

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成20年11月28日

担当部・課：人間開発部保健行政課

1. 案件名

スーダン共和国南部スーダン戦略的保健人材育成プロジェクト
(Project for Human Resource Development for Health in Southern Sudan)

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

復興から開発への移行期にある南部スーダンでは、依然として劣悪な保健指標の改善のため、保健システムの強化、特に質量ともに不足している保健人材の育成が政府の優先課題となっている。本プロジェクトは、南部スーダン政府保健省(Ministry of Health, Government of Southern Sudan : GOSS-MOH、以下「保健省」)及び州保健局(State Ministry of Health : SMOH、以下、「州保健局」) の能力強化を通じた保健人材育成を目標とする。

この目標を達成するために、まず保健省及び州保健局が保健人材育成に関する計画を作成し、効果的に実施できるよう、組織的なマネジメント能力の向上を図る(成果1)。カウンターパート機関及び開発パートナーとの間で保健人材育成に関する計画と実施状況を共有するため、人材育成を支援する開発パートナー〔多国間・二国間援助機関、非政府機関(NGO)等〕と連携しつつ、保健人材情報システム(Human Resource Information System : HRIS) の整備を行う(成果2)。さらに、保健省及び州保健局が、自立的にパイロット研修を実施することを通じ、研修運営能力を強化する(成果3)。

以上の取り組みを通じ、南部スーダンにおける保健人材育成をシステムとして強化することにより、保健サービスの改善がインパクトとして生じることが期待できる。プロジェクトの拠点は南部スーダン政府(ジュバ市)に置くが、ジュバ市が位置する中央エクアトリア州だけでなく復興と開発に遅れが生じがちな他州の行政官及び保健人材も協力対象とすることで、南部スーダン全体への裨益、同国の平和の定着への寄与が期待される。

(2) 協力期間 2009年2月～2012年2月(3年間)(予定)

(3) 協力総額(日本側) 約3億2,000万円(概算)

(4) 協力相手先機関 保健省(人材育成・計画局)、州保健局

(5) 国内協力機関 なし

(6) 裨益対象者及び規模 (直接裨益者) 保健省及び州保健局(10州)の行政官、保健人材育成関係機関〔教育病院(3病院)、看護師育成校・助産師育成校等(28校)〕の教員
(間接裨益者) 保健医療従事者(1万1,800人、2005年)

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

スーダン共和国(以下、「スーダン」)では、1983年以降2005年1月に南北包括和平合意(CPA)が成立するまで、政府と反政府勢力であるスーダン人民解放戦線の間で長い内戦が続き、保健医療分野も大きく影響を受けた。特に内戦の影響が大きかった南部スーダンにおいて

は、乳児死亡率（Infant Mortality Rate：IMR）は出生1,000件当たり150（2001年）、5歳未満児死亡率は出生1,000件当たり250（2001年）、妊産婦死亡率（Maternity Mortality Rate：MMR）は出生10万件当たり1,700（2000年）といずれも世界最悪の水準である。南部スーダンにおける保健人材は、人口約1,000万人に対して医師が225人、医療助手が443人、看護師1,335人、母子保健従事者/伝統産婆（Traditional Birth Attendance：TBA）が1,005人と数的に不足しているのに加え、多くの場合教育・研修レベルも十分ではなく質的にも不足している。

保健省は2007年に策定した「保健政策（2007～2011）」のなかで特に保健人材育成を重視しており、同年に策定した「保健人材育成計画（2007～2017）」においては、以下の9つの戦略を掲げている。

保健人材育成のための体制整備、及び実施計画の作成

HRISの開発

研修の実施

保健人材育成関係機関の能力開発

研修実施のための管理業務の改善

保健人材の標準化と質の確保のための法的・専門的枠組みの開発

資金調達に係るメカニズムの開発

研究技術の向上

保健人材育成のためのパートナーシップの向上

このうち、HRISの開発は米国国際開発庁（USAID）が支援を開始しており、2007年9月以降の南部スーダンにおける保健医療施設及び人材のデータ収集が完了している。研修の実施に関しては、既にMulti Donor Trust Fund〔MDTF：世界銀行（WB）が取りまとめている援助基金〕、国連人口基金（UNFPA）、国連児童基金（UNICEF）、世界保健機関（WHO）、米国国際開発庁（USAID）、欧州委員会人道支援事務局（ECHO）等の支援により様々な保健分野の研修が実施されているが、行政側が研修実施状況を十分に把握できておらず、また保健省はこれらの研修に研修実施側の意向・都合が多く働いており、必ずしも現場のニーズに基づいていないという認識をもっている。保健人材育成関係機関（初期教育及び現任教育を行う）としては、保健省の管轄下にあるジュバ・マラカル・ワウの教育病院、州保健局の管轄下にある看護師育成校や助産師育成校（全国に28校）（以下、「保健人材育成関係機関」）があるが、一部は教員や予算の不足により機能しておらず、また現在保健省がUSAID等の支援を受けて進めているカリキュラム改訂にあわせ、教員の再教育や教材の整備が必要となっている。南部スーダンでは地方分権が進みつつあり、保健省は保健分野の政策策定や保健人材の人事を管轄するとともに、保健行政官及び保健医療分野の指導者の育成を行い、新規及び現任の保健医療従事者の教育・研修は、州行政の一部局として位置づけられる州保健局が州政府予算で実施していく方向であり、保健人材育成を進めるにあたっては、保健省と州保健局の密な連携が求められる。

そのような状況から、南部スーダン政府は我が国に対し、保健行政能力の強化とパイロット研修の実施を通じ、南部スーダンの保健分野の現場のニーズに基づく人材育成研修を行政が主体となって効果的に実施していくためのキャパシティ・ディベロップメント支援を要請した。

（2）相手国政府国家政策上の位置づけ

2007年に策定された「保健政策（2007～2011）」では、重点項目として 適切かつ効率的な保健サービスを提供する保健システムの強化、 感染症及び非感染症対策の強化、 保

健システムを強化するための資源の有効活用、 地方自治体や開発パートナー等の関連機関との効率的な連携の強化、 母子をとりまく劣悪な環境を改善するためのプログラムの強化と推進、 があげられている。また重点項目の 及び の保健システム強化のために、保健人材育成が重視されており、また同年に右に基づく「保健人材育成計画(2007～2017)」が策定されている。

(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づけ(プログラムにおける位置づけ)

我が国は2008年5月のアフリカ開発会議(TICAD) において、対アフリカ支援の柱として「人間の安全保障の確立」と「平和の定着とグッドガバナンス」を掲げており、我が国及びJICAの対スーダン協力方針では、「BHN支援」が援助重点分野のひとつとなっている。本案件は保健人材育成を通じて基礎的な社会サービスの改善に寄与するものであり、右方針と合致している。

4. 協力の枠組み

各項の指標に関して、具体的な目標値はベースライン調査の結果を踏まえて設定することとする。

[主な項目]

(1) 協力の目標(アウトカム)

協力終了時の達成目標(プロジェクト目標)と指標・目標値

- ・プロジェクト目標：保健省及び10州保健局の能力強化を通じ、保健人材育成を促進する。
- ・指標：
 - 1 保健省及び10州保健局によって保健人材育成に関する年間実施計画が計画どおり実施される。
 - 1-1 保健人材育成に関するニーズと優先分野が、カウンターパート機関及び開発パートナーとの間で共通認識となる。
 - 1-2 保健省の保健人材育成に関する年間実施計画に沿った研修の数が増加する。
 - 1-3 保健省及び10州保健局行政官、保健人材育成関係機関教員の知識・技能が向上する。

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

- ・上位目標：保健人材育成を通じて、南部スーダンにおける保健医療サービスの提供が向上する。
- ・指標：
 - 1 保健人材の数が増加する。
 - 2 保健人材の知識・技能が向上する。

(2) 成果(アウトプット)と活動

成果1：保健省及び州保健局が保健人材育成に関する政策及び実施計画を効果的に実施できるよう、組織力が強化される。

- ・成果1に対する活動：
 - 1-1 南部スーダンにおける保健人材育成に関するベースライン調査を行う。

- 1-2 保健省、州保健局、保健人材育成関係機関、主要開発パートナーと協力のうえ、南部スーダンの保健人材育成に係る中長期的展望について協議し、「保健人材育成計画」に基づいた実施計画を作成する。
 - 1-3 保健人材育成に関する年間実施計画作成ガイドラインを開発し、ガイドラインに沿って、またHRISの情報を活用し、保健省及び10州保健局の年間実施計画を作成する。
 - 1-4 保健省及び10州保健局を対象とするマネージメント研修（リーダーシップ、チームワーク、コミュニケーション、計画・予算作成、5S-TQM手法による品質向上等）を実施する。
 - 1-5 コミュニケーション・ネットワーク構築のため、カウンターパート機関及び開発パートナーとの間で定期的に会議を行う。
 - 1-6 保健省、州保健局、保健人材育成関係機関間でのサポーターティブ・スーパービジョン及びコーチングに関するガイドラインを開発する。
 - 1-7 優先的な州保健局（3州程度）の業務環境改善のための機材整備等を行う。
 - 1-8 優先的な保健人材育成機関（JICAの安全基準も考慮して選択した数ヵ所）の環境整備のため、研修に必要な資機材及び施設の整備を行う。
- ・成果1に対する指標：
- 1-1 保健省及び10州保健局の組織的なマネージメント能力に関する評価結果が向上する。
 - 1-2 保健人材育成に関する年間実施計画作成のためのガイドラインが開発され、適用される。
 - 1-3 保健省、州保健局、保健人材育成関係機関間でのサポーターティブ・スーパービジョン及びコーチングに関するガイドラインが開発され、適用される。
- 成果2：保健省、州保健局、保健人材育成関係機関、主要開発パートナーの連携により、HRISが強化される。
- ・成果2に対する活動：
- 2-1 開発パートナーの支援を受けて保健省が取り組んでいる、HRISの開発を補完的に支援する。
 - 2-2 保健人材育成に関係する研修等のデータを収集し、HRISへフィードバックする。
 - 2-3 HRISに基づいた、保健人材育成報告書を作成する。
- ・成果2に対する指標：
- 2-1 保健人材育成に関する情報がHRISにて収集され、カウンターパート機関及び開発パートナーに共有される。
- 成果3：保健省及び州保健局が自立的にパイロット研修を実施することを通じ、研修運営能力が強化される。
- ・成果3に対する活動：
- 3-1 ベースライン調査の結果に基づき、保健人材育成に関する優先ニーズを特定する。
 - 3-2 保健省、州保健局、保健人材育成関係機関、開発パートナーの連携による、研修カリキュラム及び教材の開発・改訂を補完的に支援する。
 - 3-3 作成された年間実施計画に沿って、一部をパイロット研修（対象は保健人材育成関係機関の教員を想定）として実施する。

- 3-4 パイロット研修の成果を評価し、HRISへフィードバックする。
- 3-5 パイロット研修の参加者に対してモニタリングを行い、HRISへフィードバックする。
- 3-6 研修運営に関する組織体制及びネットワークを強化する。
- ・成果3に対する指標：
 - 3-1 パイロット研修を通じ、研修対象者の知識・技能が向上する。
 - 3-2 パイロット研修の評価結果がHRISにフィードバックされる数が増加する。
 - 3-3 パイロット研修対象者に対するモニタリング回数が増加する。

(3) 投入（インプット）

日本側（総額3億2,000万円）

- ・ 専門家：総括、保健人材育成計画、研修計画、保健情報システム、機材整備、施設整備ニーズに応じ、特定の保健医療分野の短期専門家を派遣する。
- ・ 機材供与：プロジェクト車両、州保健局の機材、保健人材育成関係機関の機材
- ・ 研修：現地国内研修、第三国研修、本邦研修
- ・ プロジェクト経費：研修実施経費、保健人材育成関係機関の施設整備費等

スーダン側

- ・ カウンターパート人員の配置
- ・ 執務スペース設置場所の提供
- ・ プロジェクト経費：研修実施経費等

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

前提条件

- ・ 保健省が保健分野の開発において、保健人材育成を優先課題としている。
- ・ 南部スーダンの経済社会状況が安定している。

成果達成のための外部条件

- ・ 保健人材育成計画（2007～2017）が大幅な変更なく継続される。
- ・ 保健省及び州保健局の担当者の異動が頻繁に起こらない。

プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ 保健人材育成に関する開発パートナーが保健省及び州保健局と緊密に連携しつつ支援を継続する。
- ・ 保健省及び州保健局が、継続的に保健人材育成に必要な予算、教材、人員を確保する。

上位目標達成のための外部条件

- ・ 保健省及び州保健局が、自らの活動と開発パートナーとの活動を協調させ、拡大させる。
- ・ 保健省及び州保健局が育成した人材を確保し続ける。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

本プロジェクトは以下の理由から妥当性が高いと判断できる。

- ・2007年に策定された「保健政策（2007～2011）」において、保健システムの強化のための「保健人材の確保」が重要課題となっている。また、同年に策定された「保健人材育成計画（2007～2017）」では、同計画中の9つの戦略のうち、様々なレベルの人材育成のための体制整備、及び実施計画の作成、HRISの開発、が本プロジェクトの活動内容に含まれており、保健省の政策に合致している。
- ・我が国及びJICAの対スーダン協力方針では、「平和の定着」をめざしており、援助重点分野のひとつとして「BHN支援」を掲げているが、本プロジェクトも右方針に沿った案件といえる。

（2）有効性

本プロジェクトは以下の理由から有効性が見込める。

- ・本プロジェクトは、プロジェクト目標「保健省及び州保健局の能力強化を通じ、保健人材育成を促進する」を達成するために、カウンターパート機関及び開発パートナーといった保健人材育成に係る諸機関のネットワーク強化を含む保健省及び州保健局の行政能力の向上（成果1）とともに、保健人材育成を支えるソフトインフラとしての情報システムの強化（成果2）、またパイロット研修の実践を通じたカウンターパート機関の研修運営能力の強化（成果3）が成果として設定されている。これらの成果から、カウンターパート機関の能力が向上し、また保健人材育成に係る諸機関の連携・協調が進み保健人材育成に関する計画と実施状況が共有され、効果・効率的に保健人材育成が行われることが見込めることから、プロジェクト目標達成のために十分な計画がなされていると考えられる。
- ・プロジェクト目標に係る指標については、「保健人材育成に関するニーズと優先分野が、カウンターパート機関及び開発パートナーとの間で共通認識となる」「保健省の保健人材育成に関する年間実施計画に沿った研修の数が増加する」が設定されているが、前者は連携・協調の基盤形成を、後者は連携・協調に基づく人材育成実施状況を測るものである。またもうひとつの指標「パイロット研修により研修員の知識・技能が向上する」により人材育成の質の向上も測ることができる。これら指標をモニタリング・評価する方法はプロジェクトの活動に含まれていることから、プロジェクト目標に対し適切に指標が設定されているといえる。
- ・成果達成のための外部条件として、「保健人材育成計画（2007～2017）が大幅な変更なく継続される」及び「保健省及び州保健局の担当者の異動が頻繁に起こらない」が設定されているが、南部スーダンは政治的にも安定しつつあり、次官をはじめ保健省の保健人材育成及び本プロジェクトに対するコミットメントは非常に高いことから、保健省の方針及び人事が大幅に変更される可能性は低いと思われる。

（3）効率性

以下の理由から、本プロジェクトの効率的な実施が見込める。

- ・本プロジェクトでは、保健人材育成を促進するにあたり、本分野を支援している開発パートナーとの重複を避け、連携・協調を強化することを念頭に置いている。具体的には、既にUSAID等が着手しているHRIS開発支援、保健人材育成のためのカリキュラム・教材開発支援開発には補完的に関与し、JICAは支援の行き届いていない保健省及び州保健局の能力強化、及びカウンターパート機関と開発パートナーとのネットワーク強化に取り組むことから、保健人材育成に係る支援の相乗効果が見込まれ、効

率性が高いといえる。

- ・日本側投入として、総括及び各成果に対応する中心的な専門家（成果1：保健人材育成計画、成果2：HRIS、成果3：研修計画）を配置するとともに、活動1-7及び1-8の施設・機材整備に必要な専門性を有する短期専門家（施設整備、機材整備）の派遣を想定しており、妥当な実施体制と考えられる。また個別具体的な人材育成分野の短期専門家（例：看護、母子保健）については、ベースライン調査の結果を踏まえて先方と協議することとしており、投入の規模・内容及びタイミングは適切なものになる。

（4）インパクト

本プロジェクトのインパクトは以下のように予測できる。

- ・本プロジェクトによって保健省及び州保健局の能力が強化され、プロジェクト終了後には独自に研修を計画・実施するとともに、開発パートナーが支援する研修も保健省及び州保健局の実施計画に沿ったものとなり、効果・効率的に保健人材が育成されることが期待される。このように保健人材の質・量が向上することにより、提供される保健医療サービスの質・量が改善することが見込まれる。
- ・上位目標達成のための外部条件「保健省及び州保健局が、自らの活動と開発パートナーとの活動を協調させ、拡大させる」については、援助協調の潮流の下、積極的に取り組まれると見込まれる。また「保健省及び州保健局が育成した人材を確保し続ける」については、南部スーダン政府は開発を進めるにあたり人材の定着を重視しており、また南部スーダン全体としても情勢の安定化、人材の帰還・定着が進みつつあることから、満たされる可能性が高い。
- ・本プロジェクトを通じて南部スーダン保健省と州保健局、また開発パートナーとのネットワークが強化されることにより、人材育成分野以外においても保健分野の連携が促進されることが期待される。

（5）自立発展性

以下のとおり、本プロジェクトの自立発展性は、相手国政府によるプロジェクト終了後も継続されるものと見込まれる。

1) 政策面

保健省は保健システム強化の観点から良質な保健人材育成を重要課題と位置づけしており、継続的に保健人材計画の策定、実施、モニタリングに取り組むと想定される。

2) 財政面

本プロジェクトでは、保健省及び州保健局に対する計画策定及び予算措置に関する技術支援を成果1に関する活動に含むとともに、開発パートナーとのネットワークを強化し保健省及び州保健局の政策・実施計画に沿った支援が得られるように働きかけ、継続性を高める。また本プロジェクトを通じて保健人材育成に関するマネージメントが向上し、予算の分配・用途の妥当性が検証され、財務省等への予算の説明性が高まることが期待される。

3) 組織面

本プロジェクトの活動を通じて、保健省及び州保健局の能力強化及びネットワークの

強化に取り組むことから、保健人材育成に関する組織力が強化され、プロジェクト終了後も継続して活動が強化・実施されていくと期待できる。

6. 貧困・ジェンダー・環境への配慮
該当なし。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

北部スーダンで実施中の「フロントライン母子保健強化プロジェクト」では、助産師育成に取り組んでおり、同プロジェクト内で開発する助産師育成カリキュラムや教材が本プロジェクトの研修実施の際の参考となる。

8. 今後の評価計画

中間レビュー：プロジェクトの中間時点を目処に実施

終了時評価：プロジェクト終了の半年前を目処に実施

事後評価：プロジェクト終了3年後を目処に実施

(注) 必要に応じて運営指導調査団を派遣する。