

第 11 章 国際機関を通じた日本の津波支援

第 7 章(7-1)で述べたとおり、日本は津波災害に対する資金支援額として表明した 5 億ドルのうち、2.5 億ドルを国際機関を通じた支援に充てることとした。また、5 億ドルの支援以外の資金面での協力として、日本が世界銀行及びアジア開発銀行(ADB)の中に設立している信託基金を活用して津波被災に対する復旧・復興支援を行うことを表明した。本章では、これら両者の支援について以下に評価結果を述べる。

尚、国際機関等への拠出を通じた支援については、本評価における重要性の観点並びに情報入手の限界、更に時間の制約から、すべての拠出先における津波支援を検証した上での評価は行っていない。全体的な観点並びに一部の主要拠出先機関に対して実施したインタビューと情報収集に基づき、総合的な結果の有効性について評価判断を行っている。

11-1 国連機関等への拠出を通じた支援

11-1-1 日本の拠出の概要

日本は 2005 年 1 月 1 日に 5 億ドルの支援を表明した後、6 日の津波サミットにおいて、そのうち 2.5 億ドルを国際機関を通じた支援に充てることを正式に発表した。11 日の閣僚級ドナー会合において、国連のフラッシュアップコールに対して各国が表明した拠出総額 7 億 5600 万ドルのうち、日本の支援額(国際赤十字経由を含めた国際機関経由の支援総額)は約 3 分の 1 を占め最大であった¹⁴³。具体的な拠出先機関と拠出額は表 11-1 のとおりである。

表 11-1 日本の国際機関経由支援における拠出先機関と拠出額

機関名	拠出額
国連児童基金(UNICEF)	7000万ドル
国連世界食糧計画(WFP)	6000万ドル
国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)	1500万ドル
国連人道問題調整部(UNOCHA)	500万ドル
国連開発計画(UNDP)	2450万ドル
国連食糧農業機関(FAO)	500万ドル
国際移住機関(IOM)	2500万ドル
国連人間居住計画(UN-HABITAT)	300万ドル
国連女性基金(UNIFEM)	100万ドル
国連人口基金(UNFPA)	550万ドル
国連ボランティア計画(UNV)	500万ドル
国際防災戦略(ISDR)(注)	400万ドル
世界保健機関(WHO)	600万ドル
国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)	1500万ドル
赤十字国際委員会(ICRC)	600万ドル

(注)ISDRの調整の下に国連教育科学機関(UNESCO)等の関係機関と連携して実施。

出所: 外務省プレスリリース(2005 年 1 月 12 日)

¹⁴³ 外務省ホームページ(http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/area/asia/genove_05/gh.html)

11-1-2 結果の有効性

1. 緊急支援としての迅速な支出

国連によるフラッシュアピール¹⁴⁴に呼応して、日本政府は国際機関経由の支援は基本的に緊急支援であると位置付けた上で、支援決定後いち早く2005年1月21日に全額の拠出を完了した。当時、日本政府は二国間支援との比較において、国際機関による緊急的援助の「足の速さ」を重視していたという。拠出資金の機関別の配分額を見ても、UNICEFやWFPをはじめとして、より緊急的な人道支援の色彩が強い機関に対して拠出額が多めになっていることもその考えと整合している¹⁴⁵。また、それぞれの機関の津波支援プログラムの中でも、より早期に実施される緊急度の高いプロジェクトに資金が提供されることが選好されていた。そして実際に、日本が拠出した資金は総じて迅速に支出された。

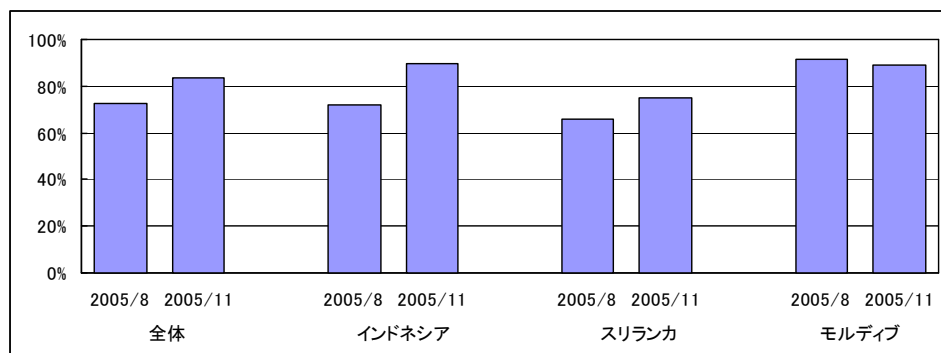
例えば、UNICEFでは、津波被害発生の11か月後には、日本が拠出した資金総額の84%が津波支援プログラムの中で既に支出されており、各国事務所別に見ても、インドネシアでは90%、モルディブでは89%、スリランカでは75%が支出済みであった(図11-1)。一方、UNICEFの津波支援プログラムを全体として見ると、資金総額のうち1年以内に支出されたのは3割で、3年後においてもまだ4分の1が未支出となっている¹⁴⁶(図11-2)。したがって、日本の資金がUNICEFのプログラムの中ではより早い時期の支援に充てられたことが分かる。

¹⁴⁴ フラッシュアピールは向こう半年間において緊急的に必要とされる資金として求められたものであったが、インドネシアにおける恒久住宅プロジェクトなど、一部には復旧・復興プロジェクトも含まれていた。また、2005年9月における資金支出の割合(執行率)は全体で約38%であった(出所: TEC “Funding the tsunami response”, July 2006)。

¹⁴⁵ それは結果的には、日本の二国間支援による緊急支援(国際緊急援助隊、緊急物資供与、緊急無償)が被災後1~2か月で終了した後には生じていたと指摘されている日本の援助の「空白」を埋める役割を果たしていたということが可能である。

¹⁴⁶ ここでの津波支援プログラム全体とは、フラッシュアピールの対象となるプロジェクト以外の中長期的支援も含めたUNICEFの津波基金総額を指す。

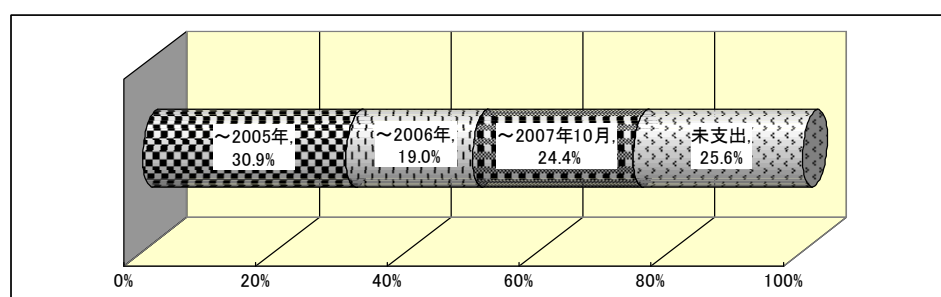
図 11-1 日本の UNICEF 経由津波支援資金のプログラムにおける支出割合



注: グラフ中、2005/8 は 2005 年 8 月 4 日時点、2005/11 は 2005 年 11 月 17 日時点

出所: UNICEF, “Progress Report on UNICEF’s Response to Tsunami –Contribution from the Government of Japan-”(July 2005); UNICEF, “Utilization Update on UNICEF’s Responses to Tsunami –Contribution from the Government of Japan-”(November 2005)

図 11-2 UNICEF の津波支援基金の支出時期



注: UNICEF の津波基金総額は 695.2 百万ドル (2007 年 10 月時点)

出所: UNICEF, “Three Year UNICEF Tsunami Anniversary Monitoring Report”, October 2007

実際に、UNICEF インドネシア事務所でのインタビューによると、日本は UNICEF の津波支援のための基金に最も早く拠出した国であり、資金の使用期限が 1 年と定められていた¹⁴⁷ため、全般的に日本からの資金は同事務所の津波支援オペレーションの最初のフェーズ(救援段階である 1-12 か月間)に使用された。また、日本の資金はその全額が個別プロジェクトに対してではなくテーマ別基金(Thematic Fund)に拠出されたが、同基金においては拠出時に資金提供者と UNICEF の間でテーマ別の用途が協議された後、詳細の決定段階では UNICEF がその時のニーズや優先順位に基づいて柔軟に支出することが可能であったため、緊急対応がより必要とされる初期フェーズにおいて有用な資金ととらえられていた。

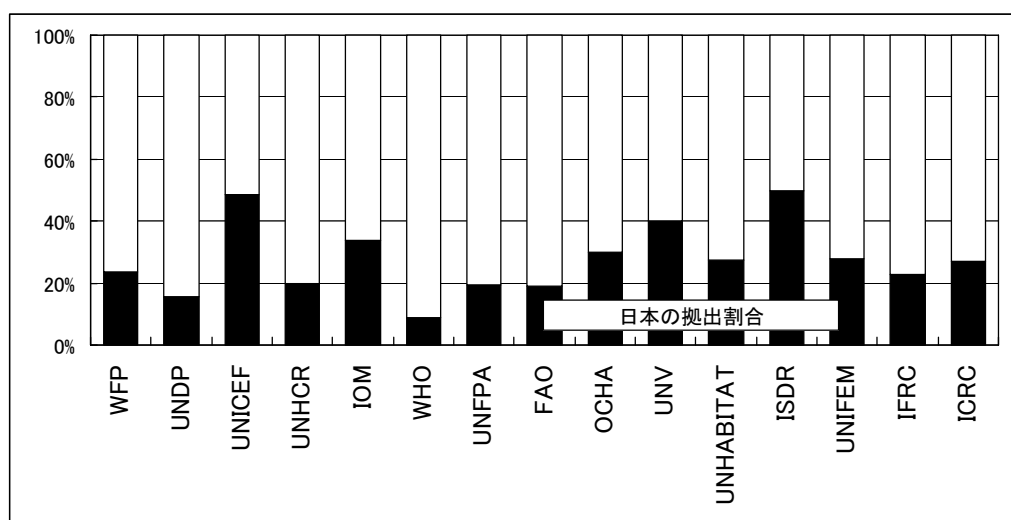
その他の機関の例としては、UNHCR が実施した津波災害支援では 1 年半のプロジェクト期間に対して、日本の拠出分については 1 年後の 2005 年末には全額が支出されている。

¹⁴⁷ 期限到来後の未使用資金については拠出ドナーの要望があれば返還する必要がある。また、他ドナーの拠出資金の中にも 1 年の使用期限が付されたものがあったが、早期に拠出された日本の資金については使用期限の到来も早いため、UNICEF にとってより迅速に支出を行うインセンティブがあったと思われる。尚、1 年の使用期限後、日本の津波支援資金は一度延長された。

2. 各機関への大きな資金貢献度

フラッシュアップコールに対応した日本の拠出額は当初のアピール総額に対して約 4 分の 1 (23.5%) を占めた。特に、拠出先の 15 機関(IFRC、ICRC を含む)のうち最大額を拠出した UNICEF においては 48%を日本の資金が占めた。その他にも、ISDR(国際防災戦略)(日本の拠出比率 50%)、UNV(40%)、IOM(34%)をはじめとして、15 機関中 11 機関において日本の資金貢献度が 20%以上となっている(図 11-3)。また、各ドナー(各国政府及び民間ソースを含む)の最新の拠出額データを横並び比較すると、政府資金としては日本がフラッシュアップコール最大拠出国であり、それに次ぐノルウェー、欧州委員会(ECHO)、ドイツ、英国、米国とは大きな金額差がある(図 11-4)。したがって、総額においても、また個別の国際機関が津波支援プログラムを実施するに当たっても、日本からの資金の貢献度は総じて大きかったといえる。実際に、評価チームがインタビューを行った UNICEF インドネシア事務所では、2005 年における津波支援の活動資金のうち 80%程度は日本の拠出金から充当されており、その拠出の迅速性のみならず、量的面からも多大な貢献があったことが言及されている。

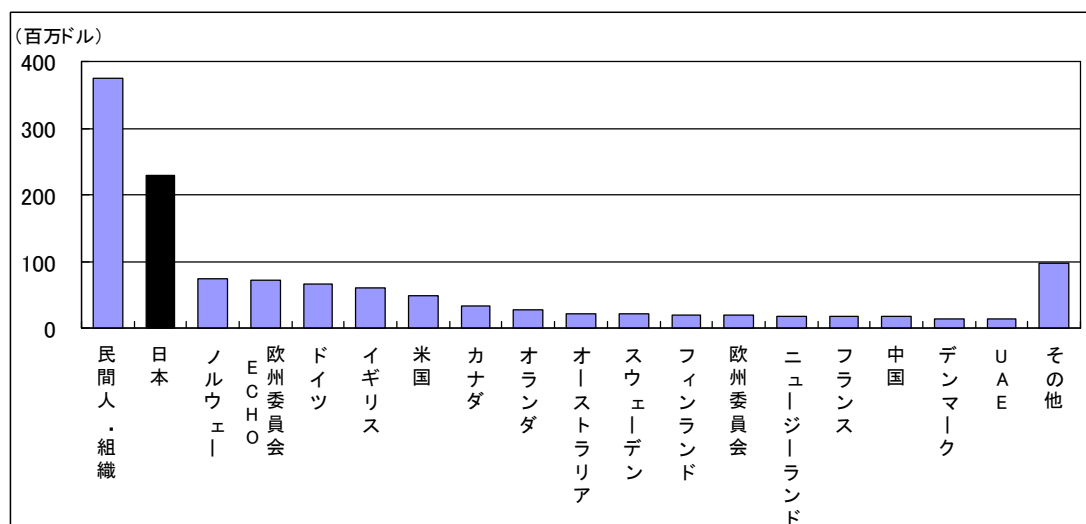
図 11-3 日本の国際機関向け拠出額の割合



注：機関の並びは左からフラッシュアップコール額が多かった順(IFRC、ICRC は除く)。発出当初のアピール額に基づく。

出所：TEC, “The International Community’s Funding of the Tsunami Emergency and Relief: Government Funding – Japan”, June 2006

図 11-4 フラッシュアップに対する各国の拠出額



注: 2008 年 10 月 21 日現在のデータ。日本の拠出額は 229 億ドルとされている。

出所: OCHA, “Financial Tracking Service (FTS) Flash Appeal: Indian Ocean Earthquake-Tsunami 2005”(Table G) (ReliefWeb: <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=emerg-emergencyDetails&appealID=669>)

また、こうした資金貢献は、活動実績としての日本の貢献度にもつながっている。UNICEF の例では、下表のとおり、被災後 7 か月間の緊急支援活動において日本の大きな貢献があったことを示している。

表 11-2 UNICEF の津波支援活動の成果(2005 年 7 月末)

支援項目	成果の単位	成果		
		全ドナー	日本	日本の比率
保健・栄養				
緊急医療キット	緊急医療キットと基礎薬品を受け取った人の数	480,000	240,000	50%
麻疹予防接種	麻疹予防接種を受けた6-15歳児の数	1,114,742	1,113,494	100%
コールドチェーン機器	コールドチェーン機器による恩恵を受けた人の数	1,801,243	1,740,569	97%
助産婦用医療キット	助産婦の数	500		-
	恩恵を受けた妊婦の数	10,000		-
ORS(経口保水液)	配布された袋の数	1,271,000	969,900	76%
マラリア予防蚊帳	配布された蚊帳の数	495,272	424,832	86%
	恩恵を受けた子供・女性の数(1ネット当たり2名)	990,544	849,664	86%
ビタミンA	6-59ヶ月の子供の数	1,409,795	927,795	66%
貧血予防の鉄剤	鉄剤を受取った妊婦の数	81,040	81,040	100%
水・衛生				
安全な水の供給	給水タンクの数	7,433	1,628	22%
	安全な水を受ける人の数	638,300	453,500	71%
家庭用救急キット	家庭用救急キットを受取る家族の数	153,886	64,000	42%
衛生キット	衛生キットを受取る家族の数	226,250	123,750	55%
衛生トイレ	トイレ及び衛生サービスの恩恵を受ける人の数	197,000	131,500	67%
教育				
「スクール・イン・ボックス」	恩恵を受ける子供の数	1,169,780	513,860	44%
レクリエーション・キット	恩恵を受ける子供の数	673,139	350,019	52%
ECD 学習教材	恩恵を受ける就学前幼児の数	24,789	24,789	100%
子供の保護				
離散した子供	登録された子供の数	2,249	1,279	57%
心のケア	心のサポートの訓練を受けた人の数	21,321	901	4%
	心のサポートを受けた子供の数	270,845	209,845	77%

出所: UNICEF, “Progress Report on UNICEF’s Response to Tsunami –Contribution from the Government of Japan-”, July 2005. 評価チームが一部加筆

3. プレゼンテーションの考慮(IOM、ISDR)

日本が資金を拠出した 15 機関に対して拠出金額にメリハリをつけた背景としては、上述のとおり、緊急人道支援機関としてより足の速い援助が期待できる主要機関に多くの資金を配分することで、迅速性を重視しつつ資金面でのプレゼンスを意図したことがあった。その一方で、日本としての独自のプレゼンテーションが考慮された機関もあった。

例えば、関係者からのインタビューによると、国連機関でない IOM に対しては、現地においてより積極的に支援施設等に日本の国旗を付すなどのプレゼンスを高める取組みがなされた。スリランカでは IOM 事務所と大口ドナーである日本大使館との間では、日本の資金で実施されるプロジェクトについて頻繁に協議・報告が行われた。実際にこれらのプロジェクトにおいて提供された 93 台のローリーや仮設住宅等に付された日の丸や日本政府の文字は、一般市民に対し一定以上のビジビリティを確保したものと考えられる。また、インドネシアでは、本津波のような大災害において一般市民の目に付き易く、多くのドナーの支援も集中しがちである住宅支援分野における日本のプレゼンスを確保する手段として IOM への支援をとらえ、GAM 側



写真：日本の国旗が付された IOM の仮設住宅
(インドネシア)

からも信頼されていた同機関と積極的に連携したとのことである¹⁴⁸。また、アチェにおける日本の自衛隊部隊のキャンプ設営や医療活動に際して、IOM が情報提供や物資輸送を行うなどの連携も進められたが、実体としての両者の協力によるメリットに加えて、国際機関側の広報活動やメディア露出によって日本の津波支援活動に対する市民や関係者の認知度が高められる効果もあったものと考えられる¹⁴⁹。

上記とは異なる形で日本がプレゼンテーションを高めようとした事例が、

ISDR(国際防災戦略)に対する拠出である。ISDR のフラッシュアップ額は相対的に小額であったが、日本は比較的多額の拠出を行ったことにより、日本の資金が当初アピール額の半分を占めた。この背景には、緊急支援のみならず、長期・継続的な支援も視野に入れた上で、防災分野での協力において積極的にイニシアティブを取ろうとする意思があったものと思われる。実際に、ISDR 向けの拠出金は、ISDR の調整の下にユネスコを中心とした関係機関が連

¹⁴⁸ 当時の在インドネシア日本国大使館関係者からのインタビューによる。現地の ODA タスクフォースでは、津波後の平和構築支援においても、個人への支援につながるものは IOM を通じて行い、二国間支援ではコミュニティ支援を行うという整理が行われていた。

¹⁴⁹ 同様の事例として、当時の在インドネシア日本国大使館公使へのインタビューによると、国際機関経由の支援における日本の存在感を高めるために、UNICEF の関係者と共同でプロジェクトの視察を実施するなどの工夫を行ったとのことである。

携して実施する支援に利用されることが意図されたが、当時の外務省本省の関係者からのインタビューによれば、津波警報システム構築について十分な能力を持ち合わせているのはユネスコのみであるとの認識に基づき、明確な意思をもって拠出先が選択されたとのことである。

津波サミットにおいて、日本は、資金、人的貢献、知見の3点において最大限の支援を実施する旨を表明し、そのうち知見面での支援が防災分野での協力であった。それに従って、その後開催された国連防災世界会議において、小泉首相(当時)はODAを活用した日本の防災分野の援助方針として「防災協カイニシアティブ」を発表した。また、その2週間後にタイで開催された津波早期警戒アレンジメントに関する地域協力閣僚会議では、日本からの提案に基づいて、暫定的な津波早期警戒システムの運用に向けて各国・機関が協力する旨が閣僚宣言において表明された。フラッシュアピールに応じたISDRへの拠出はこうした日本の防災分野での積極的な活動に対して一貫的な行動として認識され得ることから、各国の災害担当者など関係者の間で日本のリーダーシップに対する認識が共有されることを下支えする役割を果たしたと考えられる。

4. 国際機関の活用による住宅支援の推進(IOM、HABITAT)

前述のとおり、日本はインドネシアにおいて、住宅支援分野でのプレゼンスを確保する手段として、津波前より現地で活発な活動を行っていたIOMとの積極的な連携を進めた。一方、スリランカにおいては、IOMの仮設住宅建設プロジェクトへの支援に加えて、UN-HABITATによる恒久住宅建設への支援も行った。

スリランカでは、津波により10万軒規模の家屋喪失に直面した人々に対して住居を確保することが政府にとって最大かつ喫緊の課題の1つであり、IOMやHABITAT、ECHO、USAID、各国赤十字等の国際機関や二国間援助機関、多数のNGOが住宅支援を行った。また、仮設住宅が想定する1～2年程度の居住期間が過ぎた後には、恒久的に居住可能な住宅提供が大きくクローズアップされることは確実であった。日本はこうした状況への対応として、個人資産につながる懸念から直接的には行いきくい恒久住宅支援を、国際機関であるHABITATへの拠出を通じて実施したと見ることも可能である。住宅支援分野へのドナーの集中は、その調整不足から住民のニーズに合致しない住宅の建設やプロジェクト実施地域の偏り、低品質の住宅建設による作り直し等の問題を招いたが、多数の元政府職員を現地職員として抱えるHABITATは現地ニーズに応じた住宅支援のノウハウを有する強みをいかし、被災地域全般で注意深く恒久住宅を建設した¹⁵⁰。

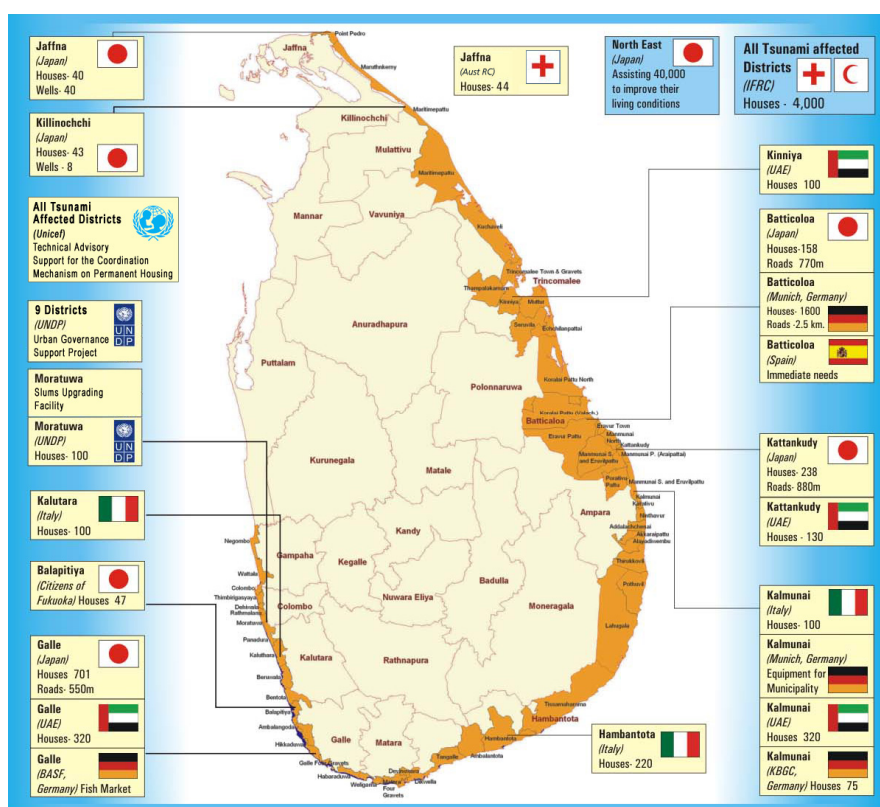
日本は2006年1月に開始されたHABITATの住宅支援プロジェクトに対して最初に資金を拠出し、北部(ジャフナ、キリノッチ)、東部(バティアロア、カタンクディ)、南部(ゴール)で日本

¹⁵⁰ UN-HABITAT スリランカ事務所は、約80人の職員数に対して、インターナショナルスタッフは3名である(2008年8月時点)。ローカルスタッフの中にはNHDA(国家住宅開発庁)など政府機関出身の職員も多数含まれている。HABITATは、住民主体での居住ブロック建設、津波以前の住居所在地からの移転を伴うオフサイトの住宅建設ではなく同一の場所に建設するオンサイトを主体とした住宅建設を行うなど、住民のオーナーシップや居住率を高めることを重視した住宅支援を行った。

の資金により住宅が建設された。北部地域ではその後、政府と LTTE との戦闘激化から援助プロジェクトが軒並み中断・遅滞を余儀なくされるが、日本のいち早い拠出が功を奏して、HABITAT のプロジェクトは紛争の影響を受けないうちに開始され、完了に至った。同プロジェクトに資金を拠出した主要ドナーは国際赤十字連盟、UAE、日本であり、この 3 者で総額の半分以上を占めた。日本は同プロジェクトで建設された全 9,282 軒の恒久住宅のうち、1,180 軒の再建を支援した。

日本が国際機関への拠出を通じた津波支援を実施するにあたり、住宅支援においてあらかじめ IOM と HABITAT の「使い分け」をどの程度明確に意図していたかについて確認することはできなかった。しかしながら、結果的には両機関を活用することによって、日本はスリランカにおいて「仮設～恒久」という住宅ニーズのそれぞれの段階に対応することとなった。更に、それにとどまらず、プロジェクト実施能力の高い HABITAT への実質的な資金貢献を通じて、北部を含めた広範な地域における日本の関与を関係者に印象付ける効果もあったものと考えられる。

図 11-5 UN-HABITAT の津波後のコミュニティインフラプロジェクト
(住宅建設を含む)のドナー及び配置図



出所: UN-HABITAT スリランカ事務所ホームページ
(<http://www.unhabitat.lk/project1.html>)

11-2 国際金融機関への信託基金を通じた支援

国際機関への信託基金を通じた支援には、世界銀行の日本社会開発基金(JSDF)を通じた支援とアジア開発銀行の貧困削減日本基金(JFPR)を通じた支援がある。以下に両基金の概要並びに両基金を通じた津波支援に関しまとめる。

11-2-1 世界銀行の日本社会開発基金(JSDF)¹⁵¹

ここでは、まず、JSDF の概要を、JSDF の年次報告書や世界銀行のホームページに掲載された JSDF に関する情報を基にまとめ、続いて、JSDF の特別グラントとして実施された津波被害復興グラントの概要をまとめる。その後、本評価の対象である JSDF プロジェクトのうち、インドネシア及びスリランカの案件に関しその内容とその現況を整理する。その上で、JSDF による津波被害復興グラントの評価をまとめることとする。

1. JSDFの概要

日本社会開発基金(JSDF)は 2000 年 6 月、日本政府が世界銀行に設立した基金である。

JSDF の総合的な目標は、「支援対象となる途上国において、貧困削減を目指す革新的社会プログラム支援のためにグラントを提供すること」である。この目標を達成するため、JSDF は、途上国の中央・地方政府や非政府組織(NGO)、シビルソサエティ組織(CSO)がコミュニティ・レベルで実施する様々なプロジェクトを支援しており、いずれのプロジェクトも、以下の基本的な基準を満たすことが条件となっている。

【JSDFプロジェクトの条件】

JSDFプロジェクトは以下の条件を満たすことが求められている。

- 革新的であること、つまり、開発に新しいアプローチやアイデアを導入するものであること。まったく新しい試みの場合もあれば、対象国にとっては新しいが、既に別の国で成功しているアイデアを導入するものの場合もある。
- 恵まれず、弱い立場にある人々のニーズに直接こたえるものであること。地理、性別、年齢、民族、身体状況など、様々な面で弱い立場の人々が対象となる。
- 対象となる人々に適度に速やかで実証可能かつ持続的な恩恵をもたらすものであること。
- 現地の政府、NGO、CSOの能力を育成し、弱い立場の人々へのエンパワメントとなり、プロジェクト活動に関係者の参加を促すものであること。

2. 津波被害復興グラント

日本政府は、津波被害復興支援のため、津波被災国の貧困層を対象に復興並びにサービスや施設の改善を目指す活動の資金として JSDF グラントの利用に同意、最高で 2000 万ドルのグラント拠出を検討することに合意した。また、未曾有の大災害という例外的な状況の中、

¹⁵¹ 世界銀行、日本社会開発基金(JSDF)年次報告 2005 年度、2006 年度、2007 年度。

JSDF グラントの利用を促進するため、JSDF グラントに通常設けられている利用制限を一部緩和することが認められたことにより、どの津波被災国もグラントを申請することができ、また現在実施中のグラントへの追加としても、新規のグラントとしても、プロポーザルを提出できることとなった。さらに、必ずしも世界銀行の既存プロジェクトを補完するものでなくてもよく、通常の JSDF 申請ラウンドを待たず緊急にプロポーザルを検討することが可能となった。

2007 年度末までに、14 件の津波被害復興グラントが日本政府の承認を受けた。これらのグラントは、津波被災国のうち、インドネシア、モルディブ、スリランカ、タイ、ソマリア、セーシェルの 6 か国に対するものである。

表 11-3 JSDF の津波被害復興グラント

2005年度に承認されたJSDF津波被害復興グラント

国	グラントの名称	金額（ドル）	開発目的
インドネシア	ラジオの利用を通じた開発の有効性改善	970,000	被災コミュニティに対し、緊急援助や復興支援をより有効に活用できる手段を提供すること。アチェの貧困コミュニティは全域に散在しているため支援対象とすることは、通常なら困難である。調整メカニズムが貧弱で、記録が失われ、現地政府が大きな打撃を受けている中、アチェ全域の被災コミュニティが支援機関に直接アクセスするための情報を受け取ることができるのでない限り、対象を絞り込む際に、特に貧しく弱い立場の多くの人々が取り残されてしまうことになるのは間違いない。
インドネシア	アチェの弱い立場のコミュニティにおける住宅供給パイロット・プログラム	1,262,080	アチェ郊外において、永住のための住宅供給・再定住パイロット・プログラムを開発、試行、評価すること。本グラントは、被害の深刻な郊外の貧困層、国内難民、未亡人、高齢者、孤児、障害者など特に弱い立場の人々に対象を絞って住宅を供給するもの。
インドネシア	アチェ再建プロジェクトにおける母子家庭の支援	1,693,800	紛争地域の母子家庭を苦しめる貧困の悪循環を断ち切ること。貧困が深刻化すると未亡人への打撃となるだけでなく、子供たちにも影響の及ぶことが多い。本プロジェクトの目的は、そうした家庭に少しずつ資源を提供し、小規模事業の運営・組織化スキルを身につけさせ、支援を行うことで、家庭の経済状況の安定、回復、改善を図ることにある。
インドネシア	難民保証プログラム	1,560,500	元の居住地に帰還する国内難民に、コミュニティに迅速に溶け込めるよう、基本的な生産資源を提供すること。
モルディブ	津波被災コミュニティにおける持続可能な生計確保	2,000,000	2005年12月26日のインド洋大津波で深刻な被害を受けたモルディブのコミュニティが、国家復興再建計画へのグラント支援を通じて、消失した資産を回復し、生計を立て直すのを支援する。対象は、被災者の中でも比較的貧しい人々とする。
スリランカ	スリランカにおける最貧困層の女性や少女のエンパワーメント	1,044,755	当初のグラントが、貧しく失業中という最も弱い立場の女性たちが知識・能力を身につけ小規模・零細事業を立ち上げるための支援をめざすものであるのに対し、この追加グラントでは、津波被災者に迅速かつ直接的な支援を提供する新たな活動が対象となる。
タイ	タイ南部の津波被災コミュニティへの緊急対応	2,000,000	コミュニティが社会・文化・環境資産を再構築し、失った暮らしを取り戻すのを支援すること。その目標は、コミュニティ・グループがリーダーシップをとって心に傷を負った住民を支援できるようにさせ、沿岸・海洋の生態系を持続的に管理するのを支援することにある。
タイ	タイ南部の弱い立場の人々に対する津波被害への緊急対応後の措置	1,000,000	弱い立場の人々（移民、少数民族、障害者、高齢者、孤児、弱い立場の子供、極貧家庭、麻薬乱用者など）が生き延びるための生計手段を取り戻し、当然受けるべきサービスを利用し、精神的な傷に対処するのを支援すること。
2005年度合計		11,531,135	

2006年度に承認されたJSDF津波被害復興グラント

国	グラントの名称	金額（ドル）	開発目的
インドネシア	津波被害を受けた漁業セクター復興の支援	1,927,685	津波の被害を受けた漁業コミュニティの生活再建と資本再編成プログラムを支援する。
ソマリア	津波後の生活再建プロジェクト	1,642,526	津波の被害を受けたおよそ800世帯の漁業中心の暮らしを建て直し強化する。
ソマリア	ブントランドの一次医療サービス	525,000	津波被害を受けたソマリア北東部（ブントランド）の弱い立場にある人々の健康状態を改善し、伝染病や水媒性伝染病の発生を抑制する。
タイ	津波被害を受けた貧しく弱い立場にある人々のための法律相談	1,850,000	法律相談や関連サービスの提供を通じて津波で生き残った貧しく弱い立場にある人々の暮らしを立て直す。
2006年度合計		5,945,211	

2007年度に承認されたJSDF津波被害復興グラント

国 1)	グラントの名称	金額（ドル）	開発目的
セーシェル (P)	漁業の復興	2,000,000	2004年12月の大津波の被害を受けた3つの漁船用波止場の1つを修復する。これは、津波襲来後、施設が十分使えず困っていた多くの小舟所有者や漁師、商人の暮らしを改善するのに役立つ。波止場に適切かつ安全にアクセス/使用することができるようになれば、水産物の衛生状態や市場性を改善することができる。インフラ復興への投資は、セーシェルの貧しく弱い立場にある人々に直接的恩恵をもたらすことになる。
セーシェル (C)	津波の生態系への影響アセスメント実施に関するセーシェル漁業当局 (SFA) の能力強化	368,300	2004年12月の大津波（および海洋環境の他の自然・人為的变化）に起因する生態系の変化を見極めるセーシェル漁業当局の能力を強化する。さらに、生態系のこれらの変化が熟練漁師や漁船団の漁獲高にどのように反映されているかを見極める。
2007年度合計		2,368,300	

1) グラントの種類 P=プロジェクト・グラント C=キャパシティ・ビルディング・グラント

出所: 世界銀行

JSDFを通じた津波被害復興グラントに関する評価報告書は発行されておらず、2007年度より前に承認された津波被害復興グラントの最初の現状報告として、2007年度のJSDF年次報告書に事例的な記載があるのは、「津波の被害を受けたタイ南部のコミュニティに対する緊急対応」(グラント受領機関／実施機関: 世界銀行)のみである。

なお、世界銀行によれば、支払が行われることなく終了したため、不成功であったと考えられるグラントが1件あったとのことである。アチェ(インドネシア)における「弱い立場にあるコミュニティへの住宅供給パイロット・プログラム」がスタートしないまま終了した。これは主としてこのプロジェクト立ち上げの際に規制や手続き上の障害に直面したためということである。

3. インドネシア及びスリランカにおける JSDF による津波支援プロジェクト

JSDFを通じた個々のプロジェクトの内容に関しては、現地調査でのインタビュー、上記の案件情報と各1ページの案件概要、並びにグラント報告モニタリング報告書(GRM報告書)などに基づいて情報を整理した。インドネシア及びスリランカにおける津波支援のJSDFプロジェクトに関する情報は以下のとおりである。

(1) インドネシア

インドネシアに対しては、以下の5つのJSDFプロジェクトが承認されたが、既述のとおり、「アチェの弱い立場のコミュニティにおける住宅供給パイロット・プログラム」は、支出が為されないまま、終了することとなったため、実施されたプロジェクトは4件である。

- ラジオの利用を通じた開発の有効性改善
(Improving Aid Effectiveness through the Use of Radio)
- アチェの弱い立場にあるコミュニティへの住宅供給パイロット・プログラム
(Pilot Housing Program for Vulnerable Communities in Aceh)(実施されずに終了)
- アチェ再建プロジェクトにおける母子家庭の支援
(Support for Female-Headed Households during Aceh Reconstruction)
- 難民保証プログラム
(Integrating Returning Refugees and Other Internally displaced People in Conflict and disaster Areas – Vouchers for Refugees)
- 津波被害を受けた漁業セクター復興の支援
(Support for Fisheries Sector Post-Tsunami Rehabilitation)

そのうち、ラジオの利用を通じた開発の有効性改善、アチェ再建プロジェクトにおける母子家庭の支援、津波被害を受けた漁業セクター復興の支援の3件は、世界銀行がNGOと直接グラントアグリーメント(G/A)を結び、NGOが実施機関となって対象受益者に対する支援を実施するというNGO実施プロジェクト方式を採っている。この場合、実施機関となったNGOと受益者(グループ)との間には、調達契約のようなものは存在せず、グラントの資金を用いた支援活動が行われるのみである。インドネシア政府に対しては、結ばれたグラントアグリーメントに関し報告するが政府は直接的にはグラントプロセスに関与しない仕組みである。

これに対し、難民保証プログラムとアチェの弱い立場にあるコミュニティへの住宅供給パイロット・プログラムは、世界銀行がインドネシア政府とグラントアグリーメントを結び、インドネシア政府が実施機関となって、コンサルタント、コントラクター、NGOなどとの間で調達契約を結び、プロジェクトを実施するという方式であった。

3件でNGO実施プロジェクト方式を採用した理由は、世界銀行によれば、インドネシア政府がアカウンタビリティシステムを変更したことによってプロジェクトの予算書を当初の予定どおりに入手できなくなり、インドネシア政府を実施機関とすることによって実施の迅速性が損なわれると判断したためとのことである。

以下は、現地調査におけるインタビュー結果並びに各案件に関する世界銀行のGRM報告

書を基にまとめた、各プロジェクトの内容・現況である。

ラジオの利用を通じた開発の有効性改善(2005 年 9 月開始 2009 年 3 月終了予定)

本プロジェクトは、津波発生後に既存のプロジェクトを拡大・強化する形で形成されたプロジェクトで、実施の迅速性並びに持続可能性を考慮すると NGO による実施の方が効果的という判断もあり、NGO を実施機関として実施された。内容は、2 つのタイプの通信インフラを構築するものである¹⁵²。1 つは、アチェ・ニマス復興ラジオネットワーク(ARRNet)ウェブサイトという 双方向的なコミュニケーションのためのウェブサイトであり、もう 1 つは、ARRNet という名称のコミュニティによるラジオ放送のネットワークである。ウェブサイトの開発は完了しており、BRR も ARRNet ウェブサイトにリンクし、また、ショートメッセージサービス(SMS)を介した情報の提供による双方向のコミュニケーションが可能となっているとのことである。ARRNet は、対象の各コミュニティがラジオのプログラムを作るとともに、それを放送できるようにするというものである。計画では、津波の被害を受けた 75 のケチャマタン(郡)のそれぞれに放送センターを設置することになっていたが、これまでに 46 のコミュニティラジオ局が設置され、復旧復興プログラムの進捗に関する情報提供、ニュース、公共サービスのアナウンスメント、トークショー、教育、音楽、文化活動などの情報提供を行ってきた。ラジオのレシーバーは、7500 セットをコミュニティグループに配布する計画であったが、現在までに 46 郡に 4600 セットの配布を完了した。放送センターの設置数やレシーバーの配布数等の実際のアウトプットが計画数よりも減少しているが、これは、当初の予算を再配分し、訓練や機材購入からコンサルタントサービスや運営費用の方に転用したためである。予算の再配分が必要となったのは、当初予算ではラジオのライセンス料等を見込んでおらず、アチェにおけるコンサルタントフィーの相場も高騰し、コミュニティ間で均等にファシリテーションを行うために計画よりも多くのコミュニティファシリテーター(オーガナイザー)を必要としたことなどが主な原因である。ファシリテーターは、無線スタジオの設置、機材の設定、無線プログラムの提供、コミュニティによる番組(トークショー、ミニドラマ等)制作のための訓練等を担当する。受信機は、コミュニティに情報ポストを設置することを目的として、JSDF による支援終了後 Desa(村長のところ)に配布している。MDTF と地元自治体により、無線ネットワークへの支援はカバーされており、ネットワークのメンテナンスは地元住民からの集金により行われる。

アチェ再建プロジェクトにおける母子家庭の支援(2005 年 9 月開始 2010 年 12 月終了予定)

本プロジェクトは、津波発生以前にマルクをはじめとする紛争地域 5 州を対象としていたプロジェクトに、津波発生後アチェのコンポーネントが追加されたものである。紛争中に発生した未亡人や体に障害のある配偶者を持つ女性を対象としているが、アチェにおいては、対象を紛争被害者に限定していない。プロジェクト資金は、25%をキャパシティ・ビルディングに、残りの 75%を起業支援、奨学金の支給等に充てる。まず、読み書き、計算、会計、ネットワークづくり

¹⁵² World Bank – Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report, Ref. TF055051, JSDF-Indonesia: Improving Aid Effectiveness through Radio, printed on Dec. 9, 2008.

等に関するキャパシティ・ビルディングをはじめの 8 か月で行い、その後資金を供与することとしている。これは、対象者の中には文字の読み書きや計算ができない人もおり、出納帳管理や会計が難しい場合もあることによるものである。

同プロジェクトでは既存のコミュニティ強化を目的とした農民間のネットワーク強化や組織化による農産品へのアクセス向上も図られ、また自分達がしたいことの説明方法の指導等のキャパシティ・ビルディングも行われた。

GRM 報告書では、本プロジェクトは、グラントの目的の達成に向けて満足な進捗をしていると記している¹⁵³。

難民保証プログラム(2005 年 12 月開始 2009 年 12 月に終了予定)

本プロジェクトもともと全国規模のプロジェクトであった。被災後、支援を受けていない対象者及びその居住地域を補完的に支援することを目的としている。アチェにおいては、国内避難民(IDP)は、紛争と津波の双方の犠牲者であり津波による避難民を区分することは困難であることから、双方を対象にしている。

プロジェクトのコンポーネントは、貧しいコミュニティのためのバウチャーの配布、コミュニティのキャパシティ・ビルディング支援、IDP の所在を追跡するデータベースの開発を通じたプロジェクトのモニタリングと評価である¹⁵⁴。コミュニティのキャパシティ・ビルディングでは、資金を管理するためのファシリテーターのトレーニングを行い、新たなアプローチとして IDP を対象としたバウチャーの発行を行う。バウチャーにより、資金が供与された対象村では、IDP1 家計あたり 1000 ドルが供与される。供与資金の 50%はホスト・コミュニティが受け取り公共施設整備等に充て、残りの 50%は IDP が受け取り再定住のための資金に充てられる。コミュニティに IDP の数が多ければ、コミュニティはより多額の支援を得ることができる。

津波被災後、早期にダイナミックに実施する必要があったが、現場では物事が非常に流動的であり、インドネシア政府にとってプロジェクトのデザインには困難があった。支援を得ていない IDP のいる地域の特定制が難しく、また、種々の事情で IDP がどの地域に定住するかを確認することが難しいことが、本プロジェクトの困難な点である。全地域を網羅するデータベースに基づいてデザインするのではなく、コミュニティベースのデータに基づいてプロジェクト対象村を選定した結果、5 つの村がひどくダメージを受けていることがわかった。また、同プロジェクトはインパクトの測り方が難しいため、インパクト評価を再設計している。

GRM 報告書では、インドネシア政府の予算登録手続きの遅さ(特にグラントアグリーメントの締結に 6 か月を要し、その後調達に 10 か月を要したこと)、加えて実施機関である国際 NGO によるプロジェクトの実施もゆっくりであることなどから、プロジェクトは、グラントの目的の達成に向けた進捗はあまり満足なものではないとしている¹⁵⁵。バウチャーの支出開始は、2008 年

¹⁵³ World Bank – Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report, Ref. TF055749, JSDF-Indonesia: Supporting for Female Headed Households during Aceh Reconstruction (NGO-Executed), printed on Dec. 9, 2008.

¹⁵⁴ World Bank – Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report, Ref. TF054749, JSDF-Indonesia: Returning and Integrating Internally Displaced People in Conflict Affected Areas, printed on Dec. 9, 2008.

¹⁵⁵ World Bank – Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report, Ref. TF054749, JSDF-Indonesia: Returning and Integrating Internally Displaced People in Conflict Affected Areas, printed on Dec. 9, 2008.

の 11 月の予定である。

津波被害を受けた漁業セクター復興の支援(2006 年 3 月開始 2008 年 12 月終了予定)

本プロジェクトは、世界銀行理事会や日本政府による承認プロセスに時間がかかったため、2005 年 8 月に承認された。当初の目的は、ボートや漁具の支給であった。本漁業プロジェクトの対象地域はコースタルエリアのみであり、「アチェ再建プロジェクトにおける母子家庭の支援」とは重複がないように調整済みである。なお、ADB の JFPR にも似た支援内容があるため、プロジェクト実施地域での重複は避けるようにしている。プロジェクトの内容が漁業用ボートと漁具の取替えであり、他ドナーも実施している内容であったため、2006 年 4 月、インドネシア政府はどの団体が同プロジェクトの実施機関となるのか確認を求めた。また、当時、質の悪いボートや漁具が大量に供与され、供給過剰に陥っていたこともあり、同プロジェクトはボートや漁具の取替えだけにプロジェクトの内容を絞らないこととした。そして、新たなプロジェクト・コンポーネントとして、コミュニティによって選択された給水施設等の公共施設の整備が加わった。また、津波で被災した沿岸部の女性グループ向けに組織化支援のための小規模なグラントを供与し、会計のトレーニングや教育を行った。1 グループ当たり 10 人でグループを構成し、週に 1 回会合を開いてプロポーザルを作成させるとともに、貯蓄を振興し、村のリーダーに村人からお金を徴収させてそれを商業銀行に貯蓄させ、貯蓄習慣をつけさせた。そして貯蓄したお金を基に魚の干物や小規模商店の経営等の経済活動を行っている。4000 人以上の女性、400 グループ以上をカバーしている。これは、コミュニティに経済活動を振興することに貢献している。貯蓄習慣の導入により、村人はより多くのお金を貯蓄に回すようになり、2006 年 7 月の新学期には子供の教育費により多くのお金をつぎ込むことができたとのことである。なお、負の影響として経済活動による環境汚染が指摘されている。

GRM 報告書では、プロジェクトはロクスマウエ、ピディー、アチェジャヤの 3 県の 4000 人の女性が資金を得ることができたということから成功しており、進捗も注目に値すると記している¹⁵⁶。

(2) スリランカ

スリランカに対しては、「スリランカにおける最貧困層の女性や少女のエンパワーメント (Empowering Poorest of the Poor Women and Young Girls in Sri Lanka Focusing on the most affected areas of Hambantota (South) and Northeast)」が 2005 年 4 月に承認され、当初の予定どおり 2008 年 1 月に終了した¹⁵⁷。津波支援のためのコンポーネントは、2003 年に実施されていた 89 万ドルのプロジェクトに、津波を受けてハンバントータでの活動分の 100 万ドルを追加したものである。

当初のプロジェクトの目的は、村落女性のキャパシティ・ビルディングのための自助努力や

¹⁵⁶ World Bank – Grant Reporting and Monitoring (GRM) Report, Ref. TF055478, JSDF-Indonesia: Support for Fisheries Sector Post – Tsunami Rehabilitation, printed on Dec. 9, 2008.

¹⁵⁷ World Bank Finance and Private Sector Development Unit, Implementation Completion Report, TF051707: Japanese Social Development Fund (JSDF) Grant on Empowerment of Poorest of the Poor Women and young Girls, Sep. 2, 2008.

ボトムアップ活動を促進すること、コミュニティー活動等を通じて経済的・社会的・財務的な面を担うより多くの貧しい女性をエンパワーメントすること、女性が運営する社会組織・コミュニティーベース組織・小規模な村落レベルの持続的な銀行業務を促進することであった。その後津波を受けて、100 万ドルにより追加されたコンポーネントは、津波被害者の生計の立て直し、南部で破壊された3つのジャナシャクティ・バンキング・ユニットの建設支援、津波により孤児となった子供の支援である。

スリランカ側では、ERD がプロジェクトの実施監理の責任機関であり、プロジェクト管理は国家開発銀行(NDB)の責任とされた。その下で、南部地域の実施機関は、女性開発連盟(Women Development Federation, WDF)¹⁵⁸であり、北部地域と東部地域の実施機関はセワランカ(Sewa Lanka Foudation, SLF)であった。

プロジェクトの終了時までにはプロジェクト予算(約 190 万ドル)の 84%が支出された¹⁵⁹。後に治安状況の悪化により北部と東部には立ち入れない状況になったが、予算を他の地域に再配分することは無かった。南部にはプロジェクト予算の 62%が配分されすべて支出された。

南部では、マイクロクレジット、津波後のグラント、コミュニティーによる孤児のケアと支援等に 67 万ドル、9 つのため池のリハビリや WDF メンバーの衛生状況改善のためのトイレの建設に 10.5 万ドル、対象地域の郡を 5 つから 7 つに拡大するためのコンサルタントサービス(ソーシャルモビライゼーション、グループの組織化等)に 12.2 万ドル、起業家育成、スキル開発、リーダーシップ向上、マイクロクレジットの評価・フォローアップ、など 140 の訓練プログラムに 10 万ドル、事務機材の購入に 10.8 万ドルが配分された。

北部及び東部では、農業・非農業活動のシード資金や津波被害女性の生計活動のシード資金等のマイクロクレジット、その他の復興救援支援等に 38.4 万ドル、井戸の建設や津波後のコミュニティー施設の建設に 20 万ドル、ソーシャルモビライゼーションプログラム、訓練、ベースライン調査等のコンサルタントサービスに 7.2 万ドル、北部・東部とハンバントータの CBO メンバーの交換プログラム等の訓練に 2.3 万ドル、農業活動のための資機材購入に 4.6 万ドルを配分した。

プロジェクトの活動は南部では成功したが、北部と東部では、治安状況の悪化から配分された資金の 40%が活用されずにプロジェクトは終了した。

世界銀行スリランカ事務所では、通常の案件においては新しいアイデアを試験的に実施する手段を持っていないことから、JSDF が小回りの利くグラントであり柔軟にきめの細かい内容設計が可能である点を高く評価している。JSDF 設立当初にも世界銀行の本体案件との連携を意図しており、JSDF で試行して成功すればスケールアップしていくという発想があったとのことである。

一方、JSDF による案件実施にもスピード感が重要となる。JSDF は、日本政府の承認を得るまでに時間がかかることから、プロセスを簡素化することができればより効果的な支援が可能

¹⁵⁸ 女性開発連盟(WDF)は、ジャナシャクティ・バンク(Janashakti Bank)として知られている。

¹⁵⁹ プロジェクト終了時までの支出の割合は、換算レートの影響で、スリランカルピーベースでは 89%となっている。

能となるという指摘がある。パイロットを実施するにしても、時間がかかってはその意味がなくなってしまう場合があるとのことであった。また、効果の確実な支援のみを承認するのではなく、試験的な支援を実施する機会が認められることが JSDF の趣旨からも重要という指摘もあった。

4. JSDF プロジェクトの評価

世界銀行では、JSDF プロジェクトの評価を、通常グラント報告モニタリング (GRM) システムによりタスクチームリーダーが作成したグラント完了報告書を基に実施している¹⁶⁰。津波支援のための JSDF プロジェクトに関しては、本評価調査の実施時点でまだ多くのプロジェクトが完了していないこともあり、評価が実施されていないことから、評価のための基礎情報が限られる。

その他の情報源として、JSDF の各プロジェクトの案件概要(各 1 ページ)には、目的、実施機関、無償資金の供与金額、プロジェクト開始日、終了日、各コンポーネントのタイトルが示されているが、各コンポーネントの詳細や活動計画、成果指標、ベースライン等は記載されていない。津波支援のための JSDF プロジェクトに関しては、条件を緩和した上で承認しているとのことだが審査基準の詳細は世界銀行のホームページ等でも公開されていない。また、「津波被害を受けた漁業セクター復興の支援」などプロジェクト開始後に支援内容を変更し新しいコンポーネントが追加されたプロジェクトもあるが、計画変更を承認する手続きなどは不明である。

JSDF を通じた支援の透明性確保と説明責任の遂行のためには、JSDF の年次報告書とは別に、案件の採択基準・ガイドライン、採択手続き、各案件のニーズアセスメントの結果、目標と計画内容、実施体制、パフォーマンスモニタリングの結果を適時公表していくことが必要である。

現地調査を通じて、現地調査日程の制約もあり、津波支援を目的とする各 JSDF プロジェクトを評価するために入手できた情報は限られたが、入手できた情報から評価を行った結果は以下のとおりである。

妥当性

インドネシアにおいては、被災後2か月の時点以降、迅速に5件が形成されたが、1件はキャンセルされている。スリランカにおいては、1件が形成・実施された。未曾有の大災害を受け、緊急災害復旧のために JSDF の採択条件を緩和し適用に柔軟性を持たせた意図は理解できる。外部評価として個々の案件の妥当性を評価するためには、プロジェクトニーズの所在や規模とプロジェクトの目標や内容との整合性を確認することが重要だが、対象とするイシューや地域等の面で他案件とのプロジェクトスコープの重複が無いようにプロジェクトが設計されているという点以外は、確認が困難であった。

¹⁶⁰ Review of Japan Social Development Fund (JSDF) Grants.

JSDF の 4 つの条件のうち、革新的であることという条件は、必ずしも 5 件すべてに当てはまるものか否か確認することができないが、その他の条件である、弱い立場にある人々のニーズに直接こたえるもの、適度に速やかで実証可能かつ持続的な恩恵をもたらすもの、能力を育成し参加を促すものという観点には、すべての案件が妥当性を有していると考えられる。

有効性・インパクト

インドネシアで実施された 4 案件に関しては、どれもまだ終了していないものの、現地調査時に世界銀行事務所で行ったインタビューの結果を踏まえると、有効性という観点では、スリランカの 1 件を含め、どれも肯定的な評価をすることができる。しかし、インパクトを評価するには、時期尚早である。

プロジェクトを個々に見ると、災害復旧事業が一通り終了する段階を迎えた現在においては、「ラジオの利用を通じた開発の有効性改善」などのように、その役割がプロジェクト開始当初の本来目的から変化しつつあるものもある。また、「アチェ再建プロジェクトにおける母子家庭の支援」、「津波被害を受けた漁業セクター復興の支援」では対象受益者や対象地域を絞り込むことで、他の類似の支援との重複を避けているものの、津波支援全体を見渡せば、生計向上を支援する資金とプロジェクトが多くある中で、採択条件を緩和してまで JSDF を適用したことによる追加的な効果を明示することは難しい。特に、「津波被害を受けた漁業セクター復興の支援」では、プロジェクト開始後のプロジェクトニーズの充足状況から、ボートや漁具の供与という本来目的を変更し、公共施設も建設を行うこととなるなど、有効性を確保するために支援内容を変化させざるを得ないプロジェクトもあった。一方、「難民保証プログラム」では、避難民の移動と定住の状況をどのように追跡・把握するかをはじめとして、有効性やインパクトを評価するための評価枠組みの再構築を行っている。これは、JSDF が革新的な要素を盛り込むことを要求していることに応じてプロジェクトが設計されたために、モニタリング・評価においても困難に直面することとなったものと考えられる。

自立発展性

実施されたプロジェクトにおいては、どれも能力開発をコンポーネントに取り込んでおり、受益者の参加を得て実施されており、また、スリランカのプロジェクトではマイクロファイナンスの回収率もよいことなどから、全般に自立発展性は確保されているものと考えられる。

11-2-2 アジア開発銀行の貧困削減日本基金(JFPR)¹⁶¹

JFPRに関しても、まず、JFPRの年次報告書等に記載されたJFPRの概要を整理するとともに、JFPRにより実施された津波支援のプロジェクトについて概観し、続いて、インドネシア及びスリランカにおいて実施されたJFPRによる津波支援プロジェクトに関し、現地調査において収集した情報を基に整理する。その上で、JFPRによる津波支援プロジェクトの評価を行う。

1. JFPRの概要

貧困削減日本基金(JFPR)は 2000 年 3 月、日本政府が ADB に設立した基金であり、長期的な社会経済開発を進める間、ADB の開発メンバー国(DMCs)内の最も貧しく最も弱いグループへの直接的な無償支援を提供するものである。

JFPR の主な目的は、以下のとおりである。

- 貧困で最も脆弱なグループへの直接的な救済の提供
- 社会開発の中での革新的手法の活用
- コミュニティドリブンの参加型アプローチの適用
- 持続可能な開発のしっかりした基盤を築くための能力開発活動への支援
- NGO との協力の促進

JFPR は、ADB が資金を提供するプロジェクトと深い関連がありそれらの効果を高める活動に資金を提供するものであり、主として、貧困層への基本的な社会経済サービスの提供、小規模プログラムへの資金提供につながるような各種社会開発基金への支援、貧困削減と社会開発のための NGO 活動への支援、地方政府・コミュニティベースの組織・ローカル NGO の能力開発などを行う。

JFPR には、プロジェクトグラントと能力開発グラントの 2 つのタイプがある。

2. JFPRによる津波支援プロジェクト

JFPR による津波支援プロジェクトは、9 件が承認された。これらのグラントは、津波被災国のうち、インド、インドネシア、モルディブ、スリランカに対するものである。

世界銀行の JSDF と異なり、JFPR による津波支援プロジェクトは特別グラントの扱いではなく、通常のプロジェクトとなっている。

¹⁶¹ ADB, Japan Fund for Poverty Reduction, 2006 Annual Report, 2005 Annual Report.

表 11-4 JFPR の津波支援grant

JFPRによる津波支援

国	grantの名称	金額 (ドル)	開発目的
インド	JFPR 9094 タミールナドゥ州及びケララ州において津波の影響を受けた貧困層ならびに社会的弱者の生計の復興と多様化 (Restoration and Diversification of Livelihoods for Tsunami-Affected Poor and Marginalized People in the States of Tamil Nadu and Kerala)	5,000,000	モデル漁村複合施設を設置し、地元の生計活動に対し付加価値と市場へのリンケージを提供し、生計手段の選択肢を提供することを通じて、タミールナドゥ州及びケララ州において津波の影響を受けた貧困層ならびに社会的弱者の収入を津波以前のレベルに回復する。
インドネシア	JFPR 9072 ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州の沿岸コミュニティのための持続可能な生計開発 (Sustainable Livelihood Development for Coastal Communities in the Special Province of Nanggroe Aceh Darussalam)	2,500,000	ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州のアチェブサル県、アチェウタラ県の小規模漁業者、養殖農家及び漁業コミュニティのその他のメンバー（特に女性）に対し、彼らが生計を立てる上で必要な資産や収入獲得活動を復旧するために、技術、資金、生産投入の支援を提供する。
インドネシア	JFPR 9073 ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州における珊瑚礁とマングローブ資源のリハビリテーション (Rehabilitation of Coral Reef and Mangrove Resources in the Special Province of Nanggroe Aceh Darussalam)	1,500,000	津波によって被害を受けた珊瑚礁とマングローブ資源を復旧し、持続的に管理することによって、ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州のアチェブサル県及びバンダアチェ市の貧しい沿岸コミュニティの収入を向上させる。
インドネシア	JFPR 9074 ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州及び北スマトラ州における耐震性を向上させた住宅支援 (Seismically Upgraded Housing in Nanggroe Aceh Darussalam and North Sumatera)	2,000,000	購入可能で耐震性の高い構造を用いて、倒壊した家屋を建て替えるための適切な技術を示すとともに、銀行やマイクロファイナンス機関を通してそれらの住宅のプロモーションを行う持続可能なシステムのための基礎を敷く。選ばれた銀行やマイクロファイナンス機関には幅広い顧客に対して耐震住宅をプロモートするような住宅借入の限度額を設定することが期待される。 具体的には、容易に入手可能な資材を用い、建築専門家からの最小限の支援によってモジュール形式で迅速に組み立てることができるような、（リヒタースケールによる計測で震度7でも耐えられる）購入可能で耐震性の高い住宅のプロトタイプを開発する。そして、プロトタイプを、選定された特定の企業やNGOを通じて普及し、銀行やマイクロファイナンス機関を通じて受けられるgrantとしてプロモートする。
インドネシア	JFPR 9079 アチェにおけるマイクロエンタープライズ及びマイクロファイナンスの復興 (Restoration of Microenterprise and Microfinance in Aceh)	2,000,000	津波の被害を受け、また、伝統的に正式の金融機関へのアクセスが困難とされた家計や零細企業に至る、大衆向けのマイクロクレジット・パイロット・プログラムの開発によってアチェにおけるマイクロファイナンスのアウトリーチを拡大するとともに、サブセクターに関する応用研究を通じて新しい生計活動の可能性を評価する。
インドネシア	JFPR 9084 ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州におけるコミュニティヘルスケアイニシアティブ支援 (Supporting Community Health Care Initiatives in Nanggroe Aceh Darussalam)	2,000,000	ナングロアチェダルサラム特別州の人々が苦しんでいる栄養失調、疾病、身体障害、予防可能な死の減少に役立つ（プロジェクトのゴール）。キャンプやホストファミリーのところに住んでいる国内避難民を含む弱者グループの、より良い健康と栄養に対する意識と自助能力を向上させる（上位目標）。UNICEF、WFP、WHO、UNFPA、ヘルンケラーインターナショナルによって実施される、健康、栄養、食糧の支援プログラムを補完・強化する（目標）。
モルディブ	JFPR 9066 モルディブにおける津波被害農民の生計の回復 (Restoration of Livelihoods of the Tsunami-Affected Farmers in the Maldives)	1,000,000	最も被害を受けた26の農業コミュニティの農民が、彼らの生活の質を津波以前のレベル以上に高めるために、農業による生計活動を再開できるようにする。また、受益コミュニティ内での農業活動におけるコミュニティベースの組織の参加を高める。
スリランカ	JFPR 9076 津波で被害を受けた公共事業ならびに地方政府道路の排水システムのリハビリテーション (Public Works Restoration and Rehabilitation of Line Drainage Systems of Tsunami-Affected Local Government Roads)	2,000,000	津波の被害を受けた貧しい人々が生計活動を再開するに際し、キャッシュ・フォー・ワークを通じて、彼らに収入を生み出すとともに、津波で傷んだ地方政府道路の排水システムを復旧し、それにより、彼ら住民が使用する持続性ある地方道路網を復旧することで、彼らの生活の質を向上させる。
スリランカ	JFPR 9077 貧困層のための津波後の公共施設への接続 (Post-Tsunami Utility Connections for the Poor)	2,000,000	津波の被害を受けた貧困家計の電気と水へのアクセスを提供することによって、彼らの生活の質を向上させる。貧困者に電気や水等の公共サービスの使用に対する意識を高めさせる。

出所：アジア開発銀行

9 件のうち、「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州におけるコミュニティヘルスケアイニシアティブ支援」は、実際のニーズの確認に要する時間のために、多くの他のソースからの支援の流入によって代わられ、保健省は結果的にプロジェクトを監督することが困難となった。イン

ドネシア政府との協議を受けてプロジェクトは 2006 年にキャンセルされた。

3. インドネシア及びスリランカにおける JFPR による津波支援プロジェクト

現地でのインタビューを通じたインドネシア及びスリランカにおける津波支援の JFPR プロジェクトに関する情報は以下のとおりである。

(1) インドネシア

インドネシアに対しては、以下の5つのプロジェクトが承認されたが、既述のとおり、「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州におけるコミュニティヘルスケアイニシアティブ支援」は、キャンセルされたため、実施されたプロジェクトは4件である。

- ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州の沿岸コミュニティのための持続可能な生計開発
(Sustainable Livelihood Development for Coastal Communities in the Special Province of Nanggroe Aceh Darussalam)
- ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州における珊瑚礁とマングローブ資源のリハビリテーション
(Rehabilitation of Coral Reef and Mangrove Resources in the Special Province of Nanggroe Aceh Darussalam)
- ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州及び北スマトラ州における耐震性を向上させた住宅支援
(Seismically Upgraded Housing in Nanggroe Aceh Darussalam and North Sumatera)
- アチェにおけるマイクロエンタープライズ及びマイクロファイナンスの復興
(Restoration of Microenterprise and Microfinance in Aceh)
- ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州におけるコミュニティヘルスケアイニシアティブ支援
(Supporting Community Health Care Initiatives in Nanggroe Aceh Darussalam)(キャンセル)

インドネシアの ADB 事務所で JFPR プロジェクトの評価及び実施状況についてインタビューした結果は以下のとおりである。

JFPR については、結果はあまり良好ではない。JFPR は結果的に遅れて始まったが、当初は足の速い活動が期待されており、急いで形成されたためアセスメントも不十分であった。プロジェクト・コンセプトは 2005 年に設計されたが問題があった。準備に時間をかけていれば、より良くデザインすることができたはずである。また、準備に際しては、ADB の本体案件である ETESP の調査団は 2005 年 10 月に現地を訪問したが、JFPR の調査団は後になって現地を訪問している。JFPR は、制度上 ADB 本部で監督しているが、それは現場の実情の変化に即した支援を計画実施する上での弱みとなっていることから、より現場に権限が委譲されることが重要である。

以下は、各案件の状況である。

ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州におけるコミュニティヘルスケアイニシアティブ支援

本プロジェクトは、実施を担当する機関(NGO)が見つからず、インドネシア政府も関心が弱かったため、キャンセルとなった。

ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州の沿岸コミュニティのための持続可能な生計開発及び ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州における珊瑚礁とマングローブ資源のリハビリテーション

両プロジェクトは、プロジェクトの承認後、長きにわたり実施待ちの状態であったが、実施機関の NGO に困難があり地元のプロジェクト・チームの動員ができなかったため、活動の見直しとプログラムの再構成をすることとなり、そのためのコンサルタントが選定されて、2008 年 8 月現在見直しと再構成を行っている。

ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州及び北スマトラ州における耐震性を向上させた住宅支援

本プロジェクトも、コンサルタントを動員するのが大変であったが、コントラクターとも契約し、建設が進行中である。2009 年第一四半期には完了する予定である。

アチェにおけるマイクロエンタープライズ及びマイクロファイナンスの復興

本プロジェクトは、比較的うまく進行している。ただし、パイロット調査は済んだが、だれが実施主体であるかが不明瞭でありオーナーシップが欠如している。オーナーシップの欠如は問題である。ETESP も他の技術協力も同様ですべてインドネシア政府を通して実施しているが、BRR が主体なのか財務省が主体なのかが不明瞭である。BRR と財務省で協議した上でニーズ・アセスメントをする必要があり、プロジェクトの実施準備に時間がかかるものと見られる。BRR の理解を得るために 1 年間に要した。だれが責任を持つかが明確でないばかりでなく、実施機関も明確でない。

(2) スリランカ

スリランカに対しては、以下の 2 つのプロジェクトが承認された。

- 津波で被害を受けた公共事業並びに地方政府道路の排水システムのリハビリテーション
(Public Works Restoration and Rehabilitation of Line Drainage Systems of Tsunami-Affected Local Government Roads)
- 貧困層のための津波後の公共施設への接続
(Post-Tsunami Utility Connections for the Poor)

以下は、JFPR を実施した ADB 事務所によるコメント(評価)である。

JFPR がグラントである点は 1 つの強みである。また、JFPR の資金が日本の国民の税金から出されていることを受益者にも明確に示している。

プロジェクトが緊急の場合、計画と承認のプロセスに要する時間を非常に短くすることができる。実施では調達・入札期間は短縮できるし、プロジェクトの実施と管理に慣れている既存の PMU を使うこともできる。しかし、スリランカの実態はどうかというと、スリランカ政府側に、津波後にやって来た多数のドナーの莫大な支援資金に対応するだけのキャパシティはなく、また資材や労働力の不足と物価の上昇から、迅速に計画どおりの規模で支援プロジェクトを実

行することは非常に難しい。コントラクターも既に手一杯である。プロジェクトのデザイン内容を見栄えよく書くことはできても、実施するための人材が不十分であった。スリランカ人のコントラクターや作業員を呼び込んで仕事を進めれば良いと言う人もあるが、スキルを持った人々がドバイやオーストラリア等に仕事を得て流出している中、レベルの高いローカルコンサルタントも、ローカルコントラクターも国内には少ない。多くの案件が終わり始めて、その結果として、ADB の施設建設のプロジェクトの一部も、最近開始されたばかりである。加えて、北東部が紛争地域であったという困難もあった。

このような人材の不足や物価の上昇は、今回の災害支援に影響を与えるのみならず、その他の一般的な開発案件にもマイナスの影響を与える結果になる。災害発生に対応して、ドナーが押し寄せて来た場合、瀕死の人々を救援し、住宅など緊急的に必要とされる支援をすることはよい。また、必要な計画を素晴らしく描くことはできる。しかし、災害緊急支援という名目のもとに当該国の人的、組織的なキャパシティを超えて多くのドナーによる支援が集中することは、一時的には国内のコントラクターや労働者に多くの仕事を与え一見経済的によいインパクトがあるが、一連の投資が一段落してしまうと、その後は、持続的に津波支援時と同じ規模の仕事が存在する訳ではなく、廃業するような業者も出てくるものと見込まれる。また、支援の集中による物価上昇と労働力不足、労賃の上昇は、通常の開発案件にも大きな影響を与えることから、その後の中長期的な開発へのインパクトという点ではネガティブな影響も少なくない。

災害への唯一の解決策はないが、政府にとっては災害マネジメントが重要である。多くの NGO が多くの支援を約束したが、NGO の活動は政府を含めだれもコントロールすることができない。NGO は実施すると約束したにもかかわらず実施していないものもある。その点、支援活動を行う NGO を登録させることにし、ビザの延長をコントロールするようにした点は、今後活かせる良い教訓の 1 つとなった。

両案件の実施状況に関する ADB 事務所の説明は以下のとおりである。

津波で被害を受けた公共事業並びに地方政府道路の排水システムのリハビリテーション

津波で被害を受けた公共事業並びに地方政府道路の排水システムのリハビリテーションは完了し、2008 年 8 月現在完了報告書を作成中である。排水溝の掃除に参加型アプローチを採用し、避難キャンプの人々に Cash for work により収入獲得機会を提供した。参加者には一日 400 ルピーを支払った。

プロジェクト実施に必要なすべてのコストを JFPR が負担した。通常のスリランカ政府の調達手続きを経た場合時間がかかってしまうことから、このケースでは実施の手続きを変更し、実施機関である Ministry of Provincial Council and Local Government の助けも借りつつ、ADB が実施責任を取り直接実施して迅速化を図り、同省の下に PMU を 1 か月で立ち上げた。PMU はディレクター、アカウンタント、アナリスト、エンジニア、データオペレーター の 5 人で業務を実施した。なお、この PMU がもう 1 件の JFPR プロジェクトも実施している。

本案件では、受益者や地方自治組織であるプラデシアサバのチェアマンからの感謝の言葉も来ており、良いプロジェクトであった。本プロジェクトの実施ではリハビリテーションに必要な小

型の作業機械やツールを案件終了後に地方自治組織に渡しており、彼らはそれらの機械やツールを地元の道路のメンテナンス等に利用することができる。政府にもどこにも必要な資機材を津波で失った地方自治組織にそれらの資機材を提供するような資金がないため、非常に感謝されている面もある。PMU は地方自治組織にコンタクトし、貧困ライン以下の最貧層の人々（政府の厚生プログラムであるサムウルディの受益者）を選定して、計画どおりに 4,500 以上の家庭を Cash for work に参加させた。結果として、99%の資金は 1 年以内に使用された。

貧困層のための津波後の公共施設への接続

本プロジェクトでは、政府からオーナードリブン住宅への支援を受けた人々には電気や水道への接続がないことに対応して NGO を通じて整備を行った。対象地域はジャフナ、ムラティブ、キリノッチを除く津波被害を受けた東部及び南部である。

JFPR は、草の根レベルを対象とすることが条件である。通常 JFPR は選定の過程で支援が貧困層の中でも最貧層に行くように焦点を当てている。例えば、道路であれば、貧しい人もそうでない人も利用できるが、本プロジェクトでは、電気や水道等の公共インフラを住宅に接続し整備することで主として貧困層や貧困地域にアドレスしている。実施前には日本大使館と議論を行い、実施中はモニタリングレポートを提出する。また、今回は迅速性を高めるために ADB が直接実施したが、通常案件では実施監理業務をコントラクトアウトしている。

4. JFPR プロジェクトの評価

インドネシアとスリランカにおける津波支援のための JFPR プロジェクトの実施状況が大きく異なることから、ここでは、まず評価を国別に記し、その後、津波支援のための JFPR プロジェクト全般に関する評価をまとめる。

(1) インドネシア

インドネシアにおける JFPR プロジェクト 5 件に関しては、ADB スマトラ拡大ミッション事務所でのインタビュー結果にも明らかなおと、パフォーマンスは必ずしも良好ではない。

妥当性

JFPR には、足の速い活動が期待されていたとのことであるが、プロジェクトの形成を急いことからニーズアセスメントが不十分であったという拡大ミッション事務所の指摘もあり、十分な妥当性を有するプロジェクトを形成しきれなかったものと考えられる。中でも、「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州におけるコミュニティーヘルスケアイニシアティブ支援」は、UNICEF、WFP、WHO、UNFPA、HKI など他のドナーにより種々の保健、栄養、食糧支援のプログラムが量的にも多く実施される中、それらを補完・強化するためのキャパシティビルディングを行うという本プロジェクトの役割が不明確であった。そのためインドネシア政府側の本プロジェクトへの関心も弱く、関係者にプロジェクトの意義が共有されなかった。結果として、十分な妥当性を確保することができなかった。

「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州の沿岸コミュニティーのための持続可能な生計開発」及

び「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州における珊瑚礁とマングローブ資源のリハビリテーション」は、他のプロジェクトと対象地域を分担する形で形成されており、プロジェクトニーズは確かに存在したと考えられる。この点では両プロジェクトの目標は妥当なものと言える。しかし、プロジェクトのコンポーネントに対する実施体制づくりの見通しが甘いなど、プロジェクト（計画内容）の熟度は十分ではなかった。

「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州及び北スマトラ州における耐震性を向上させた住宅支援」は、住宅支援のプロジェクトであり、地震及び津波により多くの住宅が破壊されてしまった被災地への支援としては、妥当なものと考えられる。しかし、本プロジェクトの内容は、足の速い活動を意図した JFPR を適用するには実施上のステップが多く、また、グラント資金を呼び水として用いながら、最終的に目指すところが金融機関を巻き込んだ耐震住宅ローンスキームの構築にある。このためには相応の期間が必要であり、「災害緊急復旧」という目的に照らした場合、十分な妥当性があるとは考え難い。

「アチェにおけるマイクロエンタープライズ及びマイクロファイナンスの復興」は、従来正規の金融機関からの借入の対象とならなかった貧困層を対象としており、パイロット事業は比較的順調に進んでいるなど、本プロジェクトは、受益者ニーズに込んでいるものと判断される。この点では、本プロジェクトは妥当性を有している。ただし、プロジェクトの承認から3年を経た2008年8月時点においても、いまだようやく本格的な実施に取りかかる段階にあることを考えると、足の速い活動という観点では妥当性は低い。

以上から、これら5つのプロジェクトが、津波被害に対する緊急復旧支援を目的とするという認識に立てば、プロジェクト内容の妥当性は低いが、被災地域の中長期的な復興のための支援という観点からは、計画内容は妥当と言える。ただし、キャンセルされたプロジェクト以外の4件中2件は、見直し並びに再構築の最中であること、その他の2件も、実施は遅れていること、そして、それらの主な原因がコンサルタントの動員も含め実施体制整備の遅れあるいはオーナーシップの不在にあることからすると、プロジェクト形成のプロセスの弱さのために、案件の熟度は総じて低かったと判断される。

有効性・インパクト

実施中の4プロジェクトは、プロジェクト内容再構築中の2件を含め、進捗が当初計画から遅れており、いまだ有効性やインパクトを評価する段階に至っていない。

自立発展性

2009年第一四半期を完了時期と予定している「ナングロ・アチェ・ダルサラム特別州及び北スマトラ州における耐震性を向上させた住宅支援」においても、現在プロトタイプの建設が進行中であり、その後の住宅ローンスキームの整備にめどが立つまでには、更なる期間を要するものと予測される。「アチェにおけるマイクロエンタープライズ及びマイクロファイナンスの復興」はパイロットは順調であるもののプロジェクトのオーナーシップが欠如しているという指摘がある。これらを踏まえると、実施体制が十分に整ったと考えられるプロジェクトはなく、現時点においては4プロジェクトの自立発展性は低いと考えられる。

(2) スリランカ

スリランカにおける JFPR プロジェクト 2 件の進捗は、インドネシアにおける案件の進捗と比して格段に速い。2008 年 2 月に出された「Semi-Annual Progress Report to the Government of Japan on the Japan Fund for Poverty Reduction (JFPR) for the Period Ending 31 December 2007」によれば、2007 年末の 2 プロジェクトのそれぞれの執行率(予算総額に対するディスバースメントの割合)は、「津波で被害を受けた公共事業並びに地方政府道路の排水システムのリハビリテーション」で 97.37%、「貧困層のための津波後の公共施設への接続」で 78.43%となっている。

妥当性

JFPR プロジェクトの現場視察は行っていないものの、上述のスリランカの ADB 事務所でのインタビュー結果にも現れているとおり、両プロジェクトは、受益者からの感謝も確認されており、また、他の支援案件の隙間を補完する支援として、プロジェクト内容が絞り込まれていることから、どちらも妥当性が高いと考えられる。

有効性・インパクト

本調査においては、「津波で被害を受けた公共事業並びに地方政府道路の排水システムのリハビリテーション」では、プロジェクトにより実際に整備復旧されるインフラ自体の機能回復の状況までは把握できなかったが、受益者からの感謝のコメントを踏まえると、ポジティブな効果があったものと推測される。また、プロジェクトが導入した Cash for Work が、被災した貧困層に及ぼした経済的影響はポジティブなものである。

「貧困層のための津波後の公共施設への接続」で整備され、受益者の住宅各戸に接続された電気や水道は、建設された住宅が本来提供を受けるべき公共サービスであり、これらへのアクセスを実現しない限り、受益者は住宅再建の効果をフルに享受することができないことを考えると、本プロジェクトの有効性は高いと言える。

自立発展性

2 つのプロジェクトはどちらも、公共事業によりインフラを整備するプロジェクトであり、プロジェクト自体の自立発展性よりも、むしろ整備されたインフラ設備の維持管理における自立発展性が重要である。この点では、両プロジェクトは、本来コントラクトアウトされるべき実施監理業務を、スリランカ側のキャパシティの不足から ADB のスタッフが直接担当して実施しており、自立発展性には不安がある。

(3) 津波支援のための JFPR プロジェクト全般に関する評価のまとめ

両国における津波支援の JFPR プロジェクトに関する評価を踏まえると、JFPR プロジェクトの内容の妥当性・熟度を大きく左右するプロジェクト形成には改善の余地がある。ADB 本部が管轄している JFPR プロジェクトの形成は本部からのミッション派遣により行われるが、本件の

ような災害緊急復旧支援等においては、被災地(対象地域)の支援ニーズも、時の経過や復旧事業の進捗状況、あるいはドナーによる支援の動向に応じて、時々刻々と変化していく。したがって、プロジェクト形成ミッションが現地調査時点で短期間にニーズアセスメントを実施し、その結果を踏まえてプロジェクトが動き出すまでに期間を要する場合、プロジェクト内容が妥当性を失ってしまう可能性は、通常時のプロジェクト形成以上に高いと考えられる。この点では、JFPR プロジェクトにおいても、形成プロセスをより現地主導で実施することが重要である。

また、インドネシアのケースからは、如何に支援の足の速さが期待される緊急復旧支援ではあっても、不十分なニーズアセスメントに基づくプロジェクト形成は、結果として、より大きな事業実施の遅れにつながる恐れがあることを示している。加えて、今回津波支援においてインドネシアで形成された JFPR プロジェクトにはどれも組織・制度構築あるいは能力開発的な側面が盛り込まれており、本来は、より詳細なニーズアセスメントと周到的プロジェクト形成が要求されるプロジェクト内容となっていたことを考慮すると、支援の実施環境に対して、プロジェクト内容が複雑で野心的過ぎたとも考えられる。

被災後の混乱の中で十分な実施体制の整備にも困難が想定される場合のプロジェクトの形成に際しては、支援の有効性、自立発展性を高めるために、実施の容易さを意識したシンプルな内容のプロジェクトを形成することも重要と考えられる。