

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：シエラレオネ	案件名：地域保健改善プロジェクト
分野：保健（人間開発）	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ガーナ事務所	協力金額（評価時点）：2億4千万円
協力期間	2008年5月～2011年5月
	先方関係機関：カンビア県保健局、保健衛生省 日本側協力機関：
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>シエラレオネ国（以下シエラレオネ）では1991年からの政府・反政府軍間での継続的な戦闘後、2001年には停戦合意が成立し、2002年には大統領が内戦終結宣言を行った。現在、緊急復興から開発の段階にシフトしつつあるが、人間開発指数は158位/169ヶ国（2010年）と、改善傾向にあるものの依然として生活の質は著しく低い状況にある。</p> <p>特に保健分野は、2010年において平均寿命48.7歳、乳幼児死亡率123人/千人、安全な水へのアクセス率49%と劣悪な状況にある。その原因としては、脆弱な保健行政、保健サービスへのアクセスの悪さ、内戦による保健インフラ施設の破壊、医療従事者数・能力の不足、恒常的貧困に起因する慢性的な栄養失調、不衛生な水の利用等が考えられる。</p> <p>また、シエラレオネにおいては、2004年に地方分権化が打ち出され、村落診療所を通じた保健サービス提供のために、県保健局の役割及び責任が強化されている。</p> <p>以上のような背景の下、JICA協力の重点地域であった北部州カンビア県において、カンビア県保健局のマネジメント能力強化を目的とし、2008年5月から2011年5月までの3年間の予定で技術協力プロジェクト「地域保健改善プロジェクト」が実施された。本案件はシエラレオネに対する保健セクターの技術協力プロジェクトとしては第一号となる案件であり、シエラレオネ全体が紛争後の復興期から開発期へ移行する中、カンビア県病院から「国境なき医師団」が撤退したタイミングで、同病院と隣接したカンビア県保健局及びシエラレオネ保健衛生省をカウンターパートとして開始された。なお、保健衛生省は国レベルの政策策定及び県保健局の監督を行っており、県保健局はカンビア県内の保健行政の実施及び保健サービスの監督を担っている。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>本プロジェクトは、カンビア県内の保健医療施設の監督や保健計画立案を担当する県保健局のマネジメント能力強化を目的として実施された。</p>	

(1) 上位目標

カンビア県住民の保健状況が改善する。

(2) プロジェクト目標

県保健局、村落診療所、県議会が、コミュニティの保健ニーズを汲み取り、サービスに反映させ、より高いマネジメント能力を備えることによって、質の高い、公平な保健サービスを提供する体制が強化される（良い包括的県保健計画の策定能力強化）。

(3) 成果

- 1) 県保健局のマネジメント能力が向上する。
- 2) 県保健局及び村落診療所の執務環境が改善、維持される。
- 3) 包括的なサポーター・スーパービジョンシステムが強化され、効果的に実施される。
- 4) 村落診療所から県保健局への報告業務管理が強化され、効果的に実施される。
- 5) 県保健計画策定システムが強化される。
- 6) 県保健局と、県議会、村落診療所、その他関係者との連携が強化される。

1-3 投入 (2011 年 1 月現在) (総投入額 : 2.4 億円)

日本側

長期専門家派遣 1 名 (36 M/M)
 短期専門家派遣 延べ 7 名 (37.4 M/M)

機材供与 10,622,千円
 ローカルコスト負担 65,280 千円)

シエラレオネ国側

カウンターパート 23 名 (保健衛生省 1 名、県保健局 22 名)
 プロジェクトのスペース プロジェクト事務所、リソースセンター、研修場所等
 研修及びスタディーツアー時の車両提供

2. 評価調査団の概要

調査者	(担当分野、氏名、所属)		
	団長/総括	木藤耕一	JICA ガーナ事務所 次長
	評価企画 1	加藤恵	JICA ガーナ事務所 所員 (保健班総括)
	評価企画 2	コロマ紀代美	JICA シエラレオネフィールドオフィス 在外専門調整員 (保健・教育)
	地域保健 評価分析	今仁 直美 井関 ふみこ	グローバルリンクマネジメント (株) 研究員 グローバルリンクマネジメント (株) 研究員

調査期間	2011年1月15日～2月9日	評価種類	終了時評価
3. 調査結果の概要			
<p>3-1 実績の確認</p> <p>(1) 成果の達成状況</p> <p>成果1：県保健局のマネジメント能力が向上する。</p> <p>指標①各研修の受講者数</p> <p>指標②研修ごとの達成評価の結果</p> <p>本成果は達成された。2名の経理職員を含む延べ74名が、コンピューター研修、チームワーク・リーダーシップ研修、県議会所定基準にそった経理研修等を受講した。県保健局におけるパソコン台数の増大にも伴い、日常業務におけるコンピューターの使用が増加している。同様に、経理関係の報告書の質が向上し、一部の県保健局職員は、通常業務においてリーダーシップ研修で習得した技術を活用していると報告している。</p> <p>成果2：県保健局及び村落診療所の執務環境が改善、維持される。</p> <p>指標：リソースセンターの利用者数</p> <p>本成果は達成された。保健関連資料へのアクセス向上を目的としたリソースセンターの設立、県保健局内の一部改修、機材（発電機、オフィス用家具、バイク、村落診療所向けの基礎的医療機材、ソーラー冷蔵庫用スペアパーツ等）の供与が行われ、2010年12月時点で、1年9カ月間のリソースセンターの利用者数は500名に上った。</p> <p>成果3：包括的なサポータティブ・スーパービジョンのシステムが強化され、効果的に実施される。</p> <p>指標：県保健局会議に提出されたチェックリストの数</p> <p>本成果は、一部達成されている。本プロジェクトでは、一人の監督官が担当する5～10件の村落診療所においてプログラム横断的な指導・監督を定期的に行う「包括的なサポータティブ・スーパービジョン」という概念を基にしたシステムを構築し、適切なチェックリストなどのツールを開発することでそのシステムの強化を図った。現行のシステムにおいてはチェックリストはコーディネーターに提出し、県保健局モニタリング評価部にて保管されることになったため、本成果は現状にあわせ(1) 開発されたツールの質・利便性と(2)包括的サポータティブ・スーパービジョンの実施状況について評価を行った。ツールは、概して利便性が高く、有用性についても高い評価を得ており、既に必要不可欠なツールとして使用されている。ただし、県保健局から村落診療所へのフィードバック体制が確立までに至っていない影響で、未だ活用されていないツールも見受けられた。また、包括的なサポータティブ・スーパービジョンのシステムは構築されつつあるが、予算不足、人手不足により予定通りの実施は困難であった。</p> <p>成果4：村落診療所から県保健局への報告業務管理が強化され、効果的に実施される。</p>			

指標：最低限必要な情報を含んだ村落診療所からの報告書数

本成果は達成されている。村落診療所からの定期報告書の提出率は **80-85%** から **98%** に改善された。提出前に県保健局監督官が村落診療所の職員と共に報告書をレビューするスーパービジョンの強化（成果 3）が、報告書の質と提出率の改善に貢献していると考えられる。また、村落診療所からの定期報告書フォーマットが保健衛生省によって改訂された際に、プロジェクトは村落診療所職員を対象に、報告書の記入方法の研修を複数回実施した。加えて、保健衛生省によるイニシアティブを補完する形で、**2009** 年に保健情報データベースが導入された際に **M&E** 部門担当官の研修、**2010** 年に医薬品在庫管理ツールであるロジスティックスマネジメント情報システムが導入された際に、県保健局職員及び村落診療所職員に対して研修を実施している。

成果 5：県保健計画策定システムが強化される。

指標：県保健計画策定に関与した関係者の人数

本成果は達成されている。保健衛生省の **2008** 年/**2009** 年包括的県保健計画、**2010** 年県保健計画策定ガイドラインに沿って、日本人短期専門家が、計画策定のステップ毎に、県保健局の選出メンバーを丁寧に指導したことにより、県保健計画策定のシステムは強化された。県保健計画の策定プロセスに関与した関係者が、**2008** 年 **27** 名から **2010** 年 **48** 名に増加しているように、幅広いステークホルダーの参画が実現していることが窺われる。県保健計画の各県の質を分析し、保健衛生省へのフィードバックなどを通じて、プロジェクトは中央レベルにおける県保健計画システムの強化にも貢献している。

成果 6：県保健局と、県議会、村落診療所、その他関係者との連携が強化される。

指標：定期的開催される会議の数

本成果は達成されている。連携強化のために、県保健局は県のステークホルダーと **3** 種類の定期的な会合を開催している。四半期毎に開催する、県保健局及び開発パートナーが参加するインターエージェンシー会議は、情報共有のプラットフォームであり、カンビア・ヘルスデー等の県内のイベントへ開発パートナーの参加・協力を促す機能も果たしていた。県保健計画策定（成果 5）の参加型アプローチは、成果 6 にも貢献している。また、成果 1 の経理担当者研修を通して、県保健局で使用される経理費目を県議会と統一したことで両者の経理記録の照合が可能になり、連携強化にも顕著な成果をあげている。本成果のもとで作成されたカンビア・ヘルス・ダイレクトリーは、カンビア県の保健概況、全ての村落診療所の現状や県内で活動する **NGO** のプロフィールが掲載されたもので、特に保健支援を計画する際に非常に有用であると評価されている。

(2)プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト目標：県保健局、村落診療所、県議会が、コミュニティの保健ニーズを汲み取り（サービスに反映させる）より高いマネジメント能力を備えることによって、質の高い、公平な保健サ

ービスを提供する体制が強化される（良い包括的県保健計画の策定能力強化）。

指標：県保健計画の質が向上する。

成果 1～6 で記述したように、プロジェクトは県保健局の全般的なマネジメント能力を強化しており、プロジェクト目標は達成されたと考えられる。指標である県保健計画は、プロジェクト期間中、より幅広いステークホルダーが策定に関与することとなった。また、カンビア県が作成した 2011 年の計画は最も質の高い県計画の 1 つであると保健衛生省から認識されている。ただし、県レベルの保健計画は、プロジェクト期間中に包括的保健計画(Comprehensive District Health Plan)から県保健計画(Local Council Health Plan)に変更され、フォーマットも変更されたため、厳密な質の比較は困難である。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

現行の政策やニーズと合致しており、本プロジェクトの妥当性は高い。また、技術移転の方法として、新イニシアティブが県レベルに導入される時期に、日本人短期専門家が県保健局職員に対して丁寧な指導を実施したことは、効果的であったと報告されている。国の保健システムが中央レベルで未だ構築中な上、地方分権化があまり進んでいない段階で、県保健局を主なターゲットグループとして選択したことは適切ではなかったと考えられるものの、プロジェクトでは保健衛生省での合同調整委員会の実施、保健衛生省に対する専門家の活動報告など中央レベルの巻き込みにも努めた。なお、カンビア県保健局の実際の能力が把握された上で、プロジェクトのスコープに対する投入がより現実に則してデザインされていれば、妥当性はより高いものとなっていたと考えられる。

(2) 有効性

プロジェクトの活動によりプロジェクト目標が達成されており、有効性が認められる。保健施設の改修やコンピューター研修等カウンターパートが直面するニーズに対応した活動を含めたことは、能力強化という成果が見えにくいプロジェクトに対する県保健局の関心の向上にも有用であったと思慮される。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は限定的である。プロジェクト開始後、現状に合わせてプロジェクトのスコープが狭められ、かつ投入が追加されたため、その際に、既に投入され、かつ県保健局の通常業務に関連しているものの、本プロジェクト評価の対象外となった活動（コミュニティ啓発）がある。

(4) インパクト

本プロジェクトの正のインパクトは、1)県保健局のチームワークの向上、2)改修された村落診療所におけるサービス提供の向上、3)中央レベルにおける日本人専門家の貢献により、保健衛生省が人材の能力強化を重要視するようになったことが挙げられる。上位目標に関する正のインパクトは、信頼性があり、かつ経時的に比較可能なデータが入手できなかったため、計ることは困難であ

る。ただし、保健指標の改善に直接的なインパクトを及ぼすと推定される近年の母子保健サービスの無料化に伴い、本プロジェクトではサービスの利用増加に対応するための薬品、医療資機材管理システム及び報告書作成に関する研修を行っている。本研修の成果が継続し、県保健局及び村落診療所が増大するサービス利用に対応できた場合、正のインパクトが期待される。

(5) 持続性

本プロジェクトの持続性は中程度である。県保健計画及びサポーターティブ・スーパービジョンは保健衛生省の戦略的優先事項と認識されており、政策面での持続性は比較的高い。一方、スーパービジョンのような通常業務のための予算も不足している県保健局の現状では、財政的持続性は懸念材料である。プロジェクト終了後の、保健衛生省や関連省庁による予算確保が望まれる。技術面での持続性は、個人レベルで蓄積された技術を県保健局内で普及させるような体制の確立にかかっている。本プロジェクトによって作成されたツールやマニュアルは、適切に維持されることで、技術的持続性に貢献すると判断される。県保健局のメンバーは、必要に応じてチェックリスト等の修正・改訂を実行することが可能なレベルにあると推定されるため、そのモチベーションの維持・向上が鍵となると思われる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

特になし

(2) 実施プロセスに関すること

- ・プロジェクトチームと JICA シエラレオネフィールドオフィス間の緊密な連携があったこと。
- ・県保健局は、サポーターティブ・スーパービジョン、県保健計画、村落診療所からの定期報告書については、比較的高いオーナーシップを保持していること。
- ・状況に併せて PDM の改訂を行い、実現可能なプロジェクトの範囲としたこと。
- ・カウンターパートの関心を喚起するために、カウンターパートが直面するニーズに対応する活動を含めたこと。
- ・プロジェクト実施期間中に、県保健計画の策定や母子保健サービスの無料化のように中央レベルからの様々なイニシアティブが導入されたが、プロジェクトが国レベルの保健システムと重複した県レベルでの別システムを構築しないよう、これらのイニシアティブに柔軟に対応したこと。

3-4 問題点および問題を引き起こした要因

(1) 計画内容に関すること

- ・シエラレオネにおける保健行政システム全般が未だ構築過程にあり、県レベルへの権限委譲の状況も未成熟な段階で、県レベルを主なカウンターパートとしたため、プロジェクトが中央からのイニシアティブにその都度対応する必要があったこと。
- ・他国の成功事例を適用する際に、カンビア県保健局の推定能力に基づいてプロジェクトが形成された結果、実施開始後に計画内容の調整が必要となったこと。また、プロジェクト形成時の県医務

官が異動となったことも、プロジェクトの実施に影響を及ぼした。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・プロジェクトマネージャー（県医務官）の頻繁な異動により、その都度新たにプロジェクトへの理解を得てもらう必要があったこと。
- ・県保健局が関係する研修やキャンペーンが中央レベルで頻繁に企画され、その多くの開催日通知が直前であったため、プロジェクト活動予定が左右されたこと。

3-5 結論

本プロジェクトによって、県保健局が県保健計画策定、村落診療所の監督等の通常業務を遂行していくための一定の能力が強化されていることは確認された。評価 5 項目の観点からは、「妥当性」は高く、「有効性」も認められた。「効率性」は限定的であるものの、保健衛生省が人材の能力強化を重要視するなどの「インパクト」も確認されている。「持続性」については中程度であり、保健衛生省や関連省庁の予算確保や、プロジェクト後の県保健局の活動維持が重要である。

以上のように、本プロジェクトの目標は終了時までには達成される見込みであり、本プロジェクトは当初の計画通り 2011 年 5 月に終了する。

3-6 提言

【プロジェクト及び県保健局に対する提言】

- (1) 本プロジェクトの効果の継続的な発現のために、個人レベルで習得した技術の県保健局内での普遍化について、その仕組みを検討することが望ましい。

【保健衛生省に対する提言】

- (1) 本プロジェクトの効果が継続されるように、保健衛生省が県保健局のパフォーマンスをモニターし、必要な技術的、財政的、精神的支援を行う体制を検討・確立することが望ましい。
- (2) 地方分権の下では、県保健局は県議会の一部局になる位置付けであるが、技術的機関(technical agency)としての役割が担保され、必要な予算が確保されるように、保健衛生省及び財務経済開発省から県保健局に支払われる保健予算のモニタリングを強化することが望ましい。保健衛生省は、県保健局への適時の支払が可能となる様に、関連省庁と継続して交渉することが期待される。

3-7 教訓

- (1) 国の保健システムが確立していない段階では、直接県を対象とするのではなく、中央レベル(或いは予算が許す場合は中央と県レベル双方)に支援を行うことがより効果的であると思慮される。
- (2) マネジメント能力強化プロジェクトはその効果が目に見え難いため、カウンターパートの関心やオーナーシップを喚起することが難しい。具体的な効果の見えやすいコンポーネント(施設の改修等)を一部織り込むことも必要と考えられる。
- (3) 他国での成功事例を導入する場合は、その技術レベルの前提条件を精査し、対象国の現状で可

能か照らし合わせることは、対象国のレベルに適したプロジェクトを形成するにあたって効果的である。そのためにも、キャパシティアセスメントの実施が望ましい。

(4) 指標の設定にあたっては、データの入手可能性を確認すること。

3-8 フォローアップ状況

本プロジェクトはカンビア県における県保健計画策定能力強化の支援を行ったが、現在、保健衛生省内においても、各県保健局及び村落診療所のサービス提供状況を査定するためのサポーター・スーパービジョンの重要性の認識が高まっている。このような背景から、23年度実施案件として、国レベルでのサポーター・スーパービジョン強化を目的とした個別専門家の要請が挙げられている。