

## テーマ別評価「総合分析：国際緊急援助事業」

### ■ 報告書目次 ■

- 第1章 評価調査の概要
- 第2章 パキスタン地震災害国際緊急援助
- 第3章 インドネシア・ジャワ島中部地震災害  
国際緊急援助
- 第4章 教訓及び提言
- 第5章 国際緊急援助隊評価ガイドライン改訂  
への提言



被災者への治療を行うパキスタン医療チーム隊員

### 【評価調査の概要】

#### (1) 背景と目的

JICAは、日本国政府の決定に基づき国際緊急援助事業として、自然災害及び紛争に起因しない人為的災害を対象に、国際緊急援助隊の派遣及び緊急援助物資の供与を実施している。

近年、国際緊急援助事業においても、効果的で効率的な事業の実施を図るため、適切かつ客観的に評価を行うことが求められている。しかしながら、緊急対応という事業の特殊性から、技術協力プロジェクトの評価手法を適用することが困難であるため、事業の形態や性質に合わせた独自の評価手法の確立に取り組んできた。2002年度に、救助チームと医療チームを対象にした「国際緊急援助隊評価ガイドライン～STOP the pain」、2003年度には「国際緊急援助隊専門家チーム評価ガイドライン～LOCK the pain」を策定した。その後、これらの評価ガイドラインに基づき、緊急援助活動の評価を行っている。

本評価調査では、国際緊急援助事業の客観的な分析と評価ガイドラインの有用性の検証を目的として、まず2006年度（第一年次）に過去7件の国際緊急援助活動の個別評価結果の取りまとめと横断的分析を行い、「国際緊急援助事業評価報告書」を作成した。そして、2007年度（第二年次）は、パキスタン・インドネシアにおける事例研究の結果と第一年次の分析結果を併せて、今後の国際緊急援助事業と評価手法の改善に向けた提言・教訓を抽出し、本報告書に取りまとめた。

#### (2) 調査の対象案件

本評価は、以下の7つの災害に対する国際緊急援助活動（括弧内は災害発生年）を対象とした。

- ① イラン地震災害 (2003年)
- ② モロッコ地震災害 (2004年)
- ③ スマトラ沖大地震・インド洋津波災害 (2004年)
- ④ インドネシア・ニアス島地震災害 (2005年)
- ⑤ パキスタン地震災害 (2005年)
- ⑥ インドネシア・ジャワ島中部地震災害 (2006年)
- ⑦ フィリピン・ギマラス島沖重油流出  
海難事故災害 (2006年)

そのうち、パキスタン地震災害（⑤）に対する「救助チーム」・「医療チーム」派遣、インドネシア・ジャワ島中部地震災害（⑥）に対する「医療チーム」派遣の2件を事例研究の対象として選定し、国内・現地調査を行った。

### 【評価の視点】

上記2件については、「国際緊急援助隊評価ガイドライン～STOP the pain」4項目（下記）と追加の評価項目に基づき、文献レビュー及び国内外の関係者へのインタビュー調査を実施した。

#### 《“STOP the pain” 4項目》

- Speed (迅速性)  
派遣決定から日本出発、活動サイト到着、活動開始までの間、迅速に対応したか。
- Target (被災者ニーズとの合致)  
被災者のニーズを十分に捉えて、そのニーズに的確に対応したか。
- Operation (活動効率性)  
投入資源（隊員、資機材など）を無駄なく活用し、活動の成果に結びつけたか。
- Presence (認知度)  
チームの活動・成果が、一般の人（被災者を含む）、被災国政府、他の国際機関・ドナー国などに十分に認知されていたか。

### 【事例研究の結果】

評価ガイドラインに基づく調査の結果、いずれの事例においても現地関係者からは総じて高い効果を確認することができた。パキスタン及びインドネシアの評価結果概要は以下のとおり。

#### (1) パキスタン地震災害国際緊急援助活動に対する評価

Speed: 「救助チーム」及び「医療チーム」の派遣準備は速やかに行われたが、日本～パキスタン間の移動には、民間商用機を利用したため乗り継ぎに時間を要し、また現地到着後に山岳地帯の活動サイトまでの人員と資機材の移送は困難を伴った。しかし、いずれも先方政府からの要請に基づき、外国からの支援チームとして最も早くサイトに到着することができた。

Target/Operation: 先に派遣された「救助チーム」は、事前にサイト情報を入手していなかった

ため、本格的な野営や僻地での捜索・救助活動を行うなど、当初想定していなかった状況の下で困難に遭遇した。また、都市部での活動を想定していた隊員の技術や携行機材は必ずしも十分には活用できなかったが、パキスタン軍との連携・協力やチーム内での協力により、先方政府や地域住民の期待に応える活動を遂行したと言えよう。

「医療チーム」は、「救助チーム」からサイトに関する情報を得て、その情報を基に活動の準備を行うことができ、人的・物的リソースは有効活用された。その結果、現地のニーズに対応した質の高い緊急医療サービスを提供するとともに、地域医療体制の再整備に貢献したと評価できる。

**Presence**: 活動サイトが山岳地帯であったため、マスコミなどの訪問者は大都市の被災地に比べて少なかったが、好意的な報道、謝辞・激励を受けたことから、プレゼンスは必ずしも低くはなかったと言える。

## (2) インドネシア・ジャワ島中部地震災害国際緊急援助活動に対する評価

**Speed**: 「医療チーム」は派遣決定から 48 時間以内に日本を出発し、民間商用機による被災国までの移動も時間的なロスはなく、サイトでの活動も円滑に開始することができたことから、迅速性は高かったと言える。

**Target/Operation**: 「医療チーム」に先立って派遣した調査チームが、被災者からアクセスしやすい被災地の拠点病院の前に活動サイトを確保したことにより、「医療チーム」は同病院と協力体制を構築するとともに、本格的な巡回診療を実施することができた。そのため、要員及び資機材を有効活用しつつ、効率的で被災者のニーズに合った活動が可能となった。

**Presence**: チームの活動サイトでは、国内外の多くのマスコミの訪問、日本の国会議員、インドネシア政府関係者の視察を受け、プレゼンスは非常に高かったと評価できる。

### 【国際緊急援助事業に対する教訓・提言】

2006 年度に取りまとめた 7 件の評価結果の横断的分析及び今回の事例研究の結果から導き出された、効果的かつ効率的な国際緊急援助事業を実施するための教訓・提言は以下のとおり。

#### (1) Speed

迅速性の確保については、従前から取り組みがなされているが、被災者のニーズに的確に応えるとともに、国際緊急援助隊のプレゼンスを示すためには、迅速にチームを派遣すること、適当なサイトを選定し、迅速に活動を開始することが重要である。今後も、さらなる改善に向けて、チャーター便の活用、被災地内での移動、資機材の運搬等について引き続き検討が必要である。

#### (2) Target

「救助チーム」の能力が十分発揮できる活動サイトを迅速に確保し、かつ被災者のニーズに合致するか否かは、限られた時間の中での迅速な情報収集・分析によるところが大きい。そのためには、現地の大使館・JICA 事務所との協力や大使館や事務所の被災国政府との交渉が重要である。

「医療チーム」については、パキスタンとインドネシアの事例に見られたように、現地の基幹病院の近くにサイトを構えて、病院と連携は図ることは、チームの帰国後の現地医療施設における円滑な診療活動の実施にもつながることから、サイトを決定する際の重要な点であることが再確認された。

#### (3) Operation

被災者での受入確認、災害対策本部・軍などとの事前折衝、便宜供与の手配などについては、本部の国際緊急援助隊事務局やチームだけでは容易に行えない。活動効率性を高めていくには、周囲の関係者の理解と協力が不可欠であるという認識を共有することが重要である。また、近年、手術等が可能となるような診療機能の拡充に対するニーズは高いが、そのための要員や資機材が増加するため、迅速性を妨げる要因にもなりうる。今後、さらなる緊急医療への対応の向上を図るためには、輸送方法等ロジ面の強化を含めた検討を進めていく必要がある。

#### (4) Presence

さらなるプレゼンスを確保するためには、広報戦略に基づき、積極的な情報発信を行うことが重要である。しかし、隊員は本来業務に追われており、積極的な広報活動を行うことが困難である。チーム派遣時に広報専属担当の派遣など、活動サイトからの情報発信をどのように増大していくかについて検討が必要と考えられる。

### 【評価ガイドライン改訂への提言】

現行の評価ガイドラインは、緊急援助の実情に必ずしも即していない点もあるため、以下の点も含めて再考する必要がある。

#### (1) 評価項目の内容と評価範囲

4 項目ごとの分析を行う際に必要となる詳細な視点、判断基準の設定、評価の範囲等について検討する。

#### (2) 評価の時期

現行ガイドラインでは、チームの派遣前から帰国後まで計 4 回評価を行うこととなっているが、時間的な制約と刻々と変化する被災状況の中でも対応が可能な評価時期や回数を検討する必要がある。

#### (3) 評価の基礎情報

効率的な評価を実施するために最低限必要な情報は何か、またデータの入力方法、関係者間での共有・活用方法について検討・整理し、それらを一貫管理できるシステムを確立する。さらに、隊員とは別に、データ収集のためのモニタリング専任要員をチームに配置する。

本件に関するお問い合わせ先:

JICA 企画・調整部事業評価グループ

FAX:03-5352-5490、E-mail: pceptc@jica.go.jp

\* 報告書は以下からダウンロード可能です。

<http://www.jica.go.jp/evaluation/after/theme.html>