

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 21 年 4 月 16 日

担当部・課：中華人民共和國事務所

1. 案件名

四川大地震復興支援－こころのケア人材育成プロジェクト

Project for capacity development on mental health services – for reconstruction support of Sichuan Earthquake

2. 協力概要

(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述

本プロジェクトは、こころのケア¹の問題が深刻な四川大地震の被災地域において、医療・心理・教育・社会活動等の多分野にまたがるケア活動従事者の育成やモニタリング体制の確立等を通じ、地域に根ざした継続的なケア実施体制を整備することを目的とする。

(2) 協力期間

2009 年 6 月 1 日～2014 年 5 月 31 日（5 年間）

(3) 協力総額（日本側）

3.3 億円

(4) 協力相手先機関

中華全国婦女連合会（All-China Women's Federation。以下、婦女連）、衛生部、教育部、中国科学院心理研究所 等

(5) 国内協力機関

兵庫県こころのケアセンター、兵庫県震災・学校支援チーム（EARTH）、兵庫教育大学、兵庫県立大学地域ケア開発研究所、日本心理臨床学会、日本臨床心理士会、日本トラウマティックストレス学会 等

(6) 裨益対象者及び規模、等

1) 直接裨益者

四川大地震被災地域（四川省を重点とし、甘肅省・陝西省を含める）でこころのケア関連活動に従事する医療従事者、心理専門人材、教育関係者、社会活動従事者 約 500 人

2) 間接裨益者

四川省、甘肅省、陝西省の被災地でこころのケアを受けられる住民 約 2,000 万人

¹ 本プロジェクトで言う「こころのケア」は、地震等自然災害により被害・影響を受けた人々の心理的・精神的な苦痛・ストレスを軽減するための活動を総称しており、直接的または間接的な活動を含む。

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

2008年5月12日、四川省ブン川で発生したマグニチュード8.0の大地震は被災面積約50万平方キロメートル、被災者約4,625万人、死者・行方不明者約9万人という未曾有の災害であったが、震災後はインフラ整備を中心に復興事業が着々と進められている。

その中で、個々の被災者レベルに着目したところのケア領域に関する取り組みについては震災直後から国内外の多様な政府機関・団体が関連事業を行なってきたが、災害後の代表的な障害とされているPTSD（外傷後ストレス障害）だけでもその発症率は通常一割程度に上ると言われていることや、地震発生から10ヶ月以上経過した現在でも自殺等の二次被害が後を立たない状況であることなどから、特に女性・児童・高齢者を含む社会的弱者等に対する心理サポートの需要・緊急性はいまだに高い。

一方で、課題としては①ケア提供者のマンパワー不足（ケア対象者は仮設住宅エリアや山間地域にまで広がっており、その数は膨大で医療や心理の専門人材だけで対応していくことは不可能）②ケア事業の質の問題（十分な経験に裏づけされていない、あるいは各被災地の実態や文化的背景に即さない活動や教材が散見される）③ケア体制の持続性確保（一般的には少なくとも5年程度はケア活動が必要とされているが、時間の経過とともに内外のこころのケア支援者が被災地を離れていく傾向が顕在化しつつある）④全体統制の欠如（現在のケア活動は各行政機構系列や団体毎に個別的・散発的に行われているケースがほとんどであり、学校やコミュニティといった「地域」を単位とした職種横断的なケア体制が整っていない）、等が挙げられ、2008年11月および2009年2月に実施したプロジェクト形成調査においてもこれらの課題が深刻化しつつあることが確認されている他、ケア提供者自身に対するケアの重要性等についても指摘されている。

こうした背景を踏まえ、被災地におけるこころのケア活動従事者育成やモニタリング体制の確立等を通じ、地域に根ざした継続的なケア実施体制を整備することを目的とした技術協力プロジェクトが我が国に要請された。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

中国国務院が発布した「四川大地震震災後復旧・復興に関する総合計画」により、四川・甘肅・陝西の重点被災地区においてこころのケアを含む15項目の震災後復興再建を推進する予定となっている。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

本プロジェクトは特別課題「四川省大地震復興支援」に位置づけられる。2008年6月下旬の政府調査団協議や7月9日の日中首脳会談を経て、5つの柱（健康・福祉、社会・文化、産業・雇用、防災、まちづくり）の下でわが国が有する震災復興の経験・

知識・技術等ソフト面での協力を重点とするプロジェクトを推進していくことが確認されている。この健康・福祉の中にこころのケア分野が挙げられている。

4. 協力の枠組み

(1) 協力の目標（アウトカム）

各指標の目標数値は、プロジェクト開始後の初期段階（半年後を目途）におけるベースライン調査等によってプロジェクトサイトの状況を確認した上で設定する。

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

被災地におけるこころのケア活動従事者育成やこころのケア活動モデルの確立等を通じ、地域に根ざした適切かつ持続的なケア実施体制が整備される。

【指標】1. 被災地特有の実態・背景に配慮した、地域を単位としたケア体制モデルが整備される箇所数

2. モデル地域において、専門的な研修を受けた人材による支援・指導を受けられる活動従事者の数が増加する。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

被災地で地域に根ざした継続的なこころのケア活動が実施される地域が拡大する。

【指標】1. 地域に根ざしたこころのケア活動が継続して実施される。

2. 専門的な研修を受けた人材による支援・指導を受けられる地域が拡大する。

(2) 成果（アウトプット）と活動

【成果1】被災地コミュニティにおけるこころのケア活動従事者を育成・指導する人材（以下、中核チーム²）が養成される。

【指標】1-1 中核チームの設置状況

1-2 中核チームを対象とした研修カリキュラムの策定

1-3 中核チームを対象とした研修の実施状況

【活動】1-1 プロジェクトの運営実施体制³を形成する。

1-2 被災地のニーズの実態を調査する。

1-3 中核チームを設置する。

1-4 中核チームを育成するための研修カリキュラムを整備する。

1-5 中核チームを対象とした研修を実施する。

【成果2】被災地コミュニティにおけるこころのケア活動従事者が育成される。

【指標】2-1 作成した教材

² 被災地で中心的に活動している、教員、医療従事者、社会活動従事者、心理専門職等の人材で構成することを想定しているが、具体的には協力開始後に確定する。

³ 婦女連を中心として、衛生部・教育部など政府機関、中国側の専門家チームにより構成することを想定しているが、具体的な体制は協力開始後、協議の上で確定する。

2-2 中核チームによる研修の実施状況

2-3 作成したハンドブックや一般住民向け啓発資料

【活動】2-1 モデル地域での試行も踏まえ、こころのケア活動従事者を育成するための教材を作成する。

2-2 中核チームがこころのケア活動従事者を対象とした研修を実施する。

2-3 モデル地域での試行も踏まえ、こころのケア活動従事者のための活動用ハンドブックや一般住民向け啓発資料を作成する。

【成果3】モデル地域での試行も踏まえ、こころのケア活動モデルが整備される。

【指標】3-1 モニタリング・フォローアップの実施状況

3-2 こころのケア関連の活動に関わった被災者の数

【活動】3-1 育成された人材が責任と権限を伴った行動計画を策定する。

3-2 育成された人材によるこころのケア活動のモニタリングを行う。

3-3 効果的なこころのケア活動モデルを策定する。

(3) 投入（インプット）

① 日本側（総額3.3億円）

現時点で想定される分野は次のとおり。

- ・長期専門家：心理ケア研修マネジメント／業務調整（兼務）
- ・短期専門家：災害心理、臨床心理、教育心理、災害看護、教育相談、防災教育等
- ・本邦研修
- ・現地国内研修
- ・機材供与：研修用機材、モニタリング・フォローアップ用機材
- ・在外事業強化費：3省の各モデル地域でのモニタリング、教材開発支援等

② 中国側

カウンターパート人員の配置、関連省庁間の調整機関設置、その他

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1) 前提条件

プロジェクトで策定された行動計画に基づいて中国側の本来事業として被災地におけるこころのケア活動が行われる。

被災地における支援活動が中国政府によって許可される。

2) 成果達成のための外部条件

育成された人材が被災地において継続して活動を行う。

3) プロジェクト目標達成のための外部条件

プロジェクトの活動モデルに関し、中国政府のコミットメントが得られる。

4) 上位目標達成のための外部条件

継続的な活動に対し中国政府のコミットメントが得られる。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

以下の理由から妥当性が高いと判断される。

被災地におけるこころのケア活動従事者育成やモニタリング体制の確立等を通じ、地域に根ざした継続的なケア実施体制を整備することは、先に課題として挙げた①ケア提供者のマンパワー不足②ケア事業の質の問題③ケア体制の持続性確保④全体統制の欠如、等の改善に対して直接的かつ持続的に寄与するものであり、妥当性が高い。

また、日中首脳会談において確認された四川大地震復興事業に対する我が国の取り組みも踏まえて設定された、特別課題「四川省大地震復興支援」が新たに設定されたが、本案件はその中核的事業のひとつとして位置づけることができる。

我が国は1995年の阪神・淡路大震災以降、被災者に対する長期的なこころのケアに取り組んできた経験を有しており、本領域は「地震大国日本」の知恵・経験を活かせる事業であるとともに、他援助国との比較優位を発揮できる事業であることから、我が国が支援に取り組む意義は高い。

また、育成対象者は医療・心理・教育・社会活動など多分野にまたがっており、また学校やコミュニティなどの場を通して被災者のこころのケアを推進していくアプローチを採ることから、事業実施に際しては関係機関間の適切な総合調整が必要であるが、事業運営を統括する婦女連は国家レベルからコミュニティレベルまでの「縦」の強いネットワークと動員力を背景とした婦女・児童・高齢者等の社会的弱者に対する支援活動に豊富な経験を有するのみならず、ユニセフ・ILO等の案件を通じて省庁横断的な「横」の事業調整の実績を有する機関でもあることから、統括調整機関としての要件を備えていると判断できる。

(2) 有効性

以下の理由から高い有効性が見込まれる。

本プロジェクトではケア活動従事者と中核チームの育成に加え、モニタリング・フォローアップ体制のモデル構築を狙っているが、特に教材開発や制度導入に際しては、設定されたモデル地域における試行を経て協力対象地域全体へ広げていく予定であることから、成果の産出・拡大は有効に行うことができる。

また、特に本プロジェクト推進に際しては、対象地域や対象住民の精神文化・風俗等に対する慎重な配慮が必要であるが、婦女連により組織される中国国内の有識者グループとの協働的なアプローチを通じて事業を展開していくため、日本の知恵・経験と現地の事情が有効に融合された成果の産出が期待できる。

(3) 効率性

以下の理由から効率性が高いと判断される。

本プロジェクトにおいては、研修を通じた人材育成とその結果に対するモニタリングが中心的な活動となるが、これには日本人専門家による指導だけでなく、中国側の有識者グループの効果的活用も計画されている。中国国内リソースの活用は成果の質的向上のみならず日本側投

入こすとの節減にもつながり、効率的な事業実施が可能となる。

また現地国内研修受講者を通じて組織された中核チーム人材は、必要に応じて本邦研修などを経て、その後の現地国内研修の講師としての役割を発揮することも期待されており、リソースの循環活用も念頭においた人材養成の枠組みも検討されている。

本分野の人材育成ニーズは衛生部・教育部・中国科学院をはじめとする多部門に存在しているが、統合調整機関である婦女連はこれら省庁間の調整に要する行政コストを負担するのみならず、成果を多部門へ広げる役割も担う等、効率性の高い実施体制が想定されている。

なお、費用対効果の観点も踏まえ、日本人長期専門家は心理ケア研修マネジメントと業務調整を兼任する1名とする予定。

(4) インパクト

プロジェクトの実施によって以下のインパクトが期待される。

我が国は四川大地震に際し中国政府にとって史上初となる海外救助チームとして国際緊急援助隊を派遣し、その献身的な活動振りと命に対する尊厳の姿勢は被災地域住民および中国政府から極めて高い評価を得た。本プロジェクトは、我が国が国際緊急援助隊の派遣を通じて示した「人間尊重」の姿勢を長期的な支援事業の中で堅持する意味でも象徴的な案件である。

また、日本側支援体制は阪神・淡路大震災の被災経験者を中心に構成されており、先般のプロジェクト形成調査においても、その共感に基づく献身的な対話姿勢は被災地域関係者から歓迎されていることから、本プロジェクトを通じた日中相互理解促進や広報効果も期待される。

プロジェクト成果の波及という点については、各行政部門に対する強い影響力を有する婦女連の枠組みを通じて、将来的には上位目標とする他地域への展開も可能と思われる。

(5) 自立発展性

自立発展性の見込みは以下のとおりである。

四川省大地震からの復旧・復興の基本計画である「四川大地震震災後復旧・復興に関する総合計画」においてこころのケアも採り上げられているなど、国策としても重要視されている。

また、既存の学校やコミュニティ支援拠点および地元人材を活用してこころのケア活動を行っていくことを想定しているため、プロジェクト終了後の継続性も見込まれる。

今後中国国内の他地域で自然災害等によるこころのケアの応急対応ニーズが生じた際には本プロジェクトを通じて産出された成果（人材・教材等）が即効性をもって他地域へ活用される可能性も期待される。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトでは、被災後の復興から取り残されがちな、女性・児童・高齢者を含む社会的弱者に対する裨益を念頭に活動を行う。婦女連はこれらの社会的弱者の利益を代表する機関であり、また行政機構への強い影響力とコミュニティへの浸透力を持つ組織であり、貧困・ジェンダーに関し、十分な配慮が行われることが期待できる。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

過去の類似案件（ペルー国人権侵害及び暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト）からは①案件終了後の持続性確保に向けた取り組みとして、実施主体者による「行動計画」の策定が重要②短期専門家派遣と本邦研修・現地国内研修等との有機的な関連付けの観点からPDCA サイクルを組み込んだ活動計画のデザインが望ましい、といった教訓が、今回のプロジェクトに際しては特に有効な視点であると思われることから、プロジェクト運営に際して十分念頭において進めることとする。

8. 今後の評価計画

- ・ 運営指導調査（プロジェクト1年目）
- ・ 中間評価（プロジェクト開始後3年）
- ・ 終了時評価（プロジェクト終了6ヶ月前）
- ・ 事後評価（プロジェクト終了から3年後を目処に実施予定）