

# インド洋大津波災害復旧レビュー報告書

## - 「人間の安全保障」の観点からの教訓 -

インド洋大津波災害復旧レビュー報告書  
―「人間の安全保障」の観点からの教訓―



2007年3月

国際協力機構

2007年3月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

ISBN4-903-645-28-2

|       |
|-------|
| 総 研   |
| J R   |
| 06-47 |

# **インド洋大津波災害復旧支援レビュー報告書**

## **（「人間の安全保障」の観点からの教訓）**

2007年3月

JICA  
独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、国際協力機構が2006年4月に派遣した津波復旧支援レビュー調査団の見解を取りまとめたものであり、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

※国際協力事業団は2003年10月から独立行政法人国際協力機構となりました。2003年10月以前に発行されている報告書の発行元は国際協力事業団としています。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail: [iictae@jica.go.jp](mailto:iictae@jica.go.jp)

---

## 序 文

2004年12月に発生した北スマトラ沖大地震に引き続いて発生したインド洋大津波は死者・行方不明約22万人に上る未曾有の大災害となり、全世界的な官民による救援・復旧支援がこれまでにない規模で行われ、独立行政法人国際協力機構( Japan International Cooperation Agency: JICA )としても国際緊急援助隊の派遣やインフラ復旧のみならず、生計復旧、コミュニティ活動支援など多様な取り組みが、広範囲にわたり実施されました。

人間の安全保障の観点からは、災害に伴うダウンサイドリスクにさらされている被災者に対して、生活再建を支援する意義は高いものがあります。日本の援助ではこれまで災害直後の救援期での緊急援助隊及び復興期(1.5年～)での通常案件の支援が中心であり、緊急救援の混乱が収まり被災者が生活を再建しようとする瀬戸際にある復旧期(発生から数カ月以降)での支援の経験が少なく、今後の同様な災害発生時の対応のためにもさまざまな復旧期支援の知見がJICAにとっても必要とされています。

本報告書は、石渡幹夫JICA国際協力専門員が2006年4月に、インドネシアとスリランカの2国において実施した、インド洋津波の被災に対してJICAが実施した災害復旧活動についてのレビュー調査の結果とその教訓を取りまとめたものです。

今後、復旧期の支援が効果的、効率的に実施されていく上で、また人間の安全保障という観点の支援を行う上で、この報告の教訓は非常に実践的で有益なものと考えられます。

本報告書の取りまとめの任にあたられた石渡専門員やインドネシア・スリランカ両国のJICA、日本政府、相手国機関などのみならず、現地にて協力していただいた住民の皆様に対し調査の協力に対して篤くお礼申し上げますとともに、今後も人間の安全保障にかかる災害復旧期支援の知見が深められ続けることを心より願っています。

2007年3月  
独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所 所長  
田口 徹

# 目 次

序文

目次

|   |    |
|---|----|
| 1. はじめに .....   | 1  |
| 2. 災害の概要 .....  | 1  |
| 3. JICAの対応 .....  | 2  |
| 4. 評価 .....   | 4  |
| 5. ほかの評価 .....  | 7  |
| 6. 課題と教訓 .....  | 8  |
| 7. 結論 .....   | 9  |
| 8. 復旧支援に取り組むにあたって必要な姿勢と心構え .....  | 13 |
| 別添 1 主な支援内容など .....   | 15 |
| 別添 2 阪神淡路大震災教訓情報資料集より .....   | 19 |
| 別添 3 インタビュー調査 .....   | 22 |
| 別添 4 面談録 .....  | 27 |
| 別添 5 他機関の評価 .....   | 35 |
| 別添 6 ニーズアセスメント .....  | 36 |
| 別添 7 Review of JICA Rehabilitation Assistance of Indian Ocean Tsunami ..... | 37 |
| 参考文献 .....  | 41 |

## 1．はじめに

2004年12月に発生したインド洋大津波は死者・行方不明約22万人に上る未曾有の大災害となった。救援・復旧支援も全世界的な官民の取り組みにより、これまでにない規模で行われた。JICAとしても国際緊急援助隊の派遣やインフラ復旧のみならず、生計復旧、コミュニティ活動支援など多様な活動が広範囲にわたり実施され、現在も復旧に向け歩みだした被災国に対して支援を続けている。

ほかの災害同様、この災害においても、貧困層や女性、子供といった災害弱者への影響は特に大きく、こうした弱者を保護、支援する必要性は高い。人間の安全保障の観点からは、災害により生命が脅かされ、家族、コミュニティ、生計手段、生活基盤などを失った困窮の状態にあり、更なるダウンサイドリスクにさらされている被災者、そして災害弱者に対して、生活再建を支援する意義は高いものがある。

日本の援助ではこれまで災害直後の救援期での緊急援助隊、及び復興期（約1.5年～）での通常案件による支援が中心であり、緊急救援の混乱が収まり被災者が生活を再建しようとする瀬戸際にある復旧期（発生から数カ月以降）での支援は少なく、経験や知識が蓄積されていない（図1-1）。ほかのドナーについても、救援期の援助は改善されてきているものの、復旧期の支援は課題となっている。

今回の支援については人間の安全保障の観点からはいくつかの課題が残されている。世界各地、特に途上国において、自然災害被害は増加している。この調査では今回の復旧支援の教訓を今後の支援に活かすことを目的としている。

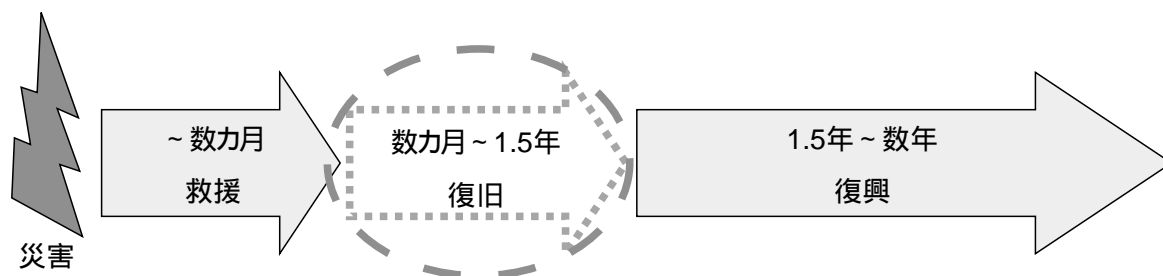
## 2．災害の概要

死者・行方不明の総数はインドネシアの16.7万人を含む、22万人以上に上った。タイの死者・行方不明8,200人のうち約3分の1は外国人であった。また、日本人の死者も約40人に上っている。住宅や公共施設への被害に加え、モルディブでは経済損失は国内総生産（Gross Domestic Product: GDP）の62%に及ぶなど、各国の漁業、観光などの経済活動に大きな打撃を与えた。

ほかの災害同様、弱者への被害が大きくなっている。例えば、

- ・被災前、3分の1だった貧困層が2分の1に増加している（インドネシア）
- ・北東部の紛争地や、貧困層である海岸線の住民が多く被災した。被災者の貧困率は25～33%となっている。女性の死者数は男性より7割多く、特に16-30歳層では3倍になる（スリランカ）

図1-1 フェーズごとの対応



被災地が紛争地域であったことも大きな特徴である。インドネシアでは、この災害をきっかけに和平が進捗した。2005年1月、フィンランドの元大統領の仲介により自由アチェ運動（Gerakan Aceh Merdeka: GAM）とインドネシア政府との間で和平協議が行われた。7月に和平へ向けた暫定合意に達し、8月には覚書に署名が行われた。2005年末までにGAM部隊の動員解除、武器供出、インドネシア側増派部隊の撤退が完了した。

スリランカでは2005年1月に政府と反政府組織「タミル・イーラム解放のトラ（Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE）」との間で共同での復旧復興に向けた協議が開始され、枠組みとなるP-TOM（Post-Tsunami Operational Management Structure）が合意されたものの、最高裁により違法とされた。2006年4月には軍幹部を狙った自爆テロがコロンボで発生し、それに対する報復攻撃が行われるなど衝突が続いており、今後の状況は予断を許さない。

### 3. JICAの対応

#### （1）ニーズアセスメント・プロジェクト形成

図1-2の通り、主要ドナーが実施した合同ニーズアセスメントとは別に、JICAは独自に行った。

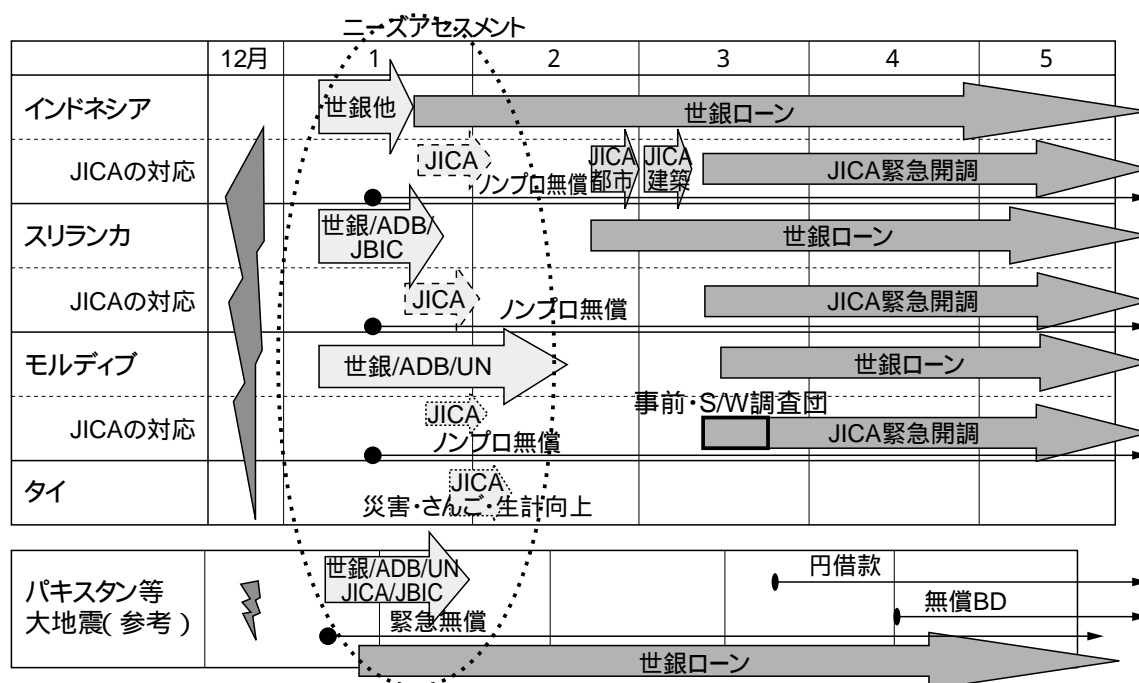
#### （2）インプット

以下のように、多様なスキームを利用するとともに、実施中案件の変更による対応などの工夫もなされた。

緊急開発調査をインドネシア、スリランカ、モルディブにおいて計7案件実施

短期専門家派遣・機材供与（航空、地理情報システム（Geographic Information System: GIS）、防災、土地台帳、環境、生活向上、搜索救援等：各国）

図1-2 ニーズアセスメントとプロジェクト開始の関係主要ドナーとJICAの動きの比較



人材育成（教育行政、地方行政、中小企業振興に関する国内研修等：インドネシア）  
津波早期警戒システム構築やメンタルヘルスに関する研修

これまでにあまり例がない手法として、コミュニティ支援については、インドネシアでは非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）を通じて、スリランカ、モルディブでは開発調査の中でNGOや自治会などと協働して行われた。

### （３）アウトプット

以下のように幅広い分野において多様な成果が得られた。

し尿処理場やコミュニティ関連施設などの建設  
住宅建設、再建地の計画づくりや整備への支援  
漁業協同組合（漁協） 中小企業組合、仮設キャンプ、再建地などでのコミュニティ支援  
Cash for Workやマイクロファイナンスなど生計復旧への支援  
インフラ施設復旧などのノンプロ無償を技術支援  
復興計画策定、GIS整備  
防災教育  
地方行政官などの人材育成  
メンタルヘルスや防災などの技術移転

図1 - 3 JICAの主な支援

|        | 05年度  | 06年度 | 07年度                  | 08年度 |  |
|--------|---|------|-----------------------|------|--|
| インドネシア | 復興計画<br>西岸道路支援<br>処理場<br>CEP<br>人材育成                                |      |                       |      |  |
| スリランカ  | コミュニティ・友好村等支援<br>緊急開調(道路、学校等)<br>中小企業支援<br>コミュニティ強化<br>生計復旧<br>漁協支援 |      | 防災開発調査<br>北東部支援プロジェクト |      |  |
| モルディブ  | 緊急開調<br>防災教育 避難塔<br>Cash for work                                   |      |                       |      |  |
| タイ     | 搜索救助  |      | 防災プロジェクト              |      |  |



## 4. 評価

### (1) Relevance/Appropriateness (妥当性)

概して被災国の方針に合致した支援が行われた。スリランカでは政府の復旧方針は：(i)住宅再建、(ii)生計、(iii)医療、教育、保護、(iv)インフラ施設と定められ、援助原則は：(i)ニーズと地元の優先度に基づいて、(ii)分権、(iii)コミュニティの参加、(iv)コミュニケーションと透明、(v)将来の脆弱性を減らす、(vi)個別分野の分析、(vii)債務救済、(viii)調整となっている。JICAの支援は政府方針の分野を概ねカバーしており、被災者の移転再建地として整備された日本スリランカ友好村（スリランカ友好村）ではコミュニティ組織能力を強化し、参画を得ながら実施するなど、援助原則にも概ね合致している。

ノンプロ無償では社会経済活動の根幹となるインフラ施設修復を実施している。JICA調査団や緊急開発調査により、ニーズアセスメント、プロジェクト形成、計画、関係図書作成などの技術支援が行われた。

中長期復興計画が策定された。今後、インフラ復旧・復興のよりどころとなることが期待される。

人間の安全保障の観点からは、

スリランカをはじめ各国において、得意分野であるインフラ施設修復支援に加えて、生計復旧や再建地整備への支援が行われた。被災者の生活再建にとって瀬戸際となる復旧期（発生から数カ月以降）において、被災者の生活がそれ以上悪化しないよう（ダウンスайд）リスクを減らすべく、こうした包括的な支援が必要である。特に災害弱者といわれる女性、子供、貧困層へは十分な支援が求められる。阪神淡路大震災の教訓でも、すまい、つながり、まち、こころとからだ、そなえ、行政とのかかわり、くらしむき、という7つの観点から生活再建を定義している（別添2-1.）。

スリランカ友好村では住宅建設のみならず、生活道路や排水路といった生活関連インフラ施設整備や、コミュニティ組織の形成と強化、生計復旧といった支援が行われ、被災者のくらしの再建に貢献した。ほかの被災国や他ドナーの支援ではコミュニティの参加不足によるニーズの不適合、生活関連インフラ整備の遅れが課題になっているのと比較すれば、適切できめ細かな支援が行われたと評価できる。

都市計画においては中長期復興計画に加えて、再建地整備のための計画づくりが早急に求められる。スリランカ友好村においては、コミュニティ参加型で全体レイアウトや住宅の形式などのニーズを踏まえた再建地の計画がつけられた。阪神淡路大震災の教訓としても、コミュニティ参加の復興まちづくりが課題であった（別添2-2.）。

スリランカにおいて、コミュニティの個別ニーズに基づく、職業訓練やマイクロファイナンス、企業組合（食品、熱帯魚、自動車修理）などへの支援が行われた。JICAの主導的な取り組みによりこうした分野の専門家などが配置された。

スリランカ以外の被災国においては、ニーズアセスメントが遅れたり、十分に行われなかったため、生活再建支援が一部しか含まれない、コミュニティが十分に参加せず支援が偏ったなどの課題が残った。

(2) Effectiveness (有効性) / Timeliness (投入時期)

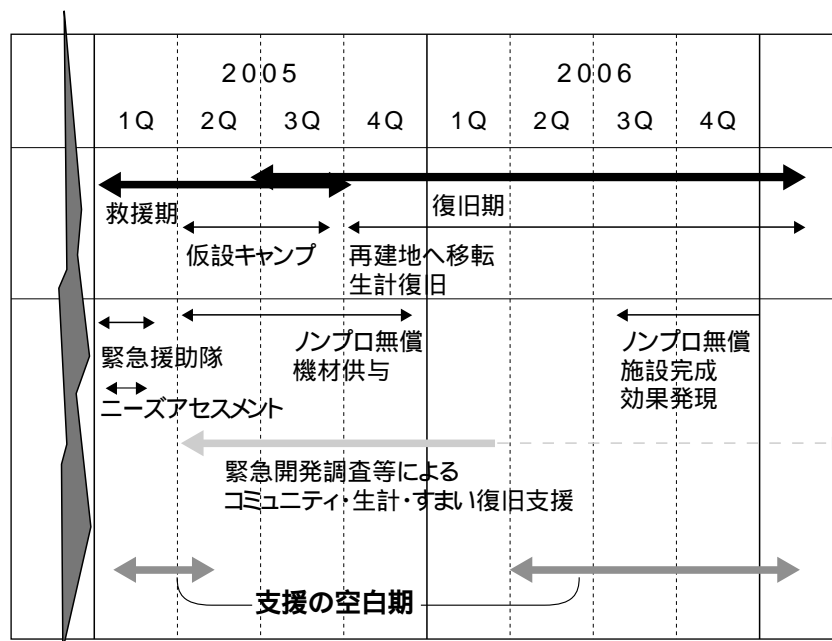
緊急開発調査の開始までに数カ月程度の空白が出た。また、JICAの支援は2005年度末(災害発生から1年3カ月)で大幅に縮小した。被災者の生計復旧などの生活再建はまだ始まったばかりである。1年強という短期間ではなく、コミュニティ支援や生計復旧など規模は大きくなくても、より長期にわたる支援が必要である(図1-4)。阪神淡路大震災でも長期にわたる雇用が課題となった(別添2-3)。

コミュニティ支援は現地事情に精通した現地NGOの活用が不可欠である。しかし、その成果はNGOの能力により大きく左右された。多くの住民の所得が復旧したプロジェクトがある一方、所期の目的が達せられない、コミュニティとの意思疎通が十分に図れない、女性配慮が不十分などの課題が残るプロジェクトが見られた。スリランカ、モルディブでは緊急開発調査の日本人コンサルタントによる監理などで支援の質を確保することができた。NGOも被災しており、多くのプロジェクトを抱えオーバーワークになりがちである。補助金型の支援については事業の質を確保することが難しいため、パイロットベースとすべきである。スリランカ友好村においては、実施機関の不十分な対応により用地確保のトラブルや環境アセスメント手続きの遅れなどが生じた。これらの問題は、プロジェクトマネジメント能力や経験を持つ日本人コンサルタントにより、関係機関や地元との調整が行われたことで解決され、効果的に進捗監視された。

コミュニティの内部構造により成果に違いが見られた。津波以前からコミュニティが結束していた仮設キャンプ、企業組合、漁協では活動が順調に進捗した。複数の地区や民族、グループから構成される場合には内部がまとまらず、コミュニティ参加が十分に得られず活動が低調になったり、緊張や衝突が生じた。阪神淡路大震災でも震災前からの構造がその後の復興まちづくりの進捗を左右した(別添2-4)。

タイにおいて捜索救援の技術移転が迅速に行われた。

図1-4 JICA支援の空白期



(3) Efficiency (効率性)

生計復旧については、スリランカ、モルディブにおいてコミュニティを通じて支援する手法の効果が確認された。小規模な生計復旧については被災者それぞれのニーズが異なる。弱者など特定のグループに支援が届かないといったことが起きないように、セクター別のみならず、地域アプローチにより個別ニーズにきめ細かに対応することが望まれる。カバーする対象をより広範囲に効率的に支援する方法について、今後の課題として検討する必要がある。阪神淡路大震災の教訓からも、小規模な地域商業のまちづくりと一体となった再建が課題とされている(別添2 5.)。

スリランカ友好村は約1,000戸が対象となっている。これは全国で必要とされている再建住宅3.2万戸のうち約3%に相当する。住宅建設については他ドナーやNGOが興味を示しやすく、日本の政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)としては個人資産への支援といった議論が生じる分野である。また、裨益対象を増やす工夫も求められることから、住宅建設はNGOなど、ほかのドナー、日本の技術協力や資金協力は再建地の計画づくりや生活関連インフラ、生計復旧を担当する、という分担方式も検討する価値がある。

インドネシアでは教育行政、地方行政、中小企業振興などに関する人材育成について、幅広い分野において国内講師などを活用した研修が効率的に実施された。

(4) Impact (インパクト)

スリランカ、モルディブではコミュニティ支援によりコミュニティ活動の強化が図られた。仮設キャンプへの支援ではコミュニティ組織化により交渉力が高まり、ほかのキャンプに比べてJICAに限らずより多くの外部からの支援を受けることができた。モルディブでの防災活動は自治会にて自立的に取り組まれている。スリランカでは漁協や企業組合の組合員数が増加するなど、組織活動が活発化した。

インドネシアでは、し尿処理場により環境保全が図られている。

(5) Sustainability/Connectedness (持続可能性)

施設の維持管理については、これまでの復旧が中心であるため、適切な対応がとられれば問題はないと思われる。

スリランカ友好村の生活関連インフラなどの新規施設については、関係機関と協議の上、維持管理体制の確立が求められる。

モルディブ、スリランカでの防災や生計復旧の活動については、コミュニティや企業組合の自らの取り組みが開始されるなど、持続性が確保され自立的に発展している。

(6) Coverage (カバー)

スリランカ、モルディブではコミュニティ参画も得て、Cash for Workなどの活動に女性が均等に参加するなど、平等に扱われた。

漁船供与は日本も含む各ドナーにより量的に十分に供与され、緊急開発調査でも技術支援が行われた。漁師の配偶者は漁業に関係する職業に多く従事していたことから、女性グループへの支援は重要であるが、漁船供与への支援に比べれば限られたものとなった。阪神淡路大震災でも女性の雇用は課題であった(別添2 6.)。

宗教や文化、慣習により、生計復旧支援にて対象となる女性が限られている、コミュニティ

での協議に女性が含まれないなど、ジェンダー配慮が欠けている例が見られた。

(7) Coherence (一貫性)

ノンプロ無償については、JICAのニーズアセスメント調査により道路、学校、水道、河川改修等のプロジェクトが形成される、ノンプロ無償への技術支援が行われるなど、適切に連携がなされた。復旧が進むにつれて緊急開発調査で明らかになったニーズへの対応が改善されれば、より効果的・効率的な支援が可能となる。

(8) Coordination (調整)

ニーズアセスメントにおいてドナー調整はほとんど行われていない。案件実施時にはドナー会合を中心に情報交換が行われた。

(9) Protection (保護)

スリランカ友好村では、コミュニティ内の民族間で緊張が高まったため、和解ワークショップにより相互理解が深まり和解に貢献した。

## 5. ほかの評価

(1) JICAの体制

1) ニーズアセス・案件形成のあり方

ニーズアセスメントは復旧・復興支援の最上流、水源である。ここを抑えないと何も始まらない。JICA調査は世界銀行やアジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB)、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) がリードする合同アセスメントとは別個に行った。救援復旧活動で多忙な被災国にとって、同様の調査を複数回、受け入れることとなった。JICAの調査結果をほかのドナーに提供する、他ドナーの情報知識を活用する、といったことも行われなかった。

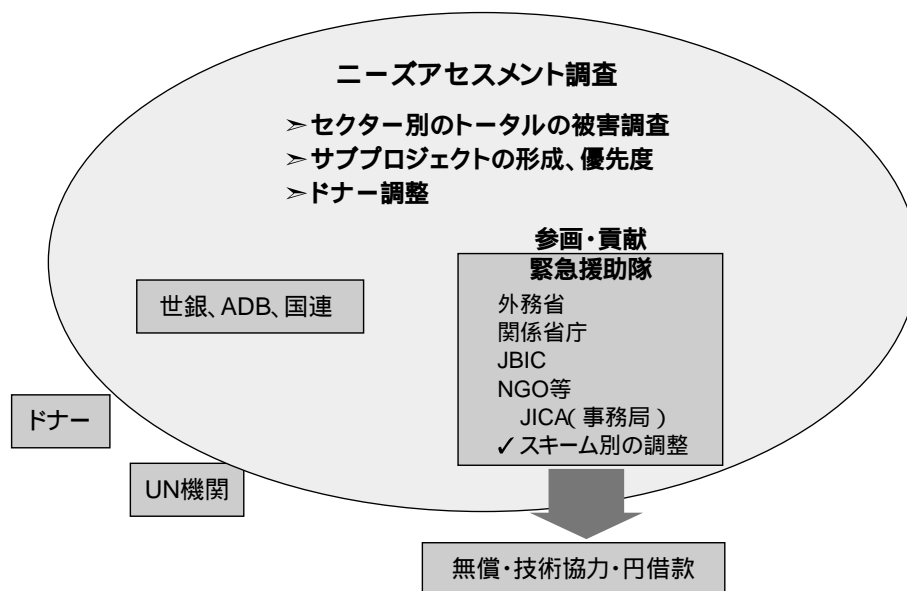
スリランカの合同アセスメントでは国際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation: JBIC) が参加し、水道、電力セクターを担当した。2005年10月のパキスタン等大地震ではJICAもほかの組織とともに合同アセスメントに参加しており、緊急開発調査や実施中開発調査の変更により緊急案件の一部実施につながった。これらの事例は今後のあり方として参考となる。

JICAとしては、メジャードナーとして積極的に合同アセスメントに参画することが望まれる。これにより、

- ・救援・復旧で重要な役割を果たす用意があることを示せる、
- ・調査結果を他ドナーに提供し国際的に貢献できる、
- ・他機関 (世銀、ADB、UN等) からの豊富な情報が収集できる、
- ・他ドナーとの調整が行える、
- ・被災国の負担軽減になる、また、
- ・優良案件への関与ができる。

被災国によってはニーズアセスメントの実施時期が遅れたり、十分に行えなかった事例が見られた。

図1 - 5 ニーズアセスメントの改善案



基幹インフラ修復については日本の経験が豊富で得意な分野であったため優良案件が発掘形成され、ノンプロ無償での実施に移された。生活再建支援においては、プロジェクト形成が行われなかった、行われても遅れた、プロジェクト形成が適切でなかったため実施に移されなかったケースも見られた。

## 2) 案件監理

復旧が進むにつれて被災者のニーズは、仮設キャンプでの基本的な生活用品から、住宅再建、そして生計復旧へとさまざまに変化する。これに応じて柔軟な対応を行える体制、仕組みが望ましい。

## (2) 被援助国の体制

職員も被災した上、平常時の業務を大幅に上回る仕事量となり、手続きの混乱や遅滞が発生した。環境アセスメントの手続きや用地所得について遅れが見られた。

復旧・復興のための機関が設立されたり、廃止されたりしたことから、主要なカウンターパートが変更される、といった支障が生じた。

現地事情に精通した現地NGOの協力は不可欠であったが、NGOも被災しており、また、多くのドナーからのプロジェクトを抱えオーバーワークになり、必ずしも満足できる成果が得られるとは限らない。

# 6 . 課題と教訓

## (1) 人間の安全保障の観点から

従来からの得意分野である基幹インフラ施設修復に加えて、( i )再建地の計画づくりや生活関連インフラ支援、( ii )生計復旧について、コミュニティの参加を得ながら支援する必要がある。

ある。(4. 評価(1) ~ )

生計復旧や再建地整備については、セクター別に加えて地域を対象としてコミュニティ全体をカバーし、個別ニーズに対応するアプローチが望ましい。(4. 評価(3) )

コミュニティ支援においては、宗教・地域の文化などにより女性が参加できないことが起こり得る。支援対象や計画づくりの協議などから女性などの弱者が排除されないよう留意する必要がある。(4. 評価(6) )

社会経済活動を復旧させる基幹インフラ施設を復旧させる ノンプロ無償への技術的支援の必要性・意義は高い。(4. 評価(1) )

## (2) すまい(住宅・再建地)支援

住宅建設のみならず、すまいの復興を目的とする。再建地の計画づくり、住宅建設、生活関連インフラ整備、生計復旧などを包括的に支援すべきである。(4. 評価(1) )

コミュニティの参加を得ながらの再建地整備の計画づくり支援への緊急性、必要性は高い。(4. 評価(1) )

すまい支援を効率的に進めるために他ドナーとの協調も検討する価値がある。(4. 評価(3) )

## (3) 暮らしむき・つながり(生計復旧・コミュニティ支援)

漁船の供与や特定技術の訓練などはセクター別のトップダウンの支援により、主要な生計復旧を迅速かつ、大規模に支援できる。こうした主要産業に支援は向かいがちであるが、女性などの零細な生計の復旧にはコミュニティベースのきめ細かな支援も必要となる。(4. 評価(6) )

漁協、中小企業組合、仮設キャンプ、自治会などのコミュニティを通じた支援は、組合員が増加し活動が活発化するなど、共助機能の強化に貢献した。(4. 評価(5) )

支援の空白ができないように改善が望まれる。生計復旧には1年では短く、より長期間の支援が望ましい。(4. 評価(2) )

現地NGOを通じた支援については、業務内容を明確にした請負型で日本人コンサルタントや専門家により監理する方式が望ましい。(4. 評価(2) )

生計復旧やコミュニティ支援はコンサルタントに経験の欠ける分野であり、JICAからの強力な指導、管理が不可欠である。構造物だけでなく社会分野の専門家やコンサルタントの投入が欠かせない。(4. 評価(1) )

内部構造には十分な調査と留意が必要である。(4. 評価(2) )

## (4) JICAの体制

ドナー合同ニーズアセスメントへの参画が望ましい。(5. ほかの評価(1))

# 7. 結論

復旧・復興に向けて、生計復旧、コミュニティの公助機能の強化、再建地整備、インフラ施設修復への技術支援などにおいて効果的、効率的に支援を行い多大な成果を挙げつつある。ただし、人間の安全保障の観点からは、今後同様の支援を行うにあたり、いくつかの課題が残った。以下

の通り提言する。

## 提言１：災害復旧ポリシーペーパーの作成

関係機関やドナー、途上国にJICAとしての災害復旧についての方針を説明するポリシーペーパーを作成することを提言する。その内容の主要な点は以下の通り。

### （１）主目的

災害により生命が脅かされ、家族、コミュニティ、生計手段、生活基盤等を失った困窮の状態にあり、更なるダウンサイドリスクにさらされた瀬戸際にある被災者に対して、人間の安全保障の観点から生活再建を支援する。特に、女性、子供、貧困層といった災害弱者に十分な支援を行う。

### （２）支援の３本柱

基幹インフラ施設修復技術支援：これまでのノウハウ・人材も豊富な得意分野。社会経済活動の復旧・復興に向けて支援を行う。

これに加え、被災者の視点から、コミュニティ参加の下、生活再建を支援する。

すまい支援：再建地の計画づくり、生活道路、上水、排水などの整備。

くらしむき支援：被災者のニーズに基づく生計を復旧する。

### （３）アプローチの説明

参加：再建地整備や生計復旧については、コミュニティ参加により、ニーズを十分に把握しての計画づくり、実施は不可欠である。

協調：メジャードナーとしてドナーの共同ニーズアセスメントに参画し、貢献する。NGOと協調してコミュニティベースでの活動を支援する。

互助機能強化：既にコミュニティが持つ互助機能を強化しつつ支援を行う。

コミュニティの内部構造に留意：コミュニティの内部がまとまっておらず、複数のグループに分かれている場合、コミュニティ参加が十分に得られず、さらには、内部で衝突する恐れすらある。内部構造には十分な調査と留意が必要である。

ジェンダーや弱者配慮：女性世帯主世帯をはじめ、女性や弱者が排除されないよう留意する。主要産業に向かいがちな生計復旧について、多くの女性が持つ零細な生計手段への支援も行う。

## 提言２：有識者会議

ポリシーペーパー（提言１）の作成にあたり、内容を検討する外部の有識者を入れた委員会を開催することを提言する。

### アクションプラン案（提言１＆２）

- ・第１回委員会：レビュー報告書説明
- ・第２回委員会：ポリシーペーパードラフト協議

- ・第3回委員会：ポリシーペーパー最終版
- ・ポリシーペーパー理事会説明・公表

### 提言3：国際セミナーの開催

救援から復旧への移行期は日本のみならず、ほかのドナーでも課題となっており、改善に向けた動きが見られる。世銀などこのテーマにて国際セミナーを開催することを提言する。

#### アクションプラン案（提言3）

- ・アジア太平洋水フォーラム（Asia-Pacific Water Forum: APWF）事務局や関係機関との協議
- ・JICA、JBIC、ADB、世銀等との共同調査
- ・第1回アジア太平洋水サミットにて公表（日本）

### 提言4：ニーズアセスメントに参加する準備を

合同ニーズアセスメントに参画するには、他ドナーと伍して作業を行う能力が求められる。平常時からの以下のような準備が求められる。

- ・ニーズアセスメント・マニュアルや参考資料などの整備
- ・職員の能力を強化するため国連が実施しているアセスメント訓練などへの参加
- ・土地勘が必要なため、各国・地域別の参加可能な職員のリスト化

#### アクションプラン案（提言4）

- ・国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（United Nations Economic Commissions for Latin America and the Caribbean: ECLAC）ハンドブック“Handbook for Estimating the Socio-economic and Environmental Effects of Disasters”を翻訳（国総研調査研究）2006年度完成予定
- ・ECLACハンドブックの改訂：インド洋大津波や阪神淡路大震災の知見を加える。
- ・ECLACトレーニングコースへのJICA関係者の参加

### 提言5：平常時からのドナー調整

合同ニーズアセスメントは各ドナーとも事務局が中心となっていくことが多い。スムーズに参加するには平常時から主要ドナーとの付き合いを深めておく必要がある。防災ドナー会議などへは積極的に参加し、JICAの考え方を説明しておくべきである。

#### アクションプラン案（提言5）

- ・ポリシーペーパー作成
- ・JICA事務所などに配布



## 提言 6：早期、長期、広範囲の支援のためのスキーム検討

空白を生まないよう切れ間なく支援する仕組みが必要である。緊急性に鑑み、随意契約による調達も検討すべきである。生活再建には時間がかかり、復旧が進むにつれて被災者のニーズも変わるため、長期にわたる支援が望ましい。コミュニティをできる限り広範囲にカバーするための効率的な支援方法を検討する必要がある。

### アクションプラン案（提言 6）

- ・調査研究・研究会の実施（3回、6カ月）
- ・報告

## 提言 7：調査研究

住宅建設についての他ドナーとの連携：すまい支援について住宅建設はNGOなどほかのドナー、日本のODAは再建地の計画づくりやインフラ建設、生計復旧を担当する、という方式の研究を行う。

生計復旧のアプローチ：家内制や小企業などの零細な生計手段は、既存の銀行融資の対象となりにくく、また職業ごとにニーズが異なるため一律の対応が難しく、支援が及びにくい。コミュニティや企業組合などを通じ、マイクロファイナンスによる支援などが考えられる。個別のニーズを踏まえたトレーニングなど、アプローチについての研究が求められる。

### アクションプラン案（提言 7）

- ・調査研究・研究会の実施（3回、6カ月）
- ・報告

## 提言 8：JICAの能力強化

生活再建はコンサルタントの経験、知識が欠ける分野である。JICAの主導でニーズアセスメント、プロジェクトを形成、監理していくための、職員の能力強化を行うことを図る。

### アクションプラン案（提言 8）

- ・ニーズ調査（職員へのインタビュー）
- ・研修パッケージ検討
- ・実施
  - 概論：災害と復旧支援、災害と人間の安全保障（1コマ）
  - 専門（ECLACとの協調も考えられる：数日）
    - ・ニーズアセスメント手法
    - ・生計復旧、コミュニティ復旧
    - ・インフラ復旧
    - ・事例研究
    - ・配慮事項

## 提言 9：災害復旧支援協議会の設立

提言 7 のような NGO などとの調整を行うため、平常時から災害復旧に携わる NGO などが参加する協議会を設立して、意見交換や情報交換を行っておくべきである。

### アクションプラン案（提言 9）

- ・関係者との打ち合わせ、情報交換
- ・活動内容検討
- ・準備会合
- ・設立

## 提言10：事例集の作成

JICA としても経験が少ない分野であり、災害が発生する頻度も低いため、職員に経験、ノウハウが蓄積されていない。ニーズアセスメントやプロジェクト形成が在外事務所にても実施できるよう、事例集などを平常時から準備しておく必要がある。

### アクションプラン案（提言10）

- ・調査研究・研究会の実施による事例集の作成
- ・報告

## 8．復旧支援に取り組むにあたって必要な姿勢と心構え

調査の過程において導きだされた復旧支援に取り組むにあたって必要な姿勢、心構えは以下の通りである。

### （1）「JICAとして最重要業務のひとつ」

- ✓ 人間の安全保障の観点から、災害により生命が脅かされ、家族、コミュニティ、生計手段、生活基盤等を失い、ダウンサイドリスクにさらされ困窮の状態にある人々を支援することの意義を認識し、組織文化として共有する。

### （2）「JICAを中心に世界は回っていない」

- ✓ 現場はJICAを中心に回っているわけではない。被災国政府はもとより、世銀や国連のリードの下、援助機関や NGO など、多数のプレーヤーがいる。重複を避け、効率的な支援には調整が不可欠。

### （3）「空振りはしても見逃しはするな」

- ✓ 被災現場では状況は刻一刻と変化し、早急な対応が求められる。限られた情報での瞬時の判断が求められることもしばしば。調査結果や情報を待っていては的確な対応はできない。形式主義や前例主義にとらわれない迅速かつ柔軟な決断と行動が求められる。

(4)「事件は現場でおきている」

- ✓ 現場での判断を尊重する（事務所、調査団）。
- ✓ 限られた予算人員の中での対応となる。その重要性・緊急性を考え、通常業務との優先度を比較する。
- ✓ 後方からの支援も忘れずに。