第 10 章　モルディブ

第 10 章では、モルディブ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（インドネシア）、第 9 章（スリランカ）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。

10-1 結果の有効性

10-1-1 緊急救援期

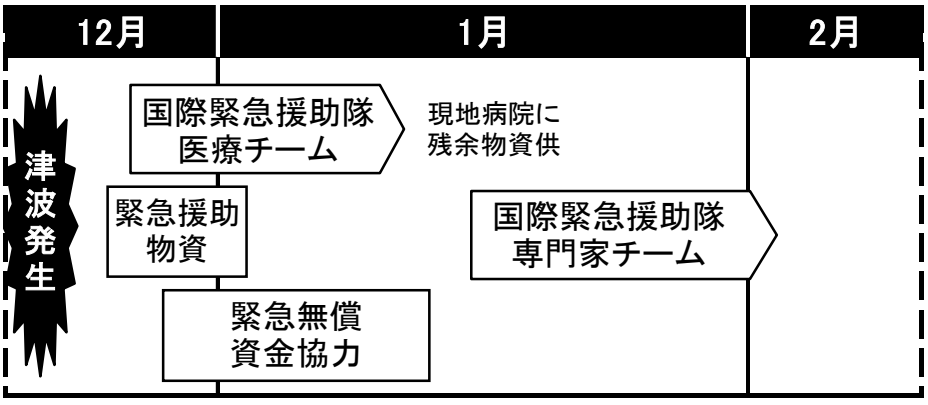
モルディブに関しても、既存の国際緊急援助事業評価報告書を踏まえて、緊急救援期における「結果の有効性」の評価を「迅速性」と「プレゼンス」の観点から行っている。

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**

日本のモルディブにおける緊急段階での支援は、インドネシアやスリランカと同様に、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ているが、国際緊急援助隊を中心とした日本の緊急救援期における支援は概して迅速性、プレゼンス共に高く、有効であった。

図 10-1　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

緊急援助隊（医療チーム）の派遣決定から派遣までの所要時間は迅速性判断の目安である48 時間以内（22 時間 30 分後）を満たしていた。その一方で、(1)モルディブ政府による正式な支援要請が 12 月 28 日と遅れたこと、(2)搭乗予定の民間航空便（マレーシア航空）がキャンセルされたことにより、現地入りは予定より 1 日遅れて 12 月 30 日の朝に首都マーレに到着した。現場での医療活動は 1 月 1 日 16:00 より開始された。派遣決定から活動開始までには 104 時間を要した[121]。

表 10-1　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（モルディブ）

指標	派遣決定後48時間以内に派遣
実績	22時間30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「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月

他国の例を見ると、オーストラリア（AusAID）が派遣した 17 名の医療チームが日本より 1 日遅く12 月 31 日に到着したことを、当時モルディブ外務省が日本チームの到着とあわせて発表しており[122]、緊急医療チームとしては両国が先陣を切っていたものと考えられる。

一方、緊急援助物資（テント、発電機、簡易水槽、ポリタンク、毛布）の供与については、津波被害発生当日である 12 月 26 日のモルディブ政府からの要請を受け、翌 27 日には物資の供与を決定し、31 日に供与物資を引き渡した[123]。この時点においては、各島の被災状況の全体把握がいまだ困難を極めており、今後物資の必要性がより明らかになってくる状況であったことを考慮すると、いち早い物資供与であったと評価できる。

2. プレゼンス

モルディブでの国際緊急援助隊の活動は、NHK、共同通信、モルディブ国営テレビ、ラジオモルディブといった多くのメディアから取材を受けた[124]。また、モルディブ政府への活動報告や拠点医療機関への機材供与の際にはモルディブ政府側（シバーブ外務副大臣、ユースフ保健サービス局長）より謝辞があった[125]。

また、活動拠点としたミーム環礁のムリ島は人口700 人で、医療チームが診療所を開設したのは同環礁の拠点病院である国立地域病院であった。また、ムリ島の他に 6 つの離島において実施した巡回診療では、各島にある保健所（ヘルスポスト）などを拠点に活動が行われた。この国の地理的特性からそれぞれの島における人口規模は小さく、医療・保健施設も限定されていることから、日本の医療チームの活動に対する地元住民の認知度は非常に高かったも

121 JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月
122 UN Country Team, “Maldives Situation Report #06/2004” (1 January 2005)
123 JICA「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月
124 同上
125 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

のと考えられる。

10-1-2 復旧復興期

モルディブの復旧復興期における日本の支援の「結果の有効性」の分析も、第8章（インドネシア）、第 9 章（スリランカ）における分析と同様、(1)復旧事業の進捗状況、(2) 津波被害以前からのモルディブ経済の推移、(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。

復旧復興期の支援に関する評価分析

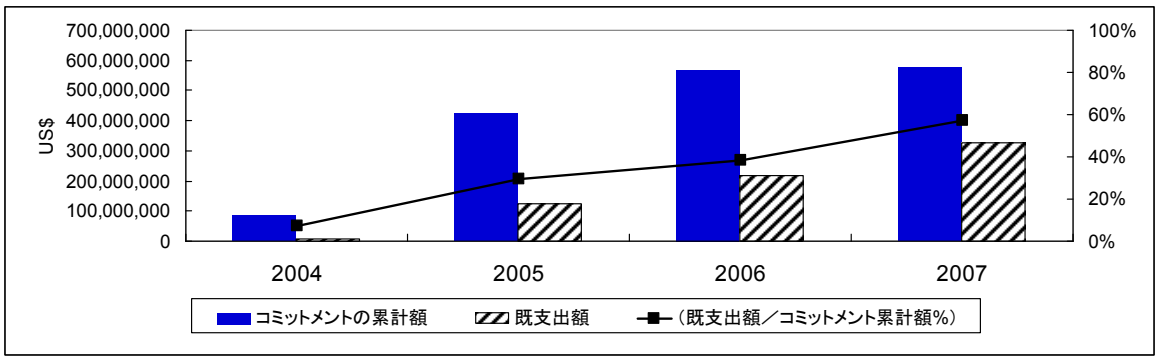
1. 復旧事業の進捗状況
2. 津波被害以前からのモルディブ経済の推移
(1) モルディブの経済成長
(2) 観光セクターの状況
(3) 漁業セクターの状況
3. 復旧復興期における日本の支援
(1) 日本の支援の特徴
(2) 支援実績

日本のモルディブにおける復旧復興期での支援は、スリランカと同様に緊急開発調査にて復興事業に関する調査・設計等を実施し、その後ノンプロジェクト無償による短期復旧事業、また円借款による中長期復興事業を実施した。ドナー全体による対モルディブ復興支援は進捗し、マクロ経済面では十分に復興していないものの、一部のセクターでは津波被害以前と同水準にまで復興している。

1. 復旧事業の進捗状況

モルディブではドナーによる復旧支援も支出額ベースでは速度は遅いものの進捗している。津波被害支援としてのコミット額に対する支出額の割合は 2004 年では 7.3%であったが、2007 年には 57.1%に達した。

図 10-2　モルディブにおける復興支援資金の現況



注:データは 2007 年 10 月 11 日現在のもの。
出所:モルディブ政府

ただし、表 10-2 からも明らかなとおり、セクター別に見ると、運輸など資金需要に対し十分な手当が為されていないセクターもあり、また、支援の進捗にもばらつきがある。進捗が遅いセクターは、主として電力・エネルギー、運輸、住宅、上下水道など、施設の建設を伴うセクターである。

表 10-2　セクター別の復興支援資金の現況

（単位：US$）

		2006年11月			2007年10月		
セクター	修正後の資金需要	ドナーのコミットメント	既支出額	既支出額/コミットメント(%)	ドナーのコミットメント	既支出額	既支出額/コミットメント(%)
新しいホストアイランド	15,000,000	20,337,186	119,379	0.59%	20,337,186	15,084,624	74.17%
環境・天然資源	9,800,000	14,354,018	2,696,891	18.79%	30,654,018	15,631,304	50.99%
電力・エネルギー	21,400,000	10,666,155	2,084,019	19.54%	23,136,034	7,990,545	34.54%
ガバナンス	5,544,000	6,597,604	2,727,542	41.34%	4,790,270	4,045,218	84.45%
運輸	80,410,494	43,056,949	8,762,572	20.35%	60,097,698	27,744,147	46.17%
農業	12,870,000	6,740,265	1,769,164	26.25%	9,370,502	5,599,180	59.75%
住宅	121,804,719	115,249,805	34,328,887	29.79%	116,783,659	50,199,924	42.99%
上下水道	45,644,000	64,077,626	22,938,178	35.80%	77,878,312	36,640,596	47.05%
生計向上	17,400,000	6,030,973	2,276,767	37.75%	1,430,901	1,420,197	99.25%
教育	21,157,514	32,437,628	20,698,232	63.81%	41,111,326	25,522,298	62.08%
災害リスク管理	5,334,827	3,738,649	2,265,198	60.59%	3,728,648	3,522,472	94.47%
漁業・水産資源	24,750,000	16,563,196	9,790,264	59.11%	21,340,953	12,526,891	58.70%
保健・栄養・社会的保護	12,175,534	40,674,862	14,290,065	35.13%	34,700,115	23,608,561	68.04%
ファイナンス・バンキング					3,919,005	1,129,262	28.82%
情報・コミュニケーション					12,099,431	3,829,683	31.65%
労働・雇用					8,015,204	1,428,992	17.83%
復興・建設					73,847,248	48,844,896	66.14%
復旧					1,600,250	675,096	42.19%
スポーツ					2,971,522	1,259,054	42.37%
女性と子供の開発					5,002,076	4,999,669	99.95%
国家復旧復興計画合計	393,291,088	380,524,916	124,747,158	32.78%	552,814,358	291,702,609	52.77%
財政支援		6,500,000	6,500,000	100.00%	6,477,183	6,477,183	100.00%
緊急救援		12,007,014	7,036,201	58.60%	8,299,768	8,299,767	100.00%
その他の特定できない支援		2,610,937	164,472	6.30%	962,690	310,698	32.27%
行政・その他の費用負担		5,974,879	2,582,286	43.22%	6,834,455	4,423,949	64.73%
国家復旧復興計画以外の支援を含む合計	393,291,088	407,617,746	141,030,117	34.60%	575,388,454	311,214,206	54.09%

出所:モルディブ政府

2. 津波被害以前からのモルディブ経済の推移

(1) モルディブの経済成長:成長率は依然として津波以前よりも低い

モルディブの実質 GDP 成長率の 2007 年予測値は 5.5%となっており、津波直後の 2005

年の数値（△4.5%）と比較すると津波被害の影響から抜け出しつつあるように見えるものの、高い成長率を示していた津波以前のレベル（2004 年 9.5%）には回復していない。また、インフレ率は津波以前の 2004 年では 6.3%となっていたものが、2007 年予測値で 7.0%と津波前よりも高くなっている。

表 10-3 主要経済指標の推移

項 目	2004 年	2005 年	2007 年予測
実質 GDP 成長率（%）	9.5	−4.5	5.5
インフレ率（%）	6.3	3.3	7.0
財政収支（対 GDP 比、%）	−1.9	−10.9	−23.9
対外債務残高（百万ドル）	331.8	429.1	819.6
失業率（%）		7〜12	

出所:「IMF Executive Board Concludes 2007 Article VI Consultation with Maldives」、2007 年 8 月

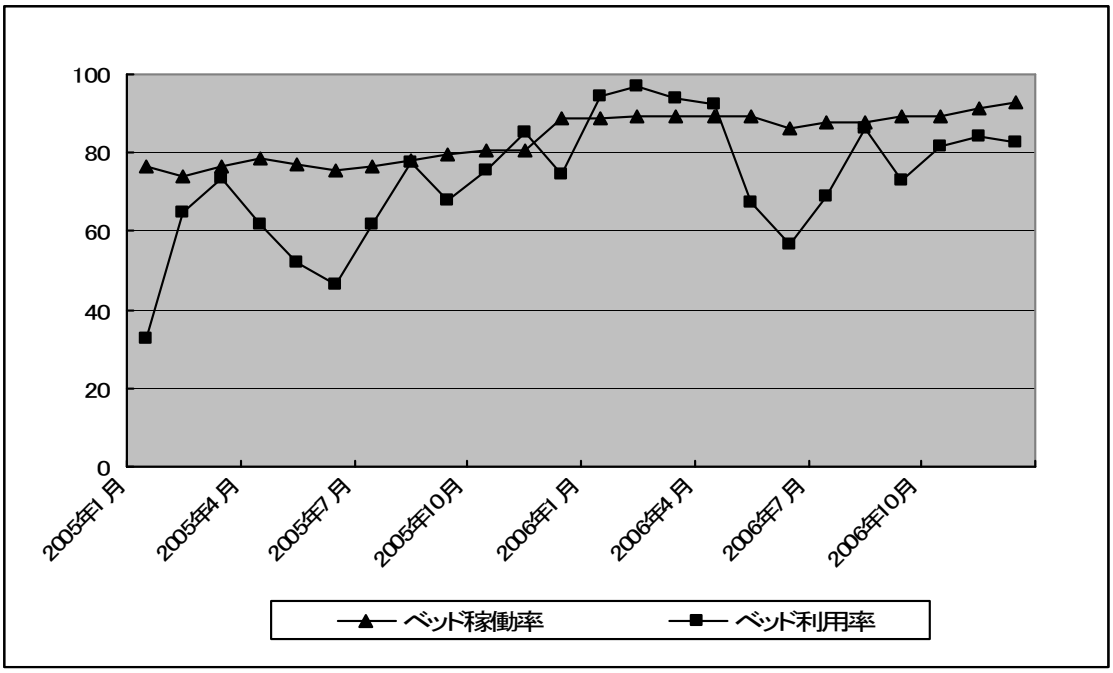
(2) 観光セクターの状況

観光セクターはモルディブにおける主要産業だが、津波被害により減少していた観光客が回帰し、2006 年の観光客数（601,923 人）は 2004 年の観光客数（616,716 人）とほぼ同数にまで回復した[126]。また、津波発生直後には約70%にまで下がっていたホテルの利用可能部屋数の割合は、2005 年 12 月時点では 87.37%にまで回復した。平均約 85%と言われるホテルの稼働率は 2005 年 1 月には一時 33%にまで下がったが、同年 10 月には 75%にまで回復している[127]。

[126] 「The Maldives Two Years After the Tsunami」によると、国内のリゾート数を現在の 88 ヵ所から 2008 年末までに 149 ヵ所まで増やすという、津波以前からあった計画も再開すると見られている。

[127] The World Bank, ADB and UN「Maldives Tsunami: Impact and Recovery」（2005 年 2 月）、MPND「Tsunami Recovery and Reconstruction Programme Progress Update」（2008 年 7 月）

図 10-3　ホテルにおけるベッド稼働率と利用率（2005 年 1 月-2006 年 12 月）（単位：%）

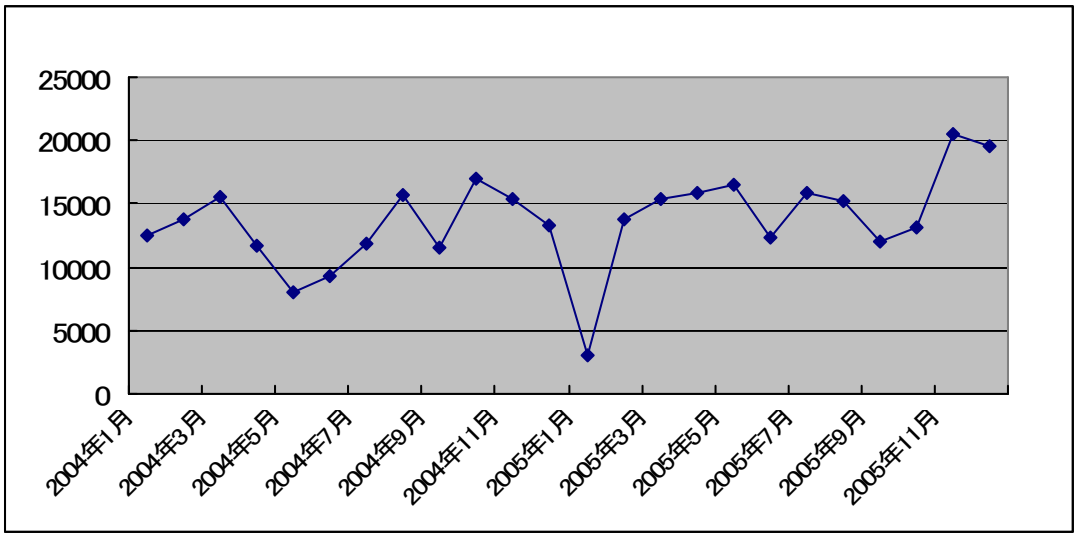


出所：MPND、「Statistical Yearbook of Maldives 2007」

(3) 漁業セクターの状況

漁業セクターは、津波直後は激しく漁獲高が落ち込んだものの、その後は素早い回復を見せ、2004 年には 158,164.22 トンであった総年間漁獲高が、2006 年には 184,158.22 トンと 2004 年の約 16%増となっている。

図 10-4　漁獲高の推移（2004 年 1 月-2005 年 12 月）



出所：MFAMR「Fisheries Statistics 2006」

3. 復旧復興期における日本の支援

ここでも、第 8 章、第 9 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 3 つにまとめることができる。

日本の支援の特徴

イ. 災害復旧事業に必要最小限の規模としてのノンプロジェクト無償 20 億円の支援
ロ. モルディブ政府の意向を踏まえ支援対象とした 1 つの環礁に集中した案件形成
ハ. 緊急開発調査を通じたノンプロジェクト無償、円借款の案件形成と実施

イ. 災害復旧事業に必要最小限の規模としてのノンプロジェクト無償 20 億円の支援

モルディブに対しては、ノンプロジェクト無償として 20 億円が配分された。この支援規模は、インドネシアへのノンプロジェクト無償の 146 億円、スリランカへの 80 億円に比して、各国の被害規模に照らした場合には明らかに大きいが、如何に被害の規模が限られたとしても、被災したインフラの整備等を実施するには一定規模の資金が必要であるという日本側の認識が前提となって決定されたものである。

ロ. モルディブ政府の意向を踏まえ支援対象とした 1 つの環礁に集中した案件形成

モルディブ政府側の意向を踏まえ、ノンプロジェクト無償による支援では支援対象地域が絞り込まれた。ラーム環礁が支援対象地域として選定された背景には、日本が同環礁を積極的に担当した訳ではなく、モルディブ政府が日本に対して支援地域を提示してきた背景がある。モルディブには青年海外協力隊調整事務所が設置されているものの、日本大使館や JICA 事務所は、スリランカが兼轄しており、スリランカへの支援と比較すると日本側の復旧復興期の支援の初動が遅かったことも、より積極的なドナーが先に支援地域を選定する結果につながっている[128]。

ハ. 緊急開発調査を通じたノンプロジェクト無償、円借款の案件形成と実施

モルディブ向けの日本による復旧復興支援はスリランカへの支援と同様に、緊急開発調査

[128] JICA スリランカ事務所関係者へのインタビューによる。

を軸としてノンプロジェクト無償や円借款による復興事業へとつなげる手法が採られた。具体的には、緊急開発調査により、短期復旧事業としての公共インフラ整備と中長期復興事業としての港湾・護岸施設建設の調査・計画・設計・積算を実施し、短期復旧事業はノンプロジェクト無償に、また中長期復興事業は円借款へとつなげた。中長期復興事業も実施対象に含めている点は、津波被害を受ける以前の状況よりも改善することをねらいとしたモルディブ政府の復興方針である「build back better」に沿ったものである。

(2) 支援実績

モルディブへの津波支援は、二国間ドナーでは最大規模であり、公共インフラの整備と生計手段の提供を支援したものである。また、インドネシアと同様、住宅支援は実施していない。

日本の支援は二国間ドナー中最大規模であった。日本はノンプロジェクト無償により20億円、国際機関への拠出を通じて23億円以上の無償資金協力を実施し、合計で46億円以上の支援を実施してきた。なお2007年10月時点でモルディブ政府に登録されている日本の支援はコミットメントベースでは国際社会からの支援全体の8.3%、また支出額ベースでは5.6%となっており、コミットメントベース・支出額ベース共に国際機関等を含む全ドナー中 5 位となっている（第3章3-3参照）。

日本は、公共インフラの整備と生計手段の提供を実施しており、支援分野としては、ラーム環礁におけるコーズウェイの復旧・再建や下水処理システムの改善、配電網の復旧、合同庁舎や行政事務所の建設等のインフラ整備に加え、モルディブ全土を対象とした、漁船建造や漁具の供与、農業機材の供与等生計確保への支援が中心となっていた。

他方、モルディブでも住宅支援のニーズは高かったが、個人資産への支援は実施しないとの方針から、住宅支援は実施しなかった。

10-1-3 有効性の評価

1. 評価チームによる評価

ここでは、モルディブに対する日本の津波支援の有効性を評価した。

モルディブに対する日本の支援は、緊急救援期においては、迅速性、プレゼンス共に高く、また、復旧復興期における支援は概して復旧復興支援という目的に合致しており有効であった。更に、支援対象地域の住民にはよく認知されている。

(1) 支援の必要性・有用性はおおむね高い

日本によるモルディブへの復旧復興支援は、津波被害により失われた基礎インフラの復旧や生計確保の基礎となる機材や器具の修理並びに供与が中心であり、モルディブ側の支援ニーズと合致している。したがって、支援の必要性・有用性はおおむね高いが、中には復旧支援の域を超えていると認められる支援も含まれた。

ガン島及びフォナドー島のコーズウェイ復旧事業では、ラーム環礁の公共施設（病院、中学

校、公営運動場、海水淡水化装置等）が置かれたガン島と空港のあるカドゥー島、更にはフォナドー島とを結ぶ土手道が津波により破壊されたことから、これを修復したものである。結果、ラーム環礁の主要な島々が道路で結ばれ島民の公共施設へのアクセスを確保することに貢献した。

他方、ガン島の行政合同庁舎整備事業については、庁舎自体は津波をはじめとする災害に強い高床式の構造の施設に整備され、既に使用されている。しかし、庁舎近隣で進行中の住宅建設プロジェクトや学校建設のプロジェクト等（フランス赤十字により実施）が完了していないこともあり、現在の島の人口は 2000 人程度に留まっている。モルディブ政府の開発方針として地域住民の公共サービスへのアクセスを向上させることを目的とした人口集積（population consolidation）の計画が進められており[129]、合同庁舎整備事業はこうしたモルディブ政府の開発政策を後押ししているものの、ガン島、フォナドー島、カドゥー島への周辺島からの移住者はまだ多くはない。また、移住が実施された場合も、島の人口は最大で 15000 人程度とのことである。合同庁舎は災害発生時に島と外部とのアクセス手段が断たれた場合にも、住民の避難場所となり、また、太陽光発電により通信手段を確保することができるというものであるが、視察した限りにおいては、入居している行政・裁判所・警察・郵便・銀行等の使用スペースはどれも手狭な印象であった。合同庁舎自体は、環礁全体及び島の行政運営上、津波被害からの復旧復興支援として必要性はあるが、モルディブ全土で 190 に及ぶ島が津波被害を受けた事実を踏まえると、モルディブにとっては、ガン島 1 島の行政庁舎の災害に強い構造を用いた再建よりも、むしろ、津波被害を受け易い各島の行政機能をソフトの面も含め災害に強いものに底上げするような支援の方が優先順位・有用性が高いものと考えられる。如何にモルディブ政府からラーム環礁を対象とした支援の形成を要請された背景があるとしても、ノンプロジェクト無償の資金を用いてガン島の合同庁舎のみを津波をはじめとした災害に強い構造と機能に修復する事業に対して、限られたノンプロジェクト無償資金を充当することの妥当性は低い。この点は、フォナドー島行政事務所の再建に関しても同様の評価である[130]。

(2) 有効性（実効性）の高くない支援も混在

日本の支援には支援実施後の状況から有効性が高い案件といまだ効果が発現していない案件とが混在している。

コーズウェイ改善事業はラーム環礁の島民の公共施設や空港等へのアクセスを確保する点で十分に活用されており、有効性は高い。またイシドー島の下水処理システム改善事業により地下水に汚水が流れ込まない下水処理システムが導入され、地下水の水質が確保されるようになり、この支援も有効性は高い。

---

[129] GOM, World Bank, ADB, UN, “Maldives Tsunami: Impact and Recovery Joint Needs Assessment”, 2005

[130] 他方、日本はモルディブ政府の退避機能をもつ 2 階建て庁舎を今後のモデルとしたいとの意向を受け、他地域において同様の行政事務所の建設を行うことができるように、政府に行政事務所の建築図面を無償で提供した。モルディブ政府への現地インタビューでも、この行政事務所のデザインをモデルとして、ラー環礁のドゥアファル島で同様の庁舎を赤十字の資金により建設中であるとのことであった。日本のこのような支援効果拡大のための配慮は評価されるが、それが実効性を伴うかは政府側の資金手当てに負う部分が大きい。

ガン島行政合同庁舎及びフォナドー島行政事務所の再建は、上述のとおり、施設を単体で見れば仕様・施工の質はしっかりしたものであり、平常時にも災害時にも有用性が高いものの、移住が進展するまでの間は、施設の利用者も限られる。今回の現地調査では、モルディブ政府の移住計画と対象住民の移住の意向が一致するか否かに関しては十分な確認はできなかった。これらの合同庁舎や行政事務所再建の効果が本格的に発現するまでには時間がかかるものと見られる。

配電網復旧事業は、被災した既存の住宅に対しては迅速な配電網整備がなされ有用ではあるが、結果的に一部に支援効果が十分に発現していない地域があった。この背景には、日本による配電設備の設置は完了したものの、英国赤十字の支援により進められていた周辺地域での住宅建設が遅れていたため結線ができずにいたところ、住宅建設完了後の結線のための費用を負担するとしていたモルディブ政府が費用負担できないと主張して結線できなくなった経緯があった。

また、他ドナーも含めて漁業セクターへの支援が実施されたが、モルディブにおける漁獲高は津波発生直後には一時的に落ち込んだものの、2005 年 3 月には回復している（図*-*参照）。ノンプロジェクト無償による漁具や漁船の供与は、2005 年 5 月ごろから契約が開始されており、漁獲高の回復は、ノンプロジェクト無償による漁業セクター支援等の貢献とは無関係に、被災後の混乱が治まり始めたことなどに起因するものと考えられる。漁村のコミュニティーでは、漁船や漁具を所有しない者は、漁民仲間の船に同乗して漁に出ることで報酬を得るという説明もあり、漁船や漁具の供与は、被災した漁民への支援として必ずしも有効性の高い支援であったとは言えない。

(3) 支援対象地域の住民にはよく認知されビジビリティが高い

日本による支援は、支援対象地域の住民にはよく認知されていると考えられる。コーズウェイや合同庁舎は施設の性格上、日常的に島民の目に触れる機会があるため、ラーム環礁の地域住民に対するビジビリティは高いと考えられる。またラーム環礁自体、地方空港を持つためモルディブ政府要人の訪問機会も比較的多く[131]、彼らが日本の支援を認識する機会も比較的多いものと推測される。また、これらの施設には日本による支援を示すシンボルマークが明示されている。

しかし、ドナーの中には、より目立つ象徴的な支援を積極的に実施するところもある。「顔の見える援助」を重視するとすれば、支援対象地域や支援案件の認知性も意識した案件形成が必要である。

[131] 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

写真：日本の支援による行政合同庁舎（ガン島）

写真：同左

2. 日本の支援に対するモルディブ政府の評価

以下は、モルディブ政府による日本の支援に対する評価をまとめたものである。

(1) モルディブ側の視点では不十分な支援規模

ガン島の合同庁舎整備事業では、整備された合同庁舎には警察署と裁判所が既に稼動し、今後銀行も入る予定になっており、地域住民の公共サービスへのアクセス向上が期待されるとのことである。他方、同庁舎の規模は、被災当時、モルディブ側と協議して決定されたものではあるが、現在では銀行にはより大きな建物が必要であり、また 2 年も経てば既存の施設では手狭になるとの印象を述べた者もいた。

(2) 環境に配慮した支援

イシドー島の下水処理システム改善事業については、JICA 緊急開発調査の結果を受けて、ノンプロジェクト無償による支援では環境への負荷が少ない処理システムを採用した。そのためか、処理場周辺の地域住民からは「水質が良くなった」との声もあり、地域住民からの評価も高かったとのことである。

またノンプロジェクト無償にて実施した下水処理システム改善事業はモルディブにおけるドナーによる類似の支援案件の中で最初に完成し、唯一稼動している下水処理システムであるとして高く評価していた。

(3) 素早い支援実施

手続き面で他ドナーと大きな違いはないものの、日本のノンプロジェクト無償の実施スピードについては、モルディブ政府関係者から他ドナーと比べて早かったとの評価があった[132]。

[132]ノンプロジェクト無償による支援のうち、機材供与案件はおおむね 2006 年 4 月までに完了し、インフラ整備案件はおおむね同年 10 月までには完了している。しかし、漁船建造事業のように、不可抗力とはいえ実施が遅れ、資材の物価高騰により供与数が削減された上、開始から 2 年以上の時間が経っているにもかかわらず、漁船の配布メカニズムが整備されておらず、大幅に実施プロセスが遅れている案件もある。

(4) 支援効果並びに質の高さ

写真: 日本の支援によるコーズウェイ

ノンプロジェクト無償によるコーズウェイ修復事業については、モルディブ政府側から事業の重要性並びに支援の質に対する評価は高かった。具体的には、フォナドゥー島とそれぞれ交通量の多いカドゥ島(空港島)また漁業島であるガン島が結ばれているため裨益(ひえき)効果の高いプロジェクトであったとのことである。また以前のコーズウェイはサンゴや砂利を固めたものであったため、津波により流されてしまったが、ノンプロジェクト無償による支援によって修復されたコーズウェイはアスファルト舗装路となっており、復旧復興支援により質の面において向上したことが評価されていた。

10-2 プロセスの適切性

モルディブについても、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。

10-2-1 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

モルディブでは津波の到着直後からの相次ぐ報道により、全土に広範な被害が及んでいることが予想されたが、同時に多数の島や環礁との連絡が不通になっており被害の全容把握には時間を要することが明らかになってきていた。

モルディブを兼轄する在スリランカ日本大使館では、スリランカ国内の被害への対応と並行してモルディブへの緊急対応を進めた。同大使館では午前 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、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い、津波発生当日に要請を取り付けた。

モルディブにおける情報収集は、現地にあった唯一の日本側機関である JICA の JOCV 調整員事務所も活用して行われた。

2. 支援の基本方針

モルディブにおける津波支援の基本的な方針は、対スリランカの津波支援と同様に、在スリランカ日本大使館のイニシアティブの下で ODA タスクフォースが議論を行いながら固められた。

モルディブにおいても、かつてない規模の災害被害の発生に際して、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の認識が現地側にあり、ノンプロジェクト無償の採用は現地でも肯定的に受け止められた。また、基本方針もスリランカ向け支援と同様に、急性期、原状回復、復興開発の 3 段階のそれぞれを視野に入れた上で、現地 ODA タスクフォースにおいて日本側関係機関の基本的な役割分担が決められていたが、特にモルディブにおいては被害規模の把握が当初十分に明らかでなかったことから、まずはニーズの所在確認が優先されていたものと考えられる。その理由として、スリランカで実施された緊急開発調査では既にある程度の支援内容を両国間で想定した上で実施されており、具体的なノンプロジェクト無償や円借款案件への連続性が明確に意識されていたのに対して、日本側関係者へのインタビューによると、モルディブの緊急開発調査はプロジェクトファインディングの性格をより強く有していたとのことである。

10-2-2 緊急救援期

ここでは、モルディブ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

モルディブにおける緊急救援期の日本の支援プロセスは、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と判断される。

1. オペレーション

JICA の事業評価報告書によると、オペレーション全般が困難な環境下で、国際緊急援助隊はモルディブ国政府と十分な調整・協力を行い効果的な活動につなげたと判断されている。実際に、被災の全体状況の確認が進まない状況下で、日本側は以下のように可能な限り情報把握に努め、モルディブ政府と調整を図ったものと考えられる。

モルディブには日本大使館が設置されておらず、JICA の海外青年協力隊事務所が置かれているに過ぎなかったが、医療チームが首都マーレに設置されたモルディブ政府の災害対策本部に到着した時には、既に在スリランカ日本大使館の参事官と JICA 職員が現地入りし、先方政府保健省との間で医療チームの活動のための調整や手配を行っていたとのことである[133]。

[133] 災害文化研究会『傷ついた楽園・モルディブ－医療支援の看護師たちが見たインド洋大地震の被災地－』、「近代消防」2005 年 2 月臨時増刊号

医療チームは、マーレにおいて医療ニーズの調査と避難所となっていた 2 箇所の小学校の衛生環境調査を行い、災害対策本部との協議を経て活動拠点の選定を行った[134]。また、同隊の活動に当たっては、同国に赴任していた青年海外協力隊調整員の協力も得た。更に、マーレから同行した医師や現地看護師、地域住民のボランティアなど、モルディブ側からも同隊に対して様々な協力が提供され、これらがスムーズな診療活動実施に貢献した[135]。活動終了時には、同隊が診療拠点としており津波の被害が大きかった国立地域病院に対して残余物資を供与し、その後のモルディブ側による医療活動の維持を図った。

一方、緊急援助物資の実施プロセスについては、被災当日にモルディブ外務省より提出された要請に対して、日本政府は翌日に供与を決定した。それに基づき、2005 年 1 月 2 日に在スリランカ日本国大使館よりモルディブ外務省に引き渡された。緊急無償資金協力については、在スリランカ日本国大使館が 12 月 29 日に口上書交換を行い、1 月 10 日に一括して資金を供与した[136]。

2. ターゲット

国際緊急援助隊の具体的な活動地域の選定に当たっては、離島での医療活動実施をモルディブ保健省が希望し、中でも被害の大きかったミーム環礁のムリ島での活動を依頼したことに基づいていた。ムリ島は人口 700 人のミーム環礁の中心地であり、島の 7 割の家屋がダメージを受けており、6 名が死亡していた[137]。同隊が診療所を開設した国立地域病院は、全国の地域病院の中でも最も損壊が大きかった病院であり[138]、診察室や医療機材がすべて冠水し、設備はすべてが使用不能になっていた。

また、同隊はムリ島を活動拠点としつつ、並行して環礁内の他の 6 つの離島での巡回診療を行った。これらの島々の中には家屋の大半が損壊した島もあり、保健所（ヘルスポスト）等を拠点として診療活動を実施した。これらの離島群には他国の医療支援が入りにくく、またムリ島への移動を必ずしも好まない患者もいたと推察されることから、国際緊急援助隊自らが巡回診療を行うなど診療ニーズを拾い上げる活動は重要であったと考えられる。

これら 5 日間の活動全体での診療者数は 229 名で一日当たり 46 名となっていた。この数は、「医療チーム活動マニュアル」に示された目標値を下回っていた。それに対して、JICA 国際緊急援助事業評価報告書（2007 年 3 月）では、他国と比べて少ないモルディブの被災者数、島国という効率的な活動を阻む地理的条件、先方政府から依頼された場所での活動等を考慮すると、パフォーマンスに特に問題があったとはいえないと結論付けている。これに加えて、住民・患者の絶対数が少ないながらも、機能が完全に麻痺した拠点病院において緊急診療活動を行ったことは、この地域におけるニーズに確実に対応していたと判断される。

---

[134] 横田亜希子『モルディブ共和国への国際緊急援助活動を試みて』、「近代消防」2005 年 7 月号
[135] 同上
[136] 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」
[137] 災害文化研究会『傷ついた楽園・モルディブ－医療支援の看護師たちが見たインド洋大地震の被災地－』、「近代消防」2005 年 2 月臨時増刊号
[138] UN Country Team, “Maldives Situation Report #10” (6 January 2005)

表 10-4 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（モルディブ）

目標値	1日あたり100名以上の診療者数
実績	1日あたり46名（のべ5日間、229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「国際緊急援助事業評価報告書」、2007 年 3 月

一方、緊急援助物資については、モルディブ政府においてこれらの物資は受入れ後、国家災害管理センター、建設環境省、国家警備局等を通じ被災地の住民に配布され、有効に活用されたとされている。緊急無償資金協力についても、日本が供与した資金は、モルディブ財務省の津波被災救援基金の中で管理され、津波等の災害援助のため修理関係、燃料、医薬品関係など 11 の緊急支出項目のために全額使用された[139]。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。

10-2-3 復旧復興期

復旧復興期における支援のプロセスを以下にまとめる。

1. 被援助国側の復旧復興事業の初動プロセス

モルディブの復旧復興支援プロセスの初動は迅速であった。モルディブ政府は津波発生直後に世界銀行と ADB に対して合同ニーズアセスメントの実施支援を要請し、被災国の中で最も早く調査に着手するとともにその結果は 2005 年 2 月には公表された。

2. 被援助国との調整

モルディブの復旧復興支援においても、日本側とモルディブ側との調整は機能し、効果的に支援が実施された。日本はモルディブに対し早期に復興支援の申入れをした国の１つであり、二国間レベルでの支援内容に関する交渉を同国政府との間で早期から行っていた[140]。しかし、同国政府の日本の支援に対する意向に加え、日本大使館や JICA 事務所はスリランカの兼轄となっておりモルディブ国内の日本側の援助拠点が青年海外協力隊調整事務所しかなかったことなども影響し、ドナーの立場から見て援助し易い対象地域を他ドナーに譲る結果となったとのことである。なお、上述の合同ニーズアセスメントは世界銀行主導により実施され、アセスメントの途中から JBIC 本店からの出張者がオブザーバー参加していた。

ノンプロジェクト無償による支援は、モルディブ側との綿密な調整の下で行われていた。モルディブ側は外務省と財務省、日本側は現地 ODA タスクフォースにより構成される「運営管理委員会」により、実施案件の承認、運営管理が行われ、モルディブ政府側の意向を踏まえた案件形成や実施が行われた。

---

[139] 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」
[140] モルディブ政府関係者へのインタビューによる。

円借款による支援については、これまでモルディブ政府は受け入れたことがなく手続きに不慣れであったこともあり、実施には時間がかかった。

3. 国際機関・他ドナーとの調整

津波以前はドナー間での目立った連携や調整の動きは見られなかったにもかかわらず、復旧復興支援では、他ドナーとの連携の下で実施された支援もあった。連携の具体例としては、円借款案件の「モルディブ津波復興事業」における UNDP との連携、またノンプロジェクト無償による漁船修理プロジェクト、漁具供与プロジェクト、農業機材供与プロジェクトにおける FAO との連携事例が見受けられた[141]。

中には、連携がうまく機能しなかったケースもあった。配電網整備事業では英国赤十字が支援する住宅建設事業が遅れたため、住宅への結線がなされずにいたところ、住宅建設完了後の結線費用を負担するとしていたモルディブ政府が費用負担できないと言い出し、結線されないというケースがあった。

10-2-4 プロセスの評価

復旧復興支援の初動の対応では出遅れた感があったものの、「ノンプロジェクト無償運営管理委員会」により迅速に支援を実施できた点は評価できる。他方、「ノンプロジェクト無償運営管理委員会」による現地主導の支援決定プロセスは、一部の案件で津波被害からの復旧復興支援の域を超えた支援の実施につながった側面は否定できず、今後同様な災害が発生した際の案件実施プロセスの在り方は検討課題である。

モルディブ向けの支援額20億円は2005年1月の津波サミット時にプレッジされ、速やかにモルディブ政府に拠出された。しかし、支援対象となったラーム環礁は人口に比してディスバースされた支援額は膨大であり、同環礁を支援対象と特定した案件形成が行われた結果、ガン島行政合同庁舎やフォナドー島行政事務所等、同環礁への支援としては過大であり、かつモルディブ全土を見渡した場合、優先順位並びに妥当性が共に高い支援とは言いきれない案件が形成されることとなった。しかしながら、今回の支援プロセスにおいて、支援対象地域が特定された時点で対象地域の支援ニーズに応じた支援規模に減額することが叶わないことを与件とすれば、モルディブ政府側との協議の中で日本側からより国土横断的な支援案件の形成を提案するなどの選択肢の検討の余地もあったものと考えられる[142]。

モルディブ政府との復旧復興支援の内容に関する協議が開始されて以降、日本の支援の約

---

[141] 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

[142] これに対して日本外務省は、モルディブでは島間移動のための手段が非常に限られ、多くの時間・費用を必要とすることから、国土横断的な案件の実施・監理には他国よりはるかに多大な資金、時間、マンパワーが必要になるとコメントしている。また、漁業分野は全国の被災漁民を対象としており、漁業、農業、住宅等の分野毎のバランスを考慮した中で、社会インフラ分野における支援のラーム環礁への集中は、(1)津波の被害がもっとも甚大であったエリア、(2)観光産業などの現金収入が見込めないエリア、(3)首都マーレからの定期空港便が就航しているエリア、という観点から選択された経緯があり、限られた施工監理費、案件監理費にてプロジェクトを遂行したという意味では適切な選択であったとしている。

半分を占めるノンプロジェクト無償による支援実施のスピードがおおむね速かったことが、迅速な復旧復興の達成に貢献している。また復旧復興支援におけるドナー間調整を担う特別機関が設置されなかった中、モルディブ政府と現地 ODA タスクフォースとの間で「ノンプロジェクト無償運営管理委員会」を設置し、モルディブ側の支援ニーズを素早く吸い上げることで迅速な支援が可能となった。このプロセスも迅速性確保の観点からは適切なものであったと言える。

他方、現地主導による支援決定プロセスの再検討の必要性も認められる。「ノンプロジェクト無償運営管理委員会」により支援ニーズを迅速に吸い上げることができた反面、ガン島合同庁舎整備事業のように先方政府の意向とは合致してはいても、妥当性に欠ける支援と考えられる支援案件も実施されている。日本側としては表明した支援額をより有効に活用する方策と協議プロセスを検討する必要があった。