

中国大地震および青海省地震復興支援 事業評価報告書

2013 年 9 月
日本赤十字社

目 次

要 約

1.	はじめに.....	3
1.1	調査の背景	3
1.2	評価の目的	3
1.3	評価対象事業.....	3
1.4	評価の実施方法	4
1.5	調査団の構成および現地調査行程	4
1.5.1	調査団の構成.....	4
1.5.2	調査行程	4
2.	中国大地震および青海省地震による被害状況と対応	6
2.1	中国大地震	6
2.1.1	被害状況	6
2.1.2	中国政府および国際社会の対応.....	6
2.1.3	中国紅十字会および連盟を中心とした支援	7
2.2	青海省地震	8
2.2.1	被害状況	8
2.2.2	中国政府および国際社会の対応.....	8
2.2.3	中国紅十字会を通じた支援	9
3	日赤による復興支援の実施プロセスと成果	10
3.1	事業の背景・内容	10
3.1.1	中国大地震復興支援	10
3.1.2	青海省地震復興支援	11
3.2	事業実施プロセス	12
3.2.1	事業実施・運営体制	12
3.2.2	実施プロセス	13
3.2.3	成果 16	
4	中国大地震および青海省地震復興支援事業（二国間事業）の評価	24
4.1	評価の実施方法	24
4.1.1	評価対象となる事業計画の特定	24
4.1.2	情報・データ収集	28
4.1.3	分析 29	
4.2	評価の結果	29
4.2.1	妥当性.....	29
4.2.2	有効性・インパクト.....	35

4.2.3 効率性.....	45
4.2.4 持続性.....	50
5 結論	52
5.1 評価の総論	52
5.2 教訓	53
5.3 提言	54

添付資料

1. 参考資料一覧
2. 国内面談者リスト
3. 現地調査面会者リスト
4. 連盟評価報告書の要約

要 約

中国・四川省において 2008 年 5 月 12 日に発生した中国大地震は、死者・行方不明者 8 万 7 千人、被災者 4,500 万人以上の被害をもたらし、建物や道路、ライフライン等の生活基盤に多大な被害を与えた。中国政府を中心に救援活動が進むなか、中国紅十字会（以下、紅十字会）から国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）および支援国赤十字社に対して、学校および医療施設の再建支援が要請された。これを受け、日本赤十字社（以下、日赤）は、約 5 年間にわたり、救援物資の配付、住宅再建、学校・医療施設の再建、紅十字会の組織強化など、51 億 7,487 万円規模の支援を行った。

2010 年 4 月 14 日には、中国・青海省で地震が発生し、死者・行方不明者 2,968 人、被災者 25 万人の被害が生じた。日赤には約 4 億 1,974 万円の海外救援金が寄せられ、学校・医療施設の再建のほか、越冬物資の配付や緊急通信指揮車両の整備を行っている。

本評価は、これら中国大地震および青海省地震災害に対し、日赤が行った復興支援事業（二国間支援）を対象としたものである。

評価の結果、日赤の復興支援は、中国政府、紅十字会・連盟の支援方針、被災者のニーズおよび日赤の支援方針と整合しており、また、事業実施時期も適切であることから、妥当性は高いと評価される。

有効性およびインパクトについても再建された 122 施設（学校 31 カ所、医療施設 91 カ所）のうち、現地調査で四川省および甘粛省の 11 施設（学校 7 カ所、医療施設 4 カ所）を視察し、児童・生徒、教職員などにインタビューをした結果、再建された施設は積極的に活用されており、耐震性に優れた施設に対して受益者の満足度は高かった。また、仮設住宅生活者支援に関しても、直接の受益者から高く評価されている。このことから、日赤の復興支援事業が紅十字会の復興支援目標および中国政府の再建マスタープランの実現に十分に貢献したことが確認できる。また、受益者からは、日本からの支援であることを十分に理解したうえで日本や寄付者への感謝の意が示されているほか、重点的に支援が実施された地域では、①日赤による支援であることの広報、②交流活動を通じた日本への関心の高まり、③東日本大震災への募金活動等が見られることから、日中間の友好促進にも一定の効果が確認できる。したがって、事業全体が高いレベルで実施され、目標が達成されたと判断される。

効率性については、おおむね予算の範囲内で事業が実施されていること、公共施設の建設が計画通りに行われていること、支援地域と分野のバランスに十分な配慮がなされていたこと、投入すべてが事業目標の達成のために適切に活用されていたこと等から判断して、日赤からの投入は適切に実施されている。また、日赤の実施体制およびアプローチに関しても、紅十字会や連盟等から高い評価を受けた。特に、①学校・医療施設の再建案件を段階的に選定し、幅広いニーズに応えたこと、②中国の事情を踏まえて、地方政府に建設事業の実施を任せる方法をとったこと、③紅十字会の地方支部が脆弱であることを踏まえて、事務機器の供与や事業管理費の負担を行ったこと、④事業期間を通じて特定の職員を現地に長期駐在させることで、迅速かつ密接なコミュニケーションを取ることができたことは円滑な事業実施に大きく貢献した。したがって、効率性は高いと評価できる。

持続性については、中国は財政余力が大きく、紅十字会の事業が政府事業として位置づけられ予算措置がなされていることから、持続性に問題は見られない。また、震災前、被災地の紅十字会支部は組織として独立しておらず専任スタッフもない状態であったが、復興事業の実施を契機に組織として確立し、必要な予算措置も図られるようになった。こうした組織面の強化は本事業の持続性を高めるうえで大きく資するものであると考えられる。したがって、持続性は高いレベルで達成したと判断される。

以上より、中国大地震および青海省地震の復興支援事業の評価は高いと結論づけられる。

評価結果から得られた主な教訓および提言は以下のとおりである。

教 訓

- (1) 日赤の復興支援方針を早く提示することで、日赤の支援方針に合致した案件形成を行うことができる。
- (2) 被災国の文化や言語に精通した現地駐在員の派遣は、被災国赤十字社と良好な関係構築を生み、事業の迅速かつ円滑な実施につながる。人事の一貫性も重要。
- (3) 支援を段階的に行うことにより、状況の変化に応じてタイムリーかつ被災国の復興スピードに合わせた支援が可能となる。
- (4) 地域や分野のバランスに配慮した支援を行うことは、被災国の状況によっては重要性となる。
- (5) 支援活動の進捗および被災者ニーズの変化等に十分に配慮し、柔軟に対応することが重要である。
- (6) 日赤組織内に経験や知識を蓄積できる仕組みを整備する。
- (7) 寄付者に対して積極的かつ定期的に情報発信を行う。

提 言

- (1) 残余予算の活用のあり方について(中国大地震)

日赤が再建を支援した学校・医療施設の付帯設備(病院のエレベーターや学校のトイレ等)で必要性の高いものについては、紅十字会と十分に協議のうえ、残余予算を活用して追加支援し、事業を完了させることが望ましい。

- (2) 緊急通信指揮車両の確実な配備について(青海省地震)

紅十字会の都合により、北京市紅十字会の緊急救援センターへの配備が予定より大幅に遅れている緊急通信指揮車両については、遅くとも2013年末までに配備されるべく、日赤は紅十字会に対して定期的に進捗を確認すべきである。

1. はじめに

1.1 調査の背景

中国・四川省において2008年5月12日に発生した中国大地震は、死者・行方不明者8万7千人、被災者4,500万人の被害をもたらし、建物や道路、ライフライン等の生活基盤に多大な被害を与えた。中国政府を中心に救援活動が進むなか、中国紅十字会（以下、紅十字会）から国際赤十字・赤新月社連盟（以下、連盟）および各国赤十字・赤新月社に対して、学校および医療施設の再建支援が要請された。これを受け、日本赤十字社（以下、日赤）は、約5年間にわたり救援物資の配付、住宅再建、学校・医療施設の再建、紅十字会の組織強化など、51億7,487万円規模の支援を行った。

2010年4月14日には、中国・青海省で地震が発生し、死者・行方不明者2,968人、被災者25万人の被害が生じた。日赤には約4億1,974万円もの海外救援金が寄せられ、学校・医療施設の再建のほか、越冬物資の配付や緊急通信指揮車両の整備を行っている。

これら2つの復興支援事業が終了するにあたり、日赤が行った二国間支援事業が、被災地の復旧・復興にどのような成果を残したのかを客観的に検証し、事業の実施を通じて得た教訓や提言を取りまとめるため、日赤は事業の再確認として本評価調査を実施した。

1.2 評価の目的

本評価は、以下に示す2つの目的を達成するために実施された。

- a) 事業実施者である日赤と紅十字会で評価から得られた教訓や提言を共有することで、今後の事業改善につなげること。
- b) 終了時評価を実施し、評価報告書の公表を通じて、寄付者への説明責任を果たすこと。

1.3 評価対象事業

中国大地震および青海省地震復興支援で日赤が実施した、以下の二国間支援事業を評価の対象とする。

- a) 中国大地震復興支援
 - ア. 四川省、甘肅省、陝西省における学校および医療施設再建事業
 - イ. 四川省における被災者支援事業（物資配付および紅十字会支部支援）
- b) 青海省地震復興支援
 - ア. 青海省における学校および医療施設再建事業
 - イ. 青海省および四川省における被災者支援事業（物資配付および紅十字会支部支援）
 - ウ. 北京市紅十字会・緊急救援センターへの緊急通信指揮車両の供与

1.4 評価の実施方法

国内における既存文献調査、国内関係者への聞き取り調査、現地におけるインタビュー調査、現地視察、日赤関係者、紅十字会本部および支部、連盟、支援国赤十字社、学校・医療施設へのアンケート調査の結果から得られた情報を分析することにより、評価を行った。さらに、事業の成果に対する促進・阻害要因について分析し、教訓と提言の抽出を行った。評価の具体的な実施方法および手順については、第4章で詳述する。

1.5 調査団の構成および現地調査行程

1.5.1 調査団の構成

本調査団の構成は表 1.1 に示すとおりである。

表 1.1 調査団の構成

担当	氏 名	所 属
総括	粉川 直樹	日本赤十字社
評価管理	鈴木 陽子	日本赤十字社
評価管理(現地調整)	位坂 和隆	日本赤十字社(連盟東アジア地域事務所駐在)
評価分析(中国大地震)	西野 俊浩	株式会社国際開発センター
評価分析(青海省地震)	シーク 美実	株式会社国際開発センター
評価分析(現地調査)	渡辺 博	株式会社国際開発センター

1.5.2 調査行程

調査全体の行程は表 1.2 に示すとおりである。

表 1.2 調査の全体行程

主な評価業務		2013年					
		4月	5月	6月	7月	8月	9月
国内事前準備							
1	評価計画の策定	■					
2	国内関係者(日赤本社等)へのインタビュー、コンサルティング		■				
3	評価対象の文献調査		■				
4	評価実施上の課題・留意事項の抽出及び日赤との協議			■			
5	現地調査の準備			■			
現地調査							
6	関係者への現地調査計画の説明、確認			□			
7	関係者へのインタビュー (紅十字会、連盟、現地駐在員、現地政府及び他援助機関等)			□			
8	対象事業の状況及び成果測定に関する調査(一部受益者調査含む)			□			
国内分析							
9	収集情報の整理、分析				■		
10	評価報告書(案)の作成、評価報告会の実施				■	■	
11	評価報告書の作成(日本語及び英語)					■	■

また、2013年6月23日から29日まで実施した現地調査の行程は表 1.3 のとおりである。現地調査においては、主に中国大地震復興支援の日赤支援事業地を訪問し、関係者にインタビューを実施すると同時に、紅十字会本部および連盟東アジア地域事務所でのインタビューでは、青海省地震復興支援事業に関する情報収集も行った。

表 1.3 現地調査行程

日時			活動内容
1	6月23日 (日)	午前	移動(東京→北京)
		午後	移動(北京→甘肅省蘭州市) ・甘肅省紅十字会関係者へのインタビュー
2	6月24日 (月)	午前	移動(蘭州市→天水市)
		午後	・天水市内にて同市紅十字会へのインタビュー ・天水紅十字会の移転先オフィスおよび防災倉庫視察 移動(天水市→張家川県) ・甘肅省紅十字会、天水市紅十字会、張家川県紅十字会、張家川県政府へのインタビュー
3	6月25日 (火)	午前	・木河郷杜渠村小学校視察 ・大陽郷小陽村中心小学校視察
		午後	・大陽郷小陽村中心小学校にてインタビュー調査 移動(張家川県→清水県) ・大柳小学校視察 ・松樹郷衛生院視察 ・賈家川郷衛生院視察 ・甘肅省紅十字会および天水市紅十字会関係者へのインタビュー 移動(甘肅省天水市→四川省広元市)
4	6月26日 (水)	午前	移動(四川省広元市→青川県) ・喬庄初級中学校視察
		午後	・広元市紅十字会、青川県共産党、青川県政府、青川県紅十字会および喬庄初級中学校関係者らへのインタビュー ・馬鹿郷にて地元政府関係者にテント支援についてインタビュー 移動(青川県→綿陽市) ・綿陽市游仙区政府および紅十字会関係者へのインタビュー
5	6月27日 (木)	午前	・育紅小学校視察 ・瓦子小学校視察 ・魏城鎮中心衛生院視察
		午後	・綿陽市および游仙区内関係者へのインタビュー 移動(魏城鎮→太平郷) ・太平郷永安村衛生ステーション視察 ・太平郷中心小中学校視察 移動(綿陽市→成都市) ・四川省紅十字会へのインタビュー
6	6月28日 (金)	午前	移動(成都→北京)
		午後	・中国紅十字会本部へのインタビュー ・連盟東アジア地域事務所へのインタビュー
7	6月29日 (土)		移動(北京→東京)

2. 中国大地震および青海省地震による被害状況と対応

2.1 中国大地震

2.1.1 被害状況

2008年5月12日、現地時間14時28分、中国西南部に位置する四川省アバ・チベット族チャン族自治州汶川(ブンセン)県を震源とするマグニチュード8.0の大地震が発生した。過去30年で中国最大規模の災害となった大地震は、死者69,227人、行方不明者17,923人、負傷者374,643人もの被害をもたらした。

地震による被害は広域にわたり、四川、甘肅、陝西、重慶など6つの省(自治区・直轄市)、417県、4,656郷(鎮)、47,789村、被災地区総面積は44万平方キロメートルに及んだ。また、地震により避難した人は約1,515万人、被災者は4,500万人以上に達した。行政機関や学校、病院など多くの公共施設が被災するとともに、交通などのインフラ、水道、電気、通信などのライフラインも著しい被害を受けた。家屋への被害も農村から都市部まで広がり、全壊778万9,100部屋、半壊2,459万部屋、被害総額は8,451億元(2008年5月時点の為替レートで約12兆4千万円)にも及んだ。¹

2.1.2 中国政府および国際社会の対応

震災発生後、中国政府はただちに緊急救援計画を発動し、救援活動を開始した。温家宝首相(当時)も震災当日に四川省へ入り、救援活動の陣頭指揮に当たった。震災で大きな被害を受けた山間部では大規模ながけ崩れが随所で発生し、交通は各地で寸断した。また5月12日の夜からの大雨により、ヘリコプターによる物資投下も一時困難となり、孤立した被災地への物資供給が大きな課題となった。

震災翌日には、日本政府が5億円規模の支援を発表するなど、中国政府に対して各国政府や国際機関、民間団体から支援の申し出が相次いだ。これまで海外からの救助チームを受け入れてこなかった中国政府も、甚大な被害状況を重く受け止め、初めて海外の救助チーム受け入れを決定し、国内外の救助チームによる救助活動が行われることになった。

被災主要地域3省の概要

1.四川省

省都:成都

面積:48万5,000平方km(日本の約1.3倍)

人口:8,076万人(2012年末)

人口1人あたりのGDP:29,627元(2012年)

日赤の支援対象地域:徳陽市、綿陽市、広元市、アバ・チベット族チャン族自治州、巴中市、遂寧市、雅安市、成都市

2.甘肅省

省都:蘭州

面積:45万4,000平方km(日本の約1.2倍)

人口:2,558万人(2010年)

人口1人あたりのGDP:22,036元(2012年)

日赤の支援対象地域:隴南市、天水市、白銀市

3.陝西省

省都:西安

面積:20万5,800平方km(日本の約0.5倍)

人口:3,733万人(2010年)

人口1人あたりのGDP:38,557元(2012年)

日赤の支援対象地域:漢中市、安康市

¹ 死者、行方不明者、負傷者は国务院発表(2008年8月25日)、家屋被害は国务院報告(2008年6月24日)、被害総額は国务院報道(2008年9月4日)による。

海外からの救助チームによる活動は、5 月 16 日から 18 日にかけて日本政府の派遣した国際緊急援助隊が四川省広元市青川県と綿陽市北川チン族自治県で救助活動を行ったのを皮切りに、韓国、シンガポール、台湾、ロシアなどの救助チームも四川省内の被災地で救助活動にあたった。日本政府はその後国際緊急援助隊の医療チームを派遣し、四川省成都市内の病院で被災地から搬送されてきた重症患者の診察と治療を行った。その後、中国政府は 2008 年 9 月に再建マスタープランを発表し、3 カ年での再建完了を目標に復興活動が実施された。

2.1.3 中国紅十字会および連盟を中心とした支援

紅十字会は、被災地域の支部が迅速な救援活動を展開したほか、本部をはじめ全国各地の支部からも医療チームや救援チームが派遣され、救援物資の配付や被災者の救護を行った。国内での募金活動や支援物資の受付も並行して行われ、紅十字会には計 199 億元(約 3,124 億円)相当の支援が寄せられた。また、赤十字ボランティアをはじめ、さまざまな企業、団体、大学等が被災地で支援活動を展開した。

連盟は、震災当日に紅十字会の救援活動のために 25 万スイスフランの資金支援を決定した。さらに翌日には、紅十字会と合同でアセスメントチームを四川省へ派遣し、支援ニーズの調査を行った。5 月 30 日には現地調査の結果をもとに緊急救援アピールを発表し、10 万世帯(約 50 万人)を対象とした支援計画をまとめ、各国の赤十字社・赤新月社や各国政府に協力を呼びかけた(その後緊急救援アピールは 2008 年 11 月 20 日に改訂され、20 万世帯、約 10 万人を対象に支援を拡大した)。同時に、連盟が備蓄していたテントや食糧、医薬品などの救援物資が四川省へと空輸され、紅十字会の手で被災地へ届けられた。また、2008 年 7 月と 10 月には赤十字復興支援会議が開催され、効率的かつ効果的な被災地支援の方法および具体的な支援内容に関する協議も行われている。

支援国赤十字・赤新月社は、連盟の緊急救援アピールに対応する一方、個別の支援活動を実施した。ドイツ赤十字社は、激甚被災地の都江堰市で上海の病院と合同で野外病院を開設し、約 100 日間の診療期間中、7 万人余りの傷病者の診察と治療にあたった。また、連盟が調整役となり、激甚被災地の四川省綿竹市にイギリス、オーストリア、スペイン、デンマークの赤十字社が浄水供給設備や仮設トイレを設置、被災者約 4 万人の健康保持に役立てられた。

日赤も連盟の緊急救援アピールへの資金提供(3,000 万円)と救援物資の提供を決定し、救援物資のテント 9,403 張、衛生用品 5 万セット、食糧 4 万世帯分は連盟を通じて被災者に配付された。また、日赤は 2008 年 5 月 14 日から海外救援金の受付を行い、2013 年 9 月までに総額 51 億 7,487 万 2,288 円が寄せられた。海外救援金の使途内訳は、表 2.1 に示すとおり、①緊急救援、②復興支援(連盟経由)、③復興支援(二国間支援)、④救援物資の整備、⑤職員派遣費、⑥事業管理費の大きく 6 つに分類される。

中国紅十字会の概要

創設年: 1904 年

本部: 北京

支部数: 35

会員: 約 2,658 万人



北川チン族自治県の野外病院で被災者の応急処置にあたる中国紅十字会医療チーム

表 2.1 救援金の使途内訳

支援内容	金額	比率
①緊急救援	8 億 8,808 万円	17.2%
②復興支援(連盟経由)	18 億 6,661 万円	36.1%
③復興支援(二国間支援)	22 億 3,817 万円	43.2%
④救援物資の整備	4,158 万円	0.8%
⑤職員派遣費	5,538 万円	1.1%
⑥事業管理費	8,505 万円	1.6%
合計	51 億 7,487 万円	100%

出典：日赤内部資料(平成 24 年度決済額)

連盟経由の支援と二国間支援の事業費を合わせると約 41 億円となり、救援金の約 80%を占める。そのうち、本評価が対象とする二国間支援は全体の 43.3%を占める。これは連盟経由の支援額よりも 4 億円以上多く、最も高い比率である。なお、連盟による中国大地震への支援金額は、約 150 億円(152,857,778 スイスフラン)²であり、日赤の支援金額(連盟経由)が占める比率は約 15%となっている。また、赤十字(連盟および紅十字会)による中国大地震による支援金額は、2011 年 5 月時点で約 3,406 億円(217 億円)であり、日赤の支援金額が占める比率は約 1.5%である(連盟の復興支援事業評価結果は、本報告書末尾に要約を添付)。

2.2 青海省地震

2.2.1 被害状況

2010 年 4 月 14 日午前 7 時 49 分、青海省玉樹チベット族自治州玉樹県を震源としたマグニチュード 7.1 の地震が発生した。この一帯はチベット伝統のレンガ作りの家が多かったことから建物の倒壊被害も大きく、また多くの人がまだ屋内にいる時間帯に地震が発生したため、人的被害は死者 2,698 人(うち、学校の倒壊による死者は 115 人)、行方不明者 270 人、被災者は 24 万 6,842 人に及んだ。被災地は標高 4,000 メートルの高地に位置するため、4 月でも夜には気温が氷点下になり、10 万人にのぼる被災者が長期にわたり仮設テントでの生活を余儀なくされた。また、地震で倒壊し再建が必要となった家屋は、農牧民世帯で 31,008 軒、都市部で 29,218 軒に及んだ。

2.2.2 中国政府および国際社会の対応

中国政府は、震災後すぐに国務院副首相をトップとする災害対策本部を設置し、青海省をはじめ隣接するチベット地区から救援部隊を被災地へ派遣した。また、中国全土から救助隊、軍、警察官、医療部隊に出動を要請、合計 1 万人以上の人命救助・医療部隊を被災地に派遣し、テント、毛布、食糧などの救援物資を配付した。高山地帯での救助活動は、寒さと高山病で困難を極めたが、それでも大量動員された救援部隊の尽力により、助け出された傷病者のうち 1,200 人が適切な治療を受けることができた。

国際社会は、中国チベット自治地区での救援活動に高い関心を示し、被災地へ見舞いの意を伝えると共に、支援を行う意向があることを表明した。しかし、被災地が高地であるため救助活動が難航することが予想され、また現場の救援活動に混乱をきたす可能性もあることから、海外からの人的・物的支援は受け入れが見送られた。

² 1 スイスフラン＝98.57 円(2013 年 2 月 28 日時点)

2.2.3 中国紅十字会を通じた支援

紅十字会は連盟に対して支援を要請しなかったため、赤十字の支援活動は紅十字会が中心となって進められた。震災後、紅十字会はただちに青海省紅十字会や青海省に隣接するチベット自治区や甘肅省、四川省の支部から救援チームを被災地に派遣し、医療活動や食糧の配付を行った。また、紅十字会で最大規模の緊急救援組織「北京 999」も震災当日夜には出動し、けが人の治療や搬送、物資の配付に務めた。中国国内では大規模な募金活動が展開され、2010 年 6 月末までに 23 億 8,500 万元（当時のレートで約 336 億円）相当の救援金と支援物資が寄せられた。救援金は主に学校再建（28 校）、医療施設の再建（28 力所）、住宅再建（14 地域で 2,991 世帯）に活用された。

日赤には約 4 億 1,974 万円の救援金が寄せられ、学校・医療施設の再建のほか、越冬物資の配付や紅十字会の災害対応能力強化のための緊急通信車両の整備を行った。

被災地域 2 省の概要

1. 青海省

省都: 西寧

面積: 72 万平方 km (日本の約 2 倍)

人口 562 万 6722 人 (2010 年)

人口 1 人あたりの GDP: 24,115 元 (2011)

日赤の支援対象地域: 玉樹チベット族自治州

2. 四川省

省都: 成都

面積: 48 万 5,000 平方 km (日本の約 1.3 倍)

人口: 8,076 万人 (2012 年末)

人口 1 人あたりの GDP: 29,627 元 (2012 年)

日赤の支援対象地域: 甘孜チベット族自治州

3 日赤による復興支援の実施プロセスと成果

3.1 事業の背景・内容

3.1.1 中国大地震復興支援

(1) 実施経緯

日赤は、震災直後から紅十字会と密接に連絡を取り、2008 年 5 月 20 日から 6 月 25 日までの約 1 カ月間、連絡調整員を中国に派遣し、被災地の情報収集に努めた。連絡調整員は北京で紅十字会や連盟と今後の支援について協議し、情報共有を行った後、四川省成都市で被災地のニーズ調査を行った。また、日赤が支援したテントなどの救援物資の到着を確認し、追跡調査を実施した。6 月上旬には当時連盟の副会長でもあった近衛忠輝社長と国際部職員が被災地に入り、被災状況や紅十字会の救援活動を視察した。

2008 年 7 月に紅十字会と連盟が合同で開催した第 1 回赤十字復興支援会議では、仮設住宅へ移転した被災者への支援ニーズが確認され、①仮設住宅生活者支援（被災者への物資配付、紅十字会支部支援）の実施が決定された。続いて 2008 年 10 月の第 2 回赤十字復興支援会議では、住宅再建支援は連盟が、学校や医療施設の再建支援は支援国赤十字がそれぞれ紅十字会とともに支援する役割分担が決定された。

日赤は、赤十字復興支援会議で合意された赤十字による復興支援の枠組みを受け、本格的な復興支援、特に紅十字会への二国間支援に取り組むため、四川省成都に事務所を設置した。2008 年 10 月には現地駐在員を派遣し、紅十字会や現地政府関係者との協議、被災地への訪問を通じて事業選定のための情報収集を行った。現地調査の結果、②学校再建、③医療施設再建、④医療機器整備支援を二国間支援として行うことを決定し、段階的に案件の選定を行い、計 6 回の事業協定を紅十字会と締結した。

(2) 事業概要

日赤は、学校と医療施設の再建を重点的に支援したが、初期段階では被災地全体のニーズが十分把握できなかったこともあり、5 回に分けて段階的に支援対象施設を決定し、紅十字会との合意に基づき事業を実施した。なお、事業内容に大きな変更はないが、日赤と紅十字会の間で合意の下、支援対象施設・設備の一部変更が行われている。

日赤が二国間支援で実施した事業内容・実績を表 3.1 に示す。

表 3.1 日赤の二国間支援実績

事業名	中国大地震復興支援事業(二国間支援)	
事業期間	2008 年 9 月～2013 年末(予定)	
対象地域	四川省(徳陽市、綿陽市、広元市、アバ・チベット族チャン族自治州、巴中市、遂寧市、雅安市、成都市) 甘肅省(隴南市、天水市、白銀市) 陝西省(漢中市、安康市)	
受益者	学校児童・生徒、学校職員、地域住民、病院利用者、病院職員、避難生活者、中国紅十字会	
事業予算	約 23 億 7,860 万円	
事業概要および予算内訳	<ul style="list-style-type: none"> ・学校再建(30 校) 11 億 4,190 万円 ・医療施設再建(89 施設) 7 億 4,608 万円 ・医療機器整備 3,974 万円 ・仮設住宅生活者支援 3 億 1,045 万円 ・事業管理費 8,505 万円 ・職員派遣費 5,538 万円 ※事業管理費、職員派遣等は事業全体経費 	

出典：日赤資料(平成 24 年度決済額)を基に調査チーム作成

3.1.2 青海省地震復興支援

(1) 実施経緯

日赤は、震災直後から中国大地震復興支援のために派遣していた現地駐在員を通じて青海省地震に関する情報収集を行い、すぐさま紅十字会の緊急救援活動に対して 1,000 万円の資金提供を行った。その後、中国政府が発表した復興計画(再建マスタープラン)に基づき、紅十字会が地震で倒壊した学校 28 校と医療施設 28 カ所の再建工事を担うこととなったことを受け、日赤は紅十字会が実施する再建事業の一部を支援する方針を決めた。

震源地の青海省玉樹チベット族自治州は、2008 年にチベット族による独立運動の拠点となった地域であったため、外国人の立ち入りは容易ではなかったとされていたが、日赤は現地駐在員を通じて早くから現地訪問にかかる手配をしたことで、地震から 2 カ月後の 2010 年 6 月に国際部職員と現地駐在員の被災地訪問が実現した³。日赤は、青海省の省都西寧市で、青海省支部と二国間支援の可能性について意見交換をし、支援地域に関する情報収集を行った。2 カ月後の 2010 年 8 月にも青海省の被災地を再訪し、被災状況の詳細を確認したほか、支援候補となり得る学校および医療施設を視察した。この調査結果を踏まえ、2010 年 8 月には日赤と紅十字会の間で支援の枠組みにかかる包括協定が締結され、その後、事業協定が締結され、①学校・医療施設再建支援(2010 年 8 月締結)、②仮設住宅生活者支援(2011 年 2 月締結)、③緊急通信指揮車両の供与(2011 年 3 月締結)を実施することを決定した。

(2) 事業概要

復興支援期において日赤は、被災地区内で倒壊した寄宿制小学校 1 校と医療施設 2 カ所を再建した。さらに、テントや仮設住宅に暮らす被災者 7,250 世帯に防寒用の布団やじゅうたん、生徒には防寒用ブーツを配付し、厳しい冬を越すために必要な生活物資を支援したほか、北京市紅十字会・緊急救援チームの災害対応能力の強化のために、緊急通信指揮車両(1 台)を供与する予定である。これらの復興支援内容を表 3.2 に示す。

³ 日赤は各国赤十字・赤新月社のなかで最初に被災地を訪問した支援国赤十字社である。

表 3.2 日赤の二国間支援実績

事業名	中国・青海省地震復興支援事業	
事業期間	2010 年 8 月～2013 年末(予定)	
事業実施場所	青海省玉樹チベット自治州 玉樹県、称多県、曲麻萊県 四川省甘孜チベット族自治州 石渠県、甘孜県、徳格県、白玉県	
受益者	学校児童・生徒、学校職員、地域住民、医療施設利用者、医療施設職員、避難生活者、紅十字会	
事業予算	約 4 億 974 万円	
再建施設数および予算内訳	学校再建	1 億 5,639 万円
	医療施設再建	1 億 2,354 万円
	越冬支援(支部支援を含む)	5,453 万円
	緊急通信指揮車両支援	4,898 万円
	事業管理費	1,460 万円
	職員派遣費	1,170 万円

出典: 日赤資料(平成 24 年度決済額)を基に調査チーム作成

3.2 事業実施プロセス

3.2.1 事業実施・運営体制

中国大地震復興支援の事業管理のために、日赤は 2008 年 6 月から現在まで本社(東京)に復興支援担当デスクを 1 名配置している。また、二国間支援の事業管理を目的に、2008 年 10 月から 2011 年 12 月まで現地駐在員 1 名を派遣した(2012 年 4 月以降、同駐在員は北京にある連盟東アジア地域事務所で勤務し、継続して復興支援事業の管理・調整業務に従事している)。同駐在員の任務は、紅十字会本部・支部を補佐し、助言を与える活動を通じて、支援対象事業の選定・管理・調整に務め、復興支援事業を円滑に進めることであった。同駐在員は、中国着任後、四川省紅十字会内に現地事務所を設け、事業管理にあたった。また、2010 年 4 月 14 日の青海省地震以降は、同現地駐在員が中国大地震復興支援に加え、青海省地震復興支援事業を管理する体制となった。

紅十字会は、現地では前線指揮部(2011 年 9 月まで設置)、北京では災害救援部が中心となり、日赤を含む海外からの支援事業の現地窓口として、地方政府および支部関係者との調整を進めながら事業を実施した。日赤との調整窓口は、紅十字会本部の連絡部二国間課が中心的な役割を果たした。また、連盟も震災後から 2012 年 9 月まで四川省紅十字会内に復興支援事務所を設置し、支援事業の実施にあたりとともに、毎年実施している東アジア地域赤十字国際会議等を通じ、支援国赤十字社への情報共有や共同作業に関する調整も行った⁴。

⁴ 青海省地震では国際赤十字に対する支援要請はなされなかったため、連盟による復興支援事業は行われていない。

3.2.2 実施プロセス

中国大地震復興支援事業および青海省地震復興支援事業は、表 3.3 に示すプロセスで実施された。

表 3.3 事業実施プロセス

時期	中国大地震 ・ 日赤の主な活動	青海省地震 ・ 日赤の主な活動
2008 年		
5 月	<ul style="list-style-type: none"> ・12 日 中国・四川省アバ・チベット族チャン族自治州汶川県を震源としたマグニチュード 8.0 の地震が発生 ・連盟や支援国赤十字社等と緊急支援の方針について意見交換 ・14 日 日本国内で海外救援金の受付開始 ・20 日 救援活動のための連絡調整要員 1 名を中国へ派遣 	
10 月	<ul style="list-style-type: none"> ・11 日 現地駐在員 1 名を四川省へ派遣し、支援対象案件の現地調査を開始(現地事務所設置) ・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(仮設住宅生活者支援事業) 	
2009 年		
1 月	<ul style="list-style-type: none"> ・四川省内で仮設住宅被災者を対象に支援物資を配付 	
3 月	<ul style="list-style-type: none"> ・27 日 日赤と紅十字会が復興支援の枠組みにかかる包括協定および学校・医療施設再建支援(第 1 期)事業協定を締結 	
4 月	<ul style="list-style-type: none"> ・日赤支援の学校・医療施設再建工事が開始 ・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(学校・医療再建事業 第 1 期) ・21 日 日赤と紅十字会が学校・医療施設再建支援(第 2 期)事業協定を締結 	
5 月	<ul style="list-style-type: none"> ・四川省内で被災者用仮設施設に洗濯機を配付 ・12 日 震災 1 周年当日に四川省青川県で学校再建工事の鍬入式を実施 ・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(学校・医療再建事業 第 2 期) 	
8 月	<ul style="list-style-type: none"> ・27 日 日赤と紅十字会が学校・医療施設再建支援(第 3 期)事業協定を締結 	
9 月	<ul style="list-style-type: none"> ・16 日 陝西省で最初の日赤支援学校と病院が完成(漢中市) ・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(学校・医療再建事業 第 3 期) 	
11 月	<ul style="list-style-type: none"> ・12 日 第 21 回 国際科学・平和週間で中国大地震被災者支援の功労により 日赤が「中国紅十字特級勲章」を受賞 	
2010 年		
2 月	<ul style="list-style-type: none"> ・8 日 日赤と紅十字会が学校・医療施設再建支援(第 4 期)事業協定を締結 	

	<ul style="list-style-type: none"> ・医療施設再建支援(第1期)の支援額を一部変更 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 忠興鎮中心衛生院に対する世銀支援が決定したことを踏まえて、同衛生院の対する資金支援を400万元減額し128万元とする。 ➢ 魏城鎮中心衛生院に対する支援を400万元増額し1,100万元とする(入院棟に加え、医療技術棟再建を追加支援。 ・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(学校・医療施設再建事業第4期) 	
3月	・3日 四川省で最初の日赤支援学校と病院完成(綿陽市)	
4月	・8日 甘肅省で最初の日赤支援学校と病院完成(天水市)	<p>14日午前7時49分、中国・青海省玉樹チベット族自治州玉樹県を震源とした マグニチュード7.1の地震が発生</p> <p>・四川省に派遣している現地駐在員を通じ、紅十字会、連盟と連携、被災地の状況を確認</p> <p>・15日 日本国内で海外救援金の受付を開始</p> <p>・16日 紅十字会の緊急救援活動支援のため1,000万円の資金提供を決定</p>
5月	・6日 日赤支援で最大の病院(魏城鎮中心衛生院)が完成	
6月	・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(医療機器整備支援)	<p>・9日 中国政府は復興計画を発表。復興予算約4,000億円でインフラや住宅、公共施設の再建を開始</p> <p>・26-27日 日赤職員が青海省を訪問し、支援の可能性について協議。激甚被災地の学校・医療施設再建を支援することでおおむね合意</p>
7月	・28日 日赤と紅十字会が学校・医療施設再建支援(第5期)事業協定を締結	
8月	・日赤本社から紅十字会に対する事業資金送金(学校・医療施設再建事業第5期)	<p>・2日 日赤と紅十字会が支援の枠組みにかかる包括協定および学校・医療施設再建支援に関する事業協定を締結</p> <p>・26-27日 復興支援の対象となる学校および医療施設の現地視察、状況確認</p>
9月 -12月	<p>10月 中国国内での反日デモが活発化し、現地視察に支障が生じる</p> <p>・12月1日 日赤支援の医療機器が魏城鎮中心衛生院で運用を開始</p> <p>・12月27日 日赤が支援する最初の村の診療所が四川省綿陽市で完成</p>	
2011年		
1月 -3月	・東日本大震災発生(3月11日)を受け、中国国内での募金活動が行われる	<p>・2月14日 越冬支援に関する事業協定を締結</p> <p>・3月24日 緊急通信指揮車両支援に関する事業協定を締結</p>

4 月		<ul style="list-style-type: none"> ・13日～4月末 四川省甘孜チベット族自治 州の石渠県など 4 県で越冬支援物資を配 付 ・14 日 青海省地震 1 周年 ・28 日 玉樹県で学校・医療施設の再建工 事を開始 ・日本企業による日赤学校再建支援校への 文房具配付式の実施
5 月	・10 日 日赤支援で最大規模の学校が、四 川省青川県で震災 3 周年を前に完成	<ul style="list-style-type: none"> ・学校・医療施設再建事業のモニタリングを 開始 ・越冬支援物資の調達、配付について督 促・調整(5～9 月)
6 月	<ul style="list-style-type: none"> ・学校・医療施設支援(第 1 期)の支援金 額を一部変更 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 忠興鎮衛生院の建設施設を汚染処 理施設から恒久配電工事に変更 ➢ 游仙区育紅小学校の建設施設を総 合学習棟から教育棟構造強化・後背 傾斜地整備等に変更 	
9 月 -10 月		<ul style="list-style-type: none"> ・青海省玉樹チベット族自治州曲麻萊県と 称多県で越冬支援物資を配付 ・26-29 日 現地視察による学校・医療施設 再建事業の進捗確認
11 月		・11～12 月 紅十字会支部支援の調整
12 月	<ul style="list-style-type: none"> ・医療施設再建支援(第 4 期)の支援金額を 一部変更(永昌鎮衛生院 6 カ所の村の診療 所への支援を取りやめ、永昌鎮コミュニテ ィ衛生サービスセンター 2 カ所への代替支援 実施) ・日赤の現地事務所を閉鎖 	
2012 年		
4 月	・現地駐在員を連盟東アジア地域事務所に移し、復興支援事業の管理・調整業務を継 続して実施	・14 日 青海省地震 2 周年
5 月 -7 月		<ul style="list-style-type: none"> ・学校・医療施設再建支援事業の内容修 正・調整 ・紅十字会支部支援の催促・調整(2013 年 9 月まで継続的に実施)
9 月		<ul style="list-style-type: none"> ・25-29 日 支援国赤十字社向け事業成果 報告会への出席 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 玉樹チベット自治州玉樹県の日赤支 援案件の視察 ➢ 日赤支援の学校、病院の再建工事が 完了
2013 年		
6 月	・日赤の学校・医療施設再建支援事業がす べて完成	
12 月		<ul style="list-style-type: none"> ・学校・医療施設の付帯設備工事が完了 ・日赤支援の緊急通信指揮車両が北京市 紅十字会緊急救援センターへ配備(予定)

出典:「中国大地震復興支援事業の取り組み」「中国・青海省復興支援事業の取り組み」および「日赤現地駐在員の月報
報告」をベースに調査チーム作成

3.2.3 成果

上述の活動の結果、主に以下の成果を達成した。

(1) 中国大地震復興支援事業

1) 学校再建

四川省 8 校、甘肅省 12 校、陝西省 10 校の計 30 校において、防災強化型校舎が建設された。再建事業は 5 期に分けて実施されており、2009 年 9 月以降、随時工事が終了し、2012 年 8 月までに予定した全 30 校すべてが建設された。



地震で倒壊した甘肅徽県の
水陽郷 梁村九年制学校



日赤の支援で再建された
水陽郷梁村九年制学校

イスなし授業にさようなら

陝西省安康市の楊家壩(ヨウカハ)小学校は、震災で校舎が使えなくなり、1年生と5年生、6年生のクラスは倒壊を免れた図書室や音楽室などで勉強を続けました。しかし、2年生から4年生が使える教室までではなく、やむなく学校の向かいに建設中だった民家の部屋を間借りして授業をせざるをえませんでした。建設中の家屋には黒板はおろか照明もなく、雨天の室内は暗やみのような状態でした。しかも窓にはガラスもなく、冬場は冷たい風が身にしみます。子どもたちはコートを着て手袋をしたまま、寒さをこらえて勉強していました。トイレもないので、用を足すには学校まで戻らなくてははいけませんでした。

2009年6月当時、特に条件が悪かったのは3年生で、割り振られた部屋が狭く、人数分の机を部屋に入れることができなかったため、毎日交代でひとりがイスを机がわりに地べたに座って授業を受けていました。



再建された学校の5年生教室で汪麗さんと再会した日赤現地駐在員(2010年9月)



建設中の民家を間借りした3年生教室での汪麗さん(2009年6月16日)

日赤の現地駐在員が初めてこの学校を訪れた2009年6月16日に、この「地べた座り」の当番に当たっていたのは汪麗(ワン・リー)さんでした。足がしびれていたせいか、とても厳しい表情でイスに置いたノートに書き込みをしていたのが印象に残っています。

その楊家壩小学校の新校舎は2010年9月に完成し、竣工式が行われました。子どもたちが新しい教室の明るい蛍光灯に歓声をあげるなか、5年生になった汪麗さんは新しい机に静かに座っていました。「1年前にも向かいの民家で会ったよね。あの時と比べて今はどんな気持ち？」と尋ねると、彼女は少し照れながら「あの“当番”はクラスのだれもが憂鬱でした。でも、そんな当番も終わりです。新しい教室は明るく広くて、まるで都会の学校に来たみたいなお気分です。この教室を建ててくれた日本の皆さんに心からお礼が言いたいです」と話してくれました。

(注:中国の学校では9月が新学期)

2) 医療施設再建

紅十字会が再建を担当した医療施設のうち、日赤は病院(衛生サービスセンター含む)41カ所、村の診療所48カ所の計89施設の再建を支援した。再建された医療施設の詳細は下表3.4に示すとおり。そのなかには、激甚被災地に指定されなかったために復興予算が十分に割り当てられず、なかなか再建の目途が立たなかった地域の医療施設も含まれている。

再建事業は4期に分けて実施され、2009年9月以降、随時工事が終了しており、2012年4月までに予定したすべての医療施設が建設された。

表 3.4 日赤支援により再建された医療施設

	病院・衛生サービスセンター	村の診療所	合計
四川省	6	48	54
甘肅省	21	0	21
陝西省	14	0	14
合 計	41	48	89

注: 四川省綿陽市北川チヤン族自治県の衛生サービスセンター2カ所には、内装改造と機材整備を支援。

出典: 日赤「中国大地震復興支援事業の取り組み」



地震で倒壊した四川省綿陽市游仙区
の魏城镇中心衛生院



日赤の支援で再建された魏城镇中心衛
生院

また、中核病院として四川省綿陽市游仙区の人口20万人の医療を担ってきた魏城镇中心衛生院には、医療機器7機種、14点が整備され、一定規模の診察、治療が可能な医療環境が整った。同衛生院に整備された医療機器の詳細は表3.5に示すとおり。

表 3.5 日赤が支援した医療機器(魏城镇中心衛生院)

品名	数量
1. ヘリカルCTスキャン	1
2. 多機能分娩台	1
3. 分娩監視装置	2
4. ポータブルC 型腕X線撮影機	1
5. 除細動機	2
6. 心電図モニター	6
7. 消化管X 線透視機	1

出典: 日赤「中国大地震復興支援事業の取り組み」

新しい命を守る“ゆりかご”として

中国は 1979 年から一人っ子政策を導入しており、都市部では子供は一人しか生めません。そのため、生まれてきた赤ちゃんは唯一の跡継ぎとして「小皇帝」と呼ばれ大切に育てられます。

中国大地震では四川省を中心に幼稚園や学校が多数倒壊し、数多くの子どもが亡くなり、家庭に悲劇と絶望をもたらしました。しかし、中国政府が震災でわが子を失った両親に対して第 2 子の出産を認めたこともあり、悲しみにおおわれていた地区にもやがて新たな命が次々と誕生するようになりました。

日赤が再建を支援した病院でも、多くの命が誕生しました。このかけがえのない命を守る安全な“ゆりかご”として、そして地域再生の象徴として、再建された病院はその使命を果たしています。



甘肅省天水市清水県



陝西省安康市漢陰県

甘肅省天水市清水県で再建された賈家川（カカセン）郷衛生院の賈国茂（ジャー・グオマオ）院長は、「震災後、医療環境が悪くなった当院では分娩ができなくなり、この地域の妊婦たちは県の中心部にある病院へ入院しなければならなくなりました。転院で交通費や入院費がかさみ、貧しいこの地区の人びとの大きな経済的負担になっていました。日赤の支援で新しい病院が完成したので、地元で安心して分娩できるようになり、みんな本当に助かっています。われわれ病院職員にとっても、赤ちゃんのうぶ声は院内に活気をもたらしてくれるし、なによりの励みになります」と語っています。

（写真）日赤が再建支援をした病院で生まれた赤ちゃんたち



四川省綿陽市游仙区

3) 仮設住宅生活者支援(支援物資配付および紅十字会支部支援)

多くの被災者が住む山間の農村部では、人びとが農地の近くに点在して住んでいたため、テントや廃材を組み合わせで建てた粗末な家で冬を越さなくてはならない厳しい状況であった。日赤は、被災者の生活環境改善のために、四川省の5市1州(雅安市、成都市、綿陽市、徳陽市、広元市、アバ・チベット族チャン族自治州)で、避難生活者3万6,000世帯(約8万7,000人)に布団と防寒服、洗濯機を配付し(洗濯機は5-10世帯に1台を配付)、長期化する避難生活の不便さを緩和した。被災者に配付された物資の詳細は表3.6に示すとおり。

表 3.6 日赤支援により被災者に配付された物資

	成都市	徳陽市	綿陽市	広元市	雅安市	アバ州	合 計
布団(枚)	13,200	13,200	16,331	13,256	13,200	13,200	82,387
防寒服(着)	13,200	13,200	16,331	13,256	13,200	13,200	82,387
洗濯機(台)	1,000	1,000	1,000	1,000	500	500	5,000

出典: 日赤「中国大地震復興支援事業の取り組み」

また、緊急救援から復興まで地元の紅十字会支部が中心となって支援活動が実施されていることから、効果的かつ効率的に復興支援活動が実施できるよう、日赤は被災した紅十字会支部の実施体制を整備するために、復興支援事業に必要とされる事務機器の支援を行った。日赤が支援対象とした支部は、市支部14カ所、県支部15カ所、合計29支部であり、いずれも仮設住宅生活者支援事業および学校・医療施設再建支援事業の実施地域となっている。詳細は下表3.7に示すとおり。

表 3.7 日赤が支援した紅十字会支部

	市支部	県支部	合計
四川省	徳陽市、綿陽市、広元市、成都市、巴中市、遂寧市、アバ・チベット族チャン族自治州、雅安市	綿陽市游仙区、綿陽市三台県、綿陽市北川チャン族自治州、遂寧市船山区、巴中市南江県、広元市青川県、広元市昭化区(旧元壩区)、アバ・チベット族チャン族自治州黒水県、アバ・チベット族チャン族自治州金川県	17支部
甘肅省	天水市、隴南市、白銀市、甘南チベット族自治州	天水市清水県、天水市張家川回族自治県、隴南市徽県、白銀市会寧県	8支部
陝西省	漢中市、安康市	漢中市城固県、安康市漢陰県	4支部
合 計	14支部	15支部	29支部

出典: 日赤「中国大地震復興支援事業の取り組み」

(2) 青海省地震復興支援事業

1) 学校再建

青海省玉樹チベット族自治州玉樹県において、地震で全壊した寄宿制の仲達(チョンダー)郷小学校が再建された。再建工事は2011年4月に開始され、2012年9月に完成した。



再建工事中に使用された
玉樹県仲達郷小学校の仮設校舎



再建された仲達郷小学校

2) 医療施設再建

青海省玉樹チベット族自治州で、外来病棟および付帯設備を備えた病院 2 カ所、玉樹県仲達郷衛生院(1 階建)および称多県尕朵(ガド)郷衛生院(2 階建)が再建された。再建工事は 2011 年 4 月から始まり、いずれも 2012 年 9 月に完成した。



再建された玉樹県仲達郷衛生院



再建された称多県尕朵(ガド)郷衛生院

3) 被災者支援(支援物資配付および紅十字会支部支援)

被災地はアクセスが困難な山間部にあり、冬の間は建設工事がほとんどできないため、震災から数年が経っても多くの被災者が仮設テントでの生活を余儀なくされていた。日赤は被災地の生活環境改善のために、四川省甘孜チベット族自治州石渠県、玉樹チベット族自治州曲麻萊県および称多県の避難生活者1万1,700世帯を対象に、越冬支援として、毛布、チベットじゅうたんのパッケージ、防寒ブーツ、バター茶用茶葉など、被災者の生活習慣に合わせた物資を配付した。被災者に配付された物資の詳細は次に示すとおり。

日赤支援により被災者に配付された物資

支援時期: 2011 年 4 月

場所: 四川省甘孜チベット族自治州石渠県等 4 県

支援内容: 農耕民 1,500 世帯に対して布団および綿のパッケージ

遊牧民 2,500 世帯に対して毛布およびチベットじゅうたんのパッケージ

学校に通う子どもたちに対して防寒ブーツ合計 4,458 足

支援時期: 2011 年 9 月

場所: 青海省玉樹チベット族自治州曲麻萊県および称多県

支援内容: 曲麻萊県住民 1,250 世帯に対して防寒用の布団、衣類、バター茶用の茶葉

称多県住民 2,000 世帯に対して防寒用の布団、衣類、バター茶用の茶葉

また、物資を配付した青海省玉樹チベット族自治州支部、四川省甘孜チベット族自治州支部および石渠県支部の 3 支部に対し、事業実施に必要な事務機器、計 15 万元(約 200 万円)を支援した。

4) 緊急通信指揮車両の供与

被災地では、通信や電気などのインフラが被害を受け、救援活動がスムーズに展開できないことも多かったことから、日赤は、392 万 4,300 元(約 4,900 万円)を支援し、北京市紅十字会・救急救援センター⁵に、移動型の緊急通信指揮車両を配備することとした。同車両は情報指揮ベースとして機能し、インターネットや GPS を介した情報収集や情報交換で救援活動をサポートする予定だが、新たに医療救助機能を追加したことから、まだ調達が終わっておらず、2013 年末までに配備される予定である(4.2.1 妥当性 (4) 実施時期の適切性(適時性)で詳細を記載)。

⁵ 国内外の大規模災害に対応する緊急救援チームは、北京市紅十字会・救急救援センター内に設立されており、中国大地震および青海省地震でも救援活動を行っている。

4 中国大地震および青海省地震復興支援事業(二国間事業)の評価

4.1 評価の実施方法

評価の作業は、①評価対象となる事業計画の特定、②情報・データ収集、③分析、④報告書の作成の大きく4つに分類される。

4.1.1 評価対象となる事業計画の特定

評価は、当初予定していた計画と実績との差異を検証し、さらに、差異が生じた要因を分析するものであり、この作業を行うためには、評価の対象となる計画を特定する必要がある。一方、本復興支援事業では、事業計画時において目標や投入、成果等を整理したログフレーム⁶が作成されていない。こうした状況を踏まえ、評価を行うにあたり、まずは既存資料の整理および関係者へのインタビュー調査を行い、中国大地震復興支援事業および青海省地震復興支援事業のログフレームを作成し、評価を行う際の基本的な枠組みとした。なお、ログフレームで設定された短期的アウトカム(プロジェクト目標)および中長期的なインパクトは、過去に作成された各種報告書に記載されたプロジェクトの目的や目標を基に設定している。評価の対象となる事業のログフレームを表 4.1 および表 4.2 に示す。

⁶ログフレームの論理構成の中心を成すものは、「活動→成果→短期的アウトカム(プロジェクト目標)→中長期的アウトカム」の連鎖関係のロジックである。もし活動が行われれば(if)、成果が達成され(then)、もし成果が達成されれば(if)、短・中期的なアウトカムが達成され(then)、もし短期的なアウトカムが達成されれば(if)、中長期的なアウトカムに貢献するであろう(then)、という if-then の仮説のロジックである。プロジェクトを計画するということは、ある仮説を立てるということである。

表 4.1 プロジェクトのログフレーム(中国大地震復興支援)

<p>事業期間:2008 年 9 月～2013 年 8 月(評価対象事業)</p> <p>受益者: 学校児童・生徒、学校職員、地域住民、病院利用者、病院職員、避難生活者、中国紅十字会</p>
<p><u>中長期的アウトカム</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中国政府の復興計画(再建マスタープラン)の実現に貢献する 甚大な被害をもたらした中国大地震被災地の速やかな復興を図るため、中国政府が設定した目標「3 年以内にすべての被災世帯が住宅を有し、すべての人が仕事を持てるようになり、人びとが必要な社会・公共サービスを受けることができるようにする」の実現に貢献する 2. 日中友好関係が促進される
<p><u>短期的アウトカム(プロジェクト目標)</u></p> <p>中国紅十字会の復興支援目標の実現に貢献する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 被災地の児童・生徒が、震災前よりも安全で衛生的な環境で、安心して教育が受けることができる(中国紅十字会が再建した 286 校のうち、四川省 8 校、甘肅省 12 校、陝西省 10 校、計 30 校を日本赤十字社が支援) ・ 被災者が、震災前よりも安全で衛生的な医療施設で安心して医療サービスを受けることができる(中国紅十字会が再建した医療施設 1,060 カ所のうち、四川省 54 カ所、甘肅省 21 カ所、陝西省 14 カ所、計 89 カ所を日赤が支援) ・ 四川省綿陽市游仙区の地域医療を担う魏城鎮中心衛生院が整備され、地域の住民が適切な検査、治療を受けることができる ・ 長期化する仮設住宅での避難生活の不便さが緩和される(四川省成都市、徳陽市、綿陽市、広元市、雅安市、アバ・チベット族チャン族自治州で支援物資を配付) ・ 中国紅十字会の災害対応能力が強化される(四川省 17 支部、甘肅省 8 支部、陝西省 4 支部、計 29 支部を日本赤十字社が支援)
<p><u>アウトプット</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 耐震性に優れた学校(30 校)が再建・整備される 2. 耐震性に優れた医療施設(病院 41 カ所、村の診療所 48 カ所、計 89 医療施設)が再建・整備される 3. 四川省綿陽市游仙区の地域医療を担う魏城鎮中心衛生院の医療機器(7 機種、14 点)が整備される 4. 仮設住宅での避難生活に必要な物資(布団 82,387 枚、防寒服 82,387 着、洗濯機 5,000 台)が配付される 5. 中国紅十字会支部(29 支部)に事業実施に必要な事務機器が整備される
<p><u>活動</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 学校の再建ニーズを調査する 1-2. 支援計画を立てる(案件選定、支援内容の確定) 1-3. 業者を選定する(中国紅十字会) 1-4. 再建工事を行う 1-5. 実施状況、利用状況をモニタリングする 2-1. 医療施設の再建ニーズを調査する 2-2. 支援計画を立てる(案件選定、支援内容の確定) 2-3. 業者を選定する(中国紅十字会) 2-4. 再建工事を行う 2-5. 実施状況、利用状況をモニタリングする 3-1. 病院の利用状況および必要な医療機器を調査する 3-2. 支援計画を立てる(魏城鎮中心衛生院が医療機器を選定)

<p>3-3. 医療機器を購入する(游仙区紅十字会)</p> <p>3-4. 利用状況をモニタリングする</p> <p>4.1. 避難生活の状況を調査する</p> <p>4-2. 支援計画を立てる(支援対象地域の選定、配付アイテムの選定)</p> <p>4-3. 物資を調達する(中国紅十字会)</p> <p>4-4. 物資を配付する</p> <p>4-5. 利用状況をモニタリングする</p> <p>5-1. 中国紅十字会支部の事業体制を調査する</p> <p>5-2. 支援計画を立てる(支援対象支部の選定、事務機器の選定)</p> <p>5-3. 事務機器を調達する(中国紅十字会 各支部)</p> <p>5-4. 利用状況をモニタリングする</p>
<p><u>インプット</u></p> <p>[中国紅十字会]</p> <p>人材: 本部および支部の職員、ボランティア</p> <p>機材: 車両</p> <p>[連盟] ※連盟とのサービスアグリーメントによる</p> <p>人材: 事務スタッフ、ドライバー</p> <p>機材: 車両</p> <p>施設: 事務所スペース</p> <p>[日本赤十字社]</p> <p>人材: 現地駐在員(1名)</p> <p>本社デスク(2名) ※2011年6月に後任へ引き継ぎ</p> <p>機材: パソコン、プリンター、ビデオカメラ</p> <p>事業費: 学校再建 11億 4,190万円</p> <p>医療施設再建 7億 4,608万円</p> <p>医療機器支援 3,974万円</p> <p>越冬支援(支部支援を含む) 3億 1,045万円</p> <p>事業管理費 4,200万円</p> <p>職員派遣 8,400万円</p> <p>※ 学校再建、医療施設再建、医療機器、仮設住宅生活者支援の金額は、実際の送金額。</p> <p>※ 事業管理費および職員派遣の金額は、二国間支援で最後に事業協定書(学校・医療施設再建第5期 国救第59号)が締結された2010年7月16日時点のもの。</p>

出典:既存資料を基に調査チームが作成

表 4.2 プロジェクトのログフレーム(青海省地震復興支援)

事業期間：2010 年 8 月～2013 年 8 月
受益者： 学校児童・生徒、学校職員、地域住民、病院利用者、病院職員、避難生活者、中国紅十字会
<p><u>中長期的アウトカム</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 中国政府の復興計画（再建マスタープラン）の実現に貢献する 青海省玉樹チベット自治州内の 6 県と、これに隣接する四川省甘孜チベット自治州の石渠県を被災地区に認定し、被災地区に住む約 24 万 7,000 人の被災者を対象に政府主体で復興支援を行なう 2. 日中友好関係が促進される
<p><u>短期的アウトカム（プロジェクト目標）</u></p> <p>中国紅十字会の復興支援目標の実現に貢献する</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 被災地の児童・生徒が、震災前よりも安全で衛生的な環境で、安心して教育が受けることができる（中国紅十字会が再建した 49 校のうち、1 校を日本赤十字社が支援） ・ 被災者が、震災前よりも安全で衛生的な医療施設で、安心して医療サービスを受けることができる（中国紅十字会が再建した医療施設 11 カ所のうち、2 カ所を日本赤十字社が支援） ・ 長期化する仮設住宅での避難生活の不便さが緩和される（四川省甘孜チベット族自治州、青海省玉樹チベット族自治州で越冬物資を配付） ・ 中国紅十字会の災害対応能力が強化される
<p><u>アウトプット</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 耐震性に優れた学校（1 校）が再建・整備される 2. 耐震性に優れた医療施設（2 カ所）が再建・整備される 3. 仮設住宅での長期化する避難生活に必要な物資（布団やじゅうたん 7,250 世帯分、防寒用ブーツ計 4,458 足）が配付される 4. 北京市紅十字会の緊急救援センターに移動型の緊急通信指揮車両が配備される 5. 中国紅十字会（3 支部）に事業実施に必要な事務機器が整備される
<p><u>活動</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1-1. 学校の再建ニーズを調査する 1-2. 支援計画を立てる（案件選定、支援内容の確定） 1-3. 業者を選定する（中国紅十字会） 1-4. 再建工事を行う 1-5. 実施状況、利用状況をモニタリングする 2-1. 医療施設の再建ニーズを調査する 2-2. 支援計画を立てる（案件選定、支援内容の確定） 2-3. 業者を選定する（中国紅十字会） 2-4. 再建工事を行う 2-5. 実施状況、利用状況をモニタリングする 3-1. 避難生活の状況を調査する 3-2. 支援計画を立てる（支援対象地域の選定、配付アイテムの選定） 3-3. 物資を調達する（中国紅十字会） 3-4. 物資を配付する 3-5. 利用状況モニタリングする 4-1. 北京市紅十字会緊急救援センターの災害対応能力を調査する

4-2.	支援計画を立てる（車両スペックの選定）
4-3.	車両を調達する（中国紅十字会）
4-4.	利用状況をモニタリングする
5-1.	中国紅十字会支部の事業体制を調査する
5-2.	支援計画を立てる（支援対象支部の選定、事務機器の選定）
5-3.	事務機器を購入する（中国紅十字会 各支部）
5-4.	利用状況をモニタリングする
<p><u>インプット</u></p> <p>[中国紅十字会]</p> <p>人材： 本部および支部の職員、ボランティア</p> <p>機材： 車両</p> <p>[日本赤十字社]</p> <p>人材： 現地駐在員（1名） 本社デスク（2名） ※2011年6月に後任へ引き継ぎ</p> <p>機材： パソコン、プリンター、ビデオカメラ</p> <p>事業費： 学校再建 1億5,639万円 医療施設再建 1億2,354万円 越冬支援（支部支援を含む） 5,453万円 緊急通信指揮車両支援 4,898万円 事業管理費 1,190万円</p> <p>※ 中国紅十字会の救援活動支援、学校再建、医療施設再建、越冬支援の金額は、実際の送金額。</p> <p>※ 事業管理費の金額は、二国間支援で最後に事業協定書（緊急通信指揮車両支援）国救第15号が締結された2011年3月15日時点のもの。</p>	

出典：既存資料を基に調査チームが作成

4.1.2 情報・データ収集

情報・データ収集は、主に、①既存文献のレビュー、②国内および現地での関係者に対するインタビュー、③現地視察、④アンケート調査により行った。詳細は以下のとおりである。

①既存文献のレビュー

日赤に保管されている事業関連書類、各種報告書をレビューした。具体的には、包括協定書、事業協定書、事業計画書、会計書類、赤十字復興支援会議等の資料、現地駐在員の月間報告書および出張報告書、連盟が作成した各種評価報告書、連盟や紅十字会から提供された各種データ・資料等である（添付資料 1.参考資料一覧を参照）。

②関係者に対するインタビュー

国内では、日赤の事業責任者、事業担当者（デスク）および現地駐在員にインタビューを行った（添付資料 2.国内面談者リスト参照）。現地では、受益者を中心に、紅十字会本部の担当者をはじめ、四川省、甘肅省紅十字会の事業担当者、市県区郷政府関係者、学校・医療施設関係者、児童・生徒、教職員・医師などにインタビューを行った。また、日赤から派遣されている現地駐在員と連盟東アジア地域事務所関係者にもインタビューを行った（主な面談者については、添付資料 3.現地調査面会者リスト参照）。

③現地視察

四川省(広元市、綿陽市)および甘肅省(天水市)の7つの学校(四川省4校、甘肅省3校)、4つの医療施設(四川省2カ所、甘肅省2カ所)を対象に現地調査を行った(現地調査で訪問した学校・医療施設は、表 1.3 現地調査行程を参照)。

④アンケート調査

日赤関係者、紅十字会本部および支部、連盟、支援国赤十字社、日赤が再建を支援した学校・医療施設に対して、下記の評価視点に基づいて調査項目を設定し、アンケート調査を実施した。

4.1.3 分析

評価では、4.1.2 に述べた方法で収集された情報・データを、妥当性、有効性・インパクト、効率性、持続性の4つの視点で分析し、教訓および提言を導いた。各評価項目の主な調査視点を表 4.3 に示す。

表 4.3 評価調査の視点

	主な調査視点
妥当性	1. 中国政府の復興計画および連盟・紅十字会の支援方針・戦略との整合性
	2. 日赤の支援方針・戦略との整合性・補完性
	3. 被災者ニーズとの整合性
	4. 実施時期の適切性(適時性)
有効性・インパクト	1. 事業目標達成に向けたアウトプットの達成状況
	2. 短期的アウトカムの達成状況
	3. 中長期的アウトカムの達成状況
効率性	1. 日赤による投入の適切性
	2. 実施体制および事業実施プロセスの適切性
	3. 日赤が採用したアプローチ・方法の適切性
持続性	事業の持続性を確保するための工夫・仕組みづくり

4.2 評価の結果

4.2.1 妥当性

ここでは日赤が実施した復興支援事業(二国間事業)が紅十字会および被災者のニーズに合致していたか、また中国政府の復興計画や、連盟・紅十字会・日赤の支援方針に沿って事業が策定、実施されたか、その整合性を検証する。

(1) 中国政府の復興計画および連盟・紅十字会の支援方針・戦略との整合性

中国政府は 2008 年 9 月に 3 カ年で再建完了を目標とする復興計画(再建マスタープラン)を発表し、その計画に基づいて復興支援が実施されてきた。また青海省地震に関しても、2010 年 6 月に 3 カ年の復興計画を発表し、その計画に基づいて復興支援が実施されている。中国政府が発表した復興計画の概要は以下のとおりである。

<p style="text-align: center;"><u>中国政府 再建マスタープラン(中国大地震)</u></p> <p>目標:被災地の復興に向け、3 年以内にすべての被災者が恒久住宅を有し、安定した仕事に就けるようになり、必要な社会・公共サービスを享受できるようになることを目指す</p> <p>復興予算:約 1 兆元(約 13 兆円) 復興予算の 30%は中央政府が創設した再建基金からの拠出でまかな</p>
--

われ、残り 70%は地方政府の財源および外部支援機関からの支援でまかなわれる

支援策:

- 1.中央政府:広域にわたる被災地全体を中央政府主導で再建するのは困難と判断し、中国東部および中部の比較的経済発展が進んだ19省・直轄市が被害の大きかった県・市を一対一で支援する対口支援で復興にあたる
- 2.各地方政府:中央政府の支援策(対口支援)を受け、復興期間の3年間、前年度予算額の1%以上を被災地支援にあてる

中国政府 再建マスタープラン(青海省地震)

目標:3 年間で主な復興任務を完了することを目指す。被災地の生活条件が震災前よりも向上したものとなること、生活環境の保護と改善に努める。より早く学校や住宅を再建し、良質で特色があり、調和のとれた新しい玉樹州の再建に努める

復興予算:被災地の復興にかかる総コストを 320 億元に設定する。その主要部分は中央政府の財政支出でまかない、地方政府の財政支出や寄付金、被災地住民・企業の自己資金等を合わせることで必要額を調達する

支援策(中央政府および各地方政府):中央政府からの支援は主に資金調達である。またこれと合わせ、税収、金融、土地政策などでの被災地優遇措置を講じるほか、教育、就業支援なども行う

赤十字は政府の補助機関としての機能を有することから、中国においても紅十字会の活動は政府が策定した復興計画を踏まえて実施されることとなった。なお、中国大地震の被害が広範囲にわたることから、政府の再建マスタープランが重視した激甚被災地以外にも多数の被災地域が存在しており、これらの地域では十分な支援が見込めない状況であることを踏まえて、支援のアンバランスを解消する取り組みが必要となった。

こうした認識の下、2008 年 7 月および 10 月に開催された赤十字復興支援会議における議論を踏まえて策定された「連盟・紅十字会による復興支援方針」は、以下のとおり整理できる。学校や医療施設の再建事業を中心に支援をした背景には、海外救援金がどのような支援に使われたか明確であることが大きい。

なお、青海省地震では中国政府および紅十字会から連盟に対して支援要請がなかったため、中国大地震のような連盟・紅十字会の共同支援方針は策定されていない。

中国大地震に対する連盟・紅十字会による復興支援方針(一部抜粋)

- ・ 紅十字会は支援国赤十字社に対して、主に学校や病院などの再建事業への支援を要請する
- ・ 学校や病院など公共施設の再建事業は、支援国赤十字社と紅十字会が個別に協議し、実施する。案件選定の際には、紅十字会が候補案件を支援国赤十字社に提示する

日赤による復興支援(二国間支援)は、中国政府の復興計画を踏まえて、中国大地震ではそれを補完する形で策定された「連盟・紅十字会の復興支援方針」に基づいて実施された。日赤はすべての二国間支援で紅十字会と事業協定を締結しており、施設の耐震性が十分ではなく、公共サービス改善の観点からも優先度が高い学校・医療施設の再建事業がその中心となっている。また、被災者への直接支援として仮設住宅生活者支援が追加された。現地調査やアンケート調査でも、日赤の支援事業は中国政府および紅十字会の復興計画、支援方針に沿った内容であったと評価されている。したがって、中国政府の復興計画および紅十字会・連盟の支援方針・戦略との整合性は高い。

(2) 日赤の支援方針・戦略との整合性・補完性

日赤の復興支援事業は、日本赤十字社海外復興支援事業実施指針(内規)に定められているとおり、原則として保健医療、給水衛生、住宅(仮設を含む)、生活再建、防災、教育、被災国赤十字社の救援・復興能力強化の 7 つの分野から選定することとしている。中国大地震および青海省地震復興支援で実施された二国間支援は、保健医療、住宅、教育、被災国赤十字社の能力強化、にそれぞれ該当するものであり、日赤の復興支援方針と整合性において問題はない。

また、中国大地震復興支援の実施にあたり、日赤は、2008 年 10 月に北京で開催された赤十字復興支援会議で合意した復興支援の枠組みを念頭に、現地駐在員による現地調査の結果を踏まえ、2008 年末までに以下の支援方針を策定した。

中国大地震に対する日赤の復興支援方針(部抜粋)

1. 支援対象と実施内容

- ・被災者への直接支援と間接支援の双方を行う。直接支援として、被災者への物資配付も支援する。
- ・間接支援では、学校や病院の再建事業を中心に支援する。多くの学校が倒壊し、多数の児童生徒が犠牲となったことから、震災に強く、安心して利用できる公共施設を提供する。

2. 支援地域

- ・主な激甚被災地である四川省、甘粛省、陝西省の3 省で学校・医療施設の再建事業を行う。
- ・被害が断然大きかった四川省には支援が集中している点を考慮し、日赤は甘粛省と陝西省への支援比率を高めるようにする。
- ・学校・医療施設の再建支援では、各省ごとに重点的に支援する地区を設定し、その地区内の公共施設再建を集中的に支援する。それにより、支援事業の効率的なモニタリングを可能にするとともに、日本の支援によって復興した地区を形成することで、日中友好の象徴となるよう努める。
- ・四川省の10 市・県は激甚被災地に認定され、沿海省市からの個別支援が行き届いていることから、日赤が重点的に支援する対象地区としない。ただし、日中友好促進の観点等から、以下の地区での支援事業は検討する。
 - 1) 日本政府の国際緊急援助隊が最初に活動し、日赤のテントも配付された四川省広元市青川県
 - 2) 日本国内でも被害の様子が大きく伝えられ、また、日本政府の国際緊急援助隊が活動した四川省綿陽市北川チャン族自治県
 - 3) 震源地のため被害が甚大で、しかも少数民族が多く住む四川省アバ・チベット族チャン族自治州内の被災地区

3. 再建支援案件の選定基準

- ・施設の倒壊により犠牲者がでた学校や病院に対しては、中国国内の民間団体が競って再建のための資金提供を申し出ていたことから、日赤は震災被害の程度だけでなく、仮設施設の状況も案件選定の際の判断材料とする。これにより支援後の環境改善がより明確になる効果も狙う。
- ・学校や病院などの施設が被災しながらも、激甚被災地でないことから他団体の支援が届いていない貧困県や少数民族自治地域の案件も優先的に支援する。

事業形成および実施プロセスにおいても、日赤と紅十字会の間で本方針を踏まえた協議が定期的に行われ、表 4.4 に示すとおり、支援対象地域と支援事業が選定され、耐震性の高い学校や医療施設の再建を中心に、被災者への物資配付なども実施された。したがって、本事業と日赤の復興支援方針との整合性は十分に確保されている。

表 4.4 再建事業の実施地域・対象施設数(中国大地震)

省	市・州	県・区	被災度	学校数	医療施設数
四川省	綿陽市	游仙区	☆☆	2	30
		三台县	☆☆	0	1
		北川チヤン族自治県	☆☆☆	0	22
	広元市	青川県	☆☆☆	1	0
		昭化区(旧元壩区)	☆☆	1	1
	アバ州	黒水県	☆☆	1	0
		金川県	☆	1	0
	巴中市	南江県	☆☆	1	0
	遂寧市	船山区	☆	1	0
小計				8	54
甘肅省	隴南市	徽県	☆☆	2	18
	天水市	清水県	☆	4	3
		張家川回族自治県	☆	5	0
	白銀市	会寧県	☆	1	0
小計				12	21
陝西省	漢中市	城固県	☆	8	9
	安康市	漢陰県	☆	2	5
小計				10	14
総 計				30	89

出典：日赤内部資料を基に調査チーム作成 注：被災度は☆の数が多いほど被害が大きいことを示す。

青海省地震復興支援においても、支援に先立ち日赤内で以下の復興支援方針が策定されている。

青海省地震に対する日赤の復興支援方針

- ・ 青海省地震被災者支援では、連盟経由ではなく、日赤と紅十字会の協議により支援内容を決定、実施する。また、早期に支援内容を決定し、事業を開始する。
- ・ 震災後の仮設生活段階での支援と、復興期での支援をいずれも行う。支援対象は、被災者の生活支援(直接支援)と、学校、医療施設の再建支援(間接支援)の双方とする。
- ・ 被災者への生活支援では、被災地が高山地帯で寒冷期が長いことから、越冬支援(防寒用寝具や衣類の提供)に重点を置く。なお、住宅再建支援は事業管理がきわめて困難なことが推定されるため支援対象としない。
- ・ 再建支援では、学校と医療施設を支援対象とする。
- ・ 青海省地震は地理的特性から工事単価が中国大地震よりもはるかに高くなることが予想されるが、学校と病院をそれぞれ少なくとも1件、合計で3、4件支援することを目指す。また、なるべく被災程度が深刻な地域の案件を選定する。同時に、被災地への外国人立ち入りが容易ではなく、また一部被災地域へのアクセス事情が非常に悪いことを考慮し、モニタリングの利便性も案件選定の優先事項とする。
- ・ 紅十字会から要請のあった災害対応能力強化のための設備支援も、一定範囲内で対応を検討する。

出所：日赤「中国・青海省地震-復興支援事業の取り組み(2013年3月)」

本方針に基づき、青海省地震の二国間支援において日赤は、学校や医療施設の再建事業や被災者への物資配付を行った。学校・医療施設の再建事業(3施設)でも本方針を踏まえて、小学校1校および医療施設1カ所は、被災程度が深刻な玉樹県仲達郷の施設を選定し、実施している。また、2013年末までに緊急通信指揮車両が配備される予定である。よって、青海省地震に対する日赤の復興支援方針との整合性は十分に確保されていると判断される。

(3) 被災者ニーズとの整合性

被災者ニーズの把握に関しては、中国大地震においては、紅十字会と連盟の合同調査団が派遣されたほか、日赤も震災直後から約 1 カ月間、連絡調整員を現地に派遣し、関係者との意見交換や被災者のニーズ調査を行った。これらの調査から被災者ニーズが整理もされ、その結果を踏まえて上述の「連盟・紅十字会の復興支援方針」が決定されている。その意味で、「連盟・紅十字会の復興支援方針」の内容は被災者の復興支援ニーズを反映したものと考えることができる。

二国間支援の中心となった学校・医療施設の再建については、四川省だけで 3,398 校の学校が被災し、使用できない状況になるなど大きな被害を受けた。地震で損壊し危険と判断された施設・建物はすべて取り壊されたため、多くの地域ではテントや仮設プレハブ施設で授業や医療行為を行わざるを得ない状況であった。これら仮設施設の多くは、スペースや設備・機材が不足しており、十分な教育・医療サービス提供が困難な状態が長期間続くこととなった。また、山間部を中心とする農村部では、仮設プレハブ住宅の建設が困難なことから、避難を余儀なくされた被災者、または家を失った被災者はテント等で冬を越さなければならない厳しい状況に置かれていた。

学校・医療施設再建支援は、耐震性を有する公共施設の整備を通じて、劣悪な生活環境を開き、被災者に対して一定レベルの公共サービスを安定的に提供すること、被災者への物資配付支援は、厳しい住環境にある被災者の生活環境の改善を図ることを目的としたものである。また、上記日赤の方針に基づいた具体的な地域および案件選定に関しては、被害状況に加えて、十分な支援が行き届かない地域を重視し、支援を行っている。

現地調査における関係者へのインタビューでは、日赤事業の案件選定および支援内容は被災者ニーズに沿ったものであると評価されている。特に、紅十字会の担当者からは、「日赤は 5 期に分けて学校・医療施設を選定したことにより、支援ニーズはあったにも関わらず初期段階では十分な配慮ができていなかった辺境地域への対応が実現するなど、公平および弱者を配慮した形で、被災地域・被災者のニーズに沿う事業が実現できたことは良かった」、「政府資金による学校再建は、受益者の多い県中心部のマンモス校が重視されたが、日赤の資金は農村部の学校再建に利用され、地方の公共施設改善に貢献した」と評価された。案件の選定も、紅十字会関係者との協議を踏まえて適切に行われたことが確認されている。ただし、仮設住宅生活者に提供された支援物資（布団と防寒服および洗濯機）のうち布団と防寒服に関しては、復興支援初期段階でのニーズ調査・把握が十分ではなく、当初配付予定だったヒーターが仮設住宅での利用に向かないことがその後の日赤による現地調査で判明した。代わって布団と防寒服が配付されることになったが、結果的に支援物資配布の遅れにつながった。一方、洗濯機については紅十字会の調達手続きが当初の予定よりかなり遅れたこと、また被災者の仮設住宅での居住期間が想定よりもはるかに短かったため、仮設住宅での利用が短期間に留まった。また仮設住宅撤去後の活用方法に関する取り決めがなかったため、その後の利用・管理状況を十分把握できなかった。これらの点は留意すべきである。

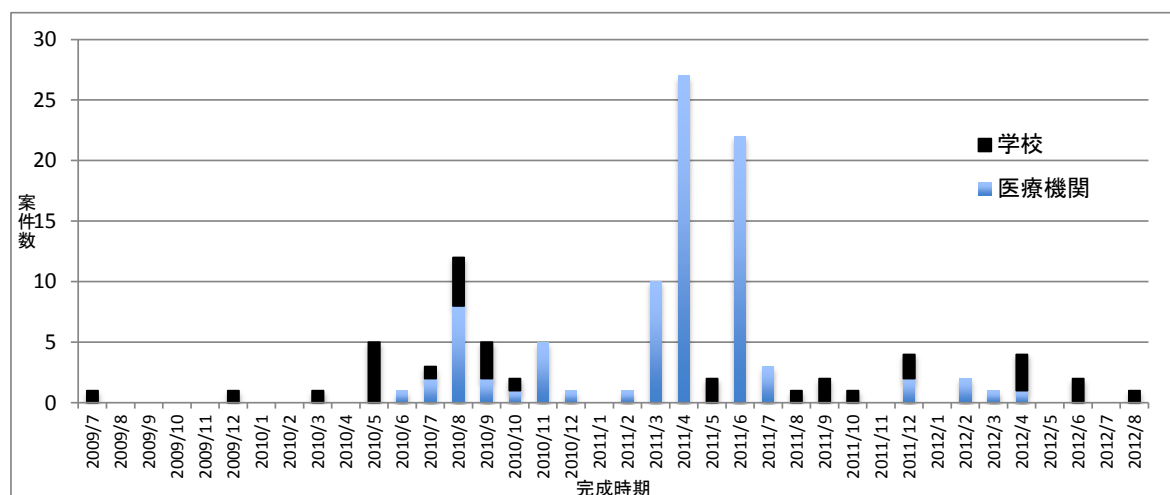
こうした状況を総合的に判断すると、本事業は被災者ニーズと十分に整合していると評価できる。

なお、青海省地震についても、2010 年 8 月に現地駐在員が紅十字会とともに被災地を訪問し、支援候補地を確認したうえで、青海省紅十字会および玉樹州紅十字会の関係者と協議し、日赤による支援の必要性が確認された。

(4) 実施時期の適切性(適時性)

中国大地震復興支援では、2009 年初めに仮設住宅に住む被災者を対象に支援物資を配付した（洗濯機は 2009 年 5 月に配付）。学校・医療施設の再建支援に関しては、①2009 年 3 月、②2009 年 4 月、

③2009年8月、④2010年2月、⑤2010年7月の5期に分けて紅十字会との間で事業協定を締結し、2009年4月から段階的に再建工事が開始された。下図4.1に再建事業の完成時期の分布を示す。再建事業の完成は2010年中旬から本格化し、震災から約3年後の2011年5月末には3分の2程度(64%)、3年半後の2011年末には90%以上の再建施設が完成し、施設は一部を除いて完成したものから順次活用されている。



出典：日赤資料を基に調査チーム作成

図 4.1 再建事業の完成時期

中国大地震から3年半後には、日赤が支援する学校・医療施設の大半が完成し、必要な教育、医療サービスが提供できる状況を実現できたことは、再建事業の実施時期は適切であったと評価できる。また、仮設住宅生活者への物資配付が真冬の2009年1月に遅延したのは、被災者ニーズが十分把握されていなかったことから支援物資を変更したことが主な原因である。当初紅十字会から提案された支援物資(ヒーター)が、仮設住宅の生活状況調査で使用できないことが判明し、防寒衣類への変更が行われている。

青海省地震でも、震災から2年半後には学校・医療施設がすべて完成し、越冬物資の配付も2011年4月と2011年9月に行われた。紅十字会関係者および日赤関係者に対するアンケート調査では、実施時期について特に問題は指摘されていない。青海省玉樹チベット族自治州2県に対する越冬物資の配付は、被災から1年半後に行われているが、被災地はアクセスが困難な山間部であり、冬の間は建設工事がほとんどできないため、2011年の時点でも多くの被災者が仮設テントでの生活を強いられていた状況であったこと、また支援物資が少なくなっていた状況を考えると、日赤が支援した時期について問題は見られず、むしろ被災者のニーズに応えるうえで適切であったと言える。

一方、緊急通信指揮車両の配備は遅れており、2013年9月現在も完了していない。この理由は、北京市紅十字会が救援活動における災害医療救助の重要性を再認識し、新たに医療救助機能を追加したためである⁷。車両のスペック変更に伴い、紅十字会は追加費用を中国政府に申請しており、2013年末までには車両の組み立てが完了し、北京紅十字会に配備される予定である。緊急通信指揮車両は被災者の生活に直接影響を与えるものではなく緊急性は低い、紅十字会が今後の災害で活用できるよう、配備を急ぐ必要がある。

⁷北京市紅十字会によれば、この通信指揮車両(車両本体は、いすゞ車を利用、長さ:11.9m、幅:2.49m、高さ:3.9m)は通信機能、電源確保機能、テレビ会議機能、車両内での傷病者治療機能を有し、画像通信を通じて、医療専門家から遠隔で応急措置の指示を得ることも可能にする。

4.2.2 有効性・インパクト

ここでは日赤の復興支援事業が、当初計画していた目標（短期的アウトカム）を実現できたかを、アウトプット、短期的アウトカム、中長期的アウトカムの達成状況から検証する。また、復興支援事業が長期的な観点からどのような成果を生んだか、どのような予期せぬマイナス・プラスのインパクトをもたらしたのかについても検証する。

(1) 事業目標達成に向けたアウトプットの達成状況

中国大地震および青海省地震復興支援事業で達成されたアウトプットは以下のように整理できる。

表 4.5 中国大地震および青海省地震復興支援事業で達成されたアウトプット

	中国大地震	青海省地震	合計
耐震性に優れた学校の再建	30 校	1 校	31 校
耐震性に優れた医療施設の再建	89 施設	2 施設	91 施設
医療機器の整備	1 施設	-	1 施設
被災者への物資配付	布団 82,387 枚、防寒服 82,387 着、洗濯機 5,000 台	布団・絨毯 7,250 世帯分、防寒用ブーツ計 4,458 足	
紅十字会支部への事務機器整備	29 支部	3 支部	31 支部
緊急通信指揮車両の配備	-	1 台	1 台

出典：日赤「中国大地震復興支援事業の取り組み」および「中国・青海省地震復興支援事業の取り組み」

アウトプット 1：耐震性に優れた学校が再建・整備される（中国大地震：30 校、青海省地震：1 校）



再建前の仮設プレハブ校舎
（甘肅省隴南市徽県）



再建された校舎
（甘肅省隴南市徽県 水陽郷梁村学校）

当初の計画通り、中国大地震では 30 校、青海省地震では 1 校、計 31 校の耐震性に優れた学校が事業期間内に再建された。再建面積など細かい仕様に関しては、一部現地の事情を踏まえて修正が行われているが、変更にあたっては日赤および紅十字会の間で確認が行われている。

アウトプット 2：耐震性に優れた医療施設が再建・整備される（中国大地震：病院 41 力所、村の診療所 48 力所、計 89 医療施設、青海省地震：医療施設 2 力所）

中国大地震では 89 施設、青海省地震では 2 施設、計 91 の耐震性に優れた医療施設が事業期間内に再建された。当初の計画と比べて、対象施設や設備の一部変更が行われたが、変更にあたっては、日赤および紅十字会の間で必要な協定書の修正が行われている。



再建前の仮設プレハブ病院
(四川省広元市昭化区)



再建された医療施設
(甘肅省天水市清水県 賈川郷衛生院)

アウトプット 3: 四川省綿陽市游仙区の地域医療を担う魏城鎮中心衛生院の医療機器(7 機種、14 点)が整備される(中国大地震)

四川省綿陽市游仙区の中核病院である魏城鎮中心衛生院への、レントゲン、CTスキャン等の医療機器整備は計画通り実施された。



日赤支援最大規模の魏城鎮中心衛生院
(四川省綿陽市游仙区)



魏城鎮中心衛生院に整備された
CT スキャン

アウトプット4: 長期化する避難生活に必要な物資が配付される(中国大地震: 四川省6市州、青海省地震: 青海省玉樹チベット族自治州 2 県、四川省甘孜チベット族自治州 4 県)

被災者への物資配付は、計画通り実施された。中国大地震では、布団と防寒服の配付は 2009 年初め、洗濯機の配付は 2009 年 5 月に実施されている。青海省地震では、布団と綿のパッケージ、毛布とチベットじゅうたんのパッケージ、子どもたち用の防寒ブーツ、衣類、バター茶用の茶葉などの配付が 2011 年 4 月に四川省甘孜チベット族自治州で、同年9月および10月に青海省玉樹チベット族自治州で行われている。



日赤現地駐在員から支援物資の布団を受け取る被災者(四川省綿陽市北川チベット族自治州県)

アウトプット 5: 紅十字会支部に事業実施に必要な事務機器が整備される(中国大地震:29 支部、青海省地震:3 支部)

紅十字会支部に対する事務機器整備は計画通り実施された。中国大地震においては、2009 年 4 月頃に 9 支部、2010 年 6 月頃に 11 支部、2012 年 4 月頃に 9 支部を対象に実施されている。青海省地震においては、2011 年 5 月以降に 3 支部に対して実施されている。

アウトプット 6: 北京市紅十字会救急救援センターに移動型の緊急通信指揮車両が配備される(青海省地震)

緊急通信指揮車両については、4.2.1 妥当性 (3)実施時期の適切性(適時性)で述べたとおり、車両のスペックが変更されたため配備が遅れている。2013 年末までに北京市紅十字会救急救援センターに配備される予定である。

支援対象地域には、被災前から老朽化が進んだ公共施設がたくさんあり、大きな問題であったものの、予算がないため改修ができない状況にあった。震災による復興事業で施設の改修が実現したケースも多くあり、本事業は日赤が目指す『Build Back Better(被災前よりも良く)』に資する形で実現したものと言える。一方、現地調査では、医療施設を中心に一部の部屋が利用されていない状況が見受けられた。診療科目の拡大等を進める中長期計画に基づいて施設規模が決定されたことが理由であり、今後積極的な活用が計画されているものである。各施設は積極的にサービス拡大を進めていることから、近い将来十分な活用が期待できるものと思われるが、適切な施設規模に関しては、今後も十分な検討が必要である。

以上のとおり、すべてのアウトプットは青海省地震復興支援事業の緊急通信指揮車両の配備を除き、おおむね計画通り達成されており、一部修正された内容に関しては、紅十字会との合意の上、適切に実施されている。また、再建された施設の状況についても、一部建設作業上の細かい問題(水漏れ、塗装不備等)は見られたものの、すでに対応が進められており、現地インタビューでは関係者から高い評価がなされていることから問題は見られない。

(2) 短期的アウトカムの達成状況

短期的アウトカムに関しては、「紅十字会の復興支援目標の実現に貢献する」を目標として設定しているが、具体的には以下の 5 つのアウトカムの達成状況を踏まえて、総合的に判断を行う。

短期的アウトカム 1: 被災地の児童・生徒が、震災前よりも安全で衛生的な環境で、安心して教育を受けることができる(中国大地震、青海省地震)

現地調査における踏査、関係者に対するインタビューおよびアンケート結果によると、再建された学校は完成後順次活用されており、老朽化された学校が再建されたケースも多かったために、学校が再建された結果、震災前と比較して学習環境の大幅な改善が確認された。特に、水道、トイレ、寮などの関連設備の整備があわせて実施された学校では、その改善効果が顕著に認識されている。また、出稼ぎで親が不在の家庭が多い地域では、寮の整備は生徒たちが安心して教育を受けるための環境整備に役立った。教育環境が整備された結果、生徒の学習意欲アップ、成績向上などの効果が現れたことも指摘されている。なお、四川省広元市昭化区(旧元壩区)の虎跳鎮小学校では、鎮の移転先選定およびそれに伴う周辺の基礎インフラ工事が遅延したために、再建工事および完成後の使用開始に遅れが生じていたが、2013 年 9 月には再建された学校の利用が始まっている。

再建支援を行った学校および紅十字会支部の関係者に対してアンケート調査を実施し、「日赤の支援により被災地の児童・生徒が以前よりも安全で衛生的な環境で教育が受けられるようになりましたか」と

質問した回答結果を見ても、高い評価がなされている(表 4.6 参照)。なお、再建支援を行った学校の生徒数は、地域人口の減少が進んでいる地域も多いことから、震災前と比較して増加している学校と減少している学校が同じ程度見られた。

表 4.6 短期的アウトカム(学校)の達成状況

	十分である	おおむね十分である	不十分、やや不十分
日赤の支援により被災地の児童・生徒が以前よりも安全で衛生的な環境で教育が受けられるようになりましたか。(N 回答者数=35)	83%	17%	0%

出典: 調査団作成(アンケート調査対象・回答者は支援対象施設および当該省紅十字会)

なお、中国大地震復興事業で紅十字会が再建した学校(286 校)のうち、日赤が再建を支援した学校 30 校(四川省 8 校、甘肅省 12 校、陝西省 10 校)は 10.5%を占めており、被災地の学校再建事業における比重は高いと言える。

短期的アウトカム 2: 被災者が、震災前よりも安全で衛生的な医療施設で、安心して医療サービスを受けることができる(中国大地震、青海省地震)

現地調査における踏査、関係者に対するインタビューおよびアンケート結果によると、再建された医療施設は完成後順次活用されており、地域住民がより良い環境で必要な医療サービスを受けることが可能となっている。医療サービスの向上の結果、遠方からの来院患者数が増加している病院も見られ、再建支援を行った医療施設のほぼすべてにおいて、来院患者数・入院患者数が震災前に比べて増加していることが確認された。日赤支援により想定したアウトカムが着実に実現できているものと判断できる。

再建支援を行った医療施設および紅十字会支部の関係者に対してアンケート調査を実施し、「日赤の支援により、被災者が震災前よりも安全で清潔な医療施設を安心して利用できるようになりましたか」と質問した回答結果を見ても、高い評価がなされている(表 4.7 参照)。

表 4.7 短中期的アウトカム(医療施設)の達成状況

	十分である	おおむね十分である	不十分、やや不十分
日赤の支援により、被災者が震災前よりも安全で清潔な医療施設を安心して利用できるようになりましたか。(N 回答者数=45)	96%	4%	0%

出典: 調査団作成(アンケート調査対象・回答者は支援対象施設および当該省紅十字会)

なお、中国大地震復興事業において、紅十字会が再建した医療施設(1,060 施設)のうち、日赤が再建支援を行った医療施設 89 施設(四川省 54 力所、甘肅省 21 力所、陝西省 14 力所)は 8.4%を占める。医療施設は規模がさまざまなため、単純な比較は困難であるが、被災地の医療施設再建事業において一定の比率を占めている。

短期的アウトカム 3: 四川省綿陽市游仙区の地域医療を担う魏城鎮中心衛生院が整備され、地域住民が適切な検査、治療を受けることができる(中国大地震)

魏城鎮中心衛生院の現地調査および関係者に対するインタビュー結果によると、提供された医療機器は適切に利用されており、医療サービスの向上に大きく貢献している。サービスが向上したことにより、震災前と比較して外来患者数は 4 割程度増加し、1 日平均 400 名程度に達している。日赤支援の医療

機器を活用し、地域の中核病院としての機能を十分に果たしているものと考えられる。

短期的アウトカム 4: 長期化する仮設住宅での避難生活の不便さが緩和される(中国大地震、青海省地震)

現地調査では仮設住宅生活者への支援物資を利用した被災者へのインタビューはできなかったが、県・郷政府および紅十字会関係者へのアンケート調査およびインタビューによると、厳しい冬季の生活状況を改善するために支援物資は十分に活用されたとの報告がなされた。救援期に配付されたテントは、市政府レベルで管理され、今後災害などで必要が発生した際に活用される計画である。

なお、仮設住宅用に提供された洗濯機に関しては、支援物資の変更などもあり案件形成から調達・配付までに予定以上の時間を要したことや、恒久住宅の再建スピードが予想以上に早く、仮設住宅の利用期間が短かったことなどから、活用が限定された。さらに仮設住宅閉鎖後は、関係者の協議により公共施設や必要な世帯に配付され活用されている模様であるが、詳細は明らかではない(中国大地震)。

短期的アウトカム 5: 紅十字会の災害対応能力が強化される(中国大地震、青海省地震)

震災前、日赤支援対象地域の紅十字会スタッフ(県レベル)は、地方政府を兼務していたため、実際の業務は衛生部に委託されるなど、組織として実態のない状況にあった。しかし、本格的な復興事業がはじまると、専任職員が割り当てられると同時に、事務所の整備も進められることになった。しかし、ゼロからのスタートとなったために、業務に必要な最低限な事務機器しか提供されず、効率的かつ効果的な事業実施のために必要な事務機器が整備されていない現状であった。そうした状況下において、必要な事務機器が日赤により提供されたことは、事業の効率を高めるうえで、極めて効果的であったと、多くの現地関係者から高い評価がなされている。また、事業資金の一部が事業管理費として支援されたこと、必ずしも復興支援事業の経験が豊富ではない支部スタッフに対しても、現地駐在員がアドバイスを行うことで事業管理に関するノウハウや知見の移転がなされたこと⁸も、円滑な事業実施および支部レベルにおける災害対応能力強化の観点から極めて有益であったと指摘された。



再建された学校の授業風景
(陝西省漢中市城固県陳家湾九年制中学校)



再建された魏城鎮中心衛生院の待合室

なお、現地調査では、日赤による再建支援で整備が進んだことを契機として地方政府の予算が付き、関連施設・設備のより本格的な整備が実現した事例が複数確認されており、整備資金を獲得するための呼び水効果としても大きな役割を果たしたことが指摘できる。一方、日赤支援が建物の再建を支援し、

⁸ プロジェクトの案件選定、進捗管理の方法に関しては、今後の活動に活用していきたいとの意向が紅十字会関係者から示された。

地方政府が学習機材やグラウンドなどの周辺設備を整備することが予定されていた案件のなかには、政府予算の制約により実現できていないケースも散見されたことも事実であり、地域住民への公共サービスの向上の観点からは課題となっている。

また、日赤事業は紅十字会の復興事業全体のなかでは限られたものであるが、実施された県レベルではその比率は高い。例えば、甘肅省天水市清水県では、紅十字会の支援金額全体(2,300 万円)のうち日赤事業の占める比率は 44%(1,011 万円)に達している。

以上のとおり、各アウトカムの達成状況を考慮すると、「紅十字会の復興支援目標の実現に貢献する」という目標は達成されているものと考えられる。

(3) 中長期的アウトカムの達成状況

中長期的アウトカム 1: 中国政府の復興計画(再建マスタープラン)の実現に貢献する

中国では紅十字会は政府機関の一部という位置づけであることから、紅十字会の復興支援事業は中国政府の再建マスタープランの一部を担う形で実施された。上述のとおり、日赤の復興支援事業は紅十字会の復興支援目標の実現へ十分な貢献が確認できており、紅十字会関係者からも再建への貢献について高い評価がなされていること、また、中国大地震においては中国政府が再建マスタープランで設定した再建目標の「2011 年 9 月」までに、おおむね計画した事業が終了できていることから、設定された中長期的アウトカム「中国政府の復興計画(再建マスタープラン)の実現に貢献する」は十分に実現されたと評価できる。

中長期的アウトカム 2: 日中友好関係が促進される

復興支援事業が日中間の友好関係を促進する観点から、①日本政府の国際緊急援助隊が活動した地域を支援対象とする、②重点支援地区を設定し日本支援施設を集中させることで日中友好の象徴を形成する、③日本からの支援が明確になるように記念碑やパネルを設置する、④支援学校の生徒と日本の子どもたちとの交流活動を実施する、⑤在中国日本国大使館および総領事館に竣工式参加への働きかけを行う(在重慶日本国総領事が出席)などの対応がなされた。

再建学校における日中交流活動事例

- ・2009 年 7 月に山梨県青少年赤十字奉仕団が四川省を訪問、綿陽市游仙区の瓦子小学校と育紅小学校を訪問し、生徒同士の交流活動を実施。
- ・2010 年 8 月に日赤秋田看護大学の学生 6 名と教員 3 名が育紅小学校を訪問し、交流活動を実施。
- ・2009 年 6 月に特定非営利法人 MERRY PROJECT の「笑顔で世界をつなぐコミュニケーションアートプロジェクト」とコラボし、瓦子小学校と育紅小学校で子どもたちの笑顔を撮影し、その写真は日本全国各地で展示された。

支援が行われた地域では、再建が日赤の支援により実施されたことについて、地元政府関係者や教職員、医師、学生に十分認知されていることが確認できており、「本当に苦しくて困ったときに日本から受けた支援を忘れることはない。日中間の政治情勢は関係ない」など、日本からの支援に対する感謝の気持ちが多く聞かれた。



被災地を訪問した山梨県青年赤十字奉仕団のメンバーと四川省綿陽市游仙区瓦子小学校の子どもたちが一緒に植樹をして交流



再建された学校に設置されたモニュメント
(四川省広元市青川県喬庄初級中学校)

特に、日本の国際緊急援助隊が活躍した四川省広元市青川県の喬庄初級中学校では、日赤や日本政府による支援がモニュメントやパネルで紹介され、新入生ガイダンスの際に説明が行われているほか、東日本大震災被災者への募金活動が積極的に実施されるなど、日中友好関係の促進に一定の成果が確認できた。現地調査では、日本の子どもたちとの交流事業が実施された四川省綿陽市游仙区の学校（育紅小学校、瓦子小学校）で、日本に高い関心を持つ生徒が多数見られるなど、大きなインパクトが確認されている。

また、日赤事業をきっかけとして日本企業との連携支援プログラムが実施され、日中友好の促進に寄与したことは本事業の大きなインパクトであると指摘できる。

日本企業との連携事例

- ・文具メーカーが、国家貧困県で日赤が再建支援を行った学校（15校）でノートを配付
- ・服飾メーカーが、中国大地震被災地で寄宿生活をする生徒らに防寒用の毛布を提供



日本から届いたノートを手にする子どもたち
(四川省巴中市南江県 碾盤九年義務教育学校)



日本企業からの毛布は宿舎に暮らす生徒たちにも配られた(四川省綿陽市涪城区 楊家鎮中学校)

また、青海省地震の被災地は高地に位置し、政治的な理由から外国人の立ち入りが制限されていたこともあり、日本人のみならず外国人と会うのは初めてという人たちも少なくない。支援を受けた被災者からは「日本はもう海の向こうの遠い国ではありません。募金をしてくれた日本の皆さんは今こうして私たちと一緒にいます」など、日本と中国の絆を再確認する発言も聞かれた。

連盟でも積極的な広報活動が行われており、そのなかで日赤の支援事業（竣工式の様子等）が取り上げられるケースや、現地駐在員が現地メディアの取材を受けるケースも数多くあり、日赤の支援が中国国民に幅広く知られる機会も多かったと考えられる。

一方、被災地が必要とする支援案件数・支援額は、日赤が提供できる支援額を上回っており、より多くの案件支援を望んだ地元政府が一部コストを負担したケースも見られたが、その結果、再建事業が日赤の支援で建設されたという印象が弱まったかもしれないという指摘も紅十字会関係者から聞かれている。

（4）予期せぬプラス・マイナスインパクトの発現

本事業実施によるプラスのインパクトとしては、既述のとおり、日赤の支援で公共施設の再建・整備が進んだことを契機に地方政府の予算が付き、より本格的な整備が実現した事例が複数確認されている。例えば、甘肅省清水県の賈家川郷衛生院は、日赤の支援で衛生局の基準を満たしたことにより予算配分が増加し、各種機材の更新が行われ、幅広い医療サービスの実施が可能となっている。

なお、マイナスのインパクトは確認されなかった。

四川からの恩返し ―東日本大地震の被災者を支えたい―

2011年3月11日、東日本を襲った大地震と巨大津波のニュースは、その3年前に大地震に見舞われた中国四川省にも大きな衝撃をもって伝えられました。特に2008年5月の震災後に日赤の支援を受けた被災者たちは、その被害の甚大さが伝えられると「自分たちが恩返しするときだ」と次々に募金活動を始めました。この動きは日赤の支援を受けた団体や被災者だけでなく、日本の支援が届かなかった中国大地震被災地域でも「災害に苦しむ人に国境はありません」と各地で自発的な募金運動がおこりました。

日赤が再建を支援した四川省綿陽市游仙区の育紅小学校では、東日本大震災から数日後の3月17日に全校集会が開かれました。5年生の王家晴(ワン・ジャーチン)さんは「私たちの学校を再建してくれた日本の人びとが今苦しんでいます。今こそ、私たちが日本の皆さんへお返しをする番です。中国には『1滴の水をもらったら、それを泉にして返そう』ということわざもあります。赤十字の支援で再建された育紅小学校の赤十字博愛精神を見せるときがきたのです。私たち全員の気持ちをこの募金箱に込めましょう」と支援を呼びかけました。その呼びかけに応じ、児童生徒、教職員が一人ずつ順番に募金箱に真心の支援を投じていきました。



募金箱に次々と義援金を入れる生徒たち
(四川省広元市青川県 喬庄初級中学校 2011年3月)



全校生徒に募金を呼びかける王家晴さん
(四川省綿陽市游仙区 育紅小学校 2011年3月)

日赤が中国大地震復興支援のために事務所を置いていた四川省紅十字会の中庭でも3月20日と21日の2日間、東日本の被災者支援のための募金活動が行われました。四川省紅十字会の職員だけではなく、周囲の学校や病院関係者や市民たちも集まり、募金箱の前には長蛇の列ができました。こうして集められた支援は四川省内だけで総額100万元(約1,500万円)に達し、震災から約2週間後の3月24日、四川省政府と四川省紅十字会によって在重慶日本国総領事館に「恩返し支援」が手渡されたのです。(この支援はその後、日赤を通じ、義援金として被災者へ届けられました)

東日本大震災の翌月、日赤支援で再建されていた四川省巴中市南江県の碾盤九年義務学校が完成し、4月26日に竣工式が行われました。子どもたちは「私たちの気持ちは日本の地震・津波被災者につながっています」という大きな横断幕を広げ、日本との連帯の気持ちを示しました。また、東日本大震災で被災した子どもたちを励ます絵や手紙が、出席した在重慶日本国総領事と日赤関係者にそれぞれ託されました。日赤が受け取った絵は同年7月、被災地での医療支援活動の拠点となった宮城県石巻赤十字病院へ届けられ、東日本大震災被災地と中国大地震被災地をつなぐ心のかけ橋となったのです。

4.2.3 効率性

ここでは目標を達成するために計画された日赤および紅十字会の投入が適切に活用されたか、また目標を達成するにあたり、効果的・効率的な方法が取られたかを検証する。さらに、計画と実績に大きな差異がみられる場合はその理由を検証する。

(1) 日赤による投入の適切性

1) 計画と実績の比較

本事業のアウトプットは、表 4.8 に示したとおりであるが、このアウトプットを実現するために実施された日赤の投入について、計画と実績の比較を表 4.8 に示す。復興支援事業の総額は 27 億 8,834 万円（中国大地震 23 億 7,860 万円、青海省地震 4 億 974 万円）であり、事業費の総額は、いずれの復興支援事業においても実績が計画を上回った。

日赤は、事業を円滑に進めるために、2008 年 10 月から現在まで現地駐在員 1 名を中国に派遣している。月間報告書および関係者へのインタビューから、同駐在員は期待されていた任務を高いレベルで達成したことが確認された。

計画と実績を項目別に比較すると、中国大地震事業に関しては、学校・医療施設再建、医療機器支援、仮設住宅生活者支援・支部支援の各事業については、計画の範囲内で実施されたが、事業管理費および職員派遣費は支援期間が長期化したことにより、実績が計画に比べて 1,500 万円程度超過することとなった。

表 4.8 日赤の投入：計画と実績の比較

投入要素	計画	実績
1.共通		
1) 現地駐在員	1 名	1 名
2.中国大地震復興支援事業		
1) 学校再建(30 校)	11 億 4,190 万円	11 億 4,190 万円
2) 医療施設再建(89 施設)	7 億 4,608 万円	7 億 4,608 万円
3) 医療機器支援	3,974 万円	3,974 万円
4) 仮設住宅生活者支援(支部支援含む)	3 億 1,045 万円	3 億 1,045 万円
5) 事業管理費	8,400 万円	8,505 万円
6) 職員派遣等	4,200 万円	5,538 万円
事業費小計	23 億 6,417 万円	23 億 7,860 万円
3.青海省地震復興支援事業		
1) 学校再建(1 校)	1 億 5,639 万円	1 億 5,639 万円
2) 医療施設再建(2 か所)	1 億 2,354 万円	1 億 2,354 万円
3) 越冬支援(支部支援含む)	5,453 万円	5,453 万円
4) 緊急通信指揮車両支援	4,898 万円	4,898 万円
5) 事業管理費	1,190 万円	1,460 万円
6) 職員派遣等	0 円	1,170 万円
事業費小計	3 億 9,534 万円	4 億 0,974 万円
事業費合計	27 億 5,951 円	27 億 8,834 万円

注：計画は、中国大地震は第 5 期協定締結時(2010.07.28)、青海省地震は緊急指揮車両協定締結時(2011.03.16)、実績は平成 24 年度決算数値。

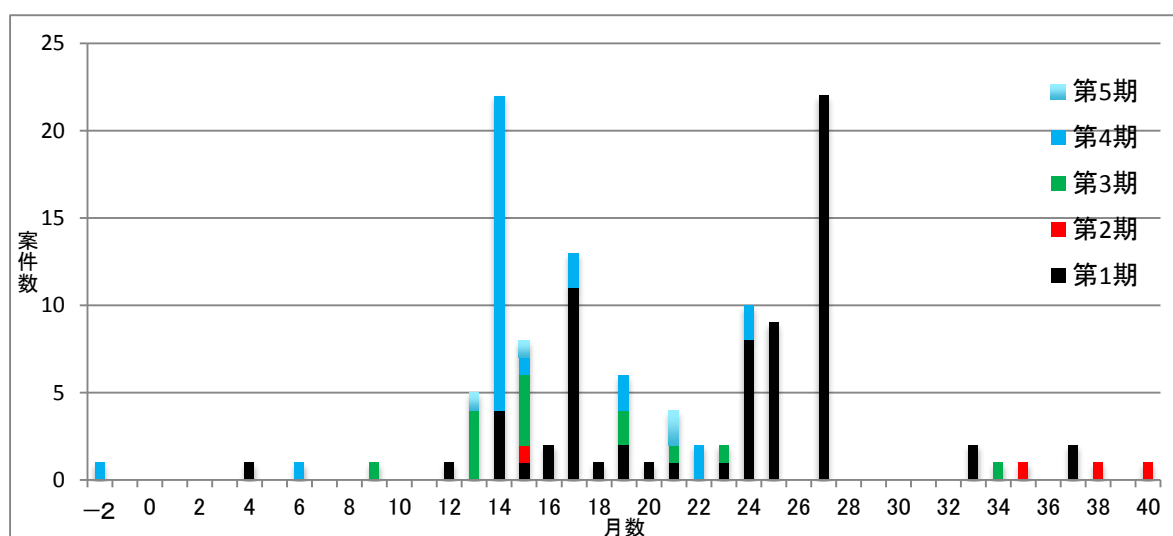
出典：日赤内部資料より調査チームが作成

中国大地震では、洗濯機の調達額が計画よりも大幅に下回ったこと、仮設住宅生活者支援の送金時為替差益などにより事業資金に余剰が発生したが、この余剰は支部支援の追加支援、再建事業の送金時為替差損補てんに充当されたほか、学校・医療施設再建事業における付帯施設の追加支援に充当される予定である。

青海省地震に関しては、事業管理費および職員派遣費で実績が計画を上回った。これは、復興支援事業が当初予定より長くなったため、現地駐在員および本社デスクの配置を延長したことによる。なお、青海省地震では建設単価が高くなっているが、その理由として、①青海省地震の被災地が 4,000 メートル以上の高地での作業となることから、建設資材をすべて遠方から輸送する必要があるため輸送費が割高になったこと、②高山病のリスクが伴うため建設労働者の確保に苦勞し、人件費が高くなったこと、③積雪のため年間のうち 4 月から 9 月末までしか工事ができないこと、④寮や運動場等の関連施設もあわせて日赤支援の枠内で整備されたことなどがあげられる。すべての理由について、その正当性が認められることから、建設コストにかかる問題は見られないと判断する。

2) 公共施設建設の迅速度合

中国大地震復興支援事業の再建事業が、事業協定締結から何カ月後に竣工されたかを整理したものを図 4.2 に示す。事業協定書では事業期間を 24 カ月としているが、期間内に建設が終了した案件は全体の 68%であった。しかし、残り案件の大半(80%程度)は 27 カ月目に竣工されており、全案件がすでに完成していることから、おおむね計画通りに建設作業が実施されたものと判断できる。事業内容や規模が異なるため単純な比較は困難であるが、四川省での現地インタビューにおいても、「日赤事業のみが支払いを含めて終了しており、もっとも効率的に実施された」と紅十字関係者により評価されている。こうした効率的な事業実施が可能となった要因としては、①5 期に分けて実施したことにより、事務手続きを紅十字会が対応可能なレベルに抑制できたこと、②再建事業を現地の事情を熟知した紅十字会に任せたこと、③現地駐在員が適切な進捗管理を行ったこと、④軽微な変更は双方の合意のうえ、柔軟に対応したこと、⑤事業管理に必要な費用(事業管理費 2%、監査費 1%)が支払われたことなどがあげられる。なお、事業協定の締結から完工まで 30 カ月以上要した案件は 8 案件(7%)あり、もっとも完成が遅れたものは締結から 40 カ月を要している。これらの案件で遅延が発生した要因としては、①移転して再建を行うケースにおける土地収用の遅れ、②集団移転の遅れ、③再建予定地におけるプレハブ住居の撤去遅れなどがあげられる。



出典：日赤内部資料を基に調査チーム作成

図 4.2 事業協定の締結から完工までの月数

表 4.9 再建事業の事業期間(中国大地震)

		案件数	24 カ月以内に 完成した案件数	24 カ月以内に 完成した比率	30 か月以上で 完成した案件数	30 か月以上で 完成した比率
種類別	学校	31	27	87%	4	13%
	医療施設	89	54	61%	4	4%
省別	四川省	63	30	48%	6	10%
	甘肅省	33	27	82%	2	6%
	陝西省	24	24	100%	0	0%
時期別	第 1 期	69	34	49%	4	6%
	第 2 期	4	1	25%	3	75%
	第 3 期	14	13	93%	1	7%
	第 4 期	29	29	100%	0	0%
	第 5 期	4	4	100%	0	0%
合 計		120	81	68%	8	7%

注: 四川省の 1 つの学校で 2 施設の建設を行っていることから、案件数は全体で 120 となった。

出典: 日赤内部資料を基に調査チーム作成

他方、青海省地震復興支援事業については、事業協定書で事業期間を 36 カ月としている。学校および医療施設再建事業の着工日と完工日を表 4.10 に示す。これに見るとおりすべての再建事業が 20 カ月以内に完了しており、計画通り建設作業が実施されたと判断できる。

表 4.10 公共施設再建事業の事業期間(青海省地震)

事業名	着工日	完工日	所要日数(月)
玉樹県仲達郷小学校	2011 年 4 月	2012 年 12 月	約 20 カ月
玉樹県仲達郷衛生院	2011 年 5 月	2012 年 12 月	約 19 カ月
称多県尕朵郷衛生院	2011 年 6 月	2012 年 12 月	約 18 カ月

出所: 日赤内部資料より作成

3) 事業の地域・分野配分

中国大地震復興支援事業の地域配分を整理したものを、表 4.11 に示す。中国政府が 2008 年 9 月に発表した地域別被災程度では、四川省が 90% 以上、甘肅省が 6% 程度、陝西省が 3% 程度となっているが、多くの支援がもっとも被害が甚大であった四川省に集中する傾向があったことから、日赤は甘肅省と陝西省への支援比率を高める方針を設定し、その方針に基づいて事業資金が地域配分され、甘肅省と陝西省に全支援資金の 40% 弱が提供された。一方、医療機器や仮設住宅生活者支援に関しては、より必要性の高い四川省に集中支援する配慮が行われている。

表 4.11 対象省別支援額(推定配分額)

		四川省	甘肅省	陝西省	合計
学校再建	金額	7 億 1,704 万円	2 億 9,682 万円	1 億 2,804 万円	11 億 4,190 万円
	比率	62.8%	26.0%	11.2%	100%
医療施設再建	金額	3 億 3,109 万円	2 億 6,634 万円	1 億 4,865 万円	7 億 4,608 万円
	比率	44.4%	35.7%	19.9%	100%
医療機器支援	金額	3,974 万円	0	0	3,974 万円
	比率	100%	0%	0%	100%
仮設住宅生活者支援	金額	3 億 1,045 万円	0	0	3 億 1,045 万円
	比率	100%	0%	0%	100%
合計	金額	13 億 9,832 万円	5 億 6,316 万円	2 億 7,669 万円	22 億 3,817 万円
	比率	62.5%	25.2%	12.4%	100%

出典: 日赤内部資料を基に調査チーム作成

4) 対象事業の範囲と資金負担分担

日赤支援による学校・医療施設の再建では、水道・トイレ・宿舍・食堂などの関連設備を含めたフルセットで整備が進められた案件がある一方、多くの案件は、紅十字会の方針に基づき、校舎・病棟などの中心的な構造物に支援が限定されていた。特に、第4、5期の事業協定に基づいて実施された案件では、1つでも多くの再建を支援するために、建設費用の一部を地方政府に求める形で事業が実施された。そのため、施設全体の整備をあきらめ、中心的な施設のみ日赤に再建を依頼したケースも現地インタビューで確認されている。

こうした方法を通じて、支援額の制約を踏まえながら、より多くの住民に基礎的な教育・医療サービスを提供できる環境を整備したことは極めて重要な意味を持っている。特に中国のように政府が比較的高い財政力を有する国では、既述のとおり、日赤の支援が呼び水となり政府資金の投入がなされることも多く、公共施設・サービスの向上に大きく資するものであった。一方で、関連施設の整備を地元政府に任せしたことにより、①円滑に整備が進展せずサービス全体の向上に限界が生じる（整備された場合も地元政府に過度の負担を求める結果となった）、②再建後にトイレやエレベーター設置が検討される、③資金負担者が複数になることにより事業管理が複雑化するなど事業の効率的な実施が妨げられる、④日赤の支援が一部に限定されることで日赤・日本による支援である印象が弱まるなどの問題もあり、支援地域の状況や復興予算規模、施設内容などを踏まえた支援範囲の検討が必要である。

以上の考察を踏まえると、事業における日赤の投入は適切に実施されたものと評価できる。

(2) 実施体制および実施プロセスの適切性

日赤は、中国大地震の復興支援が本格化した2008年10月に四川省成都市に現地事務所を設置し、現地駐在員1名を配置した。現地事務所は2011年末に閉鎖されたが、現地駐在員は2012年4月から北京の連盟東アジア地域事務所に派遣され、継続して事業管理にあたっている（連盟経由の復興支援事業も含む）。現地駐在員は中国語が堪能であり、また中国の文化や風習にも精通しており、国際協力業務の経験を生かし、現地の政府、紅十字会、連盟、支援国赤十字社の関係者との協議や調整を行った。また、定期的に実施される会議にも積極的に参加し、情報収集および関係機関との調整も行った。2010年4月の青海省地震では、現地駐在員が紅十字会との連絡・調整を行い、それまでに構築した紅十字会関係者とのネットワークを有効に活用し、青海省地震復興支援事業の案件発掘から進捗管理、定期的なモニタリングまでを行った。なお、日赤本社では、国際部国際救援課に復興支援事業の中国担当デスク1名が配置され、事業管理が行われている。

中国大地震は被災地域が広範囲にわたり支援活動を行う支援国赤十字社の数も多いことから、連盟が実施する事業をどのように分担し、復興支援事業の効率的な実施に資するかという点が重要となった。復興初期段階では、紅十字会から提示された支援優先案件リストをもとに、日赤を含む支援国赤十字社と紅十字会との間で協議が行われた。日赤は、紅十字会の方針（公共施設の再建は中核となる建造物に限定し支援対象数を増やす等）や、事業の円滑な実施（再建案件の地域を集中させる等）に配慮すると同時に、リストに載っていなかった重点地域（青川県、北川チベット族自治州等）の案件を支援対象に含めるなど、日赤の支援方針に沿った事業実施になるための調整を円滑に行い、日赤の意向を反映することに一定程度成功している。

また、具体的な案件の選定および管理においては、実際に被災地を視察し、被災者や地元関係者とコミュニケーションを取ることが重要と考えられることから、支援事業地を定期的に訪問し、必要な調整を行った。また事業の進捗管理は、決められたタイミングで打合せや現地視察を行うことで効率的に情報共有が図られ、問題点が生じた際には紅十字会の本部・支部関係者との十分な協議を通して対応が行われた。



日赤と紅十字会の職員が被災地を回り、被災状況を確認しながら案件を選定していく



日赤が住宅再建を支援した四川省徳陽市綿竹市九龍鎮の被災者から話を聞く日赤職員

こうした実施体制の構築、事業管理を行ったことは、現地インタビューでも、円滑な事業実施のために極めて有効であったと紅十字会関係者から極めて高い評価がなされている。特に、①事業期間継続して同一人物が現地に駐在し、迅速かつ密接なコミュニケーションを取ることができたこと、②現地視察スケジュール(案件形成調査、事業開始時点、工事実施中、完成検査・竣工式の計4回)が明確であり、効率的な対応ができたこと、の2点について、ほかの支援国赤十字社と比較して特に優れた点として指摘されている。

(3) 日赤が採用したアプローチ・方法の適切性

復興支援事業の実施において、日赤が採用したアプローチ・方法としては、以下があげられる。

1. 紅十字会および管轄行政に建設事業の実施を任せる方法を取ったこと
2. 約1年半の期間をかけて5期に分けて実施案件を選定し順次事業を実施したこと(中国大地震)
3. 現地事業管理費(2%)の支払い、事業費の100%事前送金を行ったこと

まず、公共施設再建支援においては、①支援地域が広範囲にわたり案件数も多いこと、②紅十字会と連携した復興支援の本格的な取り組みは初めての経験であること、③紅十字会の地方支部組織が脆弱で国際支援の受入経験に乏しいことなどの要因から、計画通りに事業の完成を実現するためには、日赤が建設事業の実施を直接行うことは難しいと判断し、紅十字会の実施方法を尊重し建設事業の実施を任せる方法を取ったことが大きな特徴の1つである。

こうしたアプローチを採用した大きな効果として、紅十字会関係者が「日赤が自分たちを信頼してくれている」、「日赤の支援を積極的に活用するメリットが大きい」ということを実感し、日赤事業への良い印象を持つことで、相互信頼関係のもとで事業が実施できたことがあげられる。こうした関係を構築できたことは、事業の実施に紅十字会関係者が積極的に取り組むことにつながったと考えられる。甘肅省、陝西省の再建事業では、工事の品質管理で若干の問題点が見られたが、管理体制の強化を紅十字会に要請し解決が図られた。建設事業に日赤が直接関与することは、投入に限界があることから現実的な選択肢とは言えなかったことから採用されたアプローチであったが、現地調査や監査結果からも資金の使い道や再建事業の内容等において特に問題点は確認されておらず、事業の効率的な実施に大きく貢献したものと評価できる。

約1年半の期間をかけて5期に分けて支援案件を選定したことについては、紅十字会関係者は一括で資金が提供されないことに対して当初若干の不満もあったようだが、最終的には①震災直後に支援対象として十分に配慮されていなかった辺境地域のニーズに対応できたこと、②紅十字会関係者の事務処理能力に限界があったが、作業を平準化することで支障を生じない形で事業実施が可能となったこと、③日赤以外の資金による事業実施が計画されていたものの、資金調達が実現されず遅延していた重要性の高い案件への支援が可能となったこと、この3つの観点から極めて有効に機能したと評価されている。現地インタビューでは、第4、5期に支援した事業地の関係者から、「時間をかけて慎重に地域のニーズ、事業の重要性を検討してもらった結果、当地域での事業が可能となったことに感謝している」との感想が聞かれており、震災直後に顕在化しなかったニーズに柔軟に対応できたことは極めて効果的であったと評価できる。

最後に、日赤事業の実施においては、現地事業管理費(事業資金の2%)が支払われると同時に、支援資金の全額が事前に送金されたが、これはほかの支援国赤十字社には見られない大きな特徴であった。現地インタビューでは、こうした資金面の措置が事業の運営に極めて役立つものであったと高い評価を得ている。特に、事業管理費(2%のうち、1.5%を地方配分)は、資金確保に苦勞している紅十字の地方支部にとって、業務実施において必要不可欠なものであり、「事業管理費がなければ地方支部の事業実施は不可能であった」と評価されている。

以上の考察を踏まえると、本事業の効率性は十分に高いと評価できる。

4.2.4 持続性

ここでは本事業が実現したさまざまな効果(アウトプットおよびアウトカム)が、事業終了後も持続することができるかについて、再建された施設の維持管理に必要な資金の確保や管理組織等、総合的な観点から評価を行う。

本事業において再建された公共施設は、日赤および紅十字会の手を離れ、すでに地方政府により管理されている。完工から数年経っている案件も多いが、現段階で保守や維持管理上の問題は生じていない。また学校については、地方政府から維持管理に必要な予算措置されていることが現地調査で確認されており、医療施設についても、地方政府からの予算措置に加えて、供与された医療機器を活用し、収益を得ているケースも見られた。



本評価調査における現地ヒアリングの様子
(甘肅省天水市張家川県 木河郷杜渠小学校)

中国はほかの途上国と比べて財政余力が大きく、紅十字会の事業も政府の事業として位置づけられ予算措置がなされていることから、財政面における持続性に問題は見られない。技術面の持続性に関しても、現地調査の時点では供与された医療機器が十分に活用されており問題は生じていない。なお、青海省地震復興支援事業の紅十字会関係者に対するアンケート調査でも、事業の持続性は組織面、財政面、技術面のいずれにおいても十分またはおおむね十分との回答を得ている。

また既述のとおり、震災前は支援地域の紅十字会支部は組織として独立しておらず、専任スタッフも

いない状態であったが、復興支援事業を契機に組織として確立し、必要な予算措置もとられるようになった。こうした組織面の強化は、本事業の持続性を高めるうえで大きく資すると考えられる。

したがって、本事業の持続性は非常に高いと評価できる。

5 結論

5.1 評価の総論

日赤の復興支援事業は、被災者の生活環境を改善すると同時に、被災者が被災前に比べてより良い環境で教育および医療の公共サービスを受けられる機会を与え、さらに将来の災害に備えを与えることを目標に実施された。評価結果は以下のとおりである。

妥当性については、中国政府、連盟・紅十字会の支援方針、被災者のニーズおよび日赤の支援方針と整合しており、また、事業実施時期についても適切であることから高いと評価される。

有効性およびインパクトについても、再建された122施設(学校31カ所、医療施設91カ所)のうち、四川省および甘粛省の11施設(学校7カ所、医療施設4カ所)を視察し、児童・生徒、教職員等にインタビューをした結果、再建された施設は積極的に活用されており、耐震性に優れた施設に対して受益者から高い満足度が示された。また、仮設住宅生活者への物資配付に関しても、直接の受益者等から高い評価がなされている。事業実施の結果、紅十字会の復興支援目標および中国政府の再建マスタープランの実現に十分に貢献したことが確認できる。また、現地の関係者からは日本からの支援であることを十分に理解したうえで日本・寄付者への感謝の意が示されているほか、重点的に支援が実施された地域では、①日赤事業であることを積極的に広報する姿勢、②日中交流活動を通じた日本への関心の高まり、③東日本大震災被災者への募金活動などから、日中間の友好促進に関しても一定の効果が確認できる。したがって、事業全体として高いレベルで達成されたと判断される。

効率性については、おおむね予算内で事業が実施されていること、公共施設の建設が計画通りに行われていること、事業の地域・分野のバランスに十分な配慮がなされていたこと、投入すべてが事業目標の達成のために適切に活用されていたことなどから判断して、日赤からの投入は適切に実施されている。また、日赤が採用した実施体制およびアプローチ・手法に関しても、関係者から高い評価を受けた。特に①事業期間を通して同じ現地駐在員を派遣することで迅速かつ密接なコミュニケーションを取ることができたこと、②中国の事情を踏まえて地方政府に建設事業の実施を任せる方法を取ったこと、③5期に分けて再建事業の案件選定し幅広いニーズに応えたこと、④紅十字会の地方支部が脆弱であることを踏まえて事務機器と事業管理費の負担を行ったことは円滑な事業実施に大きく貢献した。したがって、効率性は高いと評価できる。

持続性については、中国は財政余力が大きく、紅十字会事業が政府事業として位置づけられ予算措置がなされていることから、持続性に問題は見られない。また、震災前は支援地域の紅十字会支部は組織として独立しておらず、専任スタッフもいない状態であったが、復興支援事業を契機に組織として確立し、必要な予算措置もとられるようになった。こうした組織面の強化は本事業の持続性を高めるうえで、大きく資するものであると考えられる。したがって、持続性は高いレベルで達成したと判断される。

以上より、中国大地震および青海省地震の復興支援事業の評価は高いと結論づけられる。

5.2 教訓

(1) 日赤の復興支援方針を早く提示することで、復興事業のなかでも日赤の支援方針に合致した案件形成を行うことができる。

中国大地震および青海地震では、日赤は紅十字会の意向を尊重し、計画から実施にいたるまで紅十字会が主体となって事業を行うことに合意した。一方、案件選定では、日赤の支援方針に沿った事業であることが重要であるとし、日赤は紅十字会に対し早くから日赤の復興支援方針を提示し、それに沿った案件が形成・実施できるよう、紅十字会に対して積極的に働きかけを行った。結果として紅十字会の協力のもと、日赤の支援方針により合致した案件を実施し、成果をあげることができた。よって、日赤の復興支援方針の作成(分野選定、支援地域、支援方法等)、同方針に沿った支援ができるよう被災国赤十字社に対する積極的な働きかけ、事業協定の締結など、案件形成にかかる一連の活動をできるだけ迅速に行うことが日赤の支援方針に合致した案件の実施につながる。

(2) 被災国の文化や言語に精通した人材の派遣は、被災国赤十字社と良好な関係構築を生み、事業の迅速かつ円滑な実施につながる。人事の一貫性も重要。

日赤は事業実施にあたり、事業期間を通じて中国語が堪能で、中国の情勢や社会文化にも詳しい特定の職員を現地に長期駐在させた。通訳を介することなく、紅十字会の関係者と直接話しができることは、現地との関係者とのきめ細かい調整にもつながり、事業を成功に導くうえで極めて重要な要素であった。また、復興支援期間の後半には、尖閣諸島問題により日中関係が悪化したが、現地駐在員の中国事情に配慮した行動により、日赤の復興支援事業に支障をきたすことはなく、むしろ日中関係を促進する形で終えることができた。

また、ほかの支援国赤十字社が現地駐在員の交代を行うなか、日赤は交代を一度も行うことなく、中国大地震および青海省地震復興支援の案件形成から実施、モニタリングにいたるまで、同じ担当者により一貫して管理する方法をとった。現地駐在員の交代を行うと、現地の状況を把握するまでに時間がかかることに加え、紅十字会もこれまでの経緯や現状、課題を説明する必要性が生じ、事業実施の効率性の観点から好ましい状況とは言えず、紅十字会からは今回の日赤の対応を評価する声が聞かれた。

一方、復興支援事業の状況によっては、必ずしも同じ状況を確保できるとは限らない。現地駐在員の語学が十分でない場合には、質の高い通訳を配置すること、また、現地駐在員を複数人に分けて派遣する必要がある場合は、被災国赤十字社の活動の妨げにならないよう、前任者と後任者の間でしっかりと引き継ぎを行う必要がある。

(3) 支援を段階的に行うことにより、状況の変化に応じ、タイムリーかつ被災国の復興スピードに合わせて支援することが可能となる。

復興支援事業のスピードは、被災地全体の復興スピードを追い越してはうまくいかない。事業実施をむやみに急ぐのではなく、復興全体の動きのなかで進めることが肝要である。効率性で述べたとおり、中国大地震において日赤は約1年半かけて支援案件を5期に分けて選定した。これについて現地調査では、支援地域の関係者から日赤の慎重な対応を評価する声も聞かれた。復興支援初期の段階では、中国政府や海外の支援機関の動きが見え難く、不確実かつ流動的な部分が多く残されていることが多く、また、日本国内においても海外救援金が時間をかけて集まることもある。さらに、初期段階は支援の受け手となる被災国赤十字社は、国内の政府機関との調整や連盟・支援国赤十字社の対応等、業務に追われているために、被災者のニーズを的確に把握することが必ずしも容易でないことも予想され、そうした状況を踏まえた活動を行うことが求められる。

復興支援のアプローチは、災害の規模や国の事情により大きくことなるため、日赤が段階的に支援を行ったことがどの状況においても最良な方法とは言えないが、長期的な視点から復興の動向をとらえつつ、段階的な支援を選択肢の一つとして検討することは、いかなる復興支援においても重要な視点である。

(4)分野や地域のバランスに配慮した支援を行うことは、被災国の状況によっては重要性となる。

日赤は、被災者のニーズや被災状況などを考慮して、支援分野の分散や民族に配慮した支援を行ったことについて紅十字会から高い評価を受けた。復興支援では、支援が集中する場所とそうでない場所が生まれる可能性があり、全体の支援バランスを見つつ支援すべきである。

(5) 支援活動の状況および被災者のニーズの変化等に十分に配慮し、柔軟に対応することが重要である。

中国大地震では、仮設住宅の利用期間が想定していたよりも短かったため、仮設住宅生活者支援の一環として配付した洗濯機が十分に活用されないという事態が生じた。また、洗濯機の行方も明確になっていないことから、仮設住宅が閉鎖された際に紅十字会とその後の活用方法について協議しておくことが望ましかった。復興支援事業においては、案件の決定から実施にいたる時間経緯のなかで、実態が想定と違う形で推移することがある。したがって、今後はこうした状況を回避するためにも、とりわけ単価が高額な物資を支援する際には、事業の実施状況や被災者ニーズの変化を適切にフォロー・把握し、必要に応じて柔軟に支援内容を変更する等の対策が取られることが重要である。

(6) 日赤組織内に経験や知識を蓄積できる仕組みを整備する。

復興支援の事業管理は、主に本社デスクと現地駐在員に任されている。中国大地震および青海大地震の復興支援事業にかかる情報は体系的にうまく整理されていた。この整理の方法は、ほかの復興支援事業でも参考にされるべきであるが、そのためには、それが可能となるよう、日赤内で事業管理の方法を文書化し、さらにルール化する必要がある。一方、本復興支援事業でも事業実施を通じて得られた学びは日々のやり取りのなかに埋もれており、第三者が迅速に取り出せる状態にはない。一つの復興支援事業から得られた学びは、次の復興支援事業に生かされることが望ましく、そのためには日赤組織内にそうした情報を蓄積し共有できる仕組みが構築されることが望ましい。

(7)寄付者に対して積極的かつ定期的に情報発信を行う。

本復興支援事業には多くの企業から多額の寄付が集まり、日赤は復興支援事業の報告会を2回開催した。なかには海外救援金とは別に、日赤の復興支援事業地での物資配付を希望する企業もあり、日赤が橋渡しとなって被災者に支援物資を届けた。日本との関わりが大きいアジアのほかの国でも、こうした協力関係を築くことは可能であり、そのためには日赤から日本国内の企業および被災国の日本企業に対して早い段階で日赤の支援活動を報告し、定期的に事業の進捗を報告することが重要と考える。

5.3 提言

(1) 残余予算の活用のあり方について(中国大地震)

日赤が再建を支援した学校・医療施設の付帯設備(病院のエレベーターや学校のトイレ等)で必要性の高いものについては、紅十字会と十分に協議のうえ、残余予算を活用して追加支援し、事業を完了させることが望ましい。

(2) 緊急通信指揮車両の確実な配備について(青海省地震)

紅十字会の都合により、北京市紅十字会緊急救援センターへの配備が予定より大幅に遅れている緊急通信指揮車両については、遅くとも2013年末までに配備されるべく、日赤は紅十字会に対して定期的に進捗を確認すべきである。

添付資料

1.参考資料一覧

（中国大地震）

IFRC (2008): China: Sichuan Earthquake DREF operation no.01.

IFRC (2008): China: Sichuan Earthquake DREF operation update no.01.

IFRC (2008): China: Sichuan Earthquake, Emergency appeal no.MDRCN003

IFRC (2008,2010): China: Sichuan Earthquake Revised Emergency and Recovery Appeal, Emergency appeal no.MDRCN003

IFRC (2008-11): China: Sichuan Earthquake, Operation update

日本赤十字「中国大地震復興支援事業の取り組み」、2013 年 4 月

（青海省地震）

IFRC (2010): China: Earthquake Information, Bulletin no.01.

IFRC (2010): China: Earthquake Information, Bulletin no.02.

日本赤十字「中国・青海省地震 復興支援事業の取り組み」2013 年 3 月。

※IFRC は International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies の略

2. 国内面談者リスト

面談日	氏名	役職
2013/7/26	粉川 直樹	日本赤十字社 国際部主幹
	鈴木 陽子	日本赤十字社 国際部国際救援課
	位坂 和隆	国際赤十字・赤新月社連盟 東アジア地域事務所(現地駐在員)

3. 現地調査面会者リスト

	氏名	役職
2013/6/23		
甘肅省紅十字会インタビュー	袁 博	甘肅省紅十字会 秘書長
	李 偉	甘肅省紅十字会震災復興弁公室 職員
2013/6/24		
天水市紅十字会、張家川県紅十字会、張家川県政府インタビュー	周 長生	天水市紅十字会 副会長
	張 紅	天水市紅十字会 職員
	李 振	張家川県政府 副県長
	蘇 華	張家川県政府 副県長
	魏 雄志	張家川県政府 企画局長(前県紅十字会副会長)
	陳 珍花	張家川県紅十字会 副会長
2013/6/25		
木河郷杜渠村小学校 視察	麻 国鋒	張家川県杜渠村小学校 校長
	雨 蝶	張家川県杜渠村小学校 教師
		張家川県杜渠村小学校 生徒
大陽郷小陽村中心小学校 視察	張 万宝	張家川県小陽村中心小学校 校長
清水県紅十字会、清水県政府インタビュー	何 敬忠	清水県政府 副県長
	劉 曉莉	清水県紅十字会 副会長
	高 宏芳	清水県紅十字会 職員
	鄧 軍林	清水県紅十字会 職員
大柳小学校 視察	吳 万生	清水県大柳小学校 校長
松樹郷衛生院 視察	曹 維英	清水県松樹郷衛生院副 院長
賈家川郷衛生院 視察	賈 国茂	清水県賈家川郷衛生院 院長

2013/6/26		
広元市紅十字会インタビュー	劉 興礼	広元市紅十字会 秘書長
	劉 磅礪	広元市紅十字会 事業発展部長
青川県紅十字会、青川県政府、党委員会インタビュー	劉 強	広元市青川県共産党委員会 常務委員
	羅 家斌	広元市青川県人民政府 副県長
	関 在紅	広元市青川県人民政府教育体育局 副局長
	張 大春	広元市青川県紅十字会 副会長
青川县城喬庄中学 視察	柳 生茂	広元市青川県喬庄中学校 校長
	関 雄	広元市青川県喬庄中学校 副校長
	樊 正星	広元市青川県喬庄中学校 教務主任
青川県馬鹿郷政府、党委員会インタビュー	唐 慧	広元市青川県馬鹿郷共産党委員会 書記
	李 踐軍	広元市青川県馬鹿郷政府 郷長
游仙区政府、綿陽市紅十字会、游仙区紅十字会インタビュー	徐 麗娟	綿陽市游仙区政府 副区長兼紅十字会会長
	関 曉敏	綿陽市游仙区紅十字会 常務副会長
	趙 順宝	綿陽市游仙区紅十字会 專業副会長
	唐 中秋	綿陽市紅十字会 副会長
	陳 慶	綿陽市游仙区紅十字会 職員
2013/6/27		
育紅小学校 視察	何 大孝	綿陽市游仙区育紅小学校 校長
	陳 曉明	綿陽市游仙区育紅小学校 副校長
	王 秀輝	綿陽市游仙区育紅小学校 教務主任
		綿陽市游仙区育紅小学校 生徒
瓦子小学校 視察	章 翔	綿陽市游仙区瓦子小学校 校長
	王 勇	綿陽市游仙区瓦子小学校 副校長
		綿陽市游仙区瓦子小学校 生徒
魏城鎮中心衛生院 視察	張 翔	綿陽市游仙区魏城鎮中心衛生院 院長
	黄 新	綿陽市游仙区魏城鎮中心衛生院 副院長
	余 守潤	綿陽市游仙区魏城鎮中心衛生院 弁公室主任
	周 文彬	綿陽市游仙区魏城鎮中心衛生院 医務課長
游仙区太平郷政府・党委員会インタビュー	黄 青松	綿陽市游仙区太平郷共産党委員会 書記
	嚴 顕勇	綿陽市游仙区太平郷政府 郷長
太平郷永安村衛生ステーション 視察	劉 興元	綿陽市游仙区太平郷永安村衛生ステーション 職員

太平郷中心小中学校 視察	李 双祥	綿陽市游仙区太平郷中心中学校 校長
		綿陽市游仙区太平郷中心中学校 生徒
四川省紅十字会インタビュー	丁 定禄	四川省紅十字会 副会長
	徐 文鋭	四川省紅十字会救援部 職員
2013/6/28		
紅十字会本部インタビュー	戴 曉明	中国紅十字会本部救援部災害管理課 副課長
	張 菡	中国紅十字会本部連絡部二国間課 職員
国際赤十字・赤新月社連盟東アジア地域事務所インタビュー	Ms. Nicolle Lafleur	国際赤十字・赤新月社連盟 東アジア地域事務所 Acting HoD
	Mr. Baktiar Mambetov	国際赤十字・赤新月社連盟 東アジア地域事務所 Development Delegate

4. 連盟評価報告書の要約

日本赤十字社(以下、日赤)は、国際赤十字・赤新月社連盟(以下、連盟)を通じて、最も支援が必要とされながら、中国政府からの支援だけではすべての被災者に行き届かない住宅再建支援を中心に、以下の復興事業を支援した。

- 恒久住宅の再建支援
- 給水・衛生活動の支援
- 基礎保健ボランティアの育成・こころのケアサポートの支援
- 生活再建支援(職業訓練、小規模低利融資)

ここでは、連盟が事業別に実施した事業評価の結果を要約、整理する。

1. 恒久住宅の再建支援

1-1 事業概要

連盟は、9割以上の家屋が倒壊した四川省綿竹市の農村部で、被災者6万2,319世帯を対象に住宅を再建するための費用の一部(1世帯あたり3,000～10,000元)を現金で支給することを決定した。日赤はこの支援活動に16億149万円を提供し、綿竹市の9つの鎮で1万9,743世帯の住宅再建を支援した。

1-2 成果

住宅再建事業は、「被災したコミュニティの生活環境を回復し改善する」という復興目標に貢献している。モニタリング結果では、支援対象となった被災世帯のすべてが支援金を受け取ったことが確認された。支援金の使い道は制限されていなかったが、多くの受益者は家具の購入や、キッチン・バスルームなどの増築、ローンの完済などに使用している。当初、連盟と中国紅十字会は綿竹市内の一部地域を支援しようとしたが、綿竹市政府が市内全体に均等な支援をするよう要望したため、調整に多くの時間を要し、支援金は被災者が住宅を再建した後に支給されることとなった。他国の被災地で実施された支援プログラムを活用したが、中国における早い建設ペースに必ずしも合致しなかった。

綿竹市政府の対応は極めて慎重で調整に多くの時間を要したことから、支援地域の決定、被災者への住宅再建支援の支給に遅延が見られた。連盟が自由に事業を展開することは容易ではなく、支給が遅れた要因の大半は、連盟が管理できない部分(支援対象者リスト作成の遅れ、綿竹市政府・機関の国際協力受入経験不足等)である。被災国政府が契約上の義務を果たすという前提は、中国における復興事業では不確実なものであり、今後の事業実施においては、事前にすべてのレベルで政府機関に確認を得ることが必要となる。

また、連盟の支援額は建設コストの10-20%をカバーするにすぎなかったにも関わらず、連盟のモニタリング規則を適用するという方針は非現実的なものであった。

1-3 提言

- ・中国における復興事業は、中国の運営方法に沿って計画される必要がある。
- ・支援地域を選定する際は、特定の地域で実施する運営上のリスクと、実用面でのメリットのバランスを確保することが重要である。
- ・中国で建設事業を実施する際は、中国紅十字会（以下、紅十字会）を経由する方法を継続するべきである。

2. 給水・衛生活動の支援

2-1 事業概要

農村部は震災前から衛生環境が悪く、安全な水の確保が難しい状況にあったが、地震で給水設備が損壊したことで状況はさらに悪化した。連盟は、住民に安全な水を供給するため、四川省綿竹市で給水施設の建設を支援した。2012年2月までに新たに建設された浄水場から4,202世帯へ水道管が敷設され、安全な水が提供された。

2-2 成果

本事業は計画段階で、最も脆弱な被災者のニーズに十分な配慮ができていない部分があったが、結果として多くの被災者に安全な水を提供することができた。中国における復興事業では、中国の実施方法を受け入れると同時に、紅十字会関係者の能力強化にも焦点を置くことが重要である。

本事業のアウトプットおよびアウトカムは以下のとおり。

アウトプット：①訓練を受けた赤十字ボランティア 20 名、②支援世帯 4,202 世帯、③啓もう活動用ポスター・リーフレット 13,875 セット、④石けん 8,404 個配付、⑤戸別訪問数・手洗いデモ数 4,372 回

アウトカム：①92.7%の世帯が正しい手洗いを実施可能、②96.5%の世帯が安全な水利用・衛生に関するメッセージを認識、③100%の世帯が家庭で石けんを入手可能、④生活・健康状況が改善、⑤給水衛生はコミュニティベースアプローチにより維持、⑥地方紅十字会支部の給水衛生に関する能力を強化

給水・衛生事業は、住宅再建事業が完了するまで保留となり、実施が遅れた。また、地方政府の関係部局が国際支援事業の実施経験が乏しいことから、事業を単なる資金供与とみなし、パートナーシップに基づく事業実施が容易ではなく、情報提供や必要な手続きがなかなか進まない等、問題が生じた。しかし、その後、双方の努力により関係部局との協働が可能となり、住民参加型のアプローチも機能している。

他方、水道料金が原因で経済的に厳しい受益者の水道利用率が下がることへの懸念や、事業実施過程で洪水被害があり、取水口のやり直しが発生したことなどが問題点として指摘される。

2-3 提言

（給水）

- ・支援対象は、赤十字が最も重要としている弱者層に絞るべきである。
- ・連盟は複雑な協定は避け、紅十字会が実施する事業実施のサポートに注力すべきである。

- ・紅十字会は財政的な権限を持っていないため、財政的なコミットメントは、事業の技術的側面すべてにおいて合意がなされた後に行われるべきである。
- ・紅十字会は事業を継続的にモニタリングする責任があり、連盟は紅十字会のモニタリングを支援することが必要である。
- ・中国における復興支援事業の成功事例を分析し、成功パターンを明確にすることが必要である。
- ・事業効率を向上だけでなく、最良の解決策を見つけるためにも技術的サポートは必須である。特に、パイプ重力流水の供給と衛生システムが関与している事業では、それらの資格を持つ専門家が必要になる。

（衛生活動）

- ・受益者が新しく建造された給水設備から水にアクセスできたタイミング、もしくはそれ以前に衛生促進活動が実施されることが好ましい。
- ・地域の慣習を熟知し、人間関係も構築している地元の人材からボランティアを募集することにより、事業の効果および持続性を高めることが期待できる。
- ・衛生活動は長期にわたり継続することが重要であることから、アセスメントも長期間実施する必要がある。
- ・被災国赤十字社スタッフの事業管理能力を向上させるための支援が重要である。
- ・ボランティアの募集する際には、ジェンダーバランスに十分に配慮することが必要である。

3. 基礎保健ボランティアの育成・こころのケアサポートの支援

3-1 事業概要

震災で地域医療が崩壊し、農村部での診察や治療が困難な状況となったため、連盟は保健普及員（上級トレーナー）と基礎保健ボランティアの育成を行った。トレーニングは四川省、甘肅省、陝西省、雲南省の4省で実施され、150人の普及員と1,138人のボランティアが受講した。トレーニングを受けた普及員とボランティアは、村のヘルスワーカー約1,250人を育成し、ヘルスワーカーによって2万5千世帯に保健サービスが提供された。

3-2 成果

中国政府は、地方保健局を増補するために、被災地に4万人以上の保健専門家と救急車両を派遣した。1,000人の疾病予防オフィサーの活動により、主だった伝染病の発生がなかったという事実は、これらの業務に対して高い評価を与える結果となった。

ベースラインデータがないために正確な分析は困難であるが、支援対象のコミュニティや学校において基礎保健に関する知識の向上や若干の行動変化が確認されていることから、事業目標は達成されたとと言える。

なお、中国政府が住宅再建事業を先行して実施したことにより、他の復興事業に遅れが生じた。また、被災地への訪問が許可されなかった期間（2009年1-2月、8-9月、10月）の活動は、事業関係者との調整や研修マニュアルの作成など、研修コースの準備に限られた。住宅再建事業が終了すると制約もなくなり、より本格的な支援活動が実施された。

3-3 提言

- ・連盟支援による、第2フェーズの実施が期待される。実施においては、紅十字会本部、紅十字会支部、連盟の間で十分な協議を行う必要がある。
- ・事業管理の改善・向上（ベースライン調査の実施、定期的なレポーティング、紅十字会本部と支部の連携強化）と、必要な措置を取る（紅十字会スタッフの研修、紅十字会本部内の業務分担、下級政府レベルへの権限移譲、コミュニティレベルでのボランティア募集・支援方法の改善）が求められる。

4. 生活再建支援（職業訓練、小規模低利融資）

4-1 事業概要

震災で家や仕事を失った被災者の大半は、預金やローンで住宅再建こそできたものの、安定した収入が得られない人も多く、住宅ローンの返済が負担となった。一日も早く生計手段を回復し、自立した生活が送れるよう、連盟は収入の向上のための職業訓練や小規模低利融資を支援した。

4-2 成果

職業訓練と低利融資による起業支援を柱とした本事業は、受益者世帯の収入増加に良い効果を与えた。

職業訓練は、受益者が安定した収入を確保するための技術やノウハウを提供し、成功裡に完了した。また、障がい者が支援対象者に組み込まれたことは、本事業において特に歓迎すべきことであると考えられる。

小規模低利融資では地元の紅十字会が銀行と連携し、被災者が信頼度の高い融資を利用することができるモデルを確立した。

受益世帯の84.7%が受け取った融資に満足しており、95.8%は再び赤十字から資金を借りたいと考えている。受益世帯の95.8%が借りた資金を収入向上のための活動に使用しており、有効利用されている。受益世帯の一人あたりの総収入額は20,010元（2012年時点）であり、非受益世帯の11,114元に比べて高いことから、小規模低利融資は被災世帯の収入増加に貢献したものと考えられる。

連盟と紅十字会の良好な関係もあって、新しい事業が試験的に導入され、機能したことが有益であった。一方、問題点としては、投入の時期、計画的な支援不足、実施モデルの硬直性、初期段階での目標設定が限定されていたことなどが指摘できる。

また、本事業は中国における最初の赤十字による生活再建支援であり、職業訓練、小規模低利融資を通じた雇用促進事業を行う紅十字会の組織強化に大きく貢献した。本事業の成功により、今後同様の事業が紅十字会および中国政府に受け入れられる可能性がある。

生活再建支援は復興の中核となる活動ではないが、全世界的に見てもその役割は大きく、復興支援において有用である。しかし現状では、生活再建支援のための体制が十分に確保されているとは言い難い。

4-3 提言

- ・紅十字会への支援を継続して行う。具体的には、他の生活再建支援事業との連携による経験の蓄積、効率的に事業を実施・モニタリングするためのマニュアル作成など。
- ・受益者の事業への関与を促進し、コミュニケーションを強化する。
- ・小規模低利融資では、①迅速な資金の貸付、②職業訓練と融資のリンク、③受益者への技術支援強化、④貸付の柔軟性・配分の改善、⑤紅十字会本部の組織支援などを行う。
- ・大規模災害の復興支援として連盟が生活再建支援事業を行う際の課題として、熟練したスタッフの確保、スタッフへのサポートなどがあげられる。今後、連盟が改善を行い、事業の成果を担保するためにも、引き続き生活再建支援に対するレビューを行っていく必要がある。