

津波災害支援で培った経験を生かし 迅速、かつ切れ目のない支援を展開

機動力を確保するため手続きなど柔軟な実施体制の整備を！

ハリケーンや地震など、自然災害に対し脆さを見せる開発途上国の防災対策や、災害発生後の迅速な復旧・復興支援を目的に2006年度に創設されたのが「防災・災害復興支援無償」だ。すでに中米のグアテマラとインドネシアで大きな成果を挙げており、調達代理機関として機能を発揮する（財）日本国際協力システム（JICS）の専門性がいま再び注目されている。災害復興支援の第一線で業務に当たるJICS職員が、現場で直面する苦労や問題、今後の課題などを話し合った。

重要な「迅速性」の確保

大島 JICSは来年4月に設立20周年を迎えるわけですが、この20年の間、JICSが担う業務は質的に大きく変貌を遂げてきたといえます。すなわち、JICAが実施する技術協力関連の機材調達、食糧援助（KR）や貧困農民支援（2KR）の調査、物品調達などを主体とした業務展開から、近年は援助ニーズの多様化、複雑化が進むなか、たとえば施設建設や土木工事を推進するための役務サービスの調達、あるいはそれらすべてを包含した援助プロジェクト全体のマネージメント（実施監理）といった業務に軸足が移ってきています。その端緒になったのは、アフガニスタンやイラクに対する戦災復興支援、そしてスマトラ沖地震とそれに伴うインド洋津波災害に対する緊急援助、復旧・復興支援の経験であったと思います。JICSはいずれの場面においても調達代理機関として、緊急に必要とされる機材や物品の調達、学校や病院などの公共施設の再建・整備を行う役務の調達業務などに高い専門性を発揮し、効果的・効率的な支援の推進に努めることで日本の復興支援の一翼を担ってまいりました。

一方、日本が過去に実施した復興支援の実績、経験などを踏まえて創設されたのが「防災・災害復興支援無償」であり、防災・災害復興分野で長年に

わたって培ってきた日本のノウハウや経験、技術力を支援事業に生かしていこうという政府の強い意欲が背景にあると考えています。

川上 とくに、インド洋津波災害に果たしたJICSの役割、機能が内外から評価を受け、それが防災・災害復興支援無償の調達代理機関に推薦されるということにつながったのだと思います。この支援スキームが始動したのは2006年度からで、これまで中米のグアテマラに対する「熱帯低気圧スタン災害復興支援計画」と、06年5月に発生したインドネシアのジャワ島中部地震に即応した「ジャワ島中部地震災害復興支援計画」の2件の実績を上げています。

支援内容を簡単に紹介すると、グアテマラでは熱帯低気圧による集中豪雨で被害を受けた灌漑施設の再建、住民生活と密着した2本の橋梁の再建、さらに上水道施設の整備・再建、またインドネシアにおいてはジョグジャカルタ特別州パントゥール県の小学校2校、中学校7校の整備、基礎医療機器の機材支援を含む保健センター5カ所の整備を推進しました。

いずれも最初のトライということで“失敗は許されない”というプレッシャーのなか、JICSは現地はもちろん、国内の支援体制を含め万全の体制で取り組みました。

大島 前を走る走者のいない初めてを試みということもあり、外務省やJICAとの調整は言うまでもなくJICSは

座談会出席者	
（財）日本国際協力システム	
事務局長	大島 義也 氏
総務部総務課長	川上 宣彦 氏
業務部 プロジェクトマネージャー	茂木 健司 氏
業務部アシスタント プロジェクトマネージャー	石井 美絵子 氏
業務部業務企画課	白石 喜久 氏

自ら走りながら、いろいろ考え、対応していくことが求められたと言うことができます。現場の苦労も多かったと思いますが、この支援スキームの特徴、あるいはメリットなどについてどのような点があげられますか。

茂木 私はグアテマラの案件を担当しましたが、たとえば一般プロジェクト無償と大きく異なるのは、JICSが先方政府の調達代理機関としてエージェント契約を結び、コンサルタントや施工業者との直接の契約者としてプロジェクトを推進していくという点だと思っています。また、災害復興という一つの目的に向かって複数のセクター、たとえばグアテマラの案件の例でいうと灌漑施設も再建すれば、橋梁も上水道施設の再建もしなければならないという具合に、さまざまな分野、セクターにまたがって同時進行で支援していくことが求められます。

一方、手続き上の特徴では「迅速性」の視点から、自然災害発生後、外務省

の指示に基づき、JICAは概略設計調査団を現地に派遣し、災害の状況や支援ニーズなどを調査、外務省はその調査結果や、他ドナーの支援の



大島 義也 氏



川上 宣彦 氏



茂木 健司 氏



石井 美絵子 氏



白石 喜久 氏

動向などを踏まえ、支援内容および規模を決定し、両国政府による交換公文(E/N)が署名され、その後速やかに実施に入るとい流れになります。こうした「迅速性」に最大限に配慮した業務フローも大きな特徴になっていると思います。

白石 加えて防災・災害復興支援無償の特徴として指摘したいのは、調達条件が「アンタイト」であるということです。競争に縛りがなく、事業を担う意欲と能力さえあれば国籍を問わず、どの企業も参画できる制度となっており、実際、私が担当したジャワ島中部地震に対する復興支援事業では、国際競争入札の結果、インドネシアの建設企業が受注し、それぞれの施設を完成させました。この結果、コスト面においても縮減が図られるという副次的効果ももたらされています。

石井 もう一つ特徴として挙げられるのは、日本政府と先方政府の意見調整や実施方針の確認などを行う「コミッティ」の設立がE/Nのなかに公式に明記されていることです。とくにグアテマラの場合は、先ほど話にも出たとおり分野の異なる3種類の復興事業を同時に進める必要があり、しかもそれぞれの実施機関が異なるという状況でした。さらに援助の窓口機関はまた別に存在するという具合で、もしコミッティのような場が設定されていなければ、これだけの関係省庁、機関の意見を調整していくことは非常に難しかったと思います。日本側にしても、現地の日本大使館やJICA事務所をはじめとした関係者が公式の場で意見調整を図り、オールジャパンとして対応した効果はきわめて大きかったと感じています。コ

ミッティの設立が公式に認められていることも、この支援スキームの大きな特徴であり、またメリットであると言っているのではないのでしょうか。

大島 コミッティを円滑に運営していく上で、JICSのトータルな案件監理、マネジメント能力が生かされたということですね。

石井 はい。JICSはアドバイザーという形で関与したわけですが、事業の迅速性を確保する観点から関係機関の意見調整を図りタイムリーなコミッティ開催を支援しました。

より柔軟な手続きの検討を

大島 先ほど、白石さんの方から、アンタイト条件に伴う国際競争入札の結果、ローカルリソースの有効活用につながり、結果としてコストダウンも図られたという報告がありました。一方で、国際入札ならではの苦労も多かったと思います。

白石 インドネシアの案件では、ローカルのコントラクターを活用する上で、当初不安だったのはやはり品質確保と安全面の管理です。安全面について言えば、裸足で現場に來たり、ヘルメットを着用していなかったりと当初は「これで工事がしっかり進められるのか」と心配しましたね。ただ、契約を結んだ日本のコンサルタントを始め、関係者が、とにかく頻繁にプロジェクト・サイトを回り、安全面や品質面に細かく目を配りながら、少しずつレベルを上げていくというアプローチを取りました。これは本当に助かりました。

また、それと並行して現場レベルでのコミュニケーションを密にするため、

コンサルタントとローカル・コントラクター、そしてJICSが一体となったミーティングを週1回開催し、技術的な確認事項を徹底するとともに、実施方針などにかかわる意思決定が求められる場合は、県をはじめ行政関係者を交えた会合をほぼ毎月開催し、全体の意思統一に努めました。こうした取り組みにより、本邦企業による施工と同様とはいきませんが、品質面においても今後の災害に十分耐え得る施設を完成させることができたと思っています。

防災・災害復興支援無償の業務フロー

下線部分がJICSが関与する部分

開発途上国からの要請

事前審査

概略設計調査

外務省の審査

閣議決定

政府間合意

調達代理契約
(被援助国政府 JICS)

調達代理業務
(プロジェクトの進捗管理
(入札開催、業者契約、施工監理
など含む)および資金管理)

茂木 グアテマラの場合は、工事パターンが3つあり、それぞれ実施機関が異なっていたことから、迅速性が重視されるなか、入札手続きを含めた事前準備作業を3案件同時に進めていくことが求められました。これは、かなり労力のいる作業でした。現場は当然、毎日、各実施機関を走り回っているわけですが、国内は国内で入札図書を作成や細かいチェック業務を推進してくれるなど、全面的にバックアップ体制を敷いてくれた。今後、同様のケースが発生した場合は、現場と国内の連携がますます大切になると思います。

川上 次の雨期、あるいは台風シーズンを迎える前に再建工事を終えなければならぬというタイムリミットがあったにもかかわらず、グアテマラの場合は初めての災害復興支援ということもあり、キックオフの段階ですでに遅れが出ていた。何をどうすれば工期通りに終わらせるのか、随分悩んだ時期がありました。

石井 課題の一つとして指摘しておきたいのは、事前の調査が非常に期間の限られた概略設計調査のみであり、当然のことながら自然条件調査等が行われていないという点です。その結果をベースに実施段階に入った場合、特に土木案件の場合は自然条件が変わったり、まったく予想していなかった状況であったり、あるいは二次災害が起きていたり、予期していなかった住民運動が起こったりと、これらが原因で設計変更を余儀なくされるケースが十分想定されるということがご理解いた



グアテマラでは崩壊した橋の修復・再建工事も行われた

だけだと思います。けれども、直接の契約者はJICSと施工業者であるとは言え、やはり援助資金を使う案件となると日本政府や相手国政府、実施機関に説明し、その上でさらにJICAの最終承認を得て、初めて追加工事に着手できるということになっています。したがって、設計変更の手続きに要する期間をいかに短縮するかということが今後の重要な検討課題のひとつと考えます。

切れ目のない援助を実現

大島 まったく同感ですね。この支援スキームは何よりも迅速性を旨とするいわゆる“有事のプログラム”にもかかわらず、現状は手続き面に関しては一般プロジェクト無償に準拠した形での実施促進業務が行われています。極論になりますが、追加工事の承認を待っている間に二次災害が発生する可能性も否定できず、設計変更については、たとえば事後承認を認めるといった柔軟な手続きが採れないものか、また、先ほど指摘された自然条件の理由から費用面でやむを得ずコスト上昇した場合に対応するための予備費の設定などを是非とも検討していただきたいと思います。さて、防災・災害復興支援無償の最大の売りは、災害の発生から本格的な復旧・復興まで“切れ目のない”支援を展開していくことです。ジャワではかなりの効果を上げていると聞いていますが...

白石 06年5月27日の地震発生直後、まず即座に緊急援助隊が派遣され、その数日後に緊急無償約4.4億円の供与が決定、現地のニーズに基づき大型と小型のテント2種類、毛布、プラスチックシートを送ることが決まりました。その第1弾が現地に入ったのが約10日後。その後、順次納入され、7月中旬には契約したほぼ全数量の納入が完了しています。緊急無償で必要な物資を供与する一方、小学校や中学校、保健センターなどの整備については概略設計が進められ、入札を経て11月にはコントラ



整備された保健センターの一つ（インドネシア）

クターと契約、ちょうど1年後の07年11月には当初予定されていた物資、施設のすべてを引き渡すことができました。

したがって、当面必要な物資を供与しながら、再建が急がれる施設や建物の整備を並行的に進めていったということで、現地の人びとにとってはまさに切れ目のない支援を実施することができたと思います。

茂木 グアテマラでも、市民生活に欠かせない上水道施設や日常生活に密着したアクセス道路に架かる橋の再建については、入札から着工、そして竣工までと順調に進捗し、ほぼ1年以内に引き渡しを終えました。再建した1橋は、文字通り秘境のようなところに架かる橋で、その崩壊により村が完全に分断されたような状態でした。橋の完成後に現地で行われた引き渡し式は、実は地域住民が主体になって行われ、「この橋を復旧してくれて、どうもありがとう」と多くの住民から感謝の言葉をいただいた、本当に心温まる引き渡し式でした。防災・災害復興支援の効力といったものを感じさせられました。

大島 失敗は許されない、その上、走りながら考えなければならないという厳しい状況のなか、グアテマラ、そしてインドネシアでまずは成功を収めることができました。防災・災害復興支援無償については08年度も36億円の予算が計上される方向にあり、JICSに対する期待は一層高まっています。今回の経験を踏まえ、防災・災害復興支援の効果的な実施に今後とも邁進していきたいと思います。