

パキスタン／インドネシア

総合分析：国際緊急援助事業

調査期間：2007年3月～2007年8月



評価の概要

評価の背景・目的

近年、国際緊急援助事業*についても、効果的で効率的な事業の実施をはかるため、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は困難であるため、事業の形態や性質に合わせた、独自の評価手法の確立が必要となっている。これまで、「国際緊急援助隊評価ガイドライン～STOP the pain」(2002年度)および「国際

緊急援助隊専門家チーム評価ガイドライン～LOCK the pain」(2003年度)を策定し、これらの評価ガイドラインに基づき、評価が行われてきた。

本テーマ別評価は、過去7件の国際緊急援助活動の個別評価と横断的分析を実施し(2006年度:第1年次)、これらの結果から、今後の国際緊急援助事業と、その評価手法の改善に向けた提言・教訓を抽出すること(2007年度:第2年次)を目的としている。

評価の枠組み

1. 調査の対象案件

まず2006年度に、次の7つの災害(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・ニース島地震災害(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・ギララス島沖重油流出 海難事故災害(2006年)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、個別評価を行った。このうち、⑤パキスタン地震災害に対する「救助チーム」・「医療チーム」派遣、⑥インドネシア・ジャワ島中部地震災害に対する「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・現地調査を実施した。

2. 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、文献レビューおよび国内外の関係者へのインタビュー調査による評価を実施した。

“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、資機材等)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等に十分に認知されていたか。

評価結果

1. パキスタン地震災害国際緊急援助活動に対する評価

■ パキスタン地震概要

発災時期：2005年10月8日(土)午前8時50分(現地時間) 震源地：パキスタン イスラマバード北北西105km
 地震規模：M7.6 被害規模：死者7万3338名、負傷者12万8304名、被災家族約50万世帯、損壊家屋40万152戸

● **Speed**：「救助チーム」および「医療チーム」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ともなった。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、僻地での搜索・救助活動の実施等、当初想定していなかった事態に遭遇したが、パ

キスタン軍との連携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。

また、「医療チーム」は、先遣の「救助チーム」から得た、サイトに関する情報を基に活動の準備を行うことが可能となり、現地のニーズに対応した質の高い緊急医療サービスの提供が実現した。

● **Presence**：活動サイトが山岳地帯であったため、マスコミ等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なかった。

*自然災害およ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および緊急援助物資の供与を行う事業。

<現地インタビュー結果より>

「医療チーム」が活動した北部辺境州バタグラムにおいて、本人または家族が地震で負傷した被災者に対するインタビュー調査を行ったところ、「朝早くから準備し、暗くなるまで診療してくれてありがたかった。」「診てもらいやすかった。」「(傷の継続処置等のため、複数回受診していた人もあり)と、同チームの活動ぶりについて感謝する声が多々聞かれ、他の救援チームが入りにくい山岳地帯の僻地において、ニーズに即した緊急医療援助が行われたことが、地域住民の声からも確認できた。

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

■インドネシア・ジャワ島中部地震概要

発災時期：2006年5月27日(土)午前5時53分(現地時間) 震源地：インドネシア ジョグジャカルタ特別州南南西沖合37.2km
地震規模：M6.3 被害規模：死者5778名、負傷者13万7883名、家屋を失った人69万9295名、被災者234万745名

- **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、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いえる。
- **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し、要員や資機材を有効活用した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。

<緊急援助活動による波及効果>

～ムハマディア病院における緊急医療チームの結成～
「医療チーム」撤退後、活動サイトのある県内で最大規模のムハマディア病院では、日本の国際緊急援助隊に触発され、病院内で緊急医療チームが結成された。同チームは関係者に研修を実施するだけではなく、実際に国内での洪水災害などの現場で支援活動を実施している。日本への要望として、さらなる緊急医療について研修を実施してほしいとの声も挙がっている。

教訓・提言

本テーマ別評価において、2006年度に取りまとめた7件の評価結果の横断的分析および今回の事例研究の結果から、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・提言が、以下のとおり導き出された。

国際緊急援助事業に対する教訓・提言

- **Speed**：被災者のニーズに的確に応えるとともに、迅速なチーム派遣、適当なサイトの選定、および迅速な活動の開始が重要であるため、さらなる改善に向け、チャーター便の活用や被災地内での資機材の運搬等について検討が必要である。
- **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した活動を行うには、迅速な情報収集・分析によるところが大きい。
また、パキスタンとインドネシアの事例において、現地の基幹病院の近くにサイトを構えて病院と連携をはかったことが、「医療チーム」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ったことから、サイト選定の際には現地の

- **Operation**：被災地での活動効率性を高めるためには、現地大使館やJICA事務所等関係者の理解と協力が不可欠であるという認識の共有が重要である。また、近年、手術等を可能とする診療機能の拡充へのニーズは高いが、今後、さらなる緊急医療への対応力向上をはかるには、輸送方法等ロジック面の強化を含めた検討を進めていく必要がある。
- **Presence**：さらなるプレゼンス確保のためには、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。広報専属担当を派遣するなど、活動サイトからの情報発信の増大について検討が必要である。

評価ガイドライン改訂についての提言

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必要がある。
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回にわたり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なかでも対応可能な評価時期・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、データの入力方法、関係者間での共有・活用方法について、それらを一貫して管理できるシステムを確立し、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の配置を検討する必要がある。