第 9 章　スリランカ

第 9 章では、スリランカ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。第 8 章と同様、「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。

9-1 結果の有効性

9-1-1 緊急救援期

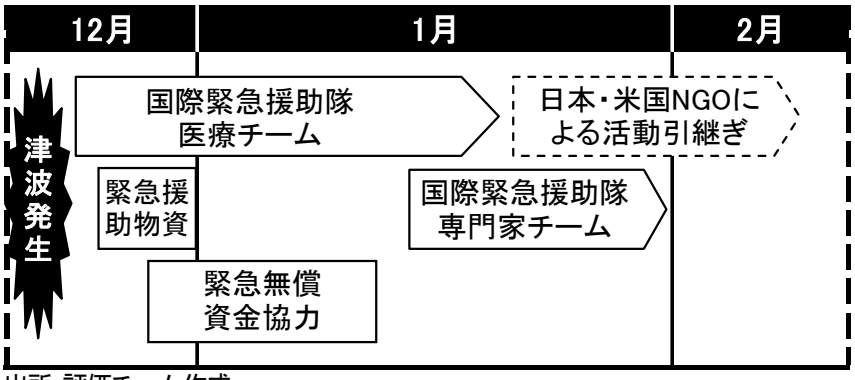
スリランカに関しても、インドネシアと同様、既存の国際緊急援助事業評価報告書を踏まえて、緊急救援期における「結果の有効性」の評価を「迅速性」と「プレゼンス」の観点から行っている。

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**

日本のスリランカにおける緊急段階での支援は、インドネシア、モルディブと同様に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（図 9-1）、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 9-1　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

迅速性については、特に国際緊急援助隊は、派遣決定（12 月 26 日 19:30）から医療チーム 1 次隊の出発までに要した時間は 15 時間 25 分で、そ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」の出発の指標を十分に満たしていた[81]（表 9-1）。津波による被害発生時点からでも 24 時間以内に日本を出発し、被災日の翌日（12 月 27 日）中には、外国から到着した最初の援助隊としてコロンボに到着した[82]ことから、迅速性は十分に高かったといえる。

表 9-1　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（スリランカ）

指標	派遣決定後48時間以内に派遣
実績	15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）

ス国保健大臣の発言や報道等によると、12 月 28 日時点においてはフランス、ドイツ、ロシア、イスラエル、インドからも既に医療チームが派遣されており、日本はこれらの国の中でも先陣を切って派遣したことになる。その後も多くの国からの派遣が続き、例えば韓国では 12 月 29 日に、中国では 1 月 2 日にそれぞれ医療チームが自国を出発した。一方、同保健大臣は 12 月 28 日の段階で、国内で動員可能な医者の数から判断して外国からの医療チームの数はひとまず十分であるとの考えを示している[83]ことから、スリランカ政府の立場からも、いち早く派遣された日本の緊急援助隊は高く評価されていたものと推察できる。

また、緊急援助物資については、被災翌日の 12 月 27 日に供与を決定し、4 日後の 31 日には引き渡された。テントや毛布、浄水器等、被災者の基本的な生存のための物資については、その時点においても政府より外部に対して引き続き支援が要請されていたことを考慮に入れると、迅速な供与であったといえる。

2. プレゼンス

緊急救援期における援助のプレゼンスはその迅速性と大きく関連すると考えられるが、上記のとおり、外国医療チームとして最初にコロンボ入りした日本の国際緊急援助隊の活動は、スリランカ及び日本国内のメディアで広く報道された[84]ことにより、大きなプレゼンスがあった。

活動地として選定されたアンパラ県では、国際緊急援助隊は 12 月 30 日より診療活動を開始したが、診療場所とした避難所（小学校）だけではなく近隣の別の避難所からも多数の受診

[81] JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月
[82] 共同通信ニュース（2004 年 12 月 28 日）
[83] 2004 年 12 月 28 日の保健セクターコーディネーション会合議事録（スリランカ政府ウェブページ: http://www.priu.gov.lk/tsunaminoc/minutesofmeetings/minutes_moh.htm）
[84] JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月

希望者が集まってきたとのことである[85]。現地ではその後、スリランカの巡回診療チームや、フランス SSF（Secouristes Sans Frontières）、スペインの MSF（国境なき医師団）等の NGO も順次活動を開始していった[86]が、被災後数日のうちに活動を開始した外国政府による医療チームとして、現地においても被災者並びに住民に対して一定以上のプレゼンスを確保していたものと推察される。また、第 1 次隊がその後第 2 次隊に引き継がれ、更にその後 NGO によって継続的に活動が行われたことも、現地でのプレゼンスを裏付ける事実と考えられる。

尚、同じアンパラ県における外国の援助隊としては、カナダ軍の災害救助チーム（DART）が派遣され、200 人規模の人員で治療や給水、基礎インフラの修復等の活動を行った。しかしながら、同国で DART の派遣が決定されたのは 1 月 2 日で、チーム全体の現地到着が 1 月 10 日となったため、マスコミを含めたカナダ国民や関係者からその対応の遅さが批判されることになった[87]。

[85] 読売新聞「手握り、惨状にもらい泣き　松阪・救命隊スリランカ活動報告」（2005 年 3 月 11 日）（オンライン版: http://chubu.yomiuri.co.jp/news_b/gensai/gensai050311.htm）

[86] 山下友子『スリランカ津波災害における緊急医療支援に参加して』、医学書院「週刊医学界新聞」第 2625 号（2005 年 3 月 14 日）（http://www.igaku-shoin.co.jp/nwsppr/n2005dir/n2625dir/n2625_03.htm）

[87] 例えば、CTV ウェブサイト記事（2005 年 1 月 6 日）“DART finally on its way to help tsunami victims”（http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/1105017699125_27/?hub=TopStories）、CBC ウェブサイト記事（2005 年 1 月 10 日）“Full DART team arrives in Ampara”（http://www.cbc.ca/world/story/2005/01/10/dart-tsunami-disaster050110.html など。

9-1-2 復旧復興期

ここでは、スリランカにおける復旧復興期の日本の支援に関し「結果の有効性」を分析する。そのためには、まず、スリランカ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。そこで、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スリランカ経済の推移、(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スリランカ経済の推移**
   - **(1) スリランカの経済成長**
   - **(2) 農林水産業の状況**
   - **(3) セクター別の GDP 構成比**
   - **(4) 失業率**
   - **(5) 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、復旧復興の進捗を確認するとともに、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。

スリランカにおける復旧・復興は、全体としては着実に進捗が見られる。スリランカ政府は人々の住宅への復帰、生計回復、社会サービス、インフラの改善という 4 点を軸として、復旧・復興事業を進めてきた。これまでの進捗状況は以下のとおりである。

表 9-2 スリランカの津波復旧・復興の進捗状況

セクター	項目	被害数・必要数	2005年12月	2006年12月	最新	復旧・充足率
住宅	バッファーゾーン内（ユニット） バッファーゾーン外（ユニット）	29,830 79,184	4,299	14,488 46,531		49% 59%
漁業	漁船（ユニット）	24,185	90%	全壊： 95% 半壊： 100%		全壊： 95% 半壊： 100%
観光業	大規模ホテル（ユニット） 中小規模ホテル（ユニット）	53 248		90%		90%
農業	農地（ha）	9,380		水田： 76% 野菜栽培地：84%		水田： 76% 野菜栽培地：84%
保健	保健施設（ユニット）	102	11	55		54%
教育	学校（ユニット）	183	0	18	112 (2008/8)	61%
道路	国道（km） 州・地方道（km）	800 900	0 0	0 0		0% 0%
鉄道	施設（ユニット） 線路（km） 信号（ユニット）	80 130 50		75% n.a. 40%		75% n.a. 40%
電力	新設住居への接続（ユニット）	23,000	0	17,928		78%

注：被害数・必要数については、津波発生直後から算定値が見直されている場合には最新の値。

出所：GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”(December 2005/December 2006); スリランカ教育省

各セクターの主要項目について被害数（あるいは必要数）に対する復旧・充足数の推移を見ると、最新データが入手できないことによる分析の制約があるものの、漁業（漁船数）や観光業（ホテルの再建・修復）、農業（農地の回復）等においては2006年12月の時点でかなりの復旧が進んでおり、同時点で進捗が僅かであった教育（学校の再建・修復）についても2008年8月までに相当程度回復している。

一方で、地域別の進捗状況にはばらつきが見られる。南部における堅調な進捗と比較して、北部や東部の遅れが目立っている。これは後に見るように、津波発生後の政府とLTTEとの関係悪化により、北東部における多数の案件が中断・中止に追い込まれたことによる。例えば、住宅や保健施設については南部では2006年12月時点で既にほぼ必要数を満たすだけの施設が完成していたのに対して、北部や東部では大きく遅れをとっていた。学校建設を見ると、2008年8月までに東部地域の建設はかなり進んできたものの、北部地域ではLTTEとの紛争による治安問題の影響を受け、ほぼ進展が見られないままである（表9-3）。

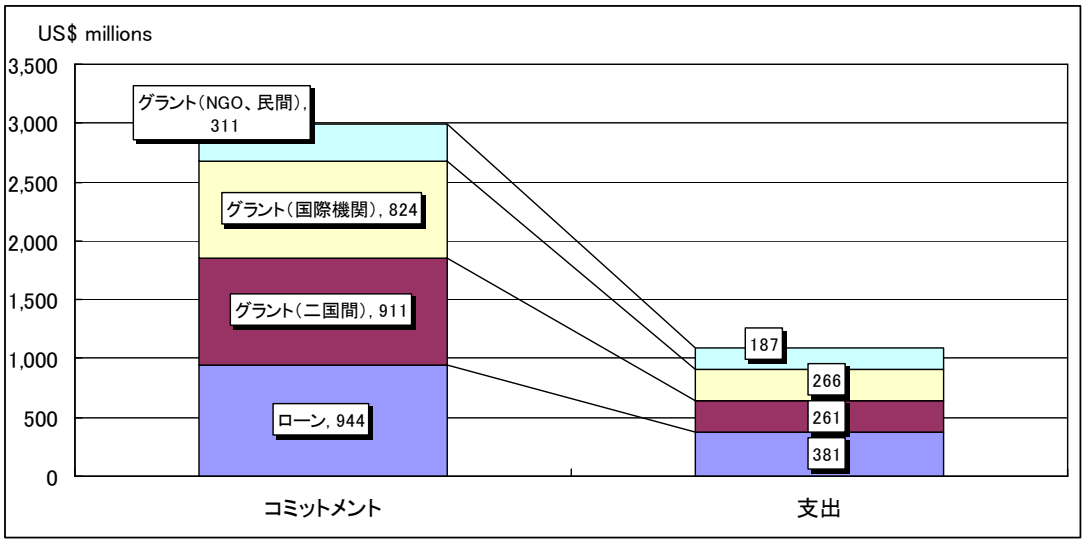
表 9-3　地域別の津波復旧・復興の進捗状況

		南部	西部	東部	北部	全体
住宅	2006/12	98%	56%	43%	22%	53%
保健施設	2006/12	104%	33%	38%	21%	54%
学校	2006/12	24%	11%	6%	0%	10%
	2008/ 8	71%	56%	71%	8%	61%

出所：GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”, December 2006; スリランカ教育省

次に、復旧・復興事業の財務面での進捗状況を見ると、2006 年 12 月時点の資金別のコミットメントと支出の状況は以下のとおりである（図 9-2）。二国間ドナー、国際機関、NGO・民間部門からのコミットメント総額は 2990 百万ドルで、そのうち支出されたのは約 3 分の 1 に当たる 1095 百万ドルであった。コミットメントに対する支出の割合を構成要素別に見ると、NGO や民間からのグラントでは 60%の支出率である一方で、二国間グラントが 29%と一番遅れていた。

図 9-2　津波復旧・復興事業の財務面の進捗状況（2006 年 12 月）



出所：GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”, December 2006

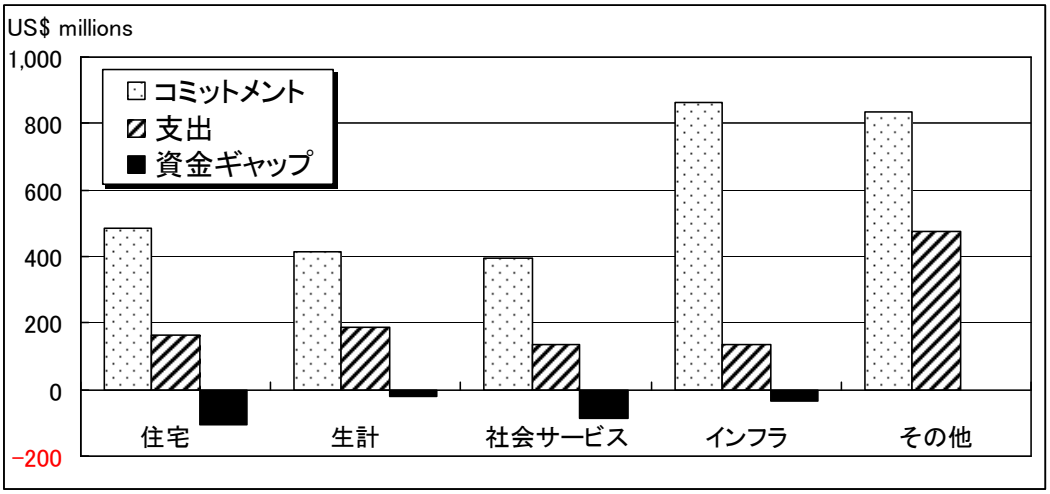
また、これらの資金のセクター配分を見ると、以下のとおりである（図9-3）。最もコミットメント額が大きかったのはインフラ（861 百万ドル）で、以下、住宅（486 百万ドル）、生計向上（416 百万ドル）、社会サービス（393 百万ドル）となっている[88]。これらに対して実際に支出された割合を見ると、生計向上（45%）、社会サービス（35%）、住宅（33%）と比較して、インフラは最も低く 16%にとどまっている。

一方、ス国政府の 2006 年 12 月の進捗報告書によると、これらのコミットメントがすべて満た

[88] それ以外に「その他」（833 百万ドル）とされたカテゴリーがあり、ここには債務救済、国際収支支援等を含む。

されたとしても、すべての分野で資金不足があるとしている。このうち、最大のギャップがあると見込まれているのは住宅（107 百万ドル）で、以下、社会サービス（85 百万ドル）、インフラ（35 百万ドル）、生計向上（20 百万ドル）とされている。同報告書ではその理由として、当初のニーズ算定における定義付けの問題のほか、津波後の２年間でインフレの昂進とともに復旧・復興支援に必要な物資・サービスの価格が３倍になったことなどを挙げている[89]。

図 9-3 津波復旧・復興事業資金のセクター別配分と資金ギャップ



出所：GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”, December 2006

2. 津波被害以前からのスリランカ経済の推移

ここでは、スリランカ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) スリランカの経済成長：津波被害のマクロ経済への影響は比較的小さい

以下では、津波被害のスリランカ経済への影響を見る。スリランカは、過去 30 年間、広範な経済自由化政策の下に規制緩和、民営化、貿易自由化を進め、持続的に成長を達成してきた[90]。その間の平均成長率は 4.9%であった。津波前後の 5 年間を見ると、2005 年の第 1 四半期の成長率の減速により同年の成長率はやや落ち込んだものの、高い成長路線を維持しており、津波によるマクロ経済への影響は比較的小さかったとされる[91]（表 9-4）。

[89] GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”, December 2006. p.3
[90] World Bank, “Country Assistance Strategy for Sri Lanka 2009-12” , May 2008
[91] GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”, December 2006. p.4

表 9-4　スリランカの実質経済成長率の推移

（%）

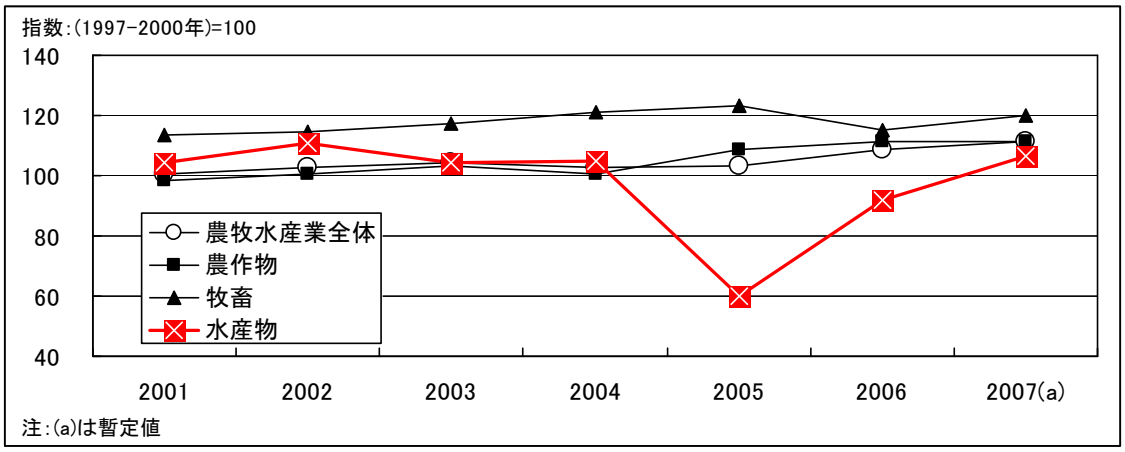
	2003	2004	2005	2006	2007
GDP	5.9	5.4	6.2	7.7	6.8
農林水産業	1.7	0.0	1.8	6.3	3.3
鉱業	16.4	5.5	17.8	24.2	19.2
製造業	3.9	5.2	6.2	5.5	6.4
電力、ガス、水の供給	7.1	6.0	14.0	14.8	4.6
建設業	3.7	5.9	9.0	9.2	9.0
商業	8.0	7.4	6.4	7.1	6.1
運輸、通信	10.4	9.7	9.5	12.6	10.5
金融	11.0	5.8	7.0	8.5	8.7
行政サービス	0.8	4.1	5.4	5.0	6.0
その他	6.4	3.8	1.6	3.6	3.4

出所：ADB, “Key Indicators for Asia and the Pacific 2008”

(2) 農林水産業の状況：漁業生産高は激減するも回復

GDP 成長率を構成要素別に見ると、津波被害による影響が大きく表れているのは農林水産業であり、2005 年には 2%弱の伸びにとどまった。この農業セクターの減速の原因は、漁業の落ち込みである。図 9-4 に示すように、漁業生産高は、2005 年には前年から 40%落ち込んだ。その一方で、農産物や牧畜の生産には目立った落ち込みは見られなかった。漁獲高は 2006 年以降回復し、現在では津波以前の水準に戻っている。

図 9-4　農牧水産業生産の推移



出所：Central Bank of Sri Lanka

(3) セクター別の GDP 構成比：生産部門は全般的に好調継続、建設業は復興需要により拡大

一方、建設業は津波発生後の 2005 年より成長を加速させている。同年より道路、橋梁、水道、通信回線等のインフラや学校、公共施設等の復旧・復興事業が開始され、2006-7 年も引き続き津波復旧・復興事業が成長に貢献した[92]。他方、この間の先進国経済が堅調であったこと

[92] Department of Census & Statistics, “National Accounts of Sri Lanka 2005/2006/2007”

による輸出の拡大や、降雨状況が良く安定した水力発電の供給が確保されたことにより、他のセクターでも全般的に高成長を持続していることから、農業部門の比重が若干低下している以外には過去 5 年間で GDP のセクター別構成比に大きな変化はない（表 9-5）。

表 9-5 スリランカの GDP 構成比の推移

（%）

	2003	2004	2005	2006	2007
農林水産業	14%	13%	12%	12%	12%
鉱業	1%	1%	1%	2%	2%
製造業	18%	18%	18%	18%	18%
電力、ガス、水の供給	2%	2%	2%	3%	2%
建設業	6%	6%	6%	6%	6%
商業	24%	25%	25%	25%	24%
運輸、通信	11%	12%	12%	12%	13%
金融	8%	8%	8%	9%	9%
行政サービス	8%	8%	8%	8%	8%
その他	7%	7%	6%	6%	6%

出所：ADB, “Key Indicators for Asia and the Pacific 2008”

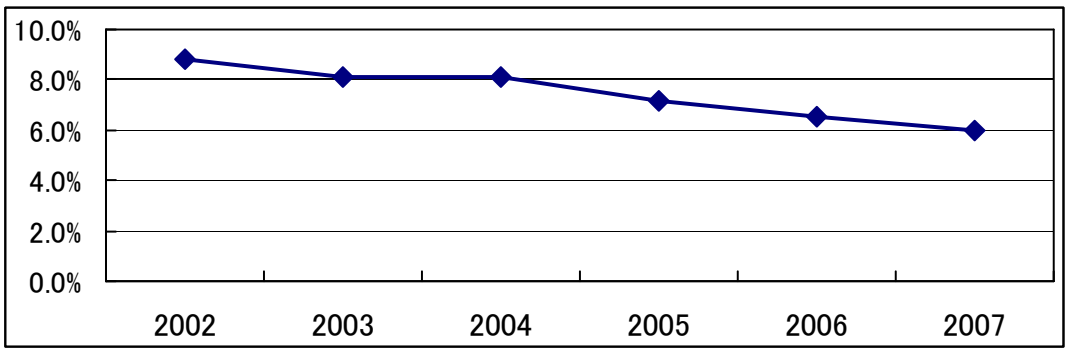
(4) 失業率：津波後に被災地域の失業率は上昇、ただし全国的な失業率低下傾向は継続

スリランカの失業率は 1990 年代には 10%を超えていたが、その後 2002 年を除き一貫して低下している（図 9-5）。地域別の内訳を見ると、津波以前から東部、南部、北部が高い失業率を示している。スリランカ中央銀行によると、2005 年の全国失業率が 7.7%であったのに対して津波被災地域では 11.8%に達しており[93]、2004 年の東部、南部、北部のデータと比較すると津波後に被災地域においては失業率が上昇したことが示されている。2006 年以降の労働力調査では東部、北部の調査が実施されていないためにこれらの地域のその後の状況を確認することができないが、南部においては失業率は引き続き全国平均を上回っているものの低下傾向にある（図 9-6）。

全国的な失業率の低下が継続しているのは全般的な経済活動が引き続き拡大していることが主因であるが、津波被災地における漁業や中小企業の経済活動の回復や建設セクターの成長もその貢献要因であった[94]。また、関係者へのインタビューからは、津波被災後より国際機関や二国間ドナー、多数の NGO が次々と南部や東部、北部の被災地域に入り、人道支援や復旧・復興活動を行ったため、現地スタッフ等のスリランカ人協力者の人材が不足し、雇用市場が逼迫したと言われている。

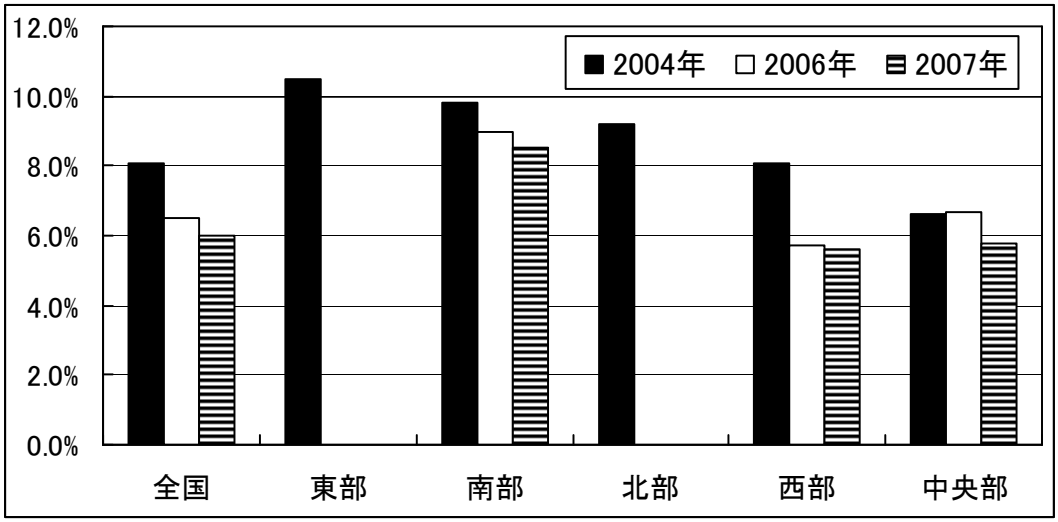
[93] Central Bank of Sri Lanka Annual Report 2005. p.71
[94] Central Bank of Sri Lanka Annual Report 2005. p.59

図 9-5 スリランカの失業率の推移（全国）



出所：Ministry of Finance and Planning,“Sri Lanka Labour Force Survey Final Report 2007”

図 9-6 スリランカの地域別失業率の推移



注：東部及び北部では 2006/07 年に調査を実施していない。
出所：Ministry of Finance and Planning,“Sri Lanka Labour Force Survey Final Report 2007”

(5) インフレーション：復興事業による建築資材を中心としたインフレーション

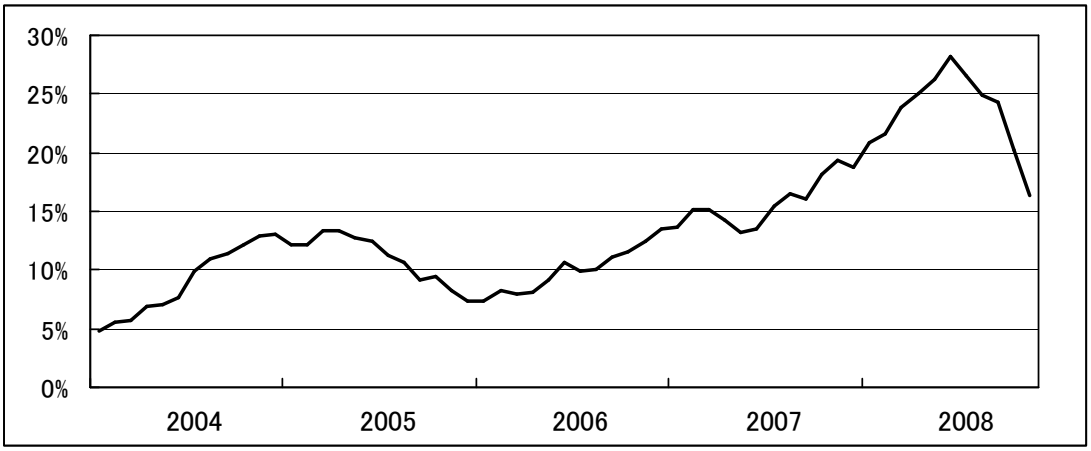
コロンボの消費者物価指数で見るインフレ率は津波前の 2004 年より上昇傾向にあったが、2005 年央よりそのペースは減速した（図 9-7）。2005 年の第 1 四半期には津波によるインフレ圧力が見られたものの、米をはじめとする農業生産の拡大がそれを緩和した[95]。漁業生産の激減にも関わらず、2005 年末の水産物の物価上昇も前年並みにとどまった。世界的な食糧及び原油価格高騰の影響を受けて、2006 年より再び消費者物価のインフレ率は増加傾向に転じた。

消費者物価に対する津波のインパクトが比較的軽微かつ短期的であったのに対して、建築資材を中心とした投資財の価格は津波復興事業の影響を受け大きく上昇した。卸売物価全体の 2005 年の上昇率が 11.5%であったのに対して、投資財のインフレ率は 36%であった。こ

[95] Central Bank of Sri Lanka Annual Report 2005. p.58

の傾向は 2006 年にも継続し、同年も引き続き高い投資財のインフレ率（30%）を記録した[96]。

図 9-7 スリランカの消費者物価伸び率の推移



注：コロンボ消費者物価指数（CCPI）の対前年同月伸び率
出所：Department of Census and Statistics

3. 復旧復興期における日本の支援

ここでは、第 8 章と同様、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踏まえて、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 つ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：“Build Back Better”という政府方針を強くサポート
ハ. リーディングドナーの 1 つとしての位置付け
ニ. 被災地域のニーズに応じた迅速な支援
ホ. 津波支援の中で異民族コミュニティーの融合を支援

イ. 総合的な支援

日本によるスリランカへの復興支援は、インドネシアと同様にノンプロジェクト無償や技術協力、円借款などの多様なスキームを活用した総合的な支援であった。一方でスリランカ向け支

[96] Central Bank of Sri Lanka Annual Report 2006. p.61

援に特徴的であったのは、現地の ODA タスクフォースにおいてそれらの多様なスキームを総動員すること並びにそれらのスキーム間の役割分担・連携が津波被災後の早い時期より意識されていたことであった。それに沿って、ノンプロジェクト無償や円借款案件の形成のために全面的に緊急開発調査が活用された。また、円借款案件の形成が迅速に進められた結果、被災後半年以内に最初の案件の借款契約が締結され、不足する復興資金を早期に手当てする役割を果たした。

ロ. 支援の基本認識:"Build Back Better"という政府方針を強くサポート

上記のように日本が早い時期から多様な援助スキームを組み合わせた復興支援を実施した要因の 1 つとして、スリランカ政府が復旧・復興事業の方針として強調していた"Build Back Better"を日本側としても強く支援するという基本認識が ODA タスクフォースをはじめとする関係者の間で共有されていたことが挙げられる。被災後初動期における緊急支援やその後の生活復旧のための支援にとどまらず、スリランカ側のニーズに対応した中長期的な本格復旧・復興を目的とした支援についても積極的な対応を行った。こうした姿勢は、例えばノンプロジェクト無償の案件選定や設計仕様に大きな影響を及ぼしたと考えられる。

ハ. リーディングドナーの 1 つとしての位置付け

日本は津波支援におけるリーディングドナーの 1 つに位置付けられる。スリランカ政府とドナーが作成した津波2年後の報告書に掲載されたドナー支援案件リストに基づけば、二国間ドナーの中では、日本は火力発電所案件等で大規模なローンを提供する中国に次ぐ支援規模であり、他の主要ドナーはドイツやフランス等であった(第3章3-3参照)。但し、中国の火力発電所案件を津波支援案件として理解するには疑問が残り、また、後述のとおり(脚注97)、日本の円借款案件のうち、同報告書の案件リストに含まれていないものもある。したがって、実質的には日本はトップドナーであると判断される。また、フランスはローンによる支援が主体であり、ドイツはグラントに集中している。ローンとグラントの両方で積極的に支援を進めているのは日本のみである。

一方、マルチドナーでは、世界銀行と ADB が津波支援の中心的ドナーであった。第 5 章(5-2-2)において示したように、スリランカにおいて、津波災害以前より恒常的に援助の大半を占めていたのは日本、世界銀行、ADB であったが、津波支援においてもこの 3 者が主導的な役割を果たしたといえる。

ニ. 被災地域のニーズに応じた迅速な支援

ノンプロジェクト無償スキームの採用はスリランカにおいても迅速な支援を可能にした。2005 年 1 月 17 日に駐スリランカ大使とス国財務計画省次官との間で交換公文(E/N)が交わされ、80 億円がス国の政府口座に入金された。この金額はその 1 週間前に明らかにされていたことから[97]、既に相手国政府としてはその時点でのニーズや優先度に応じた具体的な案件

[97] 日本政府による津波支援における二国間協力の国別配分額は、2005 年 1 月 11 日に正式発表された(外務省プ

の検討を開始することが可能となっていた。当時の日本大使館の経済協力担当として津波支援を担当した関係者からのインタビューによると、ノンプロジェクト無償スキームの採用は、このような迅速性や柔軟性という点から同大使館においても好ましい決定であるとの認識があり、ス国政府側との間でもノンプロジェクト無償の実施体制や案件採択の手順が速やかに合意された。スリランカにおけるノンプロジェクト無償案件はインドネシア、モルディブよりも先行して3 月には契約締結が開始された。

ホ. 津波支援の中で異民族コミュニティーの融合を支援

スリランカにおける日本の津波支援の大きな特徴の 1 つに、緊急開発調査で形成された日本・スリランカ友好村建設プロジェクトにおいて、タミル及びムスリムの両コミュニティーの融合支援を行っていることがある。このような支援はノンプロジェクト無償を引き継ぐ形で実施されている技術協力プロジェクトによって強化・継続が図られている。これらの一連の支援は、単に津波被災者に対する生活基盤や生計向上のための協力にとどまらず、ス国における民族間対立の歴史に対応した支援要素を付加したものと考えることができる。また、同友好村建設プロジェクトでは津波被災者向けの恒久住宅を建設するとともに、その他の村内インフラの整備や、職業訓練や住民組織化などソフト面での支援が実施された。日本はインドネシアやモルディブにおける津波支援において個人資産となる恒久住宅再建への支援は行っていないが、スリランカにおいては総合的なコミュニティー開発という位置付けの下で住宅支援が実施されたことも大きな特徴の 1 つである[98]。

(2) 支援実績

スリランカへの津波支援においては、日本のシェアは比較的大きく、分野別ではインフラと生計分野における日本のシェアが大きかった。

日本はスリランカに対してノンプロジェクト無償により 80 億円、国際機関への拠出を通じて70 億円以上の無償資金協力を実施した。また有償資金協力も 2 案件合計で 145 億円の協力を行っており、これらの合計は約300億円にのぼる。第3章に掲載した支援形態別のドナーの津波支援金額リストに基づいて計算すると、合意額では全体(3090 億円)に対して日本の支援総額は約 10%、グラントの中では約 12%、ローンにおいては約 10%を占めている[99](表 3-4)。津波後に多数のドナーが協力を開始したことを考慮に入れた場合も、またインドネシア向けの津波支援におけるシェアと比較した場合にも、スリランカにおいて日本の支援が占める割合は比較的大きいといえる。また、ローンとグラントの両面で積極的に支援を行っているドナーは日本と世界銀行に限られている。

レスリリース)。

[98] 建設された住宅はスリランカ政府に供与され、スリランカ政府から各住民に一定期間(5-8 年間)貸与する形となっている。

[99] ただし、この図表に示されている日本の金額から判断して、すべての案件が含まれているわけではない。例えば、ローンでは東部州経済インフラ復興事業(2006 年 3 月 L/A 締結、44.6 億円)が含まれていない。

分野別ではインフラと生計分野における日本のシェアが高い。表 9-6 では、分野別のドナー全体と日本のコミットメント及び支出額の実績を示した[100]。日本のシェアが高いのは、「インフラ」(コミットメントでは 10.8%)及び「生計」(同 10.5%)であり、他の分野、すなわち「社会サービス」(同4.7%)、「住宅」(同2.5%)、「その他」(同2.0%)と比較して突出している[101]。また、全般的にコミットメントでのシェア以上に支出額のシェアが上回っており、津波後 2 年の時点において、他ドナーに比較して日本はコミットした協力を迅速かつ確実に進めていたといえる。特に、シェアの大きい 2 分野では、支出ペースについても他分野より速い傾向が見られる。

表 9-6 スリランカへの津波支援(分野別)

(US$million)

分野	全ドナー		日本		日本のシェア	
	コミットメント	支出	コミットメント	支出	コミットメント	支出
住宅	486	162	12	7	2.5%	4.3%
生計	416	186	43.6	41.5	10.5%	22.3%
社会サービス	416	186	19.4	6.8	4.7%	3.7%
インフラ	861	134	93.1	43.1	10.8%	32.2%
その他	833	476	17	14.9	2.0%	3.1%
合計	2,990	1,095	185.1	113.3	6.2%	10.3%

注:データは RADA/DAD 及び財務計画省のとりまとめベース。日本の分野別金額は評価チームが集計。
出所:GOSL and Development Partners, "Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction", December 2006

各分野の案件内容を見ると、「インフラ」分野では、円借款「津波被災地域復興事業」(STAART)の中の小規模インフラプログラム(70 億円)の他、ノンプロジェクト無償案件として橋梁工事計画(南部・東部)(14.4 億円)、南部漁港修復(漁業分野支援 21 億円の一部)、水管橋建設(上水道再整備計画 31.5 億円の一部)が含まれる。

他ドナーの主なプロジェクトには、中国の石炭火力発電所建設(455 百万ドル)、フランスのトリンコマリー県の統合インフラプロジェクト(87 百万ドル)、ADB の道路復旧・再建(55 百万ドル)、スペインの道路・橋梁建設(28 百万ドル)、世界銀行の道路建設(25 百万ドル)等がある。尚、このうち ADB 案件以外はすべてローンである。

「生計」分野は農漁業、観光業、民間セクター開発、生計回復(マイクロファイナンス等)等の

[100] 表 9-6 は、当時の RADA/DAD と財務計画省データを基にとりまとめられた金額であるが、表 3-4 に集計された金額とは若干の差異がある。両データは共に津波 2 年後の報告書("Post-Tsunami Recovery and Reconstruction" December 2006)に掲載されている。また表 9-6 においても日本のコミットメント額には東部州経済インフラ復興事業が含まれていない。また、全ドナーの合計には国際機関による津波支援も含まれているが、日本のコミットメント及び支出額は二国間支援分のみで、国際機関への拠出を通じた津波支援分は含まれていない。

[101] 日本の支援分野に関しては、国際緊急援助隊の一環として 2005 年 1 月 16-31 日に派遣された専門家チームが行ったニーズアセスメント調査に基づき、東部、南部、北部のニーズ及び留意点を洗い出すとともに日本のこれまでの経験、比較優位をもつ分野に絞込みを行った上で支援内容の方向性を決定した。支援分野の割合はその結果として表れたものである。

サブセクターから構成されており、日本は円借款「津波被災地域復興事業」の中の小企業復興プログラム（ツーステップローン）（30 億円）の他、ノンプロジェクト無償の漁業用資機材購入（漁業分野支援 21 億円の一部）を実施している。

これに対して、他ドナーでは ADB がコミュニティー開発・再建プロジェクトを南部（20 百万ドル）や北東部（18 百万ドル）、海岸部（24 百万ドル）で行うなど積極的に支援している他、世界銀行の生計向上キャッシュグラント・プログラム（津波緊急復旧プログラムフェーズ 1 の一部として 35 百万ドル）、FAO による各種の農業・漁業支援（合計 26 百万ドル）、米国の職業訓練センター再建（18 百万ドル）、ドイツの職業訓練校再建（12 百万ドル）等のプロジェクトが目立つ。

「社会サービス」分野は保健、教育のサブセクターを含み、日本は保健分野においてはノンプロジェクト無償により医療関連機材購入計画（病院機材・回診車、狂犬病対策用機材）（2.1 億円）の 1 案件がある。教育分野では、小中学校再建計画（17.3 億円）を実施している。

これに対して保健分野における他ドナーの主なプロジェクトとしては、スペインの癌専門病院の改修（16 百万ドル）、UNFPA によるリプロダクティブ・ヘルス等での支援（11 百万ドル）、世界銀行の保健施設建設（7 百万ドル）がある。その他にも、UNICEF や NGO も活発に支援を行っている。また、教育分野については、イタリア（31 百万ドル）やノルウェー（合計 5 百万ドル）、スイス（2 百万ドル）、更に UNICEF や多数の NGO が学校再建に関する支援を行っている。その他に、クウェートによる高等教育強化（12 百万ドル）、ドイツの教育支援（4 百万ドル）等の案件がある。

「住宅」分野における日本の支援には、ノンプロジェクト無償による被災者用住宅建設計画（12.0 億円）が含まれる。

一方、住宅分野での他ドナーの主な支援には、世界銀行によるキャッシュグラントなどの住宅支援（合計 60 百万ドル）、ハンガリーによる住宅建設（22 百万ドル）、ドイツの住宅再建プログラム等（合計 17 百万ドル）がある。その他にも、ノルウェー、オーストラリア、多数の NGO が住宅支援を実施している。

また、「その他」への日本の支援としては、ノンプロジェクト無償による警察署建設（治安維持への支援 3.1 億円の一部）や車両の提供（津波被災地巡回用車両調達 3.0 億円の一部）等を含む[102]。

他ドナーでは、クウェートによる行政インフラ強化（8 百万ドル）、ADB によるガバナンス支援（6 百万ドル）、EC による都市環境改善プロジェクト（6 百万ドル）、ベネズエラによる国家災害管理センターへの支援（6 百万ドル）、世界銀行による RADA 向けキャパシティービルディング（4 百万ドル）、EC による早期対応メカニズムへの支援（2 百万ドル）、米国による災害早期警戒システムや国家災害管理センターへの支援（合計 1 百万ドル）など、行政に対する支援や防

[102] それ以外にも、「津波 2 年後報告書」の日本のプロジェクトリストに掲載されている JICS 向けの手数料支払、緊急無償資金協力（1 億円）、緊急開発調査 3 案件の経費等も「その他」分野に含めた。

災、環境分野での協力案件が見られる。

9-1-3 有効性の評価

1. 評価チームによる評価

ここでは、スリランカ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、スリランカに対する日本の支援は、緊急救援期においては、迅速性が高く、大きなプレゼンスがあった。また、復旧復興期においては、同国の復旧復興事業に重要な役割を果たすとともに、単なる復旧にとどまらず「開発」目的の支援の要素も付加しており、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。同国においては、日本による支援は量的貢献度も比較的大きく、必要性・有用性が高いのみならず、有効性（実効性）も高い。顔の見える援助という面からは、他ドナーとの比較においては日本の支援は抑制的であったもののおおむね適切であり、シンボル的な案件の形成、支援に関する広報活動等に改善の余地があった。

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) 復旧復興事業への貢献に加え「開発」目的の支援要素を付加

日本によるスリランカへの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、被災地域の復旧復興に重要な役割を果たしたと言える。

- 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
- 異民族コミュニティーや被災者村と周辺村とのコミュニティー融合促進への貢献

一方、第８章（8-1-3 1.(1)）で述べたように、評価チームでは津波のような災害支援においては「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」という問題意識を持った。この認識の下でこれらの貢献の質を見た場合、「復旧」という目的に適（かな）った支援が実施される一方で、その域を越えて「開発」の範疇に入ると考えられる支援も行われている。前者の「復旧」目的に適った案件の例としては、南部橋梁、上水道整備等の基礎インフラや漁業修復が挙げられる。後者の「開発」要素を含むと考えられる案件としては、学校建設、警察署建設、漁業関連施設建設等がある。例えば学校建設では、今後より多くの生徒獲得を視野に入れた大規模校舎の建築など、以前の施設と比較して大きな拡張性が認められる。また、日本スリランカ友好村建設においては、被災者の居住や生活再建を超えた総合的なコミュニティー開発を支援しており、その持続性確保のために引き続き技術協力プロジェクトを実施している。

スリランカにおいてもインドネシアと同様に、相手国政府は復旧を超えた復興開発（Build back better）を目指す方針を明確に示しており、日本としても、そうした政府のニーズや努力を

支援することを第一義的に考慮したものと考えることができる。また、後述するように、そのような日本の支援に対しては、ス政府側も高く評価している。しかしながら、日本の国民に対する説明責任、また日本国内の災害被害者に対する支援現状とのバランスを考慮した場合、更にインドネシア向け津波支援との比較においては、日本の支援の一部においてスリランカ政府の要望があったとしても、施設の改修内容において更なる検討が必要な案件もあったと考えられる。

(2) ノンプロジェクト無償の長所を最大限に発揮した効果的な支援

スリランカにおいてもノンプロジェクト無償（80 億円）が津波支援の中心的役割を果たしたことにより、スリランカ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上でも迅速かつタイムリーに実施することができた。

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（8-1-2 参照）。

(3) 日本の支援の量的貢献度は比較的大

支援金額全体に占める日本の割合は二国間援助で 6%程度であるが（表 9-6）、津波発生後に多数のドナーが援助を開始し、コミットメント総額が 3000 百万ドルにのぼることを考慮すると、その貢献度は小さくない。実際に、二国間ドナーでは実質的にトップの規模である。世界銀行並びに ADB も日本とほぼ同程度の津波支援を実施しており、この 3 者は津波以前からの「伝統的な」主要ドナーとして、相応の規模的貢献を行っているといえる。また、国際機関経由の支援を含めた場合には、日本の援助額は全体の 10%程度になると考えられる。

また、個別分野においても量的貢献が認められる。例えば、スリランカ政府が進捗報告書において復旧を必要とする25の主要橋梁のうち、日本はノンプロジェクト無償により9橋梁（後に北部の 1 橋梁の建設実施は中止）の支援を行っており、最大の貢献ドナーとなっている。更に、道路等の大規模なネットワークインフラにおいて複数のドナーが分担することにより全体としての復旧ニーズに対応する場合には、特に相手国や現地関係者の視点からは個別ドナーのみならず全体として如何に貢献があったかを見ることが重要である。その観点からは、日本が 5 橋梁を再建した南部の国道（ゴール県、マータラ県）において、世界銀行が同区間を含む 115km にわたり道路を整備した例がある。これは南部地域の経済動脈のいち早い復旧に日本と世界銀行が一体となって貢献したものといえる。

(4) 高い必要性・有用性

日本が実施した支援は全般的に高い必要性・有用性が認められる。特に、緊急期後の復旧・復興期における初期の支援（中古バキュームカー等の提供、給水車及び貯水タンクの購入、上水道整備、発電機の購入、建設用重機械等の購入）では、避難民キャンプの建設や生

活維持に一刻も早く必要とされるサービス提供に利用される機材・車両等を供与している他、被災により中断した地域行政サービスの復旧・再開を目的とした協力を行っており、いずれも必須の支援であるとともに有用性が高い。また、インフラ整備案件（南部漁港修復、橋梁工事計画）は、被災地域における経済活動再開と生計回復を達成する前提として、まず復旧されなければならない重要道路や施設にかかわる支援である。

このように全般的に高い必要性・有用性を備えた案件が形成されたのは、スリランカにおいては津波被災直後より、ODA タスクフォースを中心として日本の支援の在り方が明確に合意・認識されていたことと大きく関連していると考えられる。当時の関係者からのヒアリングによると、津波直後に同タスクでは、日本の支援は緊急期、原状回復、復興開発の３段階に分けて対応していく必要があるとの議論がなされ、それにあわせて日本側関係機関の役割分担も明確化された。こうした意識は日本側関係者が早い時期からノンプロジェクト無償の 80 億円という枠全体を見通した支援のイメージを共有することを可能にし、スリランカ政府側との協議を経て形成される案件の性格を規定したと考えられる。インドネシアと比較してノンプロジェクト無償の案件契約の立ち上がりが早く、現地の様々なニーズに各ドナーがまだ十分に対応し切れていない状況の中でその後の案件形成を進めることができたこともその一因として指摘できる。更に、インドネシアとの比較においてはノンプロジェクト無償の支援額が少なかったことも、真に必要性の高い案件の実施に注力することを可能にした面もあると考えられる。

(5) 有効性も高い

現時点までの支援の結果は総じて高いと判断できる。特に、必要性・有用性が高く迅速な手当てが行われた初期の支援及びインフラ整備においては、活用度が高い。例えば、中古バキュームカーや給水車については、津波被災者の衛生問題や給水に対応するために利用された後、現在では各県の Municipal Council 等に配置され、水処理施設での活用や給水サービス提供等に利用されている。橋梁建設案件は 2007 年までに工事を完了しており、特に先に完成した南部の５橋梁においては既に建設が終了している世界銀行支援の道路と一体化した南部地域の交通・物流の重要ルートとして極めて有効性が高い。また、被災者住宅（日本スリランカ友好村）建設についても、既に２村で合計 446 世帯の住民が入居し、引き続き実施中の技術協力プロジェクトによって住民の組織化や周辺村との交流が進んでいる[103]。

ただし、一部の案件では想定された効果が得られなかったか、まだ発現には至っていない。例えば発電機購入計画においては、避難キャンプにおいて被災者住民が本当に必要としていた時期には届けられなかったキャンプも多く、ノンプロジェクト無償の調達手続きを経て納入された時には既に他の発電機が稼動していた他、市中電力が復旧していたキャンプも見受けられた。その後当該機器は代替機として活用されたものの、当初目的に対する結果を得ることができないものもあった。また、南部港湾整備の一部であるアイスプラント及び関連施設を評価チームが視察した際には、製氷設備は納入され稼動しているものの一部の故障により漁民のニーズに十分に対応していないとのことであった。保冷施設や加工室等の関連施設は納入

[103] 関係者へのインタビューによる。入居世帯数は 2008 年８月時点。

後の漏水等の不具合から視察時にはまだ再引渡が完了していなかったが、2008年12月に完了した。

尚、スリランカの民族対立の影響として、橋梁（東部コーズウェイ）や小中学校、警察署の建設等において当初北東部で建設中であった施設については周辺治安の悪化により、契約後に工事中止を余儀なくされ、学校と警察署については別途南部での施設建設に切替えられた。

上記のとおり、不可避の要因も含め、一部の案件では当初期待していた効果をあげることはできなかったが、それらは件数の上では例外的であり、全体としてはおおむね高い効果をあげていると判断される。

(6) 顔の見える援助は抑制的であったもののおおむね適切

日本はスリランカにおける従来のプレゼンスを基礎にして、津波支援ドナーの中でも重要な役割を担うことにより相対的に高い認知を得ていたものと評価される。

日本は津波以前より、世界銀行、ADB とともにスリランカにおける代表的ドナーとしてスリランカ政府と良好な関係を築いており、津波支援においてもス政府の意向によりこの３者が主導的立場に立った。ニーズアセスメントを任されたこの 3 者は、その後も住宅、インフラ、社会セクター等に大まかに支援分野を分担した上で、同国の経済・社会復旧・復興の重要な役割を担った。こうした状況から、津波災害後の支援の流れが方向付けられる過程において、特にス政府やドナーの関係者の間で日本は高いプレゼンスを示していたものと考えられる。

日本の量的貢献度を見ると、津波支援のために、被災前に活動していたドナーの数をはるかに超える多数のドナーが大挙し、相対的なプレゼンスは必然的に低下する中で、前述のとおり、日本の支援額は圧倒的とはいえないものの相対的には大きな比率を占めた。

また、支援の内容面を見ると、そのシェア以上に、南部の国道の一部を形成する橋梁等、広域的で社会・経済上重要な案件を担ったことによる認知効果は高いと考えられる。全般的に、橋梁建設や南部港湾整備等のインフラ案件、及び学校や警察署等の施設建設案件は周辺住民からの認知度が高く、漁具や医療関連機材、災害時緊急通報用機材等についてはその認知が利用者や関係者に限定されると考えられる。

写真：日本の橋梁建設支援（アハンガマ橋）

写真：日本の学校建設支援（スリスマンガラ男子学校）

次に、それらの個別案件におけるメディア広報や納入施設等への銘板・シンボルマークの取付けといった外部からの認知・理解促進のための日本の対応について見ると、日本は堅実な広報活動を実施してきたものと判断される。例えば、ノンプロジェクト無償案件の実施に関して、またそれらの施設・機材の引渡しに際しては、それぞれの案件について現地新聞により多数の報道がなされており、日本大使館を中心としてこまめに現地向け広報の努力がなされたことがうかがわれる[104]。また、それぞれの施設・機材や工事サイトには、日本のODAであることを示すシンボルマークや銘板、看板等が適切に提示されている。また、国際機関経由の支援についても、例えばIOMが提供した仮設住宅等では日本の国旗を示すシールが付されることで認知度を高めている。

ただし、このように認知度向上に貢献した取組やその要素が挙げられる一方で、津波支援全体を見渡した上でのプレゼンスという点では他ドナーに比較して大きく優位であったわけではなく、顔の見える援助という観点からの支援戦略や案件形成の考慮、また施設・機材の稼動後も含めたより能動的・継続的な広報活動等の点において、更に認知度を高める余地はあったと考えられる。現地の日本の援助関係者へのインタビューによると、日本があまり積極的に「顔の見える援助」を訴求しなかったのは、日本がスリランカ政府のニーズに沿った支援の実施を重要視し、敢えてドナーとしての独自性の高い、目立つ案件を作らないことで円滑な実施を達成しようとした面があるとのことである。例えば、住宅支援においては、ドナーが自らの旗を掲げるがゆえに非常に立派な住宅を建設し、そのために周囲から反感を買い失敗するケースもあったとされる。その点において、日本の唯一のシンボル的案件といえる日本スリランカ友好村建設については、建設した村内の民族融合のみならず周辺村との協調促進を含めた活動を引き続き実施することでそうした失敗から逃れるとともに、長期にわたる関与によって高いプレゼンスを確保していると考えられる。

シンボル的な案件の形成・実施という点においては、結果的に更に「顔の見える援助」を行う余地があったとしても、それをどこまで進めることを是とするかは様々な状況に応じて判断されるものと考えられる。その点からは、日本の津波支援は一部の案件を除き抑制的であったもののおおむね適切であったといえる。その一方で、時間が経つにつれてメディアの関心が薄れる傾向も指摘される中で、既に実施されている個別案件や、日本の津波支援活動全体に関する広報活動という点では、例えば引渡し式における報道発表にとどまるだけでなく、人々の継続的な関心を喚（かん）起するための能動的・積極的な発信の仕掛けを如何に作るかということが課題として指摘できる。

2. 日本の支援に対するスリランカ側の評価

現地調査において確認した、日本の支援に対するスリランカ側の評価は以下のとおりである。

---

[104] 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」（2005年12月）において、“The Island”, “Daily News”, “Daily Mirror”, “Dinamina”, “Thinaharan”等の現地英字紙及び現地語紙による関連報道記事が多数紹介されている。

(1) 財務計画省による全体的評価

現地調査における財務計画省対外援助局（ERD）へのインタビューでは、同局は日本の津波支援はスリランカ側のニーズを満たし、また優先順位の高い分野に充当されているものと評価している。また、緊急のニーズに対していち早く資金が拠出されたことが高く評価されている。資金が先にプレッジされ、その後日本側とスリランカ側による独自の案件承認プロセスによりフレキシブルに決定・使用が可能になるノンプロジェクト無償スキームは、支援分野のイヤーマークや、資金のタイド化を伴う場合も多い他ドナーの支援と比較して、日本の支援に対する評価を高める要因となっている。同時に ERD は、短期間のうちに多数のノンプロジェクト無償案件を実施するためには、迅速な物資調達と案件実施を促進するファシリテーターとして JICS が大きな役割を果たしていると述べている。更に、日本がノンプロジェクト無償に加えて、それがカバーしていない分野を補完する資金援助（円借款）を行っている点についても評価できるとしている。

次に、日本の支援によるアウトプットについては、ERD では総じて有効に活用されているとの認識を示している。例えば、ノンプロジェクト無償により修復された橋梁やコーズウェイは、早期に実施完了したこともあり、十分に活用されているとのコメントがあった。また、住宅についても、南部と比較して東部では住宅が不足しており、更に NGO の中には住宅を建設してもインフラを整備しない、また提供された住宅の質が低い等の問題が見られる中で、日本がノンプロジェクト無償によって建設した住宅の品質は高いとの見方を示している。また、学校や警察署の建設についても、東部の治安の悪化による一部案件の見送りや一部の学校契約の遅れを除けば、おおむね順調に進捗してきたとの認識をもっている。以上のように、ERD は日本の津波支援を総じて高く評価している。

写真：日本スリランカ友好村（ヒジラナガール）

(2) 日本スリランカ友好村に対する評価

日本スリランカ友好村については、インタビューを行った国家住宅開発庁（NHDA）の担当者は、タミル人とムスリム人の両コミュニティーを共通の生活環境の中で融合させるというコンセプトを高く評価しており、現在でも技術協力プロジェクトによりこうしたコミュニティー開発に引き続き取り組んでいることに関して、他ドナーにはない友好村のユニークな点であると述べている。また、住居デ

写真：同上 （ともに写真提供：T-CUP 今里専門家）

ザインも統一性があり、電気、水に関するインフラ整備と供給については問題がないことから、全体的には非常にすばらしいプロジェクトであると評価している。しかし、トリンコマリー県の友好村においては排水システムの技術的問題から、雨期の大雨の後には雨水が排水されずに溢れてしまうという問題が発生しており、友好村住民への聴き取り調査の結果からも不完全な排水・衛生施設は住民の主な不満となっている。NHDA によると、これは設計時に日本のコンサルタントが現地の状況を知る水道公社などス国側関係機関ともっと協力していれば対応できた問題であるとコメントしている。JICA 関係者からの聴き取りによると、こうした状況をもたらした要因の１つには治安の悪化があり、2006 年８月以降、本格的戦闘状態に入り住民の入居を進めることができなくなり、問題の確認が遅れてしまったとのことである。2008 年８月時点では、排水システムの変更に取り組んでいる。

(3) 東部地域の政府関係者による評価

評価チームによる現地調査においては、東部地域における日本の津波支援案件の視察・インタビューを実施することはできなかったが、現地に拠点をおく大学研究者の協力により、当該県（アンパラ、バティカロア、トリンコマリー）及び郡の行政機関等の関係者より聴き取り調査を実施した。その結果をまとめると以下のとおりである。

全体として、東部地域に対する日本の援助は、緊急支援期には他の国際ドナーと比較してプレゼンスが低かったが、復旧・復興支援においては被災者に裨益（ひえき）する支援を実施したものと認識されている。特に、長期的視点からの支援である日本スリランカ友好村及びコーズウェイ・橋梁については人々の基本的ニーズへのアクセスを可能にする重要性の高い支援であったとしている。ノンプロジェクト無償によるコーズウェイ修復に加えて円借款により実施中の「東部州経済インフラ復興事業」は、バティカロアからアンパラにわたる基幹道路 100km の再建を行う大規模プロジェクトであり、東部海岸では局地的・小規模な道路案件の実施にとどまる他ドナーとは対照的であるとの見方がなされている。

インフラ以外の支援に対しては、以下のようなコメントがあった。

漁業分野への支援の一環として設置されたコンテナタイプアイスプラントや保冷施設は非常に大きな便益をもたらしている。聴き取りが行われたアンパラ県のサイトでは、津波以前には漁民は必要とする氷をコロンボや他の都市から苦労して運んでくる必要があったが、25kg の氷を容易に入手することが可能になった。他方、保冷庫については電力供給が不十分であることから十分に活用されていないケースもある。

被災地域の各郡に供与されたピックアップトラックは、各行政が復旧復興活動を遂行する上で有意義に活用され、大きな便益をもたらした一方で、行政官の間での取り合いや、県内の被災地域外の郡からの反感を招くこともあったとのことである。

9-2 プロセスの適切性

スリランカについても、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、スリランカ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」、「Build Back Better」という「スリランカ政府の復旧復興の考え方」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、日本が「津波支援におけるスリランカ政府側との調整」「国際機関との連絡・調整」をどのように実施したかに関してレビューした。また、「復旧復興支援に影響を及ぼしたスリランカ特有の事情」として、同国にとっての被災地域の規模（広さ）、国内での民族対立の問題、復旧復興事業における種々のガイドラインの設定と度重なる変更、スリラン政府の災害対応体制における一貫性の欠如、国内市場の小ささなど、同国固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概観した。

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。

9-2-1 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

スリランカでは津波発生当日の午前 9 時半ごろより津波が到達し、その後も断続的に津波が来た。それに伴い被害の報道も拡大していった。日曜日であったが、日本大使館では午前 10 時半には全館員の集合を決定し、情報収集を開始した。大使館における緊急オペレーションとして第一に行ったのは邦人保護のための安否確認であった。それにあわせて、国際緊急援助隊と緊急援助物資の手配を行うため、当日夕方に JICA と実施方針を打ち合わせた上で、先方政府や東京への連絡が行われた。緊急援助隊については、発生当日のうちに先方政府からの要請を取り付け、派遣地域の調整を行った。緊急援助物資については、シンガポールの倉庫から輸送を行うために、先方が必要とする物資をリストから選択するように調整を行った。これらの作業は当日から徹夜で行われることとなった。

被災状況の確認は、現地報道以外にも様々な手段によって行われた。JICA では、南部の状況を確認するために被災当日にコロンボから現地スタッフを派遣するとともに、同地域で被災した青年海外協力隊員からの情報も得た。東部については、北部州の内陸に位置するワウニア県にプロジェクト事務所があり、企画調査員が駐在していたことから、災害発生後すぐに、

同企画調査員が東部の状況視察に派遣された。しかし、海岸部の被災地域までは入ることができなかった。また、当時JICAでは、電気、下水・水道、道路等のインフラ分野でのアドバイザーとして先方政府に 4 名の専門家を派遣しており、これらの専門家を通じて情報を得た。更に、JICA 事務所ではセキュリティーアドバイザーとして警察の OB を雇用していたが、彼らを通じて得た被災地域や政府対応に関する情報は、様々な情報が錯綜する中で貴重であった。

2. 支援の基本方針

スリランカにおける津波支援の基本的な方針は、日本大使館のイニシアティブの下、ODA タスクフォースの議論を基礎として固められた。1 月 1 日に開催された ODA タスクフォースの会合では、前例のない広範かつ大規模な津波被害に際して、日本として通常どおりの援助のやり方ではなく新たな援助方式を相手国側に提案すべきであるという議論がなされた。それに応じて、速やかに原状を回復するためには足が速く使い勝手の良い援助が必要であるとして東京に伝えられた。その結果、1 月 3 日には全体で 5 億ドルの二国間資金協力が決定され、大使館はノンプロジェクト無償実施の指示を受けた。ノンプロジェクト無償というスキームの採用を決定したのは東京側であるが、これは上記の現地側の議論に合致するものであり、現地でも肯定的に受けとめられた。

現地において共有された日本の津波支援のもう 1 つの重要な基本方針としては、急性期、原状回復、復興開発の 3 段階のそれぞれに対応することが明確に意識されていたことであった。そのうち原状回復を中心的に担うのがノンプロジェクト無償であった。また、長期的復興を視野に入れた支援の例として、同様にノンプロジェクト無償により支援が実施された学校再建においては、UNICEFなどがテンポラリーの校舎を供給していたのに対して、日本は恒久的な施設建設を意図した。それぞれの段階への対応は、ODA タスクフォースのメンバーである各機関の明確な役割分担にも反映されており、大使館はスリランカ政府や他ドナーとの間の調整を担うとともに、JICA とともに国際緊急援助隊の対応や、JICS と協力してノンプロジェクト無償の対応に当たった。JICA は国際緊急援助隊の支援以外に 3 件の緊急開発調査を実施したが、そのうち北東部と南部について実施した 2 件はノンプロジェクト無償の実施に、東部の 1 件については円借款につなげることが目的とされていた。また、JBIC は中長期の復興支援を円借款により担うこととなった。

このように、スリランカにおける日本の津波支援は、関係機関の連携とあらゆるスキームの有機的な組み合わせにより、長期的な復興も含めてトータルでの対応を図ったものであった。これらの支援実施が ODA タスクフォースを中心として現地主導により行われたこともその特徴であった。

スリランカにおいては、1 月中旬に国際緊急援助隊等による緊急対応が終了した後、ノンプロジェクト無償のデリバリーが実際に始まるまでにはタイムラグが生じることから、目に見える形での日本の支援にしばらく空白期間が生まれたとされる。日本側としては、その間は基本的にスリランカ政府が国際機関との連携によって対応すべきであるとの認識の下、手続きの透明性を犠牲にせずにノンプロジェクト無償を実施するためにはやむを得ないものと考えていた。

9-2-2 緊急救援期

ここでは、スリランカ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

スリランカ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は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、安全性の各点から全体として成果を得たと判断されている。例えば、情報の点では、到着後にスリランカ保健省からの情報収集・意見聴取を行うとともに、隊員による実地調査によって情報収集を行った。また、活動終了時には日本の NPO 団体である「HuMA（災害人道医療支援会）」と米国の NGO「ノースウェスト医療チーム」に医療活動を引き継ぐことで[105]、復旧・復興期まで見通したシームレスな支援が確保されるよう調整が行われた。ただし、業務量に比して業務調整員の人数が不足していたことが同報告書において指摘されている。

当時の日本大使館関係者からのヒアリングによると、国際緊急援助隊の派遣にかかるスリランカ側との調整が極めて円滑に進んだ要因として、日本がスリランカ社会福祉省の災害復旧担当局長との間で日ごろから良好なコミュニケーションを確保していたことがあった。また、スリランカ側の初期対応も迅速で、現地入りを希望する外国ドナーや NGO の受け入れ体制をいち早く整えた。それらを背景に、大使館は国際緊急援助隊に関する要請を災害発生当日に取り付けるとともに、派遣地域選定の議論も円滑に行われ、同隊がコロンボの空港に到着するまでには具体的な派遣地域が決まっていたとのことである。

一方、緊急援助物資の実施プロセスについては、被災当日にスリランカ首相府より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。大使館は JICA と協力の上、シンガポールの備蓄倉庫より物資を輸送すべく、スリランカ側が必要とする品目が供与可能物資のリストから選択されるように調整を行った。緊急援助物資は、12 月 31 日に日本大使館より社会福祉

[105] JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月

省に引き渡された[106]。緊急無償資金協力については、日本大使館がスリランカ政府との間で12 月 29 日に口上書交換を行い、2005 年 1 月 12 日に一括して資金を供与した[107]。

2. ターゲット

国際緊急援助隊については、派遣決定直後より、日本大使館とスリランカ政府との間で医療チームの活動地域についての議論が行われ、上述のとおり同隊のコロンボ到着前にはアンパラ県を活動地域とすることが決められていた。これは南部などと比較してより被害が大きく、緊急対応の必要性が高い同地域での活動を求めるスリランカ政府からの要望に基づいていた。具体的な活動サイトの選定においては、医療チーム自らがコロンボにて保健省から意見聴取や情報収集を行うとともに、一足早くアンパラ県に入った先遣隊が現地で実地調査や県保健局との調整を行いながら活動サイトを吟味した。その結果、被害状況の甚大なサインドマルツ地区が選択された。同地区では人口 3 万 5 千人に対して、死亡者が 3,500 人、被災者は 2 万人、行方不明者が 1,800 人となっていた[108]。また、避難所となっている小学校を活動場所として選定したことによって、確実な医療ニーズを確保することができた[109]。

また、第 1 次隊の診療活動終了の時点においては依然として患者は増加傾向にあり、現地医療機関の機能も回復していなかった[110]ことから、スリランカ政府の要請に応じて急性期から亜急性期にかかる緊急医療ニーズに十分こたえるべく、第 2 次隊の派遣を行った。第 1 次、第 2 次を併せた実際の診療者数も、総計 2,207 人、一日当たり 157 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。したがって、JICA の事業評価報告書においても、被災者ニーズ（ターゲット）に的確に対応した国際緊急救助隊の活動が実施されたものと評価されている。

表 9-7　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（スリランカ）

目標値	1日あたり100名以上の診療者数
実績	1日あたり157名（のべ14日間、2,207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、同国の県事務所、漁業省、復興救済和解省等を通じ被災地に配布され有効に活用されており、また緊急無償資金協力についても、北東部地域の 5 県

106 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」
107 同上
108 山下友子『スリランカ津波災害における緊急医療支援に参加して』、医学書院「週刊医学界新聞」第 2625 号（2005 年 3 月 14 日）（http://www.igaku-shoin.co.jp/nwsppr/n2005dir/n2625dir/n2625_03.htm）
109 JICA「スマトラ沖地震・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
110 山下友子『スリランカ津波災害における緊急医療支援に参加して』、医学書院「週刊医学界新聞」第 2625 号（2005 年 3 月 14 日）（http://www.igaku-shoin.co.jp/nwsppr/n2005dir/n2625dir/n2625_03.htm）

における津波等災害のための瓦礫除去の役務のために全額が使用された[111]。共に被災者のニーズに応じた妥当な供与であったと考えられる。

9-2-3 復旧復興期

スリランカにおける復旧復興期の支援プロセスの進展にも、インドネシアにおける状況と同じく、多くの要因が影響している。

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 点が挙げられる。

1. 津波のダメージアセスメントへの参加
2. スリランカ政府の復旧・復興の考え方：Build Back Better
3. ノンプロジェクト無償による支援
4. 津波支援におけるスリランカ政府側との調整
5. 国際機関との連絡・連携
6. 復旧・復興支援に影響を及ぼしたスリランカ特有の事情

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

スリランカ政府は災害後、早い時期から主要ドナーとの連携を重視しつつ復旧・復興事業を進めていく姿勢を示し、被災翌日には首相を含めた政府高官が出席して外国ドナーとの協議を行った[112]。その後ほどなくして、政府は世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、並びに日本に対して、復旧・復興支援の中心的役割を担うよう協力を求め[113]、ダメージ／ニーズアセスメントの実施を要請した[114]。これに対して、日本側は現地の ODA タスクフォースでの議論の結果、日本からは JBIC が中心となり参加することを決定した。

スリランカ政府の意向を背景に、従来の主要ドナーであった世界銀行、ADB、日本（JBIC）の 3 者がアセスメントを担ったことは、おおむねその円滑な実施に貢献したと考えられる。国連との関係においても、スリランカにおいてはインドネシアの様にアセスメント実施中の移動に関して国連のクリアランスを必要とすることはない中で、国連から会合の場所の提供を受けるなど、効果的な連携関係にあった。

同アセスメントの実施に当たっては、セクターによる 3 機関の役割分担が行われた。JBIC は電力及び水供給セクター、世界銀行が保健、教育、農業等、ADB が運輸セクター並びに生計回復等の分野を担当した。実施当初においては、週2回程度、ドナー調整の会合を3者持ち回りで実施し、アセスメントの方向性が見えた頃から、全体会合とは別にセクター別会合も実

[111] 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」
[112] OCHA Situation Report No.4 (December 27, 2004)
[113] JBIC に対するインタビューより。
[114] 一方、緊急支援については、国連機関や各国の緊急援助隊が中心となって対応するとの基本的な役割分担を政府は描いていた（JBIC へのインタビューによる）。

施された。全セクター共通の認識として、まずはグラントによる支援を優先し、不足部分についてローンでの支援を実施するという考えに立ってニーズが算定された。3 機関による同アセスメントは 2005 年 1 月末に発表され[115]、ダメージ／ロスは約 13 億ドル、復興に必要な資金ニーズは 15-16 億ドルと見積もられた。

2. スリランカ政府の復旧・復興の考え方：Build Back Better

スリランカ政府は上記の 3 ドナーに対してダメージ／ニーズアセスメントの実施とともに復旧・復興支援において主導的役割を果たすことを求める一方で、政府独自のニーズアセスメントを実施し、それを踏まえた上で 2005 年 5 月に開催されたドナー会合（スリランカ開発フォーラム）において「津波復旧・復興戦略」[116]を発表した。上述のとおり、世界銀行等によるニーズアセスメントでは復興に必要な費用は 15-16 億ドルと見積もられたが、スリランカ政府による算定では 21 億ドルとされ、ドナーが原状回復に重点を置いていたのに対して、政府側はより長期的な復興計画を念頭に入れていたことが反映されたものと考えられる[117]。

スリランカ政府が被災後早期より主要ドナーとの連携を重視して復旧・復興事業を進めようと意図していたことは上述のとおりであるが、こうした「Build Back Better」の方針は、政府が復旧・復興支援の進捗や課題に関するレビューを行うためにマルチ及び二国間のドナーや NGO と合同で作成した報告書にも表われている。同報告書では、津波被害からの再建プロセスは、地域格差の是正、貧困削減、北東部の復旧・復興協力を通じた平和と安全の確保によって「より良く建て直す」ための機会を提供している、との認識が示されている[118]。

日本側が津波支援において長期的な復興も含めたトータルでの対応を図ることを基本方針としていたことは、このようなスリランカ政府の方針に合致していた。ダメージ／ニーズアセスメントの実施に参加した JBIC はその時点で借款の必要性を認識し、同アセスメントや他ドナーの動向を踏まえた上で 2005 年 3 月ごろには円借款の支援内容を固め、6 月に「津波被災地域復興事業」の借款契約（L/A）を締結した。

3. ノンプロジェクト無償による支援

日本大使館は、東京よりノンプロジェクト無償実施の指示を受けた後、速やかにスリランカ政府財務計画省（ERD）との間で協議を開始し、実施体制・枠組みを整えた。ERD 次官補と大使館公使が議長となる両国合同のステアリング・コミティーを設置し、その下にノンプロジェクト無償の具体的案件をステアリング・コミティーに対して提案するワーキンググループが置かれた。ステアリング・コミティーの案件採択に基づいて、ディスバースが行われた。

施設建設案件に関しては、スリランカ政府側が入札評価委員会を形成し、JICS が入札図書

[115] ADB/JBIC/World Bank, “Sri Lanka 2005 Post-Tsunami Recovery Program: Preliminary Damage and Needs Assessment”, January 2005.
[116] GOSL, “Post-Tsunami Recovery and Reconstruction Strategy”, May 2005.
[117] Sisira Jayasuriya et al, “Post-Tsunami Recovery: Issues and Challenges in Sri Lanka” (ADBI Discussion Paper), October 2005.
[118] GOSL and Development Partners, “Sri Lanka Post Tsunami Recovery and Reconstruction”, December 2006. p.ix.

を作成し主に現地で入札を実施した。入札の評価結果は各実施機関（省庁）の承認を経てステアリング・コミティーに報告され、同コミティーが最終的に落札者を決定した。このようなメカニズムが整えられたのは日本のノンプロジェクト無償のみであった。

スリランカにおける通常の方法では、それぞれの案件について入札委員会と技術委員会を設置するほか、調達金額の規模によっては内閣の指名を得る必要があり、長い入札手続きを経る必要があった。ノンプロジェクト無償の案件選定・入札プロセスではそれを変更し、迅速な実施を可能とするメカニズムが整えられた。

また、インドネシアの場合と同様に、スリランカでも早い段階でノンプロジェクト無償による支援額（80 億円）が明確にされ、相手国側にすぐに入金されたことにより、案件選定にかかる相手国との協議を容易にし、実施までの時間を短縮化したものと考えられる。

ERD によれば、他ドナーは、資金をプレッジしてもその後に案件形成を実施したり、資金をドナー自らが管理していることにより、事業の実施やディスバースが遅れる場合が多かったとしている。それに対して、ノンプロジェクト無償は上記のように案件選定体制や資金管理においてスリランカ政府を通じる点が特徴的であり、これが他ドナーと比較してもより迅速な実施が可能になった要因の 1 つといえる。

ノンプロジェクト無償の実施においては、2005 年 3 月には契約締結が開始され、まずは建機や仮設住宅向け発電機等より緊急に必要な機材等の調達が開始された。施設建設案件については、その間まず緊急開発調査が実施されたが、基本設計までの精度は求めずに概略設計レベルにとどめられた。同時に、施工業者の選定に当たっては、設計・施工を一括発注するデザインビルト方式も採用された。これらの仕組は共に調査・設計にかかる時間を短縮し、ノンプロ案件を可能な限り早期に実施することを目的としたものであった。

4. 津波支援におけるスリランカ政府側との調整

日本の津波支援においては、これまでも言及してきたようにODA タスクフォースが中心となり、現地主導でスリランカ側との調整を行った。当時の日本大使館関係者へのインタビューによると、その際に日本側が最も配慮したのは、スリランカ側のオーナーシップの確保であった。上述のとおりノンプロジェクト無償の案件採択・実施のために設置された枠組みの下で、日本側はスリランカ政府の優先順位を尊重するために、各ライン省庁が優先順位付けを行った案件の最初の段階でのスクリーニングを ERD に任せると同時に、政府の復旧・復興計画の中でそれらの案件の位置付けが適切になされていることを確認した。またノンプロジェクト無償の実施段階では、先方政府との間での調整とスムーズな案件実施のために JICS の担当者が積極的な役割を果たした。

スリランカ政府は各ドナーに対して、全体として政府の方針に沿って効率的な復旧・復興がなされるように、活動分野や地理的範囲の分担を求めるなど、自らのイニシアティブを発揮していた。日本としても、それに沿った支援を行うことが重要であるとの認識に立ち、両国合同の枠組みを作った上でスリランカ側の方針や進め方が尊重されるように配慮していたといえる。実際に、スリランカ政府は、通関や土地収用、また学校案件や日本スリランカ友好村における受益者の選定等に関して決定を行う前には、現地の人々へのヒアリングを含めて適切な手順

を踏んでいたと当時の関係者はコメントしている。

5. 国際機関との連絡・連携

日本が国際機関への拠出を通じて実施した津波支援については、日本大使館と各機関との間で適宜情報共有が行われた。IOM の例では、毎月 1 回は実施案件の経過報告と協議が行われていたという。その際に、大使館から子供を対象とした活動が要望され、それに基づいて IOM が人身売買対策や心のケア等への支援を実施した。また、同様に IOM に対して NGO との協力を促すなど、ノンプロジェクト無償を中心とする二国間援助とは違う形で津波支援を行うことを意図して、大使館が国際機関との調整を図っていたことが示唆される。

6. 復旧・復興支援に影響を及ぼしたスリランカ特有の事情

スリランカにおける全ドナー並びに日本の津波復旧・復興支援は、同国の社会的・地理的要因、また政府の対応や津波以前の二国間関係といった様々な事情による影響を受けた。それらの一部は、例えばインドネシアと比較した場合のスリランカの復旧・復興のプロセスを特徴付けた。また、支援の成果という点ではポジティブ・ネガティブのそれぞれに働いたと考えられる要因があった。以下では、それらを順に述べる。

まず、インドネシアと比較した場合に対照的であったのは、国全体に占める津波災害の規模の大きさである。スリランカにおいては、被災地域は全海岸線の約３分の２に及び、その中には国の政治・経済の心臓部であるコロンボ県から政府と LTTE の対立が続く北部及び東部までが含まれていた。損害額は GDP の 7.6%と算定され、インドネシアにおける 2.0%を大きく上回っていた[119]。このような状況は、被災地域が首都から遠く離れていたインドネシアとは大きく異なっており、中央政府が被災直後より強い危機意識と災害対応に対する重要性の認識をもつことを促したと考えられる。このような政府の危機意識は、大統領による迅速な非常事態宣言や、北東部における救援活動を差別なく行う指示の発布につながっていた。

こうした政府の姿勢は、津波支援を実施するドナーの活動にも反映されていた。インドネシアにおいては、被災地であるアチェ州が津波以前より外国人の入域が事実上禁止されており、被災後も活動範囲は大きく制約されていた。それに対してスリランカでは、北東部地域を含め、そうした活動範囲の制限は少なかった。緊急救援期より多数のドナーが東部や北部において人道支援活動を行うとともに、多くの復旧・復興プロジェクトが計画された。ドナー自身が被災現場において状況を確認し、案件形成を行うことが可能であったため、日本が実施した緊急開発調査においても、調査団が被災地全域に立ち入ることで調査スコープや要員編成を実情に合わせて柔軟に変更するなど、機動力を発揮して被災地全体の観点から必要な案件を形成することが可能であった。この点においても、日本人の調査団員のバンダアチェ市外への立ち入りに制約があったことにより緊急開発調査の活用が限定的になったインドネシアのケースとは対照的であった。

[119] TEC, “Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report”, July 2006

上記の諸背景は、日本の復旧・復興支援が効果的かつ円滑に実施されることをサポートする方向に働いた要因であるといえる。

その一方で、案件実施過程において中断や遅れをもたらすことになった要因も以下のとおり存在していた。

第一に、北・東部における復旧・復興支援案件の進捗に最も大きな影響を与えたスリランカ政府とLTTE（タミル・イーラム解放の虎（とら））との民族対立の問題があった。

2004 年当時、停戦合意下にありながら違反状態が恒常化していた中で、津波被害に直面して、クマーラトゥンガ大統領は民族や宗教等を超えて国家再建にあたることを表明し、北東部における救援活動を差別なく行う指示を出した。LTTE もこれを受け入れ、津波支援における協力が両者の対立の解決にまでつながる期待が高まった。2005 年 1 月には、両者が共同で復旧・復興プロセスに対処するメカニズムの設立に向けた交渉が開始され、6 月に P-TOMS（Post-Tsunami Operational Management Structure）の署名に至った。P-TOMS は、政府、LTTE、ムスリムの 3 者の代表から構成される委員会を国、州、県の各レベルで設置し、復旧・復興支援事業の資金配分や実施を共同管理するものであった。外国ドナーは歓迎の意向を示し、同メカニズムを利用した援助による北・東部の復旧・復興が期待された。しかしながら、連立与党を構成する人民解放戦線（JVP）等の政党の反対や脱退による混乱の末、最高裁判所がP-TOMSに対して違憲判断を出したことにより、その実施は停止された。既に多数のドナーが P-TOMS による資金支援をイヤーマークしており、これにより北・東部の津波支援は著しい遅れを生じることになった[120]。また、それにとどまらず、その後政府と LTTE の関係は再び悪化に向かい、北・東部における治安の悪化による人員や資材確保の問題などから多数の援助案件が中断・中止に追い込まれた。その後、2007 年以降、政府軍による東部州の「解放」が進むにつれて一部のプロジェクトは再開されたが、南部と比較して支援事業の進捗は遅い。

第二に、スリランカ政府は復旧・復興事業にあたり、ドナーの登録や活動範囲の決定を行うとともに、被災後半年程度のうちに支援における様々なガイドラインを設定することで、統一的な支援が行われるように制御することを試みたが、それらの中には度々規定が変更されたため、ドナーの支援実施に大きな影響を及ぼしたものもあった。その典型例が、海岸から一定距離内の構築物禁止を定めたバッファーゾーンの設定である。当初 100m や 200m などに設定されたバッファーゾーンは、その後ゾーンの取り止めや変更が度重なったことにより、リロケーションの対象となる受益者層が変わってしまうなど、住宅支援案件の形成や既存案件の実施に大きな混乱が生じた。また、住宅再建については、政府が 2 種類のスキームの適用を認めたことが、提供される住居の質や支援成果のばらつきにつながっているとされる。ドナーが居住者に一定額の再建資金を一律供与し、居住者自身が建設を行うオーナー主体（Owner driven）の住宅再建に対して、ドナーが住宅を建設して入居者に引き渡すのがドナー主体（Donor driven）の住宅再建である。多数の NGO やドナーがドナー主体の住宅建設を行ったが、コントラクターが建設するためにクオリティーが低くなったり、逆に豪華であっても住民の生活実態にそぐわず使い勝手が悪いといった場合が多く、また海岸から離れた不便な内陸部

[120] GOSL/Development Partners, “Sri Lanka: Post Tsunami Recovery and Reconstruction” , December 2006

に建設される、住宅はできてもインフラが整備されない、といった問題に未対処のまま住宅が完成しても入居率が上がらないケースが多かったといわれる。多くのドナーは、スリランカ政府がインフラ整備を行うことを確約したことによりドナー主体の住宅建設を行ったとされるが、実際には政府によるインフラ整備は進んでいない。こうした状況から、オーナー主体の住宅支援プログラムを実施した世界銀行では、すべてのドナーが政府の住宅計画に基づいてオーナー主体の住宅を供給すべきであったとの見解を述べている。

既述のとおり、スリランカ政府は未曾有の災害に直面しながらも、全体的には政府の方針に沿って効率的な復旧・復興がなされるように、各ドナーの活動分担を求めるなどのイニシアティブを発揮していた。しかしながら、こうした政府方針のぶれや不統一により支援案件の進捗や成果の程度が規定された面があるのは否定できない。

第三に、第 6 章で述べたように、緊急期の終了後、復旧・復興期に入ってからは、スリランカ政府の対応組織の消滅や統合、新設が頻繁に行われ、その都度政府関係機関の間での調整に多大な時間を要するとともに、ドナー側にも大きな混乱をもたらした。真に一元的な対応組織となり得なかった RADA を含め、政府側が一貫的な体制を確立できなかったことが、復旧・復興支援の遅れの大きな要因の 1 つとなったといわれる。

第四に、被災地域に援助が集中したことが物価の高騰や援助プロジェクトにかかわる労働市場の逼迫を招き、結果として各案件の実施を遅滞させることとなった。9-1-2 で述べたとおり、津波被災による全国レベル（コロンボ）での消費者物価への大きな影響が見られなかった一方で、建設資材の価格は津波後の 2 年間に大きく上昇したことが統計上でも示されている。また、関係者へのインタビューからは、かつて経験したことのないほど多数の外国 NGO やドナーが活動を開始した東部や南部の被災地域などにおいては、莫大な資機材の需要に対して供給が限定的であるため、これら必要物資の価格が急激に上昇したとされる。また、援助プロジェクトにかかわる熟練労働者や技術者、マネージャー等の現地スタッフをこれらの NGO・ドナーが取り合うこととなり、こうした人材の調達コストは増加し、確保も困難になった。こうした状況は、インドネシアと比較しても国内の資機材市場や労働市場が小さいスリランカにおいては、復旧・復興段階における支援活動の進捗にとってより大きな問題であったと考えられる。

9-2-4 プロセスの評価

これまで見てきたように、日本は早いうちから現地 ODA タスクフォースの主導により、緊急期から長期的な復興開発に至るまでを全体的に見渡した上で支援を実施した。その姿勢はスリランカ政府の Build Back Better の方針とも合致しており、日本はスリランカ政府と密接な連携をとり、相手国のオーナーシップを尊重しながら復旧・復興支援を進めた。ノンプロジェクト無償についても、インドネシア同様に、日本はいち早く 80 億円という明確な支援額を表明し、それを前提として支援内容の協議を行うことで、また、一般無償ではなくノンプロジェクト無償スキームを採用したことにより、案件の準備期間を大幅に短縮することができた。また、ステアリング・コミティー等の枠組みにより、一定の案件選定手続きを担保した上で、スリランカ政府の通常入札とは異なる仕組を導入したことも、案件準備の迅速化に貢献した。更に、当初からあらゆるスキームを有機的に組み合わせる意図の下で JICA の緊急開発調査が戦略的に活

用され、ノンプロジェクト無償の案件形成機能を担うことができたことも、早期に支援が開始される下地を作った。したがって、スリランカにおける日本の津波支援プロセスはおおむね迅速かつ適切に管理・実施されたと評価できる。

緊急段階から復旧・復興段階にわたり、日本の津波支援がスリランカ政府との密接な連携を軸にして実施され、それが機能した大きな理由の 1 つは、これまでの日本の援助によりスリランカ政府との間で強い関係が築かれていたことであると考えられる。ERD には日本からの援助受入れを担当する日本部門が設置されており、津波以前より大使館をはじめとする日本側との関係が緊密であった。津波支援における両国間の調整に際しても、日本が ERD との調整に慣れているとともに、ERD も日本の援助手続きを熟知していたことにより円滑なコミュニケーションをとることができた。その結果、日本は他のドナーと比較して政府の方針に沿った支援を行うことができた。他方、津波被害に際して新たに援助を開始したドナーの中には、スリランカ側に対する連絡ルートを理解せずに地方の県とのみ連絡をとり、援助窓口が定まらないなど、スリランカ側との調整上の混乱を招いたケースもあったといわれる。

一方、既に述べたように、反政府勢力との対立再開やスリランカ政府側の実施体制・方針の変更など、日本側では対応が困難な要因により支援の停滞がもたらされているケースを除いて、日本の津波支援のプロセスにおいては以下のような課題を指摘することができる。

日本側がスリランカ政府との連携を重視し、Build Back Better の方針に従うとともに、具体的案件選定・実施においても先方のオーナーシップ確保を考慮していた点は現地サイドにおける決定として妥当性があったと考えられる一方で、日本が建設した施設の中には政府のガイドラインには準拠しているものの、他ドナーが建設した同種の施設と比較しても、大規模かつ高い機能を備えたものも見受けられた。例えば、日本が建設した学校 14 校の中には、津波により再建が必要とされる全 184 校の中で最大規模の収容人数（3,500 人）を誇る大規模校舎の新築が含まれている。東部では政府によって建築される他の学校がすべて 3 階建てであるのに対して、日本は政府から特別な許可を得て 4 階建ての学校を建築したとされる。日本大使館の説明によれば、これは、敷地面積と収容人数との関係で 4 階建てとしたものであり、建設計画等についてスリランカ政府と協議の上、決定されたものとのことである。また、ノンプロジェクト無償により建設された警察署の建物は堅牢に作られており、地上から最上階まで通じるスロープも完備されている。同大使館によれば、警察署は津波災害時に重要な役割を果たす拠点の 1 つであり、被災を最小限とするため高床式とし、また、障害者への配慮としてスロープを付けたとのことである。

これらの施設の建設には、県・郡などの地方政府や関係省庁を含めた先方政府の要望に対応した面もあると推察され、また他ドナーとの比較という点から見劣りのしない施設を建設するインセンティブも生じ易いものと考えられる。しかしながら、支援の目的を明確にした上で、被災前と比較してどの程度までのアップグレードを日本の支援として許容するのかといった何らかの基準をあらかじめ明確にした上で、相手国側と共有し、個別案件の設計・実施プロセスにおいて適用することも、今後同様の支援を実施する際の 1 つの方法として考えられる。

また、ノンプロジェクト無償において迅速な案件準備を促すために、施工業者の選定に当たってデザインビルド方式が採用されたが、実際には施工業者側で同方式に対する理解が十分

でないことから多くの手間と時間を要したとされる。関係者へのインタビューによると、スリランカにおいては入札基準を厳しくすることで、能力の低い企業が受注できないようにしたとしているが、その場合であってもこの方式を採用しない場合と比較して、施工監理業者や調達代理機関の負担はより大きいものとなったものと推測される。津波支援のノンプロジェクト無償の実施に当たって同方式の採用は必ずしも所与とされていなかったが、災害支援において多数の案件を並行して実施する中で、より高い迅速性と確実性を確保するために、デザインビルド方式を採用する場合の基準やそのメリットやデメリットについて、整理しておくことが今後のために有用であると考えられる。