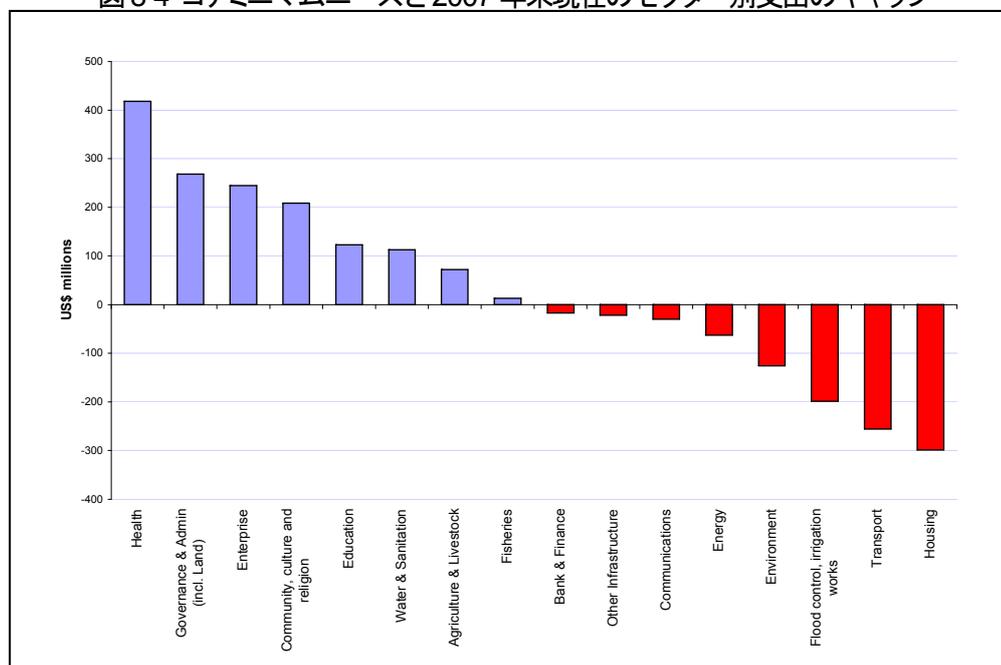


出所: World Bank, Aceh Reconstruction Expenditure Update, December 2007.

更に、2007 年末時点における分野別の支出の進捗状況を見ると、保健、ガバナンス、企業、コミュニティー、教育、水・衛生等の分野では、既に必要最低限のニーズを超える支出実績が

あるが、住宅、運輸、洪水対策・かんがい、環境、エネルギー、通信等の分野においては、依然として必要最低限のニーズを満たすだけの支出が為されていないことがわかる。

図 8-4 コアミナムニーズと 2007 年末現在のセクター別支出のギャップ



出所: World Bank, Aceh Reconstruction Expenditure Update, December 2007.

2. 津波被害以前からのアチェ経済の推移

ここでは、アチェの経済についてその成長と構造の推移を追いつつ確認し、分析する。

(1) アチェの経済成長: 2007 年のアチェ州の経済成長は 7.4%

表 8-3 では、2003 年から 2007 年のアチェ州経済の実質成長をサブセクター別に示した。

表 8-3 2003 年から 2007 年のアチェの経済成長

	2003	2004	2005*	2006**	2007**
農林漁業	3.2	6.0	-3.9	1.5	4.9
鉱業	9.8	-24.0	-22.6	-2.6	-21.6
製造業	1.6	-17.8	-22.3	-13.2	-10.0
石油・ガス製造	1.7	-11.6	-26.2	-17.3	-16.7
非石油・ガス	1.6	-37.3	-5.1	1.1	8.6
電力、ガス、水の供給	16.9	19.5	-2.0	12.0	23.7
建設業	0.9	0.9	-16.1	48.4	13.9
商業、ホテル、食堂	2.4	-2.6	6.6	7.4	1.7
運輸・通信	3.8	3.6	14.4	10.9	11.0
銀行・金融サービス	30.9	19.4	-9.5	11.7	6.0
サービス	6.3	20.1	9.7	4.4	14.3
GDP	5.5	-9.6	-10.1	1.6	-2.2
GDP (石油・ガスを除く)	3.7	1.8	1.2	7.7	7.4

*:修正値 **:予測値

出所: BPS.

2007年のアチェ州の経済成長は7.4%であった。世界銀行がまとめた2008年4月発行のAceh Economic Updateによれば、アチェ州東岸沿いの石油・ガスの確認埋蔵量の枯渇に伴いアチェ州経済における石油・ガス採掘並びに同精製業の占める割合が急速に低下する傾向にある中、これらのセクターを除いたアチェ経済の実質成長率は2005年には1.2%まで低下したものの、2006年以降は7%台に回復している。

(2) セクター別の成長率から見た復興事業: 復興事業は2008年末でほぼ完了

セクター別の成長率から見る限り、復興事業は2008年末でほぼ完了するものと考えられる。

2005年に州経済が減速する中、運輸・通信業、商業・ホテル・レストラン業、サービス業の各セクターが、それぞれ14.4%、6.6%、9.7%という高い成長率を示したことから、2005年のアチェ州経済を主として復興事業が牽引したことが窺われる。この傾向は2006年においても同様だが、2006年に入ると、採石業(78.8%)、建設業(48.4%)、銀行・金融サービス業(11.7%)等のセクターが運輸・通信業セクター(10.9%)を上回る成長をしており、種々の施設の建設工事が本格化してきたものと考えられる。2007年も依然として、建設業、サービス業の両セクターが、それぞれ13.9%、14.3%と高い伸びを示し、また電力・ガス・水供給業が23.7%という非常に高い成長をしている。建設業セクターの13.9%という成長は、2004年以前の同セクターの成長が0.9%と低かったことから明らかなおと、既に復興事業が相当程度進展しライフラインなどのインフラが整備拡充される中、復興に伴う各種建設工事が継続していることを示唆している。

しかし、既に見てきたとおり、2008年には各種施設の復旧工事が完了しつつあり、また、BRRも2009年4月をもって組織を解散することが決定されている。インドネシア政府もアチェの復興はほぼ終了したという声明を発表しており、現時点では復興事業がこれまでとおり2009年以降の州経済の成長を牽引するとは期待し難い状況となっている。

「アチェ及びニマス津波後2年報告書」(2006年12月)によれば、住宅再建に関しては、2006年末までには恒久住宅約57,000軒が完成し、約15,000軒の仮設住宅と併せ、住宅ニーズ全体の約50%がカバーされた。しかし、建設工事と空間計画やインフラ整備計画との調整、建設工事の質、建設業者の能力、土地の所有権の確認等の点で、住宅再建には課題が残された。また、2005年と同様に2006年もコスト上昇や工事の遅れにより、一度は表明された住宅再建支援へのコミットメントが取り下げられる事態も一部に生じたとのことである。住宅支援は行っても必ずしもインフラ接続が為される訳ではなく、入居につながらないケースがあり、よりシステムティックで調整のとれた居住地開発の必要性が明確となった。また、土地所有証明書の発行作業は、2006年中も継続されたが、作業の進捗が早まることはなく、更なる介入が必要となっている。

(3) 農林水産業の状況: ほぼ被災前の水準に戻った農林水産業

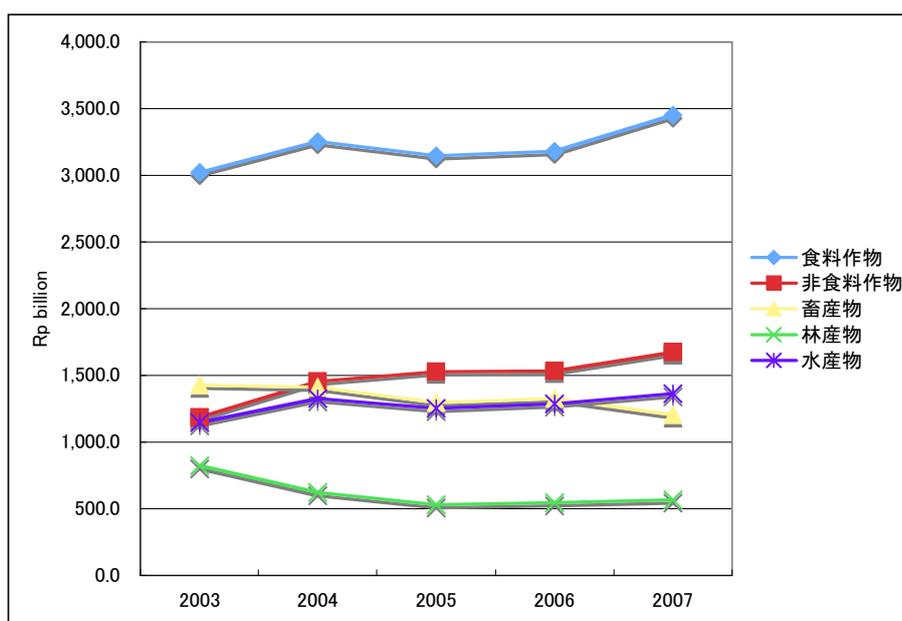
農林水産業は、ほぼ被災前の水準に戻った。農業生産は、2007年に初めて被災前の生産を上回った。津波被害以降、食料作物の生産は減少していたが、2007年には対前年比8.5%

の増加に転じた。農園作物(非食料作物)の生産は、2006年までほぼ横ばい状態であり、やはり2007年に9.1%増加した。世界銀行では、農業生産の増加に貢献したのは、和平の進展による治安の改善と復興事業であると分析している。

津波以降漸減傾向にあるのは畜産物である。林産物の生産は津波後に減少して以来あまり増加していない。

水産物の生産は、2005年に5.6%減少したが、その後は順調に増加している。2007年の農林水産業生産に占める漁業の割合は、16.5%に過ぎない。

図8-5 2003年から2007年のアチェの農林水産業生産の推移



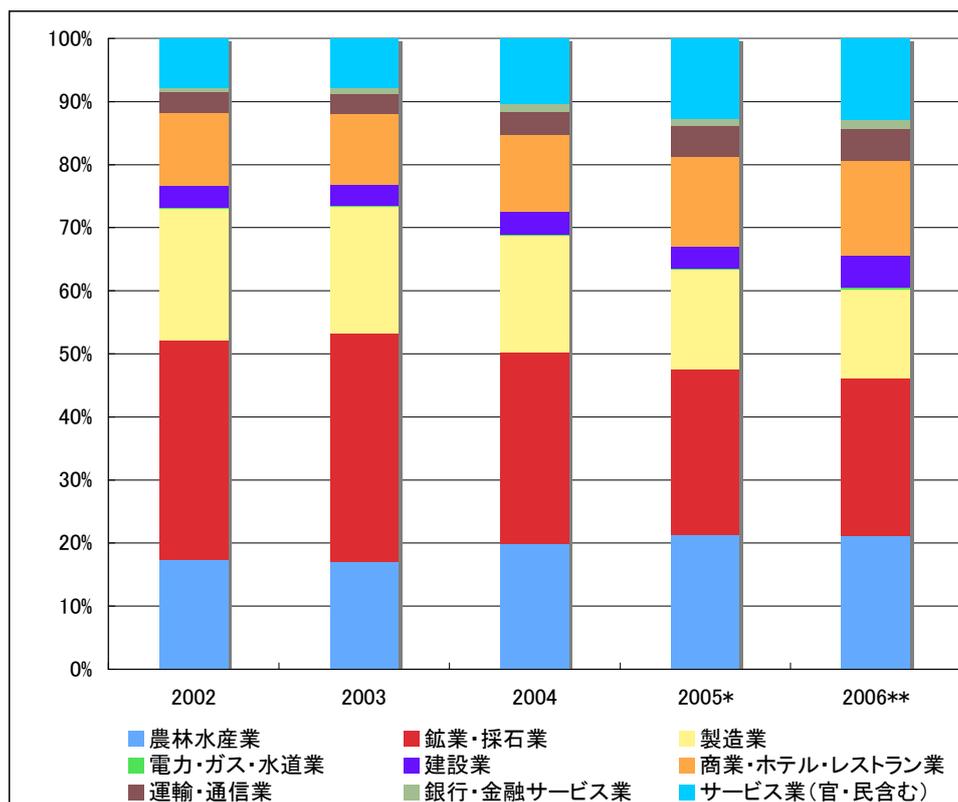
データは2000年の固定価格ベース

出所: BPS, World Bank, Aceh Economic Update, April 2008.

(4) 商業、建設業、運輸・通信業、サービス業の状況: 災害復興でシェアが増加

商業、建設業、運輸・通信業、サービス業の合計のシェアは、災害復興で増加した。2004年には31%に過ぎなかった商業、建設業、運輸・通信業、サービス業(含む公共サービス)のシェアが、2006年には、40%にまで増加している。世界銀行の Aceh Economic Update によれば、2007年には、これらサービス業全体のシェアは44%に達したとのことである。

図 8-6 2002 年から 2007 年のアチェの GDP に占める産業別シェアの推移



データは 2000 年の固定価格ベース。

*: 二次予測値

** : 一次予測値

出所: BPS, World Bank, Aceh Economic Update, April 2008.

(5) 失業率: 復興事業による雇用創造にもかかわらず高い失業率

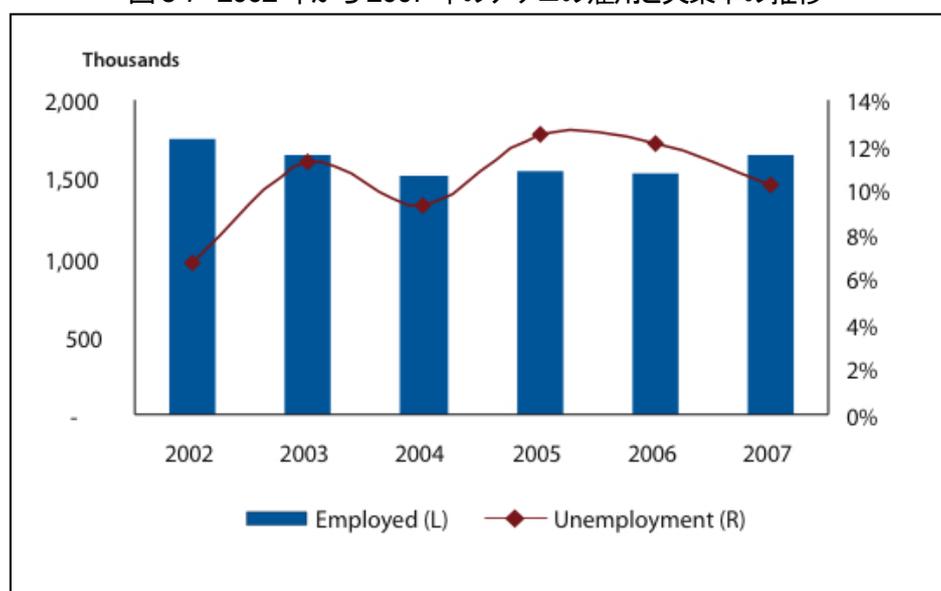
アチェの失業率は、復興事業による雇用創造にもかかわらず十分に改善してはいない。国際金融公社(IFC)のプレゼンテーション「Overview of Financial Market in Aceh」によれば、アチェ州では 2002-2004 年の間には平均で 8.5%であった失業率が、津波直後には 14%まで上昇した。これに対し、インドネシア全国平均の失業率は、2002-2004 年の平均は 9.5%、2005-2006 年の平均は 10.65%となっている。なお、2003 年にアチェ州の失業率が急上昇したのは、治安状況が悪化したことが原因である(世界銀行、Aceh Economic Update, 2008 年 4 月)。

2007 年のアチェの失業率は 10%であり、同時期の全国平均の失業率が 9.9%であることから、アチェの失業率は、全国平均とほぼ等しいレベルまで低下してきてはいるものの、依然として被災前 3 年間の平均までは改善していない。

アチェには民間投資が限られていたことから、被災後の雇用創造はこれまで復興事業に依存してきたが、復興事業による雇用の多くが建設や運輸等のセクターに限定されていることに加え、多くの熟練労働力・半熟練労働力は、近隣州など州外から調達されており、世界銀行では、アチェ州の労働力には移動性がなく、熟練労働者が限られることから、アチェの失業者は

復興事業により生まれた雇用機会を十分につかみきれていないと分析している。また、10%という失業率は2007年の前半に実施されたサーベイに基づいているが、この時期は農繁期に当たっており、農業分野で臨時雇用が多く生じたことが失業率に影響していると見られている（世界銀行、Aceh Economic Update, 2007年11月）。

図8-7 2002年から2007年のアチェの雇用と失業率の推移



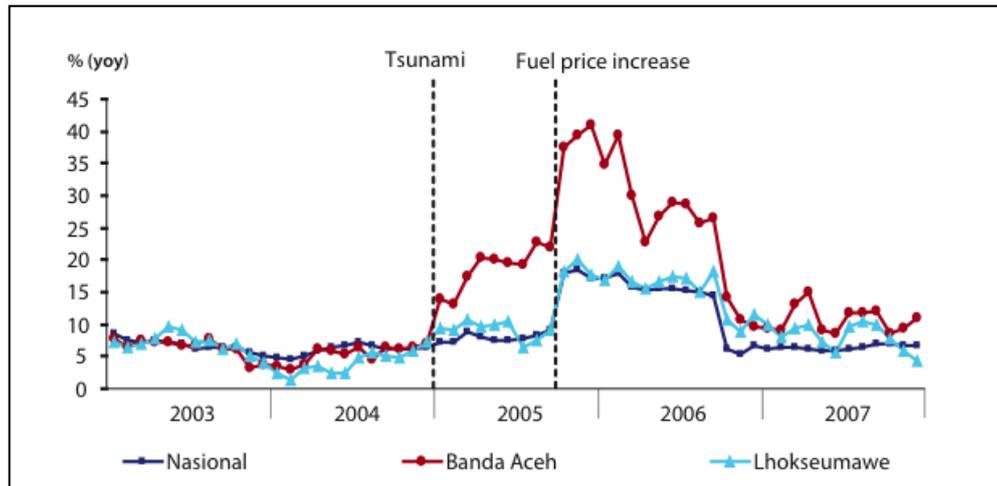
出所: BPS, World Bank, Aceh Economic Update, April 2008.

(6) インフレーション

アチェ州(中でもバンダアチェ)のインフレ率は、インドネシア(全国)のインフレ率と差は減少しているものの、依然として高い。これは、国際市場における価格上昇に加え、継続している復興事業に供する財やサービスに対する需要が大きいことによるものであり、地元の需要に供給が追いついていない。バンダアチェのインフレ率は2005年12月に一時41.5%にまで上昇した。ちなみに同時期のインドネシアのインフレ率は17.1%であった。2006年中のバンダアチェの平均のインフレ率は24.5%であり、全国水準13.4%の2倍に近いものであった(IFC)。2005年から2006年にかけて平均で25%程度であったアチェの物価上昇率は、2007年には11%へと低下した。その結果、アチェとインドネシア全国との物価上昇率の差は縮まりつつあるが、依然としてアチェの物価上昇率は全国レベルのほぼ2倍となっている。

世界銀行によれば、津波以来、アチェのインフレ率の上昇に貢献した一番の要因は食料(米、魚)であり、住宅、衣料の価格上昇も上昇要因となっているとのことである。

図 8-8 2003-2007 年のインフレーション(対前年上昇率)



出所: BPS, World Bank, Aceh Economic Update, April 2008.

3. 復旧復興期における日本の支援

ここでは、まず、津波支援に関わった日本側の援助関係者から得た情報と支援実績等を基に、支援の実施において関係者に意識されてきた日本の支援の特徴をまとめ、次ぎに日本の支援実績を他ドナーの実績にも触れつつ確認する。その上で、「結果の有効性」の評価を行うこととする。

(1) 日本の支援の特徴

主な日本の支援の特徴は以下の5点にまとめることができる。

日本の支援の特徴

- イ. 総合的な支援
- ロ. 支援の基本認識: 長期的な開発支援の一手前までの当座の支援
- ハ. 津波支援と並行して実施された平和構築支援
- ニ. 被災地域のニーズに応じた迅速な支援
- ホ. 住宅等個人への資産補填となる支援の不実施

イ. 総合的な支援

日本によるインドネシアへの復興支援は、早い時期に開始したノンプロジェクト無償を中心としつつ、後にノンプロジェクト無償実施後のフォローを技術協力プロジェクトで実施し、また、2007年に円借款が供与されるなど、多様なスキームを活用した総合的な支援であった。ただし、一部のノンプロジェクト無償案件の形成には緊急開発調査が活用されたものの、津波直後

のバンダアチェ市以外の被災地への日本人(のみならず地域外から)の立ち入りが禁止されていたことから、開発調査の活用は限定的なものとなった。結果として、緊急開発調査を通じて形成されたノンプロジェクト無償案件は7件のみであった。

また、日本は、多様な支援メニューを有するドナーの1つであった。インドネシアの津波支援における主な二国間ドナーは米国、ドイツ、英国、カナダ、オーストラリア、日本、オランダ、フランス等であり、また、津波支援の中心はグラントによる支援である。ドナーによる支援の中で、日本による支援は、全体としても案件別にも規模的にはあまり突出した支援となっていない。ただし、無償資金協力のみならず、緊急開発調査、円借款、技術協力プロジェクト等を含め多様なスキームによる支援メニューを有する点は、日本の特長である。

ロ. 支援の基本認識:長期的な開発支援の一步手前までの当座の支援

日本は、インドネシアへの復興支援の実施に際して、現地 ODA タスクフォースを中心に基本的な視点を共有していた。それは、「緊急フェーズの先にあつて、かつ、本格的な復旧・復興が始まる以前の段階において真に必要なとされるものは何か」という視点である。技術協力や円借款はどちらかというとな本格的な復旧・復興の段階で役立つスキームであるという整理であった。本格的な復旧・復興の段階に至るまでどれくらいの期間を要するのかについては当時良く読めない面もあったが、そこに至るまでの間に必要とされる当座必要な支援をノンプロジェクト無償で行うことが考えられた。また、本格的な復興・復旧支援は円借款、技術協力、一般無償を活用すれば良く、ノンプロジェクト無償の長所である足の速さを生かすためは、できる限り既存の施設、建物を活用し、とりあえずの修復や機材の調達を行うことに注力するという考えであった。この考えが、支援内容を決定していく上で、案件選定、提供する支援スキームの組み合わせ方、投入時期、ノンプロジェクト無償を通じた支援の設計仕様等に大きな影響を与えた。津波発生当時の在インドネシア大使館公使へのインタビューによれば、この基本認識が最もよく現れている象徴的な案件が、西海岸道路修復プロジェクトである。

Box 西海岸道路修復プロジェクト

西海岸道路修復プロジェクトは、日本と米国がバンダアチエムラボ間を二分し、復旧事業を実施することとなったものであるが、日本が実施したムラボーチャラン間は道路の新設ではなく、あくまでも既存道路の修復であった。資金的な制約もあり、また当初から米国他のドナーも強い関心を寄せていたことから、バンダアチエーチャラン間は米国が完全なフル規格の道路を新設し、新しいルートに道路を建設するということがあったが、土地収用の問題等いろいろな障害に突き当たり事業が大幅に遅れた。日本が担当した当初予定の工事区間(追加工事の1橋梁を除く)は、2006年12月21日に完了したが、米国の工事区間は現在も工事中であり、完成は、2010年以降になると見込まれている。米の事業に比べノンプロジェクト無償による西海岸道路修復プロジェクトは完成も速かったが、それは基本的には既存のルートをなぞった修復を行ったことに因っている。



写真提供: BRR

ハ. 津波支援と並行して実施された平和構築支援

日本は、アチエに対し、津波支援と並行してインドネシア政府とGAMとの和平合意を受けた支援も実施してきた。しかし、平和構築支援案件は、津波支援とは区別して実施されている。現地調査時に在インドネシア日本大使館で確認したところでは、津波支援においても反政府勢力と中央政府の関係に配慮した協力を行っているが、津波支援に配分された予算は、平和構築支援には充当されていないとのことである。津波支援は基本的に沿岸部への支援であり、

平和構築案件は主として内陸部を対象としている。

二. 被災地域のニーズに応じた迅速な支援

日本は、被災地域のニーズに応じた迅速な支援を心掛けてきた。ノンプロジェクト無償を中心とした無償支援を実施したことから、1月17日には交換公文(E/N)を交わし、146億円がインドネシアの政府口座に入金された。現地 ODA タスクフォースなど現地の立場からすると、早い段階から支援額が明確であったため、被援助国との間で協議を行い易く、支援がスムーズに進んだと言える。外務省並びに在インドネシア日本大使館では、仮にノンプロジェクト無償以外で一般プロジェクト無償のような通常のスキームにより支援を行うことになっていた場合、災害直後の現地の混乱、ドナー乱立という状況の中で案件形成や案件の積み上げに相当の時間を要し、他ドナーと横一線で競争することで苦しんだのではないかという認識をもっている。

日本国内ではノンプロジェクト無償による支援の実施は遅いとの指摘もあり、批判を浴びたことも事実である。しかし、支援の実施という観点では、現地調査時にインドネシア政府側へのインタビューでも、日本の支援は他のドナーと比べ速かったというコメントを得ている。この点では、日本が実施した建設工事は、ノンプロジェクト無償の予算内で後に追加実施された施設建設工事を含め、すべてが 2008 年 11 月には完了したにもかかわらず、米国が日本と分担した西岸道路はいまだ工事中であり完成は 2010 年以降となる。また、ドイツがバンダアチエ市内に建設中の総合病院は 2008 年 9 月時点でも工事中であった。

ホ. 住宅等個人への資産補填となる支援の不実施

日本は、インドネシアにおいては個人の資産となるものへの支援は実施していない。日本が個人の恒久住宅再建への無償支援を実施しない理由は、援助を通じて個人資産への補填を行わないという原則に従うためとのことである。

(2) 支援実績

次に支援実績を概観する。日本の支援は、多分野をカバーし、金額的にも規模は大きいにもかかわらず、インドネシアへの津波支援におけるシェアはあまり大きくない。

日本は、インドネシアに対し、ノンプロジェクト無償により 146 億円、国際機関への拠出を通じて 125 億円以上の無償資金協力を実施した。その合計は 270 億円を超えるが、2008 年 9 月 23 日現在 BRR に登録されている日本の支援(コミットメントベース)は表のとおりである。NGO や民間からの支援を含めた復興支援額全体に占める、日本の二国間援助の割合は、実際には 5%以上になると見込まれる。しかし、ここでは、他ドナーの実際の支援額を確認することができないことから、支援全体に占める日本の支援の割合について BRR のデータに基づいて確認することとする。

日本の支援を分野別に見ると、シェアが比較的大きいのは「制度開発」(8.4%)と「空間計画、環境保護」(5.8%)となっている。「制度開発」分野に分類されている日本のノンプロジェクト無償による支援は、職業訓練センター支援事業(2.9 億円の一部)、土地台帳の修復事業(1.9 億円

の一部)、ラジオ・テレビ放送支援事業(9.3億円)の3案件である。「空間計画、環境保護」分野への支援としては、バンダアチエ市緊急復旧・復興支援プロジェクト(緊急開発調査5.3億円)、と土地台帳の修復事業(1.9億円の一部)が含まれている。その他には、「インフラ、住宅、土地」分野で3.2%、「教育」分野で2.6%、「経済開発」分野で2.3%、「保健」分野で2.2%のシェアがある。

表 8-4 インドネシアへの津波支援(分野別、コミットメントベース)

(US\$)

	日本	支援全体	日本/全体 (%)
行政・その他費用	5,864	47,303,327	0.01%
経済開発	13,439,109	579,392,122	2.32%
教育	12,524,074	482,440,903	2.60%
保健	12,492,939	574,906,685	2.17%
インフラ、住宅、土地	60,017,895	1,904,149,420	3.15%
制度開発	27,536,519	326,343,281	8.44%
宗教	47,664	10,128,583	0.47%
社会	1,536,475	158,469,124	0.97%
空間計画、環境保護	5,970,913	102,598,051	5.82%
その他(未配分など)	49,859	199,042,774	0.03%
合計	133,621,311	4,384,774,270	3.05%

データはBRRへの登録ベース(2008年9月23日時点)。

出所: BRR, RANDatabase

日本が最も多く資金を配分しているのは「インフラ」分野だが、BRRの登録情報では、「インフラ」は、「住宅」や「土地」への支援とあわせて括られていることから、支援額の大きさという面では「インフラ」分野への日本の支援は目立ち難くなっている。

また、「インフラ」分野への支援のみに着目した場合でも、日本の実施した放水路(護岸工事)等の緊急復旧事業は11.0億円、水道・衛生施設復旧事業は11.8億円、西岸道路緊急復旧計画は38.3億円だが、米国は西岸道路に245百万ドル、UNICEFが上下水道整備に61百万ドル、ADBが地震・津波緊急セクタープロジェクト(ETESP)を通じて道路・橋梁に37百万ドルなど他ドナーも規模の大きな支援を実施(コミット)しており、支援全体の中では、日本の支援はこれらの支援の一部としてとらえられるに過ぎない。住宅を除き最もダメージが大きかった運輸・交通分野における支援では、米国による道路支援が圧倒的に大規模な支援となっている。

「教育」分野では、日本はイスラム学校等に対する支援事業8.6億円、大学復旧等支援事業4.6億円を実施した。

これに対し、BRRのデータによれば、他ドナーによる主な支援として、ADBはETESPを通じてスキル開発に13百万ドル、オーストラリアのAIPRD(Australia-Indonesia Partnership for Reconstruction and Development)プログラムは16百万ドル、GTZは職業教育に11百万ドル、KFWは職業教育に25百万ドル、高等学校に11百万ドル、UNICEFは緊急基礎教育支援

に 132 百万ドル、米国は教員訓練に 14 百万ドルの支援をコミットし実施している。

「経済開発」分野では、日本は、ノンプロジェクト無償により、追加復旧復興事業(パサールアチェ再建工事)3.9 億円、職業訓練センター支援事業 2.9 億円、漁業支援事業 6.2 億円を実施した。この他、コミュニティーエンパワーメントプログラム(12 件)等を JICA を通じて実施している。

他ドナーによる支援は、例えば、ドイツはマイクロファイナンスに 13 百万 US ドル、米国は起業開発・雇用開発に 20 百万 US ドル、ADB は ETESP で 85 百万 US ドル等がある。

「保健」分野では、日本は、ニアス島グヌンシトリ総合病院の再建工事 5.6 億円、保健所復旧事業 3.9 億円を実施した。

他ドナーによる支援は、ADB が ETESP に 17 百万ドル、ドイツが GTZ と KFW でザイノエルアビディン病院に 29 百万ドル、州県保健システムに 16 百万ドル、UNICEF がプライマリヘルスケアサービスに 70 百万ドル等の支援を実施している。

「住宅」分野では、日本は IOM を通じた支援以外には支援を実施していないが、ADB が ETESP を通じて 38 百万ドル、CIDA が 66 百万ドル、KFW が 41 百万ドル、サウジが 23 百万ドル等の支援を実施している。

8-1-3 有効性の評価

1. 評価チームによる評価

ここでは、インドネシアに対する日本の津波支援の有効性を評価した。

評価を総括するならば、インドネシアに対する日本の支援は、緊急救援期においては、迅速性があり、プレゼンスも高く総じて有効であった。また、復旧復興期においても、日本の支援は、復旧復興支援という支援目的に合致した支援であり、ノンプロジェクト無償の長所を最大限に引き出した効果的な支援であった。ただし、個々の支援は総じて十分な貢献をしているものの、ドナー間で支援の規模を比較した場合にはその量的貢献度は大きいとは言えない。また、多くの支援は、必要性・有用性のある内容となっており、早い時期に実施された案件には必須の支援としての要素が強い。しかし、支援内容の有用性があるにもかかわらず、一部には、他の支援事業との連携上の課題や、支援により提供された施設等の実質的な使用頻度の面で、有効性(実効性)が現時点では十分に高いとは評価できない支援案件も含まれた。一方、顔の見える援助という面からの評価としては、十分とは言えない面があった。

以下に、評価結果に関し、特に復旧復興期に焦点を当てて詳しく述べることとする。

(1) 復旧復興支援という目的に合致した支援

日本による復興支援の主な貢献は以下の 4 点にまとめることができ、総じて復旧復興支援としての的確な支援であったと言える。

- 失われた基礎インフラの復旧に貢献
- 市民生活に必須の社会サービスの提供維持に貢献
- 生計確保の基礎となる機材・サービスの提供
- 防災施設整備への貢献

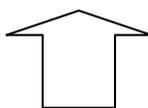
本評価調査を担当した評価チームには、現地調査を通じてドナーを初めとする国際社会の復旧復興支援の内容を確認する過程で、「原状に戻すことを意図した『復旧』支援と原状以上の状態に改善することを意図した『開発』支援との違いを十分認識した上で支援を実施することが重要ではないか」という問題意識が明確となった。インドネシア政府は、単なる復旧にとどまらない build back better を意識した復興計画を企図していた。ドナーとして支援を行う際には、災害の当事国が被災地の復興のためにどのような計画を策定・採択したとしても、少なくとも、その計画に矛盾しない支援を実施することが重要である。しかし、それに加え、「ドナーによる災害復旧復興支援」として、納税を通じて協賛資金の負担者である日本国民の意向や、国内における各種災害被災者への支援の現状を踏まえ、当該支援で「何をどこまで支援することが適切か」という観点から、支援内容を検討し実施することが更に重要である。また、インドネシアにとっても、予算制約の中で全国的にバランスのとれた社会経済開発のための通常の開発事業と災害復旧復興事業との釣り合いを採ることも必要となる。

これらの観点から、改めて日本による復旧復興支援をレビューした場合、主として上述の 4 点に貢献した日本の支援は、復旧に必要な支援を大幅に上回るような開発支援に踏み込むことなく、復旧復興という目的に適っていたと言える。この点でドナーとしての日本が実施する支援としての的確なものであった。

(2) ノンプロジェクト無償の長所を最大限に引き出した効果的な支援を生み出すメカニズム

日本の支援は、インドネシア側の復旧ニーズの優先順位に合致し、大規模な災害復旧ニーズに適した規模の支援を、他ドナーとの比較の観点から見た場合にも迅速かつタイムリーに実施したと言える。これは、ノンプロジェクト無償のスキーム自体が、支援当初に相手国側への資金拠出を可能とするメカニズム、相手国側のニーズを的確に吸い上げるメカニズム(政府間協議会の設置)、通常のプロジェクト無償案件の形成実施において必要となる調査から着工までの手続き期間を短縮するメカニズム、年度の区切りを超えて調達時期を柔軟にするメカニズムを有していることにより実現したといえる。

大規模な災害復旧ニーズに適した規模の支援を
迅速かつタイムリーに実施するという
ノンプロジェクト無償の長所を最大限に引き出した効果的な支援



効果的な支援のための 4 つのメカニズム

- ・支援当初に相手国側への資金拠出を可能とするメカニズム
- ・相手国側のニーズを的確に吸い上げるメカニズム(政府間協議会の設置)
- ・調査から着工までの手続き期間を短縮するメカニズム
- ・年度の区切りを超えて調達時期を柔軟にするメカニズム

支援当初に相手国側への資金拠出を可能とするメカニズム: 資金拠出の段階では具体的な支援内容(案件)を確定しない「ノンプロジェクト」性は正にノンプロジェクト無償の最大の特長である。通常の(プロジェクト型の)無償案件であれば、事前の調査を通じて支援の内容並びに金額を決定し日本政府の承認を得てから実施されることとなるが、この場合には、単に手続き上の煩雑さ、処理期間の長さのみならず、支援に充当可能な予算額が不明確な中で相手国政府と協議を行っていく必要があることから、協議に要する時間が増すこととなる。今回の津波支援においては、ノンプロジェクト無償を活用したことにより、このような手続き上の困難は軽減されていた。

相手国側のニーズを的確に吸い上げるメカニズム(政府間協議会の設置):被災国政府と現地日本大使館との間で資金使途の協議、進捗に関する課題の検討を行うメカニズムとして、政府間協議会を設置し、円滑な実施を実現する上で必要な日本側からの助言の機会を確保しつつ、「押しつけの援助」とならないように被災国政府の希望を具体化することができた。

調査から着工までの手続き期間を短縮するメカニズム:調達代理機関が関与する調達代理方式を適用し、通常のプロジェクト無償案件では事業の公正性、透明性確保の観点等から分割して公示・調達されるような事前の調査等も、調達代理機関が迅速に調達手続きを進めることにより、施設建設等の着工までの期間を短縮することに貢献した。

年度の区切りを超えて調達時期を柔軟にするメカニズム:ノンプロジェクト無償として拠出された資金は、日本政府の会計年度の区切り等の制約から解放され、相手国政府との協議の進捗に応じて柔軟に調達を行うことができた。

(3) ドナー間の相対比較においては大きくない支援の量的貢献度

支援実績で見たとおり、インドネシアに対する日本の津波支援が同国への津波支援全体に占める割合は数%(5%超)に過ぎず、コミットメントベースで見た場合には、二国間ドナーでは、日本以外にも、米国、ドイツ、英国、オーストラリア等がそれぞれ一定程度の支援規模を確保している。中でも、量的貢献度という面では、米国やドイツは日本よりも大規模な支援をコミットしている。また、津波支援においては、二国間ドナーのみならず、NGO からの支援や国連機関等による支援も大きなシェアを占めており、結果的にコミットメントベースでは44 百億円を超える支援が集まった。

また、復旧復興という支援の性格から、例えば道路修復や上下水道網、護岸工事など、同質的で量的に非常に大きな復旧ニーズを充足すべく、複数のドナーが分担してインドネシア政府が設定したガイドラインに従い同じ仕様で支援を行っているケースも多い。日本の支援による効果や貢献を他の支援から切り離して評価することが困難であることもあるが、今回のように大規模な復旧復興支援の評価としては、そのような評価を行う以上に支援全体として成果が上がったか否かを確認することが重要である。この点では、ドナーによる復旧事業は、総体として既に大きな成果を上げていると考えられる。現地調査においては、BRR を通じて資金の支出状況に関し確認すると同時に、バンダアチェ市を中心にインフラの復旧状況等の視察を行ったが、2005 年時点において現地視察を実施した際の状況と比較して、復旧が著しいことが確認された。日本の支援も、その一部として確実に復旧が必要なインフラの整備に活かされていると言える。

(4) 支援の必要性・有用性は総じて高い

支援実績で見たとおり、日本の支援は、災害復旧を強く意識した支援であり、完成した施設

等の必要性・有用性という面では、一部の案件を除き、十分有用な支援となっている。

傾向としては、緊急支援物資供与事業、保健所復旧事業、西岸道路復旧事業、放水路(護岸工事)復旧事業、水道・衛生施設復旧事業、漁業支援事業、市場復旧整備事業など、早期に形成された案件の方が必須の支援としての要素が強い。支援の必要性という面では、ノンプロジェクト無償開始後、支援の中盤以降に形成されたと考えられる案件(プロジェクト番号の大きい案件)には、有用ではあるが必須とも断定しきれない支援(孤児院再建事業、職業訓練センター支援事業等)や、有用ではあるが活用の頻度が低いと見込まれる施設機材案件(避難塔兼コミュニティー／多目的ホールの建設)、民間投資による実施の可能性のある案件(パサールアチェ建設)、津波被害は受けたものの援助により復旧することが必須とは考え難い案件(大学復旧支援事業)等が含まれる。

例えば、孤児院再建事業に関しては、2005年12月にとりまとめられた同事業の評価表には、案件の目的及び概要として、「スマトラ沖地震・インド洋津波被害がアチェ地域に与えた影響は甚大であり、2005年2月によると、11,000人以上もの子供が難民となった。バンダアチェ市内では、7,000人以上もの子供が難民となっている。800人の子供が明らかに孤児となっており、親、親戚が行方不明で孤児の可能性が高い子供は2,400人にも上る。同時に、地震及び津波によって、地域の孤児院施設も被災しており、難民や孤児となった子供たちを受け入れる十分な施設が無くなっており、多くの子供が住む家もなくストリートチルドレンとなっている。また幾つかの孤児院は完全に破壊された。このため、日本国政府は、緊急に改修が必要とされている4か所の政府直営孤児院と4か所の民間孤児院に対し以下の支援を実施することとした」という記載がある⁶¹。しかし、今回現地調査で訪問した同事業の実施機関である社会省によれば、施設の収容能力が同事業により拡大しても、施設の運営のための経常経費等の予算制約から、収容能力の半分程度の入



写真: 日本の放水路(護岸)修復支援



写真: 日本の漁業支援(漁船)

⁶¹ 「孤児院再建事業」に関する評価表(UFI 総合研究所インドネシアが平成17年12月19日に作成)は、外務省「スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害二国間無償資金協力に係る中間評価報告書」(平成17年12月26日)に掲載されている。

所者しか受け入れていないとのことであり、当面同事業で再建された施設への入所者の増加を可能とするような経常予算の増額などは計画されていない。ただし、これに対して日本外務省では、受入れ機関の体制が整えば、十分に活用される支援であるとコメントしている。加えて、現状を見るかぎり、同事業の目的は、必ずしも津波後に増加した孤児の受入れに対する対応と位置付けられているわけではなく、既存の津波により一部あるいは全部が破壊された孤児院や障害者などのための寮等を再建するというものとなっており、事業名は孤児院再建事業とされているものの、再建された施設の中には、孤児を收容する施設ではなく、視覚障害者の社会参加を促進するための公共施設(寮)等も含まれている⁶²。津波で被災した公共施設の再建を支援するという意味はあるものの、津波被災から時が経過し、津波で孤児となった子供たちに対する地域社会の対応が進んだことにより、孤児院再建事業で再建が計画された施設の使用目的が、当初計画していた津波孤児の收容という目的に合わなくなったこと等が理由で、孤児院の再建のみならずその他の視覚障害者のための寮などの施設の再建も実施することとなったものとするれば、同事業の実施中に現地のニーズが変化して当初計画した案件内容自体の有用性が急激に低下したとも考えられる。

職業訓練センター支援事業は、同様に津波で一部が破壊された公共施設を修復しつつ、寮を建設し、移動式訓練車 12 台などの機材を供与するものであり、修復以上に職業訓練センターの大幅な機能向上が意図されている。同事業も 2005 年 12 月に調達契約が締結されており、同月に実施された「スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害支援無償資金協力に係る中間及び事後評価調査」時の評価表には、職業訓練センター所長からは、復興事業に参加できる人材の供給を行うために、同事業の早期実現を求めているとの記載がある。しかしながら、訓練車両の供給や同センターの修復工事は 2006 年 8 月までに完了したものの、残余金を使用して追加的に調達を行った機材の納入も含め事業全体の完成は、復旧事業も既に本格化した 2007 年 4 月であり、事業の内容は、当初から、災害復旧よりも、アチェにおける中長期的な復興計画に沿って貧困削減のための雇用拡大に資する支援を意図したものと考えられる⁶³。

インドネシアに対しては、結果的に支援金が多く集まり、また、多くのドナーが支援を実施したことから、支援目的に適い有効性が高く更に立地の良さや受益者への露出度の高さなどから現地における実施ドナーの印象を高めるような、いわゆる優良な支援案件はドナー間での獲得合戦が生じた反面、支援開始後の時の経過とともに、有用性の高い案件への対応が進み、ドナーによっては、確保された予算を支援優先順位の高い案件に充当しきれないケースも生じた。日本のノンプロジェクト無償においても、146 億円を迅速かつ適切に支援に充当するためには、精力的な案件発掘・形成と、円滑な実施のための関係者間の調整が必要であった。この点で、支援の後半で形成実施された案件には、災害復旧に必要な(あるいは有用性が高い)

⁶² 現地調査時には、同事業により新たに用意された敷地に新しい施設が完成したため、以前に使用していた施設の建物から移動してきた入寮者にも面会することができたが、同施設には、津波により孤児となった入所者は居ないとのことであった。

⁶³ 「職業訓練センター支援事業」に関する評価表(UFI 総合研究所インドネシアが平成 17 年 12 月 19 日に作成)は、外務省「スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害二国間無償資金協力に係る中間評価報告書」(平成 17 年 12 月 26 日)に、「職業訓練学校支援事業」の評価表として掲載されている。

とは評価し難いものの、中長期の同地域の発展を支援する上では有用な「開発」目的の案件も一部含まれたものと考えられる。

(5) 現時点では一部に支援の有効性(実効性)が低い支援も存在

結果としての現時点までの有効性という面では、有用性が高く、自己完結的な支援ほど、効果を発揮していると考えられる。例えば、西岸道路修復事業や、水道・衛生施設復旧事業などでは、他のドナー機関あるいはインドネシア政府側との役割分担を申し合わせており、これらパートナーが十分に工事を完了していないことにより、効果が最大限に発揮されていない場合がある。また、排水施設緊急復旧事業／モデルエリア開発事業における避難塔兼コミュニティー／多目的ホールの建設などでは、コミュニティー／多目的ホールとして活用される予定の避難塔の使用状況・頻度は、いまだ不十分である。この施設の主目的が、もし仮に「避難塔」としての役割であるとすれば、当該地区に安全な避難塔が存在するという地区住民などへの心理的な効果(安心感)は十分に得られていると考えられるが、被害をもたらした津波と同等のスケールの津波が近い将来再度アチェ州を襲う可能性は低い⁶⁴ものと推測されることから、避難塔としての同施設の使途のみをもって、この案件の有効性が十分に高いと評価することはできない。一方、同施設はコミュニティー／多目的ホールとしての機能を企図して建設されている。避難場所としての役割以外にも、喫茶店やコミュニティーのサークル活動(手芸、料理など)の場を提供するなど、平常時より施設の活用を高める取組みがなされているところもあるが、現地調査において実際に視察した施設の1つでは敷地内に井戸は掘られているものの、上階のホールに設置された蛇口までの配管がつながっておらず、その活動用途にも制約がある⁶⁵。この点で受入れ機関がより有効利用のための努力を行う余地があると考えられる。また、平常時における活用度の高い施設とすることを重視するならば、単なる多目的ホールではなく、施設建設の構想段階から、例えば同施設の一部を地域住民への各種行政・社会サービス提供の出先窓口としても利用するなどのアイデアも検討できたものと思料する。

このような点は指摘できるものの、ノンプロジェクト無償による日本の支援案件の多くは、有効と判断することができる。

⁶⁴ 津波の発生可能性について、日本外務省は、インドネシアにおいてはスマトラ沖地震以降もジャワ島中部地震やスラウェシ島地震など地震が頻発しており、また、確実な地震予知は科学的に確立されていないために近い将来に同等規模の津波が発生する可能性が低いとは科学的に断定できないとコメントしている。しかし、2004年のスマトラ沖地震に匹敵する規模の地震が世界で発生したのは1960年のチリ地震(マグニチュード9.5)にさかのぼることや、津波災害による死者・行方不明者数は20世紀以降で同スマトラ沖地震が最大であり、1万人以上の犠牲者を出した津波は1939年のチリ地震・津波(死者・行方不明者数3万人)までさかのぼることから、ここでは近い将来に同等規模の津波がアチェ州を襲う可能性は低いと記述した。(過去の地震・津波のデータの出所は内閣府「防災白書」各年版より)

⁶⁵ 本事業では、水道は敷地内に井戸を掘削して対応している。ガスについては、利便性を考慮してコンロ等を設置できるようにしており、プロパンガスを利用者が設置することは可能であるが、平常時の利用方法は住民(コミュニティー)に一任されており、本事業ではガス供給のための配管の接続等は実施していない。

(6) 「顔の見える援助」という面では課題を残す

日本は「顔の見える援助」という観点も重視していることから、日本によるインドネシアへの津波支援全体としても、実施した個々の案件としても、日本の顔が見える支援となるよう留意して支援を実施している。しかし、インドネシアにおける津波支援では、顔の見える援助に関しては課題も残った。「顔を見せる」ための方策にも、幾つかのレベルやアプローチが考えられる。政策レベルからプロジェクトレベルまで、また、案件の形成・選定からプロジェクトにおける仕様や様式に工夫を施すというような点に至るまで、様々な方策の考えられる中で、日本は、インドネシアへの津波支援において、顔の見える援助の実現に向けて様々な方策を採ってきた。

以下に日本が実施してきた顔の見える援助に向けた取組とその効果に関する評価結果をまとめる。

■津波支援総額に占める日本の一定のシェアを確保し量的貢献度を示す

対応： 総額 5 億ドル(対インドネシアはその一部)というまとまった額の無償資金協力による支援を災害発生 6 日後の 2005 年 1 月 1 日に表明した。

効果： 日本による支援表明は二国間ドナー 1 国の支援額としては大規模なものであったが、津波支援に関しては、国際社会からの支援表明総額は非常に大きく(少なくとも 135 億ドル以上)、また、米国やオーストラリアは日本を上回る大規模な支援を表明していたことから、プレッジベースでの日本の支援額はあまり目立つものとはならなかったと考えられる。

■ドナー間の支援内容の調整をリードすることで内外に存在感を出す

対応： 災害支援の初動段階において米国、日本、オーストラリア、インドの 4 か国を中心とするコア・グループがドナー国・機関による支援を主導・調整するとともに、当事国によるダメージアセスメントを世界銀行、ADB とともに JBIC が支援して実施した。

効果： 上記のコア・グループによる活動は、津波サミット以降は国連中心の体制に移行し、またダメージアセスメントに関しては JBIC が一部の調査を分担したが、これらの対応に関しては、現地調査では特に日本のプレゼンスをあまり大きく取り上げられることはなかった。

■国際金融機関等の主導する支援モダリティに一部資金を提供しレバレッジを効かせる

対応： 世界銀行が事務局を担当したマルチ・ドナー・トラストファンドには日本は資金を拠出しなかった。

効果： マルチ・ドナー・トラストファンド自体の存在は有名となったが、同基金を通じた支援の進捗が非常に遅いこともあり、資金拠出をしていたとしても、それにより日本の支援の印象を強める結果になっていたか否かは判断が難しい(ただし、米国等は同基金にも拠出している)。

■相手国政府並びに受益者との広範で濃密な人的交流を生む協力を実施する

対応： 日本は、個々の案件の発掘形成時から調達代理機関である JICS が中央・地方政府関係者との調整を綿密に実施し、ノンプロジェクト無償における現地調達を認めることによりインドネシア国内の企業との契約を実施。また、ノンプロジェクト無償とは別にコミュニティー・エンパワメント・プログラム(CEP)などを通じて現地の NGOなどを介して協力を実施し人的交流を深めた。

効果： 上記を通じて日本の支援と関わりをもった現地の人々との間には交流が深まったが、特に CEP などにおいては、広い支援対象地域の中では限られた地区あるいはコミュニティーとの交流に留まっていると考えられる。

また、日本による支援の中心は、ノンプロジェクト無償を通じたインフラをはじめとする施設案件や機材の配布であり、日本人の直接的介入を通じた技術協力的な支援は限られていた。



写真：日本の支援による避難塔

■象徴的なプロジェクトを実施する(大規模インフラ、地域住民の多くが日常的に利用する施設、地域住民が常に目にする施設等)

対応： 西岸道路の修復、パサールアチエの再建、避難塔の建設等を実施した。

効果： これらの案件は、日本が建設したということが地域の住民に十分に認知されているならば、彼らが施設を利用し、また日常的に生活の中でその存在を意識するという点で、顔が見える援助と考えられる。しかし、例えば、西岸道路に関しては、いまだ建設工事の進捗が遅れているものの、米国工事区間の完成後には、日本の工事区間の道路に比して圧倒的に高規格の道路が出現することになり、将来地域住民が抱く印象としては、米国が建設した道路が日本の建設した道路に比して立派であるというものになることが予見される(Box 参照)。もし仮に建設しようとする道路が実際の交通需要見込みを大幅に上回るような高規格道路となってしまう可能性がある場合、象徴性を追求するためにそれを日本が支援すべきかどうかという点については、当該案件のみならず総合的な支援の目的や重要性等を踏まえ、慎重な検討・判断が必要である。しかしながら、これらの道路を日々間近に目にして暮らす受益者の多くは、これらの施設の経済性・効率性を技術的側面からの確に判断するような援助の専門家ではなく、一般の住民である。日本として顔が見える援助を強く意識した支援の実施を重視するとするならば、一般の住民の目線で日米両国がそれぞれ建設した道路を見た際に、彼らの持つであろう印象がどのようなものとなるかに関しても十分考慮した上で、連携先

の米国との調整を行うことなども重要と考えられる。本件においては、米国の工事完成後に日米の道路区間が連結され、中心都市であるバンダアチェ市からムラボまで270kmにわたる幹線道路として一体的に機能することが予想されるため、どうしても米国と工事区間を分担せざるを得なかったとすれば、あらかじめ両区間の規格を相互に調整し、共通規格とまではしないまでも両区間に関し極端な違いを感じさせない程度に調和を保つことがより好ましい。日本政府がかかる調整を行ったにもかかわらず、米国側の同意が得られず両工事区間の仕様に相違が生じたことは残念であるが、日本の事業が緊急復旧を重視し、いち早く道路を復旧させ、沿道地域の生活・経済の迅速な立て直しに貢献した有効性の高い支援であったことは議論の余地がない。

■日本の支援内容に関し一般の人々に解り易い広報を精力的に実施する

対応： 日本はアチェにおける日本の支援に関し、支援の節目等の機会にメディアを通じて広報を行い、また、JICAなども独自の報道班を現地に派遣する等により、広報に努めてきた。

効果： これらの広報努力は一定の効果を上げている。しかし、国際機関をはじめドナーの中には、プレスツアーを企画してメディアを動員し、ツアー参加者の交通手段から宿泊先まで含めて総合的にアレンジをして取材を支援するなど、積極的な広報を行うケースがある。これらの対応に比較すると、日本としては、より積極的かつ精力的にその支援に関する広報活動を行うことで、現地の受益者をはじめ広く国際社会における認知度を高めることができると考えられる。

■支援により建設した施設等に銘板やシンボルマーク等を取り付ける

対応： 無償で調達した機材や建設した施設には、それぞれシールあるいは銘板が取り付けられ、統一的な記載方法により、それらが日本の支援によるものであることが明記されている。

効果： これらのシールや銘板による日本の支援の明示は住民から認知を得る上で一定の意味をもつ。しかし、それらの機材や施設が置かれている場所あるいはそれらの利用方法や頻度等により、中には、シールや銘板のみならず、機材自体あるいは施設自体があまり人目につかないものも少なくない。例えば、バンダアチェ市内に設置された排水ポンプ場などは、どちらかと言えば、街のはずれの水路沿いに設置されており、人目に触れ難い。また、複数のドナーが分担して修復した水路の護岸や市内の一般道路などは、路傍に銘板が設置されてはいるものの、住民にはどの区間を日本が実施したかというような関心は低いものと考えられる。このようなケースでは、具体的に個々の機材や施設を提供したのが日本であることについて殊更住民の認知を求めると自体が援助の本質からはずれ、大きな意味を持たないものと考えられる。他方、前述した象徴的なプロジェクトのような場合には、このようなシールや銘板による対応の効果にかかわらず、プロジェクト自体の効果の発揮とともに十分な認知度を確保することができる。

Box 他ドナーによる象徴的な施設案件の例

写真は、米国が建設する西岸道路の一部である。米国による西岸道路の建設は土地収用の問題等から進捗が遅く、緊急復旧という面での効果はないものの、一度道路が完成すれば、非常にしっかりした国際規格のインフラが整備されることとなる。将来的には、人々の意識から津波被害からの復旧という観点が薄れ徐々にインフラ自体の機能や価値が高く評価されるようになると予見される。そうなると、日本が建設した道路が復旧期に有していた本来の価値(必須の交通インフラの緊急復旧)に対する住民の評価が風化してしまう可能性がある。



左上写真は、米国が建設中の西岸道路(手前が広い幅員で整備中の部分、奥が日本が復旧した道路とほぼ同じ幅員の古い道路)

下の写真は、米国が西岸道路に建設した橋梁

右上写真は、橋梁の欄干部分に付けられた銘板



写真: 評価チーム

(Box 他ドナーによる象徴的な施設案件の例 続き)

写真は、中国が建設した恒久住宅である。麓の道路からはバンダアチェの市街を見下ろす山腹に造成された一群の住宅がとてよく目立つ。しかしながら、いまだ水道などの生活インフラの整備が十分でないという情報や、入居者がいないことから、現地報道では問題事業として採りあげられることが多いとの声も聞かれる。



写真: 評価チーム

2. 日本の支援に対するインドネシア側の評価

現地調査において確認した、日本の支援に対するインドネシア側の評価は以下のとおりである。

BAPPENAS では、日本の支援を、以下のとおり評価している。

- 量、スキームの多様性の面でよい。
- 事業はインドネシアの優先順位に合致していた。
- ただし、ドナー間、インドネシア側との支援内容の調整には、困難があった。

また、バンダアチェ市長によれば、日本が支援で提供したものは総じて十分に活用されているとのことである。ただし、バンダアチェ市の給水網における末端配管に関連して、日本側とインドネシア政府側との間で調整が為され、インドネシア側で実施することとなっていたにもかかわらず、この部分の工事が実施されていない箇所があること、並びにインドネシア側の事情

により、末端の配管工事が適切に実施されていない場合があることなどの報告を受けた⁶⁶。

⁶⁶ 水道施設復旧事業に関して、日本が支援実施を決定した時点ではインドネシア政府が水道敷設の範囲を決定していなかったため、ノンプロジェクト無償ではとりあえず可能な部分までをカバーする計画とし、そのための配管機材の一部はアチェ水道局に納入し、同水道局が敷設することとした。また、それで不足する部分については、ドナーやNGOが敷設することになり、これらの関係者による定例会を開催し施工箇所を相互確認していた。したがって、事前の整理・役割分担は十分に考慮されていた。

8-2 プロセスの適切性

プロセスの適切性に関しては、「基本方針の決定」、「緊急救援期」、「復旧復興期」の3つに分けて経緯を整理しつつ、津波支援のプロセスを評価することとした。

「基本方針の決定」では、災害発生当日からの被災国政府及び日本を含むドナーの動きを整理するとともに、インドネシアに対する日本の津波支援の基本方針の決定過程の概要をまとめた。

「緊急救援期」のプロセスに関しては、国際緊急援助事業の評価において用いられている評価項目のうちの「オペレーション」の適切性と「ターゲット」への合致度に焦点を当てて評価することとした。ここでも、「結果の有効性」に関する評価と同様、既存の国際緊急援助事業評価報告書を基に情報を整理し、評価をまとめている。

「復旧復興期」のプロセスに関しては、まず、日本の「津波のダメージアセスメントへの参加」、同アセスメントを踏まえた BAPPENAS 主導による「ブルー・プリント作成と円借款活用に対するインドネシア側の考え方」が、日本の支援の実施にどのように影響を与えたかを概観し、続いて、この流れと並行して2005年1月中旬から進められた「ノンプロジェクト無償による支援」のプロセスが他ドナーとの比較において迅速に進んだ要因をまとめた。次に、「復旧復興支援の背景としてのアチェ州特有の事情」として、インドネシアにおける地方分権化の進展、アチェにおける反政府勢力の存在、インドネシア政府のアチェ州への心理的距離の問題など、津波支援が抱えたアチェ州特有の背景事情が、どのように支援プロセスに影響を与えたかを整理し、BRR が設立されるに至った経緯をまとめた。また、BRR 設立の前後を通じて、日本が「津波支援におけるインドネシア政府側との調整」「国際機関との連絡・調整」をどのように実施したかについてもレビューした。

そして、これらを踏まえ、最後に「プロセスの評価」として、これらのプロセスに対する調査団の評価をまとめている。

8-2-1 基本方針の決定

1. 災害発生当日並びに当初の現地の状況

津波発生当日は、日曜日で日本大使館への災害発生の連絡はメダンの総領事館からの電話連絡であった。この連絡を受けて大使館では外務本省宛に公電を発出した。また、現地 ODA タスクフォースメンバーである JICA 事務所所員等の関係者は、NHK 等のニュースを通じて初めて地震・津波の発生を知ったとのことである。当初一桁と報告された死者数は当日夜には既に数百人となった。

大使館では、直ちに現地入りするよう大使から職員に指示が出されたが交通手段がなく、はじめに現地入りした職員は、インドネシア政府側関係者と空港で交渉してようやく現地入りすることができる状況であった。現地では車両の備上やガソリンの購入など現地での移動手段の手配も困難であり、現地に住む大使館職員の知人に車を出してもらい空港から市内に入ったとのことである。また、食料や宿泊先の確保にも困難があり、同職員は、当日のうちにインドネシアの副大統領機に同乗を許可されジャカルタに戻っている。

この数日後に国際緊急援助隊の先遣隊がアチェに入ったが、その際にも、インドネシア政府

には車両やガソリンを手配する余裕はなく、ドナーに対しても独自に手配するよう求めている。

このような状況の中で、日本としての支援方針が固められることとなった。

インドネシア側の緊急対応は国軍が主導し、国家災害対策調整委員会(BAKORNAS)や副大統領も関与して分野別のドナー調整会合を実施していたが、ここではドナー間で支援調整というよりも、インドネシア政府側による説明と情報共有が行われていた。

2. 支援の基本方針

インドネシアにおいては、初動時(被災後3か月程度まで)においては、ODAタスクフォースでの議論よりも、まずは緊急対応が優先された。また、中長期的な支援に向けた意思決定に際しては、大使館から外務本省へと随時被害状況を報告したが、二国間支援をノンプロジェクト無償で実施すると決定したのは外務本省サイドということである。

支援に際しての日本としての基本方針としては、まず現地のニーズに対応することを重視した。何をどのようなスキームや体制で実施するかという点では、現地の日本大使館の裁量の余地は限られている。現場として当座やるべきことは、与えられたスキームと資金を活用して迅速に必要な支援を実施することであった。支援体制についても現地 ODA タスクフォースの中で走りながらコンセンサスが生まれた。

また、緊急対応後、ノンプロジェクト無償で資機材の配布が開始されるまでの日本の支援の空白期間を短くするために急がねばならないという意識と、実施手続きは適切に行わねばならないという認識の両方が併存していた。現地としては早く実施したいと考える一方、東京サイドを中心に、適正な手続きを経た実施が必要であるというスタンスもあった。実施の速度を更に速めるには、例えばすべての契約を随意契約とすること等も考えられたが、今回は適正な手続きの確保という判断を優先している。

当時現地 ODA タスクフォースにも、もともと機材や物品を調達し供与することが中心のスキームであるノンプロジェクト無償で、津波の復旧支援までを含めたインフラ整備などのプロジェクト型支援を実施していく場合、実施過程で困難があるのではないかという見方もあった⁶⁷。そのような状況の中で、緊急開発調査を投入することになった。そこで、ノンプロジェクト無償と緊急開発調査の役割分担に関しては、ノンプロジェクト無償の資金を迅速かつ有効に使用するために、緊急開発調査をどのように組み込んでいくかを検討している。現場ではできるだけノンプロジェクト無償の設計段階・計画段階で緊急開発調査を活用すべく ODA タスクフォースの中で JICA とも相談が為された。結果的に緊急開発調査の活用は限定的なものとなったが、それには調査で日本人が安全にある程度自由に活動できる地域に制約があったことも影響している。

⁶⁷ 実際 JICS にとり津波支援は過去最大規模の事業であり、支援分野が多岐にわたるなど新しいチャレンジであった。JICS は本来調達代理機関であり、案件形成や案件管理(特にインフラや建設プロジェクト)の経験は少なかつたため、大使館から相当アドバイスを受けることが多かった。

8-2-2 緊急救援期

ここでは、インドネシアへの日本の緊急救援期の支援の「プロセスの適切性」の評価を、「オペレーション」と「ターゲット」の観点から行っている。これらの観点は、既に実施されている国際緊急援助事業の評価を踏まえて、設定したものである。

緊急救援期の支援プロセスに関する評価の観点

1. オペレーション
2. ターゲット

インドネシアにおける緊急救援期の日本の支援のプロセスは、評価項目とした「オペレーション」の適切性、「ターゲット」への合致度の点から判断ができなかった一部を除き、おおむね適切であった。

1. オペレーション

国際緊急援助隊のオペレーションについては、JICA の事業評価報告書では、情報、要員、技術、資機材、調整・協力、安全性の各点から適切に実行された旨が記載されている。例えば、情報に関しては、未曾有の災害に対応するために医療チームの本体に先駆けて調査チームを発災の翌日に派遣し、現地で情報収集と活動サイト選定を行い、その後の医療チーム及び自衛隊部隊の派遣につなげた⁶⁸。調整・協力については、診療において現地の医療支援ドナー間及び現地医療機関との連携が図られた。例えば、医療チーム 2 次隊においては、韓国の NGO (韓国医療協会) より日本チームの活動サイトで活動を行いたい旨の申入れがあり、日本チームが 8~14 時、韓国チームがそれ以降の時間で診療を行うように業務分担を行い⁶⁹、施設活用の連携を図った。また、医療チームから自衛隊部隊への活動引継ぎを行う際には専門的な留意事項等の申し送りを行い、診療の質の確保を図った。また、青年海外協力隊 OB/OG を中心に構成される国際緊急援助隊の自衛隊支援部隊が派遣され、自衛隊部隊が円滑な診療活動を実施するように支援を行った。更に自衛隊部隊は、診療活動期間の半ばより撤収時の活動引継ぎを念頭に、バンダアチェ市内のミボ地区の保健所 (PUSKESMAS) での診療を開始し、活動終了時には同保健所に残余物資を引き渡すなどシームレスな支援が行われるよう調整を図った。

一方、緊急援助物資の実施プロセスについては、被災当日にインドネシア国家災害管理調整委員会より発出された要請に基づいて、日本政府が翌日に供与を決定した。緊急援助物資は、被災地の近傍にある在メダン日本国総領事館によって 12 月 30 日に同国政府に引き渡さ

⁶⁸ JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月

⁶⁹ JICA「スマトラ沖大地震・インド洋津波災害に対する国際緊急援助隊 活動報告書」、2005 年 4 月

れた⁷⁰。緊急無償資金協力については、日本国大使館がインドネシア共和国政府からの要請を受け、12月29日に同国政府との間で口上書交換を行い、2月1日に一括して資金を供与した⁷¹。

2. ターゲット

国際緊急援助隊の活動地域について、当初インドネシアの現地対策本部からは西海岸のムラボを提示されたが、同地への移動は小型セスナ機に限られ資機材を持ち込むことができないことから実質的に活動が不可能であり、最終的にはバンダアチェ市に決定された⁷²。最初に現地入りした調査チームがインドネシア側関係者との調整の上で具体的な活動サイトを確保した。8-1-1で述べたとおり、2つの外国医療チームが既に同市に入り病院を拠点として活動を開始していたため、日本は同市ラムアラ地区のサッカー場を活動サイトとして診療所を設置した。同サイトは津波の被害を受けていない集落の中心にあり、避難キャンプに近接していることに加えて、すぐ側を主要道路が走っていた。したがって、患者のアクセスも良好であり、避難民を含む周辺住民から確実な医療ニーズが見込まれる場所であった。

また、診療内容についても、その時点での患者のニーズに応じて継続的な派遣が行われた。1次隊では津波による外傷の治療者が多く、再診患者が増加する傾向にあったことなどから2次隊が派遣された。それに続き派遣された3次隊では、自衛隊部隊に診察活動を引き継ぐ一方で、被災後に発生が懸念された感染症並びに被災者のメンタルケアに関する調査と技術的支援を行った。1次隊から3次隊までの合計診療者数は2,844人、一日当たり129人と「医療チーム活動マニュアル」に示された目標値を上回っていた。また、自衛隊部隊については、当初バンダアチェの空港近くで応急医療活動を実施した後に、医療チームから引継いだ診療所での活動、更に保健所での診療活動にあたったが、これらの合計診療者数は5,885人、一日当たりでは120名となっている。

表 8-5 国際緊急援助隊(医療チーム)のターゲットにかかる目標値と実績(インドネシア)

目標値	1日あたり100名以上の診療者数
実績	1日あたり129名(のべ22日間、2,844名)

注: 目標値は「医療チーム活動マニュアル」に示された数値

出所: JICA「テーマ別評価 総合分析: 国際緊急援助事業 報告書」、2008年1月

一方、緊急援助物資については、イ国政府に引き渡された後、国際移住機関(IOM)等を通じ、すべて被災地に配布、利用されたと JICA インドネシア事務所は会計検査院に対して説明している⁷³。緊急無償資金協力については、日本が供与した資金は全額支出済みであるとイ

⁷⁰ 会計検査院「平成17年度 政府開発援助(ODA)に関する会計検査の結果について」

⁷¹ 同上

⁷² 浅井康文『インドネシア・スマトラ島沖地震の緊急医療報告』、「北海道医報」第1037号(2005年2月1日)

⁷³ 会計検査院「平成17年度 政府開発援助(ODA)に関する会計検査の結果について」

国政府は説明しているが、実際には他国からの支援資金も合わせた資金全体の中から、ポリエチレン容器、救急車、移動図書館の購入や社会事業省、地方災害管理調整委員会等他省庁を含む各種機関への送金等が行われており、未使用の残高もあったとされる⁷⁴。したがって、日本の緊急無償資金協力が結果的に被災国並びに被災者のニーズに十分に合致していたかどうかについては、判断ができない。

8-2-3 復旧復興期

インドネシアにおける復旧復興期の支援プロセスの進展には、多くの要因が複雑に絡み合っていて影響を与えている。ここでは、中でも特に支援プロセスの進展に大きく影響したと考えられる要因に焦点を当てて経緯をまとめ、プロセスの評価をする上での分析を行う。

プロセスの評価を行うにあたり重要な要因としては、以下の6つが挙げられる。

1. 津波のダメージアセスメントへの参加
2. ブルー・プリント作成と円借款活用に対するインドネシア側の考え方
3. ノンプロジェクト無償による支援
4. 復旧復興支援の背景としてのアチェ州特有の事情
5. 津波支援におけるインドネシア政府側との調整
6. 国際機関との連絡・連携

これらの要因を個々に見ると、中にはプロセスを促進した面と阻害した面の両方を持ち合わせた要因も含まれており、それぞれの要因を一概に促進要因、阻害要因と断定することは困難だが、経緯を概観することで支援のプロセスへの関わりをある程度理解することができる。

これらの要因を概観した上で、「プロセスの評価」をまとめる。

1. 津波のダメージアセスメントへの参加

世界銀行がダメージアセスメントを実施することから、財務省・日本大使館より JBIC に同アセスメントに参加するよう指示が出され(JBIC ジャカルタ事務所への連絡は2005年1月1日)、これに対し JBIC は同ジャカルタ事務所が中心となり対応した。アセスメントは、世界銀行、ADB、JBIC の 3 銀行及び国連機関で担当分野を分けて実施した。4 日の午前中に BAPPENAS 長官主催にてダメージアセスメントと復旧支援に関する説明があり、同日午後に世界銀行を調整役としてダメージアセスメント担当分野に関する調整が始まった。JBIC としては専門性や支援の行い易さを考慮して運輸、電力、水資源(河川構造物とかんがい施設)を担当した。最終的に世界銀行がとりまとめを行った。アセスメント結果は CGI(2005年1月中旬ごろ開催)にて発表された。

緊急支援のフェーズでは、国連機関が実施する緊急支援が最優先され、アセスメントのために世界銀行等が現場に入ろうとしても、入る前に国連によるセキュリティ・クリアランスが

⁷⁴ 会計検査院「平成 17 年度 政府開発援助(ODA)に関する会計検査の結果について」

必要であり、現地実査に十分な人員を送ることができないこともあった。

アセスメントの情報収集はアチェ州政府やアチェにあるインドネシア中央政府の出先機関（例：公共事業省の出先機関である POSCO（災害対策現地事務所）等）へのヒアリング、更には衛星写真からのダメージ読み取りによって行われ、加盟国にハリケーン被害の多い国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）のダメージアセスメントのマニュアルに基づき、アチェにおける被害と復興に必要な金額が算出された。アセスメントでは、地震と津波により失われたものの価値（直接的なダメージ）をダメージと定義し、また復旧までに生じる機会損失をロス（loss）と定義している。

2. ブルー・プリント作成と円借款活用に対するインドネシア側の考え方

復旧・復興計画は BAPPENAS が中心となってとりまとめた。復旧・復興計画のことをブルー・プリントと呼んでいるが、ダメージアセスメントからの流れで、同ブルー・プリントのインフラ支援計画の部分（住宅除く）を JBIC が担当している。インフラ（住宅除く）以外の部分は世界銀行と ADB が計画策定を担当した。JBIC は簡易 SAF（有償資金協力促進調査）を用い、ローカルの専門家を活用して計画を策定した。ブルー・プリントは、ニアス島で起きた地震の影響もあって、大統領令により発表されたのは 2005 年 4 月となった。

ブルー・プリント作成後、スリムリヤニ BAPPENAS 長官（当時）よりブルー・プリントを実現させるための行動計画作成の指示が出され、JBIC が引き続き SAF による支援を行い、2006 年 6 月に同行動計画は完成した。

JBIC（東京）では早期の津波支援円借款案件の形成を意図していた。また、JBIC ジャカルタ事務所は、中長期的な復旧・復興支援へと至る流れの中で円借款形成も可能と考えていた。しかし、インドネシア政府は、復旧・復興は原則グラントのみとする方針であったことに加えて、ドナー及び NGO からの多額のコミットメントが得られた中でローンは不要であるとしていた。

BRR としては「build back better」の考え方で、長期の復興を視野に入れており、また、和平合意後のアチェの和平定着を想定し、アチェの「inter-regional integration」と「intra-regional integration」にも配慮しながら被災地の復旧・復興を進めることを意識していた。しかし、ドナー・NGO は住宅、上下水道、衛生分野への支援を好み、インフラにはあまり資金がつかない傾向があった。

支援を進める中で、BRR から日本大使館に対してローンを求めるレターが出されたが、日本側は正式ルート（BAPPENAS からの正式要請）によりインドネシア政府の担当窓口から円借款による支援要請を出すよう求めた。BRR の見解とは別に、インドネシア政府としては支援を受けたグラントを使い切ることが先であるとの BAPPENAS の意見があり、円借款による支援は時期尚早ということで 2005 年 5 月には SAF を終えていたにもかかわらず、2005 年度の要請案件からは落ちた。結果的に円借款による支援は「アチェ復興事業」として 2006 年度に要請されることとなった。

3. ノンプロジェクト無償による支援

1 月 17 日にはインドネシア政府との間でノンプロジェクト無償に関する E/N が締結され、ノ

ンプロジェクト無償で何を支援するかについて、かなり早い段階で先方政府と協議を実施している。3月ごろまでには既に10を超える支援分野が特定されその分野を睨みつつ、緊急開発調査でどこを支援対象とするかに関し検討を実施した。日本国内では、(インドネシアにおける)ノンプロジェクト無償による支援の実施が遅いという指摘・批判もあるが、現地の立場からすると、早い段階で支援額が明確となっていたために相手国との協議を行い易く、支援も比較的円滑に進めることができたとのことである。また、146億円という規模でノンプロジェクト無償という足の速い形態の支援をコミットできたのは、津波サミットに総理が出席したことによっても考えられる。

他ドナーは、津波サミットの際にはプレッジをしたものの、実際の資金拠出は、案件が積み上がってから、あるいは、議会の承認を得てからというように、様々な理由で支援が遅れたケースが多い。日本も、仮に一般プロジェクト無償のような通常のスキームで支援を実施することとしていたら、災害直後の現地の混乱、ドナーの乱立の中で、他ドナーと同様に案件形成や案件の積上げに相当の時間がかかり、日本側での支援案件の承認にも、多くの期間を要していたものと考えられる。

4. 復旧復興支援の背景としてのアチェ州特有の事情

インドネシア政府は、地震・津波の発生当日に大統領が国家災害を宣言し、翌日にはカラ副大統領が現地入りして調整活動に当たるなど、被災直後の初動段階において迅速に対応したと考えられる。しかしその後、多数のドナーが殺到し、救援活動が本格化するにつれて、現場は混乱し、そのスピードは遅滞することとなった。このような状況は、緊急段階から復旧・復興段階に至っても続いていた。例えば、復旧・復興プロジェクトのコミットメント総額に占める執行率は、被災1年後においても17%に過ぎなかった⁷⁵。この背景には、一般的に災害支援において起こり得る手続きやリソースの問題に加えて、インドネシアの地方行政システムや、被災地域であるアチェ州の同国における特殊性など多くの要因が重なり合って生じたものと考えられる。

第一に、地方分権化が進むインドネシアにおいては、州政府をはじめとする地方政府に大きな権限及び財政が委譲されており、本来、特に復旧・復興支援活動の調整・実施においてこれらに主導的な役割を果たすことが期待されるにも関わらず、実効的な主体となり得なかった。アチェ州については、特に2001年に制定された「アチェ州特別自治法」により、天然資源収入の配分をはじめとして他の州と比較しても広範な自治が認められている。しかしながら、津波による未曾有の人的被害の中には地方政府職員の死亡・被災者も多数含まれ、多くの政府機関の建物は流されてしまった。したがって、地方政府が主体的役割を果たすことが困難になったのみならず、中央政府との連携を担うべき人材や機能も著しく欠けることとなった。

他方、地方政府が主導的な役割を果たせなかったのは、津波がもたらした損害以上に、分権化に見合った地方の行政能力がもともと確立していないことにあるとの認識も見られる⁷⁶。

⁷⁵ BRR and International Partners, "Aceh and Nias One Year After the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward", December 2005, p.43

⁷⁶ World Bank, "Rebuilding a Better Aceh and Nias: Preliminary Stocktaking of the Reconstruction Effort Six

地方分権により多くの予算が確保されていても、不十分な計画策定・実行能力、汚職の発生などによって、復旧・復興ニーズに合致した対応をとることができない。こうしたキャパシティ不足と相俟って、外部からの支援資金の流入が続く中で、自ら緊急事態に対応する意識が組織内で十分に共有されなかったことも考えられる。

第二に、被災地であるアチェ州の特殊性は、救援及びその後の復旧・復興活動の実施に大きな影響を与えた。アチェ州ではインドネシア政府と独立アチェ運動(GAM)との停戦合意後の関係悪化から2003年5月より非常軍政事態が、2004年5月以降は非常民政事態が発令されており、外国人の入域が制限されていたため、災害直後には外国援助機関や国際機関・NGOは被災地に自由に入ることができなかった⁷⁷。反政府勢力の拠点として中央政府の統制が弱いアチェ州において、被災後の治安状況が如何に推移するのかを見通すことは政府にとっても困難であったと思われ、それは同州に外国の援助関係者を受け入れることに対する警戒感にもつながっていたものと推測される。煩雑な入域手続きが緊急期の外国ドナーの活動を著しく遅滞させた一方で、政府は同州で活動する外国NGOに対して撤退期限を設ける⁷⁸など、外国援助機関を統制する姿勢を示していた。

実際には、津波はGAM並びにアチェ州に駐屯していた政府軍の両者に対しても多数の被害者を生み出した。こうした甚大な被害に直面して、両者は戦闘を中断し、この地域の被災者の救援に注力することを明らかにした。その後、和平交渉が再開され、2005年8月15日には和平合意覚書の調印に至った。したがって、地震・津波災害が結果的に和平を促進したことは疑いないが、その復旧・復興の過程においては、その地域の特殊性がその活動の制約となった面は否定できない。

第三に、中央とアチェとの距離の遠さによる影響があった。それは物理的距離の存在とともに、上記のアチェの特殊性から、中央政府が同州に対して有する心理的距離の問題でもあった。そもそも、広大なインドネシア全土から考えると、アチェ州は一地方に過ぎない。ダメージアセスメントで見積もられた損害額は、アチェ州の域内総生産に匹敵する規模であったが、インドネシア全体のGDPから見るとわずか2%であった⁷⁹。津波により道路や通信インフラは破壊され、地方の行政機関が壊滅する中で、現場の外部から被災の全容を把握するまでには多くの時間を要した。こうした状況の下、ジャカルタで執務する中央政府、特にライン省庁の職員が、地方の中でも特殊な紛争地域であった同州で発生した惨事に対して、自らの問題としての十分な認識・関心を持ち得なかったとしても不思議ではない。

上記のような数々の要因によって、主体的な調整機能を果たす受け皿が実質的に不在となり、救援・復旧活動における政府側体制の空白が生まれたものと考えられる。被災地の現状に照らした情報の伝達・共有や支援事業の形成・実施がなされるためには、中央と地方政府間、また中央の各ライン省庁間において適切な調整を図る仕組の確立が急務であった。また、外

Months After the Earthquake and Tsunami”, July 2005. p.vii.

⁷⁷ 非常民政事態は2005年5月に解除された。

⁷⁸ 政府は外国の人道援助機関に対する撤退期限を当初2005年3月26日とし、その後期限を60日間延長した。

⁷⁹ BAPPENAS/World Bank, “Indonesia: Preliminary Damage and Loss Assessment”, January 2005.

国ドナーや国内外のNGOによる援助プロジェクトの多くはバンダアチエ市を中心とした一部の場所に集中し、支援事業の分野や内容についても連携や調整が考慮されないままに各々により実施されていた。

BRR の設立は、こうした状況に対して、被災地の主導による復興を目指したものであったといえる。設立直後においては、人員確保や関係省庁からの支援案件の引継ぎなど業務体制の確立・整備に一定の時間を要したものの⁸⁰、国内外のすべての支援プロジェクトを登録させることにより、復旧・復興事業の一元的な把握・調整を行う体制を確立した。

5. 津波支援におけるインドネシア政府側との調整

インドネシア政府は、オーナーシップ意識が強いが、日本はインドネシアにとって最大のドナーであり、二国間関係も良好である。日本からの支援に当たっては、こちらからの押し付けとならないように配慮し、ノンプロジェクト無償の使途についてもインドネシア政府関係者と大使館、JICS による政府間協議会の場で良く協議した上で合意を形成し、具体的な支援内容についても細かいところまで先方の了承を得て、JICS が調達代理等の事務を進めた。

支援の調整を進めていく中では、アチエの地方行政当局とも連絡を取る必要があった。津波が起きる以前のアチエは外交団や援助関係者が自由に入れない特殊な地域であり、またアチエの人たちはジャカルタとの距離感を強く意識しており、中央政府の方針や決定をそのまま受け入れるような土壌にはなかったため、気を遣いながら支援の調整を進めることとなった。

ノンプロジェクト無償の対象分野・プロジェクトが 3 月ごろ迄には確定するというように日本の支援に関する中央政府(国家開発企画庁及び現業官庁)との調整が割合に順調に進んだ反面、インドネシア政府による復旧・復興のための体制づくりが大幅に遅れたために、5 月にアチエ復興庁(BRR)が正式に立ち上がりクントロ元エネルギー鉱物資源大臣が BRR 長官に任命された時点において、既に日本側とインドネシア中央政府との間で合意されていたノンプロジェクト無償の対象分野・プロジェクトと JICA 緊急開発調査等の日本の支援の計画の全体像について、改めてクントロ長官に説明し同長官の了解を得るという必要性が生じた。中にはマスタープランのようにクントロ長官の意向を反映させる必要から改めて調整を行ったものもあった。BRR が本来の役割を果たすようになるまでは、ノンプロジェクト無償については、中央政府(国家開発企画庁と事業官庁)、BRR、そしてアチエ州の地方政府と様々なレベルに説明を行いながら支援を進めた。

6. 国際機関との連絡・連携

津波支援関連で国際機関に対し日本政府が供与した資金に関しても、大使館がジャカルタ及びアチエの国際機関事務所に照会を行い情報を整理しODAタスクフォース内で共有してきた。また、UNICEF関係者と共同でプロジェクト視察等を行うなど、国際機関経由の支援における日本の存在感を高めるよう工夫も行った。

⁸⁰ BRR の設立前より既に進行していたプロジェクトについてドナーが BRR に対して説明を行うなど、ライン省庁、BAPPENAS からの引継業務をドナーが実質的に取り持つ場合もあった(JICS へのインタビューによる)。

8-2-4 プロセスの評価

これまで見てきたとおり、今回の津波は未曾有の大災害であり、また、インドネシアにおいては、その被災の中心となったアチェ州において同州特有の背景事情があったことから、災害緊急救援並びに復旧復興支援には、様々な困難が伴った。インドネシア政府における調整窓口一本化の遅れ、インドネシア側の行政機関間でのコミュニケーションの不足も、ドナーによる支援を全体的に停滞させる一因となったことは否めない。津波被害への対応では、特に復旧復興事業を中心として地域やコミュニティにおける総合的なインフラ整備をはじめとして、セクター横断的な 이슈 に的確に対応することが不可欠である。インドネシア行政にはライン省庁の強い縦割り行政により省庁間のコミュニケーションに不足が生じ、日本側がその調整に回らねばならない場面が少なくなかったということである。また、地方分権の進む中での災害復興は BAPPENAS 等中央省庁の役割に制約を課した。現地調査におけるインタビューからも、復興事業における中央省庁の関与が地方から上がってくる報告の確認に基づくモニタリング等を中心とした限定的なものであることが把握された。その上、津波が多くの人命を奪いアチェ州自体の行政能力・調整能力を低下させたこと、調整能力の低下した同州に多数のドナー・NGO が調整のないまま集中してしまったことも更なる混乱を招く結果となった。

かかる状況下、日本は、いち早く対応を開始し、緊急救援期にも迅速かつ的確な対応を行うとともに、復旧復興期に先駆けて、ノンプロジェクト無償を前提として 146 億円という支援額を表明し、明確な支援予算額を前提とした支援内容協議を行った。無償資金協力を実施する上でも、一般プロジェクト無償ではなくノンプロジェクト無償を採用したことにより、案件準備期間も大幅に短縮することができた。

また、ノンプロジェクト無償の調達代理を担当とした調達代理機関は、大災害に伴うインドネシア政府の対応能力の低下を補い、復旧復興事業実施の透明性を確保しつつ、迅速な実施に貢献した。ノンプロジェクト無償が有効に機能した陰には、緊急開発調査によるノンプロジェクト無償案件の形成・準備支援や、無償で整備した施設や機材の現地における活用を促進・支援した CEP をはじめとするコミュニティに密着した技術協力があつた。

そして、日本による種々の支援を円滑にした要因の 1 つは、過去の日本の援助が築いてきた二国間の組織的・人的なつながりであった。具体的には、インドネシア政府関係機関における援助受入れ担当者と日本側現地関係機関との良好な関係、JICA 青年招聘事業を通じた同窓生の被災地における人的ネットワーク、円借款を通じたアチェのシャクアラ大学とのつながり等が、混乱した被災地における日本による支援を強く支え、円滑な実施に結びつけたと言える。

上述のとおり、津波支援のプロセスはおおむね迅速かつ的確に管理・実施されたと言える。

ただし、一部には課題も残った。具体的には、以下が挙げられる。

大規模なノンプロジェクト無償を実施し施設建設プロジェクトを含むプロジェクト型の案件を実施する上では、案件形成機能が不可欠となるが相手国側が施主となって実施するノンプロジェクト無償を日本側で実施監理する立場にある調達代理機関は、本来のノンプロジェクト無

償の内容(資機材調達为中心)からプロジェクト型の案件の調査形成機能を十分に有していない面がある。この面を補完し的確な案件形成を行うためには、JICA の緊急開発調査の活用を含め、案件形成機能の強化が必要である。案件形成があまりに厳密になると実施が遅れ、必要とされる緊急対応を阻害してしまう恐れがあるものの、迅速かつ十分な準備調査を実施することによって、災害復旧上本当に必須の案件か否かを見極め、対処が必要な法律的課題、実質的な需要の大きさ、採り得る選択肢の内容を確認することにより、形成する案件の熟度を短期間に高めることが重要である。それによりニーズに合致した一層効果的な支援の実施が見込める。

また、現地企業による応札参加を可能とすべく調達条件を緩和したが、それが結果的に、進捗監理の不徹底や、契約不履行を招き、再入札を余儀なくされるなどの事態が生じたケースがある。厳格な調達条件は入札の競争性を低下させる可能性もあるが、確実に迅速な事業実施のためには、調達条件の厳格化の適否を再検討することも重要である。