

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：コロンビア共和国	案件名：地雷被災者を中心とした障害者総合リハビリテーション体制強化
分野：社会保障	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署： 人間開発部社会保障課	協力金額：2.4 億円
協力期間（R/D）： 2008 年 8 月～2012 年 8 月 （4 年間）	先方関係機関：副大統領府対人地雷総合アクション大統領プログラム（PAICMA）、社会保障省（MPS）、バジェ県保健局、バジェ大学病院（HUV）、フンダシオン・イデアル（IDEAL）、アンティオキア県保健局、サン・ビセンテ・デ・パウル大学病院（HUSVP）、コミテ・デ・リハビリタシオン（COMITÉ、旧称アラス・デ・ヌエボ）
	日本側協力機関：国立障害者リハビリテーションセンター
	他の関連協力：草の根・人間の安全保障無償資金協力
1-1 協力の背景と概要	
<p>コロンビア共和国（以下、「コロンビア」と記す）では、40 年にわたる反政府組織コロンビア革命軍（FARC）等非合法武装勢力と政府軍との国内紛争のなかで、国内 32 県のうち 31 県に地雷が埋設され、一般市民の地雷被災が頻発している。2005 年にはコロンビアの地雷被災者数は年間 1,110 人（死亡及び負傷者）にのぼり（被災者の 4 割が一般市民、うち 3 割が子ども、被害の 97%が農村部貧困地域で発生）、アフガニスタン（848 人）、カンボジア（875 人）を抜いて世界一地雷被災が多発する国となった。</p> <p>被災者支援の面では、コロンビア政府は被災者が医療サービスを受けられるよう「連帯保障基金（Fondo de Solidaridad y Garantía : FOSYGA）」を設立し、被災直後の病院までの搬送費やその後の治療費を支給する等制度面での整備を図りつつあるものの、地雷被災者の権利が十分認識されておらず、また被災直後の応急手当てに必要な正しい知識をもつ人が少ないことから、病院到着時には損傷部が既に感染症に罹患し二次障害を起こすケースが多くみられる。さらに、被災者が緊急搬送される第 1 次、第 2 次レベルの病院の医療関係者がリハビリテーションの概念をもたず、再建・機能回復を考慮せずに手術を行ってしまうことや、被災者がリハビリテーションを受ける第 3 次、第 4 次レベルの病院では、理学療法士・作業療法士といったリハビリテーション専門職の量・質は一定程度確保されているものの、各専門職の協働体制、いわゆるチームアプローチがとられておらず、障害者一人ひとりの日常生活活動（Activities of Daily Living : ADL）の向上をめざした適切なリハビリテーションの実施が課題となっていた。</p> <p>こうした状況を踏まえ、2008 年 8 月より 4 年間の予定で、副大統領府対人地雷総合アクション大統領プログラム（Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal : PAICMA）、社会保障省（Ministerio de la Protección Social : MPS）、バジェ・デル・カウカ県（以下、「バジェ県」）保健局、アンティオキア県保健局はじめ全 8 機関をカウンターパート（Counterpart : C/P）とし、地雷被災者を含む障害者の総合リハビリテーション体制の強化を目</p>	

的としたプロジェクトを、バジェ県及びアンティオキア県において開始した。プロジェクト開始から2年3カ月が経過し、プロジェクトの達成度・進捗状況を把握し、残りのプロジェクト期間の軌道修正と活動の改善点を関係者らと協議するため、中間レビューが実施された。

1-2 協力内容

対象となるバジェ県及びアンティオキア県の対象4医療施設において、機能リハビリテーションに従事する専門職の能力強化を支援するとともに、地雷被災者を中心とした障害者がリハビリテーションサービスを受けるための権利普及と、医療施設受診前処置の改善を支援し、地雷被災者を含む障害者に対する総合リハビリテーションの質の向上を図る。

(1) 上位目標

地雷被災者を中心とした障害者への総合リハビリテーションが国家経済社会政策審議会政策文書（Consejo Nacional de Política Económica y Social : CONPES80）に含まれている。

(2) プロジェクト目標

バジェ県及びアンティオキア県において、地雷被災者を中心とした障害者のための総合リハビリテーションの質が改善する。

(3) 成果

成果1：バジェ県とアンティオキア県〔特にバジェ大学病院（Hospital Universitario del Valle : HUV）、フンダシオン・イデアル（Fundación IDEAL : IDEAL）、サン・ビセンテ・デ・パウル大学病院（Hospital Universitario San Vicente de Paúl : HUSVP）、コミテ・デ・リハビリタシオン（El Comité de Rehabilitación : COMITÉ）〕において、機能リハビリテーションに従事する専門職人材の能力が強化される。

成果2：対象4医療施設（HUV、IDEAL、HUSVP、COMITÉ）において、切断や視覚障害のリハビリテーションのガイドが活用される。

成果3：対象地域におけるプロジェクト関係機関や関係者が、地雷被災者を中心とした障害者が法律で定められたサービスにアクセスするための権利・義務・制度についての知識を得る。

成果4：対象地域におけるプロジェクト関係機関や関係者のあいだで、地雷被災者の感染軽減や二次障害予防のための医療施設受診前処置に関する知識が深まる。

(4) 投入（評価時点）

日本側：

- ・長期専門家
チーフアドバイザー（1名）
住民参加/公衆衛生（1名）
業務調整（1名）
- ・短期専門家派遣
チーフアドバイザー（1名）

- 総合リハビリテーション (1名)
- 視覚障害リハビリテーション (1名)
- 総合リハビリテーション (1名)
- 住民参加 (1名)
- ・運営指導 (2回)
- ・研修 (プロジェクト予算：本邦研修 18名、第三国研修 9名)

本邦研修

- 総合リハビリテーション (8名)
- 切断障害者への総合リハビリテーション (4名)
- 視覚障害者への総合リハビリテーション (2名)
- チームリハビリテーション (4名)

第三国研修

- 第2回 CBR (地域に根ざしたリハビリテーション：Community Based Rehabilitation) 国際会議 (7名)
- コスタリカ Kaloie プロジェクトフォーラム (2名)
- ・機材供与 (事務機器、ADL ルーム機材)：約 630 万 2,000 円
- ・在外事業強化費 約 2,273 万 5,000 円 (2008・2009 年度)

相手国側：

- ・C/P の配置
- ・専門家執務スペース (HUV 及び HUSVP)
- ・プロジェクト経費 2 億 584 万 2,000 コロンビアペソ (約 915 万 6,000 円)

(※会議・ワークショップ・モニタリング時の出張旅費・交通費・燃料代、消耗品費等)

2. 評価調査団の概要

調査者	団 長	吉元 清	JICA コロンビア支所 所長
	医療リハビリテーシ ョン	岩谷 力	国立障害者リハビリテーションセンター 総長
	協力企画	大野 純子	JICA 人間開発部社会保障課 ジュニア専門員
	評価分析	若杉 健次	三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会 社 研究員
調査期間	2010 年 11 月 1 日～2010 年 11 月 21 日		評価種類：中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果達成度

本プロジェクトの4つの成果のうち、成果1については、3回の本邦研修の実施を含む多岐にわたる研修実施等により、順調な成果の発現がみられる。一方、残りの3つの成果については、進捗はみられるが、中間レビュー時点では成果発現に至っていない。成果2については、切断及び視覚障害の総合リハビリテーションに関するガイドライン作成チームが組織され、ガイドの作成が進められている。成果3及び4については、権利啓発、医療施設受診前処置基本手順ガイドのドラフトが作成され、今後両県保健局の予算の執行を待って、地域活

動の実施に移る段階にある。

(2) プロジェクト目標達成状況（見込み）

今後、成果 3、4 に係る地域活動が着実に実施され、予定どおりの成果が発現されれば、プロジェクト終了時までには達成することが見込まれる。

(3) 上位目標達成状況（見込み）

国家経済社会政策審議会政策文書（CONPES80）に総合リハビリテーションの概念が盛り込まれる形で改定が進められる方向にあり、上位目標達成可能性はあると考えられる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトは、コロンビアの障害国家政策と地雷被災者支援政策、日本の ODA 政策と整合的であり政策面での妥当性は高く、対象地域選定、裨益者ニーズとの整合性の点でも妥当である。一方、地雷被災者を中心とした障害者の権利啓発及び医療施設受診前処置においては、既に他ドナーが類似の活動を実施しており、技術的優位性は必ずしも高くない。ただし、当事者参加等の活動を実践することにより、権利啓発に関する JICA の技術的優位性を高めることは可能である。

(2) 有効性

本プロジェクトは、成果 1 については成果の順調な発現がみられる一方、成果 2、3、4 については、活動の方向性は示されているものの、中間レビュー時点では成果の発現には至っていない。医療施設内での活動である成果 1 及び 2 については、リハビリテーションが各医療施設の重要な事業の一角を成しており、スタッフの知識・能力も高く、プロジェクト期間内に成果の達成が見込まれる。成果 3、4 については、公衆衛生専門家・実施主体となる NGO・県保健局が連携をより強化し、今後の活動計画・モニタリング・評価の枠組みを整備し、着実に実行していくことが求められる。

(3) 効率性

チーフアドバイザーの派遣開始が遅れたこと等、効率性に影響を与える要因はあったものの、C/P が適切に配置され、本邦研修を中心とする各種研修・短期専門家の投入が適切なタイミングで実施され、成果を上げているほか、本プロジェクトで供与された機材が有効に活用されているうえ、草の根・人間の安全保障無償資金協力によるリハビリテーション機材の投入により相乗効果も発現していることなどから、本プロジェクトの効率性は高いと考えられる。なお、成果 3、4 に関しては活動の計画段階にあるが、計画どおり既存のリソースを活用して活動が実施されれば、効率性は維持されると考えられる。

(4) インパクト

プロジェクト開始時、3 次レベルの医療機関である HUV では視覚障害リハビリテーションは実施されていなかったが、帰国研修員が中心的な役割を果たし、HUV が地域の医療施設や

NGO と連携し視覚障害の総合的リハビリテーションサービスの提供を開始するという予期せぬ正のインパクトがみられる。

また、上位目標の達成可能性について、現在 MPS は、国連の障害者権利条約・本プロジェクトの成果としての総合リハビリテーション・被災者法に整合する国家経済社会政策審議会政策文書（CONPES80）の改定を提案しており、上位目標達成の可能性はあると考えられる。

(5) 持続性

対象医療施設におけるリハビリテーション専門職の知識・能力は高く、リハビリテーションは各組織の主要事業の一角を成しており、成果 1、2 の持続性は高いことが見込まれる。一方、対象医療施設における活動以外の部分（成果 3、4）に関しては、プロジェクト終了後も被災者の権利啓発活動・医療施設受診前処置の普及活動を継続するためには、PAICMA・MPS・両県保健局の積極的なコミットメントが必要となる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

特に成果 1 に関して成果の順調な発現がみられているが、その要因のひとつとして、対象 4 医療施設のリハビリテーション従事者の高い知識・能力及び、専門職としての職業意識に基づいた高いコミットメントが挙げられる。

(2) 実施プロセスに関すること

各 C/P 機関の要職にある人物を第 1 回本邦研修に招へいすることにより、総合リハビリテーションの概念が日本において具体的にどのように実践されているかが示されたことで、各組織における総合リハビリテーションの実現の道筋をつけることができ、これにより現在まで対象医療施設において総合リハビリテーションが円滑に推進されてきたと考えられる。また、その後実施レベルのリハビリテーション専門職を順次本邦研修に一定数招へいしたことにより、各医療施設内で日本の総合リハビリテーションモデルに対する共通理解をもち、各施設における実践に効果的に活用している。

3-4 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

本プロジェクトの対象地域は 2 県にまたがり、8 つの C/P 機関が存在し、対象医療施設も公立病院・私立病院・NGO と組織の立場・性質が異なっている。このため、計画・意思決定のための調整に多くの時間を要し、活動の進展に遅滞をもたらすこともあった。

(2) 実施プロセスに関すること

8 つの C/P 間の意思決定やコミュニケーションルートが必ずしも明確でなく、日常的な活動のモニタリング・フィードバックと子細な事項の意思決定を目的とした「運営管理委員会（Steering Administrative Committee : SAC）」を追加的に組織するなど、コミュニケーションの整備に多くの労力を費やしてきている。

4. 結 論

本プロジェクトのプロジェクト目標は、成果3、4が今後着実に計画・実施され予定どおりの成果が発現されれば、プロジェクト終了時まで達成することが見込まれる。上位目標については、国家経済社会政策審議会政策文書（CONPES80）に総合リハビリテーションの概念が盛り込まれる形で改定が進められる方向にあり、上位目標達成の可能性は高い。

本プロジェクトは、コロンビアの障害国家政策と地雷被災者支援政策、日本の ODA 政策と整合的であり、対象地域選定、裨益者ニーズとの整合性の点でも妥当である。また、有効性については、成果1に関し成果の順調な発現がみられている。効率性については、長期・短期専門家の適切な投入、本邦研修を中心とする各種研修の成果や供与された機材が有効に活用されていること、コロンビア側の適切な協力体制などより、本プロジェクトの効率性は高い。インパクトについては、上位目標の達成に向けた動きがみられており、HUVで視覚障害リハビリテーションに関するサービス提供が開始される等、正のインパクトがみられる。持続性については、リハビリテーションは各組織の主要事業の一角を成しており、技術面での持続性が見込まれる。

全 C/P 機関が組織として本プロジェクトの成果を活用し、中央レベルでは PAICMA と MPS が連携し、地雷被災者を中心とした障害者への総合リハビリテーションが障害国家政策に含まれることにより、本プロジェクトの成果がコロンビアの他地域にも普及されることが期待される。

5. 提 言

(1) 成果3、4の実施体制の整備

今後県別・成果別のスケジュール・活動実施主体・モニタリング体制を明確に示した文書（実施手順書）等を作成するなど、活動を着実に実施していく必要がある。

(2) プロジェクト運営管理体制の強化

1) 委員会議事録の作成と共有

プロジェクトの共通フォーマットを用いた議事録を8つのC/P機関と適切な時期に共有することで、決定プロセス・役割・責任を明確にする必要がある。

2) コミュニケーション体制の強化

プロジェクト内で引き続き円滑なコミュニケーションを実施するための体制を明確化していく必要がある。プロジェクト指標に基づくモニタリングフォーマットの作成・共有、運営管理委員会による活動モニタリング・フィードバックなど、明確なモニタリング体制の構築が必要である。

(3) 事業裨益者（地雷被災者を含む障害者）の事業実施への関与

今後地域活動を実施する成果3において、活動の実施主体となる NGO（IDEAL、COMITÉ）等が中心となり、最終裨益者である地雷被災者を含む地域の障害者グループ・団体等のプロジェクトへの参加を促していくことが望まれる。

(4) プロジェクト広報の強化

1) 関係機関におけるプロジェクトの認知度向上

PAICMA・MPS・県保健局は、定期的に他ドナーのプロジェクトに関連する情報を本プロ

プロジェクト関係者に共有するとともに、関係機関における本プロジェクトの認知度を向上させ、更なる連携を図ることが期待される。

2) ホームページやパンフレット等を通じたプロジェクトの情報発信

ホームページや本プロジェクト活動紹介パンフレットなどの作成・その他各種媒体を利用し、本プロジェクトの成果をコロンビア国内外に発信することが期待される。

6. 教訓

(1) 連続して実施する本邦研修の組み立て

本プロジェクトでは、第1回目の本邦研修に各 C/P 機関のプロジェクト中心人物を招へいし、総合リハビリテーションの概念が日本で実践されている様子を実際に示した。これにより、プロジェクトを推進する各 C/P 機関の間で到達目標が共有され、各組織における総合リハビリテーションの実現への道筋がついた結果、対象医療施設において現在まで総合リハビリテーションが円滑に推進されてきている。このことから、連続して実施する本邦研修の第1回目については、C/P 機関においてプロジェクト全体を俯瞰する権限をもつ職務にある人物を選定し、プロジェクトの全体像・方向性を確認・共有することが有効であると考えられる。

(2) 多様な C/P 機関とともに実施するプロジェクトの運営管理

本プロジェクトでは、2 県 1 都市にまたがる 8 つの C/P 機関が存在し、対象医療施設も公立病院・私立病院・NGO と、組織の立場・性質が異なっており、計画・意思決定のための調整に多くの時間を要している。一方、多様な C/P 機関がプロジェクトに参画することは、多角的な視点でプロジェクトの推進へ向けた議論をすることが可能となるというメリットもある。多様な C/P 機関の参加がプロジェクトに正の影響を与えるためには、各 C/P 機関の役割、意思決定・コミュニケーションルートの明確化、認識の共有等が重要となる。

(3) 政策官庁である C/P 機関の関与による持続性の向上

本プロジェクトでは、コロンビア側の 8 つの C/P 機関の調整を中央レベルの PAICMA が実施しており、MPS は当初 C/P 機関の 1 つとして技術的なアドバイスを提供する立場から関与していた。一方、中間レビュー時点では、MPS の本プロジェクトへの関与の度合いが高まっており、上位目標の達成や持続性の向上において MPS が果たすべき役割は拡大している。プロジェクトの成果をより広く普及していくには、政策官庁であり予算を有する機関のプロジェクトへの関与の比重を高めていくことは重要である。