

評価調査結果要約表

1. 案件の概要

- 国名：ブラジル
- 案件名：家族計画・母子保健プロジェクト
- 分野：保健・医療
- 援助形態：プロジェクト方式技術協力
- 所轄部署：医療協力部
- 協力金額：9.0億円
- 協力期間：R/D：1996年4月1日～2001年3月31日 延長：無 F/U：無
- 先方関係機関：ブラジル国保健省・セアラ州保健局
- 日本側協力機関：JICA、東京大学医学部国際保健計画学教室
- 他の関連協力：
人間的な出産と出生の全国会議（1998年8月）
出産・出生のヒューマニゼーションに関する国際会議（2000年11月）

1-1 協力の背景と概要：

ブラジル連邦共和国は1993年の国連総計によれば人口約1億5千万人、年平均人口増加率1.5、乳児死亡率57（57/1000）となっており、保健衛生指標を全国レベルで見ると中進国に相当する。しかしながら、北部及び東北部においては保健医療体制を含む基礎インフラが脆弱であり、死亡率92，平均余命51とサブサハラアフリカに並ぶ保健指標となっている。

こうした南北格差是正を目的に、ブラジル国政府は1988年に統一保健システム（SUS）を制定し保健医療体制の整備に乗り出した。

さらに乳幼児保健計画、女性保健計画などを策定し社会的弱者への医療対策を強化してきたが、東北部の貧困層には未だ必要最低限の医療サービスが行き届いていない状況にある。

また、東北部全体の医療事情を把握し今後の更なる協力の可能性を探る為に、JICAは1994年3月に東北部を対象に人口母子保健基礎調査を実施したが、同調査でも東北部の貧困地域に於ける家族計画の適切な導入と母子保健に係る状況の改善が必要と指摘されている。

伯国政府はこれからの経緯から、1993年11月には東北部を対象に新生児への医療支援、下痢症疾患の管理、助産婦のケア、家族計画等を中心とした母子保健プロジェクトの実施を我が国に要請した。

1-2 協力内容：

(1) 上位目標：

東北ブラジルに於ける母子保健サービスが改善される。

(2) プロジェクト目標：

セアラ州に於ける母子保健サービスが改善される。

(3) 期待される成果：

- a) 母子保健従事者の意識、知識及び技術の向上
- b) セアラ州のリファランス病院及びパイロット地区の病院に於ける産科施設の改善
- c) 「人間的な出産と出生」（不要な医療介入を減らし、自然の理にかなった分娩ケアを推進しようとする運動）の概念の州内全地域への改善
- d) 性感染症の予防に向けた住民の意識及び行動の改善

(4) 成果（アウトプット）：

- a) 出産に関わる母子保健従事者の再教育の為に、分娩介助、産前・産後ケア、家族計画、緊急避妊法その他各種のトレーニングを実施する。また指導者に対する訓練を行い、訓練の実施者を養成する。さらに産科専門助産婦を新たに養成する。
- b) 産科施設にLDR（LABOUR, DELIVERY, RECOVERY）システムの導入や「お産を待つ家」の建設を促進する。またLDRシステムに適した分娩ベッドを開発し、州内に普及させる。
- c) 広報活動を強化するとともに、パイロット地区を中心に健康教育活動を促進する。また、これからの活動に必要な親聴覚教材を作成する。
- d) 避妊具（コンドーム）の使用促進のプログラムを実施する。

(5) 投入：

日本側：

- 長期専門家派遣：8名
- 短期専門家派遣：34名
- 研修員受入：16名
- 機材供与：1.7億円
- ローカルコスト負担：0.9億円
- その他：

アルゼンチン側：

- カウンターパート配置、機材購入、ローカルコスト負担、他

2. 評価調査の概要

調査者

ローカルコンサルタント（DAPHNE HATTNER氏）

調査実施期間：2004年1月21日～3月8日（45日間）

評価種類：在外事後評価

3. 評価調査の概要

3-1 評価結果の要約

(1) 実績の確認（詳細は4. 結論を参照）

上位目標（東北ブラジルに於ける母子保健サービスが改善される）：

- セアラ州以外、上位目標として設定されていたブラジル東北地域の他州ではほとんど同プロジェクトの波及効果が現れていないので、現段階では上位目標は達成されていない。しかし、ブラジル南部地域、主にリオ州及びサンパウロ州では「人間的な出産と出生」概念が浸透している。

プロジェクト目標（セアラ州に於ける母子保健サービスが改善される）：

- 同プロジェクトの活動が実施されたパイロット地域、その周辺地域、プロジェクト関係者が活動している組織では主に母子保健サービスが改善されており、プロジェクト目標は引き続き達成されている。

(2) インパクト：

インパクトに関しては以下のとおり確認された

- 同プロジェクトはセアラ州及びブラジル国内の各地（特にリオ及びサンパウロ）で「人間

的な出産と出生」の概念の導入及び浸透に貢献した。

- 「人間的な出産と出生」概念の普及は、セアラ州内では、パイロットエリアおよびその周辺地域に限定された。その理由としてはカウンターパートに同州の企画局が入っておらず（カウンターパートは伯国保健省とセアラ州保健局）州内の他地域において十分な普及活動が展開されなかったためである。
- セアラ州以外、特にブラジルの南部（主にリオ及びサンパウロ州）に浸透し、同概念に基づく活動も活発に展開されている。上位目標とされていたブラジル東北地域全体への同概念の普及は、セアラ州以外には根付かなかったため達成されたとはいえない。ブラジル国東北地域では歴史的に各州の行政に関し独立性が高く、連携した事業を行う習慣がない。カウンターパートの一つである伯国保健省が同活動を州外に普及する役割を担っていたが、他の東北地域に同活動を展開するための有効な活動を実施しなかった。

(3) 自立発展性：

自立発展性に関しては以下のとおり確認された。

- セアラ州保健局では、「人間的な出産と出生」の活動は継続されていない。産科医療関係者向けの研修実施及び予算確保が継続されていない。州政府の政策として実施されていない。市レベルの指導者の個人努力で活動が継続されているものの、州政府の政策としては実施されていない。同活動が持続させる為には州政府指導者に同テーマの重要性の再認識させることが重要である。
- プロジェクト実施中にパイロット地域として選定された市保健局、その周辺地域の医療サービス機関では同活動が継続されている。

3-2 インパクト及び自立発展性強化に貢献した要因

プロジェクトの活動として研修を実施したことにより、プロジェクト実施中に研修を行った場所及び同研修の参加者、パイロット地域では「人間的な出産及び出生」の概念が浸透していることが確認できた。セアラ州全体で同概念に基づく活動が展開されているわけではないが同概念は浸透しており、認識されている。また、コンドームの売買活動、セアラ州内で販売店が増加し、同避妊具の使用が普及されている。さらに、国際セミナーを開催したことで、同活動の成果はブラジル東北地域に限らず、ブラジル全土、また国外でも知られた活動となった。同プロジェクトの影響を受けてブラジル国内では、特に南部のリオ、サンパウロ州で活動が活発に行われている。

3-3 インパクト及び自立発展性強化を阻害した要因

セアラ州政府及び市レベルの保健政策関係者間に「人間的な出産と出生」にかかる意識が低く、重要性、必要性に係る認識が希薄である。また、仮に保健政策関係者に同概念に関心を持ち活動を展開する意思を持つ人がいたとしても、人事異動が激しい為、政策に継続性を確保する事ができない。

1990年代には、連邦政府保健省が「産科看護婦」資格（看護婦が一年間の産科専門コースを受講することにより取得できる資格）を新設し、資格を取得した看護婦が分娩ケアによって報酬を得られるようにしたが、既得権益を守ろうとする産科医の抵抗は根強く、本プロジェクトにおいてもセアラ州産婦人科連盟（SOSEGO）をはじめ多くの産科医、産院の抵抗に直面した。

セアラ州政府の政権交代のため保健政策関係者に人事異動（州保健局長、その他）が発生した。また、セアラ州及び市レベルで活動する保健医療従事者（産科医、助産婦等の関係者）の異動が激しいため、政策に一貫性、継続性を確保することが困難であり、政権交代や人事異動に対して脆弱な構造が内在している。

3-4 結論

成果については、下記のとおり。

- 母子保健従事者の意識、知識及び技術の向上：
乳児死亡率の低下、プロジェクト供与機材の使用率などから、プロジェクトカウンターパート、プロジェクト活動地域のリファランス病院及びパイロット地域で活動した母子保健従事者の意識、知識及び技術が向上したと判断する。
- セアラ州のリファランス病院及びパイロット地区の病院に於ける産科施設の改善：
リファランス病院及びパイロット地区に供与した機材の大部分は使用されている（メンテが必要な機材、仕様能力の問題で使用されていない機材を除く）。以上のことから、リファランス病院及びパイロット地区の病院に於ける産科施設は改善されたといえる。
- 「人間的な出産と出生」の概念の州全体への普及：
同プロジェクトで対象としたほとんどのリファランス病院及びパイロット地区の母子保健従事者は「人間的な出産と出生」に係る知識を有しており、同概念に基づく活動を継続している。しかし、同地域以外では同概念に係る認識があっても活動は実施していない。セアラ州政府でも同概念に係る研修実施の予算が確保されていない。以上のことから、「人間的な出産と出生」の概念が州内の全地域へ普及されていることを確認できない。
- 性感染症の予防に向けた住民の意識及び行動の改善：
プロジェクト活動の中で最も成功した避妊具（コンドーム）売買プログラムは現在でも活発に展開されている事実から、住民の意識及び行動が変化したことが確認される。

3-5 提言

現地調査等の結果に基づき、セアラ州レベル又は、ブラジル全国レベルのプロジェクト目的の達成等について下記のとおり提言する。

セアラ州レベルに対して

- a. 「人間的な出産」の議論（シンポジウム、セミナーを含む）にセアラ州政府関係者、産科医、その他関係者に参加してもらい、同概念の重要性を認識してもらう。
- b. セアラ州内各市の乳児死亡率（原因、対策）のデータバンクを作成し、同データの進捗をネットワークシステムで州政府関係機関、医療関係機関、産科医師協会、大学、社会一般に情報提供し、なるべく多くの関係者や一般市民に現状を認識してもらい、当該課題にかかる議論に参加させる。

国内レベルに対して

- c. ブラジル連邦政府は「人間的な出産」について国際援助機関と情報交換することをおして、同分野に係る政策を計画して行くことが効果的である。
- d. 全国レベルでシンポジウムを開催し、同分野における他国の情報、データ、活動等を紹介する。同分野における著名な研究者の発表会を行う。
- e. 「人間的な出産」に関する専門文献を産科医等の医療関係者に提供する。また、一般市民にも同分野に係る情報を提供するためにパンフレット等を作成し、配布する。一般市民に情報を提供し、一般市民の意識を高めることにより、保健サービスの向上も求めるようになる。
- f. 「人間的な出産」の実践で有名ないくつかの産科病院をリファランスセンターとして全国に複数箇所設置する。このリファレンスセンターを核に「人間的な出産」にかかる研修やセミナー等を実施し、保健政策関係者、産科医、助産婦等の意識改革や技術向上に役立てる。
- g. 産科医、産科助産婦の訓練を全国的に強化する。JICAが行っている研修員受入事業による本邦研修、研修員帰国後の活動の進捗状況の調査、評価、現地でのトレーニング、ワークショップ、その他の活動を継続する。
- h. 同分野に関連するJICAの活動を医療関係の雑誌、セミナー、学会等に紹介し、広報を行う。

3-6 教訓

インパクトについて

同プロジェクトは、産科助産婦、出産及び出生に関連する医療関係者の間では非常に高い評価を受けた。同プロジェクトを実施したセアラ州外からも、ブラジル全土（特に南部）、日本、中米、南米の各地域から同プロジェクトの活動にかかる反響があり、高く評価された。同成果はプロジェクトの一部として広報活動（特にホームページ作成、国際セミナー開催）を行った結果である。現在でも、特にサンパウロ、リオ、ブラジル南部の州を中心に「人間的な出産」概念に基づく多様な活動が展開されている。但し、同プロジェクトの上位目標であった東北ブラジル全体への同概念の普及については大きなインパクトは生み出すことはできなかった。同プロジェクトの活動計画の中で、連邦政府（保健省）、東北ブラジル他州の企画局、その他州政府機関、医療関係機関（特に医療関係者協会）、NGO等との連携を強化する必要があった。（脆弱な基礎教育の問題、貧富の格差があり、強力な政治指導者のリーダーシップに依存する傾向が強い東北部の州においては同アプローチが有効と考えられる）。

自立発展性について

同プロジェクトの活動は協力実施中に高い評価を受けたが、当時実施機関であったセアラ州保健局（政権の交代もあり）の政策から「人間的な出産」に関連する活動はプライオリティから外され、産科助産婦の訓練、助産所運営にかかる予算がセアラ州政府にて確保されなくなっている。また、プロジェクト実施中に日本で研修を受けた研修員、現地でトレーニングを受けた助産婦は個別に活動を続けているものの州政府の政策としては扱われてない。

このように州政府の政権交代による政策変更や、また根強い産科医師協会の抵抗もあり、プロジェクト実施期間中に強化されたアクターや投入が孤立し、持続的な効果を発現しにくい状況となっている。産科助産婦、その他関係者は個別的に活動を続けているものの、「人間的な出産」概念の重要性を十分認識していない社会環境では同活動を自立発展させていくことは困難である。「人間的な出産」にかかる活動が自立的に発展していけるまで持続的な働きかけを行う必要がある。

3-7 フォローアップ状況

プロジェクトで本邦研修を受講した帰国研修員が中心となり、「人間的な出産の普及セミナー」の実施がフォローアップ協力として提案されている。同セミナーはセアラ州内及びブラジル東北地域全州（8州）の各州政府指導者及び医療関係代表者を招待し、セアラ州内の当時プロジェクトに関わった指導者、医療関係者に「人間的な出産及び出生」の重要性を再認識させ、同テーマに関わったことのない他州の政府関係者及び医療関係者に同活動の重要性を改めて紹介、普及する。