

## 第 14 章 日本の津波支援評価から得られた教訓

前章までの調査並びに評価の結果を受けて、評価チームが得た教訓を示す。以下では教訓を、日本が今後津波などの災害支援を行うにあたっての考え方(原則)に関わる事項と、支援実施上の手法に関わる改善・留意事項に分けて整理した。

### 14-1 日本が今後災害支援を実施するにあたっての考え方(原則)に関する教訓

#### 1. 災害支援における到達目標に関する議論の必要性

未曾有の規模の津波災害に直面した各国において、日本の津波支援もかつてない規模のオペレーションが求められることとなった。甚大な被害が徐々に明らかになり、いち早い対応が決定的に重要となる状況下で、日本は緊急対応及びその後の支援方針の決定・実施を現地主導により行うことにより、迅速な状況判断とそれに基づきリソースの効果的な活用を図った。例えばスリランカでは、当初から関係機関の明確な役割分担と多様なスキームの戦略的活用を見通した支援方針が現地 ODA タスクフォースを中心としてまとめられ、これが各段階におけるスムーズな支援実施につながった。このような現地主導による災害支援の実施方針決定は、今後においても参照され得るよい教訓といえる。

一方、そうした各国別の実施方針の下で、目指すべき被災地復旧のゴールも被災国間で必ずしも一致したものではなかった。日本大使館をはじめとする現地の日本側関係機関にとっては、東京において決定されたノンプロジェクト無償スキームの採用とその各国別の供与額という制約はあったものの、その大枠の中でそれぞれの津波支援が何をめざすかは各現場にゆだねられたため、津波支援をあくまで復旧のための支援を中心ととらえるのか、もしくはそれを超えてどの程度までの開発支援に踏み込むことを前提とした支援を実施するのかなどゴール設定に関する基本方針について、例えば、インドネシアとスリランカの比較においても相違が見られた。

津波支援におけるこのような国の間での目標の相違については、「あくまで各国の被災状況やニーズに応じて個別に判断されればよく、必ずしも一致させる必要はない」という考えも存在し得よう。しかし、供与額の限度まで先方の要望を受け入れることを支援実施の前提とする対応がとられた場合には、結果として被災前のレベルをはるかに上回るインフラや施設・機材が供与されてしまう可能性もあり、実際に今般の津波支援においても復旧支援の名の下に、「開発」のための支援に属すると考えられる案件が見受けられた。日本国内で発生した災害に対する公的支援とのバランスの観点のみならず、被災国内における調和のとれた国土開発の観点からも、被災地域の「焼け太り」に対する歯止めとなるよう、あらかじめ災害支援の到達目標についてある程度統一的な想定を置いておくことが必要である。まずは、災害支援における到達目標をどのように定めるべきなのか、また、被害が広域にわたる場合には被災国間での支援の到達目標に大きな乖離が生じないように基本的なスタンスをどの程度一致させるべきなのかについて議論を行うことが重要である。

## 2. 支援の「空白期」への対応に関する議論の必要性

各段階における日本の支援全体を考えた場合、緊急期支援の終了後、復旧初期に具体的な案件が顕在化するまでに日本の支援の「空白期」が生じたとの指摘があった。被災者に対してシームレスな支援が供与される重要性は言うまでもないが、まずは、日本単独の支援によって「空白期」が生じることをどのように考えるかについての議論が必要である。今回の津波支援では、日本側でこの点が必ずしも十分に整理されていなかった。日本としてはそれをよしとせず、様々な手段によりそれを埋める努力を行う必要があるという考え方に立つのであれば、その手段として、日本の NGO との連携などの可能性が検討されるかもしれない。また、「空白期」が生じる理由の 1 つには、援助の実施手続きを遵守することにより迅速性が損なわれてしまうことがある。すなわち、復旧初期の支援を可能な限り早く立ち上げ空白期を短縮するために、どの程度手続きの透明性を犠牲にすることを許容するのかについても検討が必要になるう。これは迅速性が最重要視される緊急初動期の議論にも当てはまる。緊急初動期においては、支援が遅きに失しないために、どの程度の手続きの簡略化とそれに伴う調達等のコスト負担を許容するのかについても今後議論を深める必要がある。

他方、日本だけでなく、ドナーの支援全体として空白を生じないことを重視するのであれば、他ドナーや国連などとの協力・連携を如何に織り込んで当該期に効果的に支援が供与されるようにするかという方針を検討することが必要となろう。

## 3. 大規模災害支援における認知度の相対的低下に対する考慮

大規模災害支援では、被災者数や被害規模の大きさから緊急に対応が必要な支援を確実に行うことが重要であるが、その一方でドナー及び NGO から 42 億ドル<sup>167</sup>もの資金が配分されたインドネシアの例のように、日本が多額の拠出を行っても資金比率の上では他ドナーの中に埋没してしまうことに関して、顔の見える援助という視点を如何に織り込むかを意識することも必要であろう。その意味から、緊急的かつ不可欠な案件と、中長期的な効果発現が期待されるよりシンボリックな性格をもつ案件のバランスの在り方についてあらかじめ検討することが重要である。津波支援においては、インドネシアにおけるノンプロジェクト無償案件に見られるように、結果的によりシンボリックな支援案件が多く実施されることとなったケースもあるが、それらは当初より意図されていたというよりも、時間の経過とともに必要性・有用性が高い案件の形成余地が小さくなるに伴って、認知性を重視した案件が形成されてきた側面があるものと考えられる。他ドナーの中には、ドイツによるアチェ市内中心部の病院建設など、復旧が開発かの議論は別として必要性・有用性と認知性の両方が高い案件も見られる。こうした顔の見える援助としての優良案件の確保・実施にもつなげられるように、支援分野の選定などで初期段階より積極的・戦略的に対処するための考え方を検討しておくことが望ましい。

## 4. 大規模災害における中心的ニーズへの対応検討の必要性

本件津波災害の経験では、経済インフラを除くと、住宅、農機具や漁船・漁具などがその復

<sup>167</sup> 第 8 章(8-1-2)の図(復興事業の 2007 年末における財務面の進捗状況)より。

旧初期におけるニーズの中心となっていた。これらは日本の従来の支援にはなじみにくい個人資産支援としての性質をもつためその対応に難しい面があった。この点から、災害という特殊な状況における中心ニーズに日本がどのように対応すべきか再検討する余地があると考えられる。今般の津波支援では、実際には様々な形でそうしたニーズへの対応が行われたが、農業・漁業資機材については、供与先の選定における被災者間の公平性の問題や、供与後に受益者が売却するケース、あるいは組合などに供与していても実質的に個人所有に近い使用実態となるケースがあるなどの指摘があった。これらは今回に限らず個人資産の供与に伴い常に生じ得る問題であるといえる。一方、住宅支援では、唯一日本がコミュニティ開発支援の名の下に住宅建設を実施した日本スリランカ友好村においては、建設後に技術協力プロジェクトによって手厚い支援を継続する一方で、如何に自立発展性を確保するかという点が今後の検討課題として残っている。津波支援で得た経験を今後如何に生かすことができるのか、対応方針の再整理を行うことが重要である。

## 14-2 支援実施上の手法に関わる改善・留意事項に関する教訓

### 1. 大規模災害支援における支援表明方法の検討の必要性

津波支援においては、日本政府はノンプロジェクト無償の採用をいち早く決定するとともに被援助国に対し明らかにした。ノンプロジェクト無償の採用によって、他ドナーと比較して格段に早いディスバースと支援事業の実施が可能になったことは間違いない。また、ノンプロジェクト無償による支援額の枠をいち早く提示したことが、先方政府との具体的支援内容に関する協議の円滑化に寄与したことも事実であろう。その一方で、金額とスキームの両者をセットにしてあらかじめ明らかにしたことで、その後の津波支援実施段階で日本の足が縛られてしまった面があるのは否定できない。前例を見ない巨額の支援であったこともこの傾向を後押ししたと考えられる。それにより、これまで見てきたインドネシアの例のように、時間が経つにつれて開発支援の要素を含む案件が増えていった側面もあろう。

大規模災害においては、その後の時間の経過とともに相手国や被災者のニーズも変化し、同時に他ドナーの支援も進んでくる。日本としては相手国やドナーコミュニティに対し支援への強いコミットメントを迅速に示しつつも、支援の最終的な規模や内容、手法の選定に関する柔軟性を確保しておくことが望ましい。したがって、災害対応において支援金額をプレッジする際には、額の提示方法、採用スキームの想定や表明の仕方について検討する余地がある。例えば、プレッジ総額は表明しつつもスキームについては当面の活用スキームとして明らかにするととどめ、その後の状況に応じた支援スキームの組み替えについての含みを残すことも一案と考えられる。

### 2. 相手国政府の情報ルートの見極めと体制強化のための支援の重要性

大規模災害支援においては、被災国政府の社会・政治状況（政治・民族対立、分権化等の政治・行政体制等）や被災状況（被災規模や被災地域の特徴）、ドナー及び日本との関係等の諸要素を考慮した上で、日本が支援を行う上でどのような相手方政府のルートを選択・確保するかの見極めが極めて重要である。スリランカのケースでは、従来の中央政府と日本側の強固

な関係が奏功し、政府の方針に沿った中心的ドナーとしての役割を果たすことができた。他方、インドネシアでは、相手側政府の混乱により、復旧復興活動にかかる調整メカニズムがしばらくの間機能せず、情報ルートも不安定であった。特に、相手国政府の対応体制に混乱が生じている場合には、日本として調整メカニズム構築のために積極的な技術支援を行うことも重要と考えられる。

### **3. 案件形成の精度と支援の迅速性のトレードオフに関する考慮の必要性**

本評価調査からは、案件形成の精度と復旧・復興支援の迅速性のトレードオフをどう考えるかが、重要な論点として導き出された。基本的に、日本は概略設計を採用するなど案件形成の精度を低くすることなどによって、施設建設などの復旧・復興支援においても他のドナーよりも迅速に案件を実施・完了させたといえる。その一方で、案件形成を粗くしたとしても、必ずしも結果的に迅速・効率的な実施につながらない場合もあった。例えばデザインビルド方式の採用によって、案件監理コンサルタントや調達代理機関の作業負担が増加した面もあるとされる。

また、本件の津波災害における経験を契機として、外務省は 2006 年度に「防災・災害復興支援無償」を創設した。そこでは、概略設計調査に基づき無償資金協力が実施されることになったものの、設計変更が生じた際には依然として両国の政府や JICA の最終承認を得るまでの手続きを経る必要があるとされる。設計精度が低い場合には、その後に変更が必要となった場合もニーズに応じて柔軟に実施することを可能にするなどの改善余地があると考えられる。

### **4. 大規模災害時の連携型案件に内在するリスクを念頭に置くことの必要性**

災害復旧においては、その緊急性を鑑みて迅速かつ確実に事業を完成し、効果を上げることが重要である。本評価調査で見たとおり、上下水道網や配電網などでは、ノンプロジェクト無償によりインフラ全体のうち一部区間を日本が担当したが、その範囲外の部分における工事の未着手や遅れなどが原因となり、案件の効果が十分に発揮されていないケースが散見された。したがって、災害支援など状況が刻々と変化する中での案件形成においては、他ドナーや相手国政府との連携型案件は効果発現に至らないリスクが相対的に高く、同様の支援を自己完結型で実施した場合に得られるであろう迅速性や効果が、結果的に減殺されてしまう可能性もあることを十分に念頭に置いておくことが必要である。

### **5. 災害支援全体における一貫的な広報機能強化の必要性**

今般の津波支援においては、被災直後から、現地側関係者は国際緊急援助隊などの緊急対応に相当な労力を集中せざるを得ず、日本の支援活動についての積極的な広報発信は十分になされなかったと当時の関係者も述べている。一方、インドネシアにおいて WFP は、広報専門官を配置し、食糧配布などの活動サイトにメディアを招聘するなど、積極的な広報活動を行っていたとのことである。日本としても、津波支援全体を通じて広報機能を強化する余地は大きかったと考えられる。

緊急段階の活動については、人命保全のための活動実施こそが主体となるべきことは論をまたないが、あわせて顔の見える援助という観点から、国際緊急援助隊の活動などを戦略的・積極的に広報することも重要である。この点からは、国際緊急救援隊は特定地域での活動が基本であり、面的展開を目的としていないため、通常は、活動サイトの周辺住民や関係被災者以外には認知されにくい。したがって、一層積極的に被災国全体でのプレゼンスを高める努力を行う必要がある。

また、緊急期から復旧復興期、更に支援した施設や資機材が稼動した後のフォローも含め、継続的、一貫的にフォローを行うことも重要と考えられる。スリランカの例では、ノンプロジェクト無償等の各案件の完成や納入に伴う引渡し式などの場においては、こまめにプレス発表を実施している。その一方で、津波支援全般において、被災後時間が経つにつれてメディアからの問い合わせは激減したとされる。日本国民への継続的な説明も含め、如何にこうしたメディアの関心を喚(かん)起し続けるかという点に関しても、今後検討していくことが課題である。

## **6. 迅速性・柔軟性が求められる災害支援に応じた日本信託基金を用いた支援の改善の必要性**

日本の信託基金(世界銀行の日本社会開発基金(JSDF: Japan Social Development Fund)及びアジア開発銀行の貧困削減日本基金(JFPR: Japan Fund for Poverty Reduction))を活用して実施した津波支援は、未曾有の災害規模から莫大な支援ニーズが見込まれる中、日本として自らが有する支援チャネルを可能な限り利用することを内外に示す役割を果たした。また、ノンプロジェクト無償が供与された3か国にとどまらず、タイ、インド、ソマリア、セーシェルにおいてもプロジェクトが実施されており、日本の津波支援の地理的範囲の拡大に貢献した。個別案件については、一部の案件を除いてその妥当性や有効性、自立発展性が確保されていると判断された。

津波災害に際してJSDFでは、申請国資格の拡大や適宜申請の可能化など、被災国においてより多くの案件申請・採択がなされるように配慮を行った。その一方で、案件採択後の実施段階においては、様々な理由から困難に直面したプロジェクトも散見された。この主な要因としては、そもそも日本信託基金の基本的なスキーム設計において、同スキームが災害支援として実施されることが想定されていなかったことがあると考えられる。JSDF 案件では新しいアプローチやアイデアを導入するものでなければならないとする「革新性」がプロジェクトの要件の1つとされているが、それに従ってデザインされた津波支援案件においては、例えば、インドネシアの「難民保証プログラム」や「アチェの弱い立場のコミュニティーにおける住宅供給パイロット・プログラム」など、革新性を案件デザインに取り込んだために案件内容が複雑になり、迅速性が損なわれ、その間に支援ニーズが変化して、結果として計画内容や評価枠組みの再構築あるいは中止を迫られた案件があった。また、JFPR プロジェクトでは、本部から派遣されるミッションが実施するニーズアセスメントに基づく案件形成プロセスを経ているが、その間に、対象地における支援ニーズが変化してしまい、案件承認後、実施に移す段階では内容がニーズに合わなくなっていたというケースや、実施機関として選定された NGO の実施能力が不十分であることが案件開始後に判明したケースなどがあった。

したがって、災害支援において日本信託基金を通じた支援を実施する場合には、特に被災国現地のニーズ変化に迅速かつ柔軟なレスポンスが求められる災害支援の性格に応じて、同基金による支援の適用条件や手続き内容、案件形成・監理方法などを改善しておくことが必要である。