

評価調査結果要約表

I. 案件の概要

- 国名：タイ国
- 案件名：外傷センタープロジェクト
- 分野：保健医療
- 援助形態：技術協力プロジェクト
- 所轄部署：人間開発部
- 協力金額：約32,611万円（評価時点）
- 協力期間（R/D）：2000年4月12日
（延長）：
（F/U）：
（E/N）無償：
- 先方関係機関：コンケン病院外傷センター（TCC）他
- 日本側協力機関：警察庁、消防庁、大阪市消防局、大阪市立大学、大阪市立総合医療センター、聖マリア病院、他
- 他の関連協力：公衆衛生プロジェクト

1. 協力の背景と概要

タイ国では都市化に伴い交通事故による死傷者数が急激に増加しており、現在事故は2番目の死亡原因となっている。わが国は1991年から1996年までタイ国コンケン県において公衆衛生プロジェクトを実施した。これは、従来からの保健医療サービスシステムの問題点を分析し、計画立案と解決案を実施するという一連の活動を通し、地方都市の現実に即した保健医療システムをつくることを目指すものだった。同プロジェクトは高い評価を得たが、交通事故防止と救急医療サービスの分野をさらに強化するため、タイ国政府は国立コンケン病院内に外傷センターを設立し、プロジェクトを開始した。この取り組みを支援するため「コンケン県における交通外傷による死亡率低減」を目標とした技術協力プロジェクトが2000年7月より5年間の協力期間で開始された。

プロジェクト開始後約4年7ヶ月が経過したため、プロジェクトのこれまでの実績・活動の実施プロセスなどを先方と共同で評価するとともに、残りの協力期間で行う活動を明確にするために、2005年2月、終了時評価調査団が派遣された。

2. 協力内容

(1) 上位目標

交通事故による外傷ケアおよび予防のモデルが他県に広がる。

タイの交通事故外傷による死亡率が低下する。

(2) プロジェクト目標

コンケン県において交通事故外傷による死亡率が低下する。

(3) 成果

1. 病院における外傷患者ケアが改善する。
2. 外傷のプレホスピタルケアが効果的になる。
3. 交通外傷予防の活動が促進される。
4. コンケン病院に研修・研究センターが設置される。
5. プロジェクトの活動がモデルとして一般化される。

(4) 投入（評価時点）

日本側：

- 長期専門家派遣 4人
- 短期専門家派遣 30人
- 研修員受入 29人（うち15人は保健省とコストシェア）
- 機材供与 約13,293万円（48,621,833パーツ）
- 現地業務費 約 4,615万円（16,884,256パーツ）

相手国側：

- カウンターパート配置 26人
- 土地・施設提供 プロジェクト事務室 外傷センター施設
- 機材購入 約8,478万円（31,014,340パーツ）
- ローカルコスト負担 約 5,361万円（19,614,730パーツ）

注：1パーツ=2.734円の統制レートで計算。2004年末までの実績で計算

II. 評価調査団の概要

調査者：（担当分野：氏名、所属先、職位）

1. 団長・総括：橋爪 章 JICA人間開発部 技術審議役
2. 救命救急：三宅 正和 大阪市消防局 警防部 救急課 救急指導係長
3. 協力計画：南 和江 JICA人間開発部 第3グループ保健人材育成チーム
4. 評価分析：野地 恵子 アイ・シー・ネット（株）コンサルタント

調査期間：

2005年2月8日－2005年2月23日

III. 評価結果の概要

1. 評価結果の要約

(1) 妥当性

経済発展とモータリゼーションの影響でタイ国における交通事故数・死亡率は急激に高くなり、事故は2番目の死亡原因となった。コンケン県は東北タイの中核都市であり、全国平均よりも交通事故死亡率が高い県であった。交通事故防止と質の高い救急医療サービスの提供は、第9次国家社会経済計画や保健医療セクターの戦略プランの重要項目であり、タイ国のニーズと合致する。日本政府のタイに対する技術支援は、「社会の成熟化に伴う問題」で「人間の安全保障を担保するため政府部門での対応が必要な分野」を対象としており、本プロジェクトはこの重点分野に合致する。タイ国における社会的なニーズが高いにも関わらずこの分野を支援しているドナーはWHOとJICAのみであり、二者の支援には不必要な重複はない。したがって本プロジェクトの妥当性は高い。

(2) 有効性

交通外傷による死亡率の低減は交通事故予防、早急な応急処置と搬送、適切な外傷ケアに依存するところが大きい。本プロジェクトでこれらを包括的に行うことで、プロジェクト目標の達成度を高めた。プロジェクト開始後PDMに記載された多くの指標が改善し、コンケン県の交通事故死亡率は全国平均よりも低くなった。本プロジェクトでは全国に先駆けて地域の救急医療サービスシステム（救急車を呼ぶ電話番号の普及、救急指令センターと医療施設・救急車などを結ぶ無線通信システム）を構築した。また交通安全活動の結果ヘルメットやシートベルトの着用率が改善している。本プロジェクトで訓練された救急医療や応急処置に関するコースの受講生はコンケン病院だけでなく、県内の郡病院・慈善団体で知識・技術を活用し、郡部の地域医療の改善につながっている。よって本プロジェクトの有効性は高い。

(3) 効率性

コンケン病院は独自予算で外傷センター施設を建設し、現地業務費もタイ保健省とのコストシェアが

進んだため、活動規模に比べてJICAの経費負担は少ない。活動の範囲が広いため比較的多くのカウンターパートが研修を受け、短期専門家が派遣されたが、長期専門家の数は2人と少ない。研修を受けたカウンターパートのほとんどが現在もプロジェクトのために働いており、研修で学んだ知識が無駄なく活動に生かされている。全投入の投入時期は適切で、大きな遅れはなかった。コンケン病院の機材調達管理部のスタッフが適切に機材を管理しているため、ほとんどの機材が稼働し使用されている。よってプロジェクトは効率的だったといえる。

(4) インパクト

本プロジェクトは成果5をプロジェクトに含めたことで、上位目標の達成に寄与した。本プロジェクトの取り組みを地域病院や東北地域にある県病院は参考にしつつある。タイにおける交通外傷による死亡率低下は、今後救急医療サービスが郡部または他県まで広がるにつれて、また首相府に新たに設けられた道路安全センターがマスタープランを実行していくにつれて上位目標は達成すると思われる。本プロジェクトが本格的に訓練し採用した救急救命士が国家資格として認められ、公衆衛生・看護学校でコースが設けられたという制度的インパクトや、本プロジェクトで行った交通事故防止活動が他県で実施された結果、警察の取締りが強化されたというインパクトが発現している。

(5) 自立発展性

コンケン県における救急医療サービスや交通事故予防活動を行うための、関係組織のネットワークが構築された。研修を通じて新人や他団体の職員を育成する制度が確立しており、引き続きカウンターパートが勤務し続けることが望まれる。そのため制度的な自立発展性は見込めるが、活動を行うためのスタッフ数が少ないことが懸念される。保健省からの歳入に加えてコンケン病院が独自予算をもっていること、保健省によってTCCがエクセレントセンターに指定されたため特別予算が附与されること、救急医療サービスを実施するため国民一人当たり10パーツの予算が県保健局に割り当てられること、国家保健促進財団からの財政支援が期待できることなどから判断し、（これらの予算執行が遅れる可能性は否めないが）財政的な自立発展性もあると思われる。カウンターパートへの技術移転はスムーズに行われた。コンケン病院の機材調達管理部が医療機材を保守修理する能力にも問題は見当たらない。よって技術的自立発展性は高い。ただし今後新しい技術や情報を入手する手段を確保することが課題になる。

2. 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

プロジェクトの計画段階でプロジェクトサイクル・マネージメント（PCM）のワークショップが開催され、多くの関係者の意見を反映した計画が参加型で作成された。中間評価でもPCMワークショップを開催し、プロジェクト実施過程で直面した課題や変化を受けて、プロジェクトデザイン・マトリックス（PDM）に改訂した。また計画当初から活動の効果を裏付ける指標の種類を精査して設定し、定期的なデータ収集活動が実施計画に組み込まれていた。この活動を実施することによってプロジェクト関係者の協力・理解がスムーズに得られ、また「コンケンモデル」を他に知らせる上でも大変有効であった。本プロジェクトはコンケン病院における外傷ケアにとどまらず、患者の搬送や交通予防の活動を組み入れた包括的な計画をつくり、各活動を有機的に組み合わせることでプロジェクト目標や上位目標の達成可能性を高めた。

(2) 実施プロセスに関すること

カウンターパートの勤勉さとプロジェクトに対するオーナーシップ意識の高さは特筆に価する。コンケン病院のみならず、保健省、県・郡保健局、県・郡行政区、学校、警察やボランティア団体、コミュニティなど多くの機関を活動の担い手として含め、病院がその意見調整を積極的につとめた。この連携によってPDMに設定された広い活動範囲を実施し、高いプロジェクト目標を達成できた。例えばコンケン市内のボランティア団体が救急搬送ネットワークの一部として活躍し、警察が飲酒・シートベルト着用などの取り締まりを強化して市民の交通法規遵守率をあげ、学校やコミュニティが積極的に交通外傷予防活動を行っている。

3. 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

計画立案・実施過程でPDMの指標が明確に定義されていなかった点。5年間という限られたプロジェクトでどこまでを達成するべきか、適切な数値目標を設定していることが望ましかった。また「コンケンモデル」とはなにかという定義が、プロジェクト実施過程で追加設定されていればさらに望ましかった。そのため終了時評価調査の際に、客観的にプロジェクトの達成度を検証することが難しかった。

(2) 実施プロセスに関すること

タイ政府が公務員の増員ゼロ政策を取っていることが一因で、コンケン病院は恒常的な人員不足である。広い活動範囲をカバーしなければならないが、プロジェクト活動を行う人員は少なく、彼らは病院内の別の仕事・責務も兼任している。そのためプロジェクト実施に支障がでている。例えば講師の人数が足りず研修コースが十分開催できなかつたり、成果4の調査活動担当者が人事異動になった後も後任が任命されず、活動が縮小されたりした。

4. 結論：

本プロジェクトはタイのニーズと政策に合致し、日本の援助政策にも一致する。プロジェクト目標とほとんどの成果は効果的に達成された。タイ・日本側のコストシェアも積極的に行われ、広い活動規模に比べて日本側の投入は少ない。保健省が救急救命士を正式な医療スタッフとして認め、公衆衛生・看護学校で育成が始まるなどプラスのインパクトをもたらしているのが確認された。プロジェクト効果の自立発展については、いくつかの懸念事項（プロジェクト活動を続けるための人員不足、新しい技術や情報を入手する手段の確保）はあるものの、おおむね良好である。

5. 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

5-1 外傷センター

- 警察がイニシアチブをとって事故防止活動を行うようになってきているものの、少ないスタッフ数で多大な仕事量を抱えている。長期的に活動を維持するために、プロジェクトチームは各メンバーの役割を分析して作業量を減らす、あるいは他の関係機関からTCCにスタッフを派遣することを要請するなどの対策をとる必要がある。今後より多くの活動実施を他の関係機関に任せていくことも一案である。
- 県保健局が救急医療サービスや交通事故防止活動を郡や村落レベルに広める支援を積極的に行うこと。

5-2 県知事と県保健局

- コンケン県の郡部に救急医療サービスや交通事故予防活動を拡大するためには、地方行政機関と地域の病院が緊密に協力することが不可欠である。また効果的に活動を実施するためには救急医療サービスと交通事故予防活動が連携している必要がある。よって救急医療サービスを実施するうえで、郡政府や村役場と郡病院の活動に不必要な重複があってはならない。また地方政府や郡病院からの代表者からなる郡安全委員会は、活動をスムーズに実施するため定期的に会議をもつべきである。

5-3 保健省

- コンケンモデルを一般化して他病院に対する教訓を抽出するために、保健省はコンケン病院で実施されたプロジェクト活動を分析すること。この目的のために作業委員会を設立するのが望ましい。コンケン県での経験を他県に広めるためには、コンケン病院・外傷センターの協力を得て、コンケンモデルの有効性と適用性について分析し資料にまとめる必要がある。
- 保健省が効果的なモニタリング・監査制度を確立することは、他県でプロジェクト活動をスムーズに行ううえで有効である。
- コンケン病院や外傷センターでの活動はタイ国内の他県のみならず、他の国々にとっても有用な

教訓を含む。保健省がこれらの経験をさらに研究し、他の国々に対する技術協力を行うことは価値ある活動と思われる。

6. 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

- プロジェクト実施の初期段階では、救急患者を受け入れる病院がプレホスピタルケアや交通事故予防活動を行う関係団体間でリーダーシップを取ることは有効である。このアプローチによって様々な関係者が協力しやすくなりうる。
- プロジェクト実施に様々な活動や関係者が含まれる場合、協力者・団体間で共通の目標を持つ必要がある。スタッフが高いモチベーションを維持するには「外傷登録」のような実証データを活用して、活動の結果を共有することが大変有効である。
- 交通事故予防活動のネットワークを強化するには、横断的な交通安全委員会を設立することが不可欠である。委員長は当該地域で最高意志決定権を有する者（県知事・市長など）が選ばれるべきである。
- 外傷ケアのサービス地域を拡大するには郡病院、地方行政機関が多くの責務を果たすことが必要である。地域病院が県保健局にアドバイスを行ったり、地方行政機関のプレホスピタルケアを提供する能力を強化することが望ましい。