

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ボリビア多民族国	案件名：ポトシ県母子保健ネットワーク強化プロジェクト
分野：保健医療	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ボリビア事務所	協力金額（評価時点）：2.5 億円
協力期間	(R/D)：
	2013 年 6 月 28 日～
	2017 年 6 月 27 日
	先方関係機関：保健省及びポトシ県保健局
	日本側協力機関：順天堂大学
	他の関連協力：
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ボリビア多民族国（以下、「ボリビア」と記す）は、妊産婦死亡率 190（出生 10 万対）及び 5 歳未満児死亡率 51（出生 1,000 対）と中南米においてハイチに次いで高い数値を記録しており〔世界保健機関（World Health Organization：WHO）、2013 年〕、特にポトシ県のある高地高原地域では、保健医療施設へのアクセスが困難であることや、保健医療従事者の技能不足、住民の健康に対する意識の低さなどの複合的な要因により、母子保健関連指標はボリビア国内でも下位に位置する。</p> <p>このような状況下、ボリビア政府の要請に基づき、2013 年から 2017 年までの 4 年間、技術協力プロジェクトの「ポトシ県母子保健ネットワーク強化プロジェクト」（以下、「本プロジェクト」）を実施している。本プロジェクトはポトシ県保健局をカウンターパート機関として、プロジェクト対象地域のウユニ保健ネットワーク及びトゥピサ保健ネットワークの保健医療事情及び地域性を考慮しつつ、これまで JICA が他県で協力した類似の保健ネットワーク強化プロジェクト（以下、「FORSA（Fortalecimiento de las Redes de Salud）プロジェクト」）を先行事例として、保健医療施設における母子保健サービスの改善、住民参加型ヘルスプロモーション、市レベルにおける保健行政の能力強化を実施している。</p> <p>今回実施する終了時評価調査は、2017 年 6 月のプロジェクト終了を控え、プロジェクト活動の実績、成果を確認・評価するとともに、今後のプロジェクト活動に対する提言及び類似事業の実施にあたっての教訓を導くことを目的として実施された。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>本プロジェクトは、ウユニ保健ネットワーク及びトゥピサ保健ネットワークを対象地域として、保健医療従事者の能力強化を通じた保健医療施設における母子保健サービスの改善、住民参加型のヘルスプロモーション、市レベルにおける保健行政の能力強化を行うことにより、妊婦及び 5 歳未満児の健康リスクの減少を図り、もってポトシ県における母子の健康状態の改善に貢献するものである。</p> <p>(1) 上位目標</p> <p>ポトシ県において母子の健康状態が改善される。</p>	

(2) プロジェクト目標

プロジェクト対象地域において妊婦と5歳未満児の健康リスクが減少される。

(3) 成果

- 1) プロジェクト対象地域において、保健人材が妊婦並びに5歳未満児のケアに十分な技術力・解決能力をもつようになる。
- 2) プロジェクト対象地域において、保健医療従事者及びコミュニティによって、母子の「より良く生きる (Vivir Bien)」を追求するプロセスが家族とコミュニティに生まれる。
- 3) プロジェクト対象地域において、市レベルの意思決定のために、適時で信頼性のある保健情報が活用され、適切な分析がなされる。

(4) 投入 (評価時点)

日本側：

長期専門家派遣 2名 (業務調整/住民参加、業務調整/研修管理)

短期専門家派遣 4名 (チーフアドバイザー/ヘルスプロモーション政策、保健情報分析、新生児ケア、モニタリング/評価手法)

機材供与 約 4,547 万 3,000 円

在外事業強化費 約 8,638 万 8,000 円

ボリビア側：

カウンターパート配置 27名

施設及び機材提供 プロジェクト事務所スペース (ポトシ県保健局内、ウユニ保健ネットワーク事務所内及びトゥピサ市所有敷地内)、PC、オフィス用品など

ローカルコスト負担 約 836 万 2,000 円 (カウンターパート旅費交通費ほか)

2. 評価調査団の概要

調査者	坪井 創	団長・総括	JICA ボリビア事務所 次長
	青木 美江	協力企画	JICA ボリビア事務所 所員
	Dr. Cesar Miranda	地域保健	JICA ボリビア事務所 ナショナルスタッフ
	井上 洋一	評価分析	(株)日本開発サービス 調査部 主任研究員
調査期間	2017年2月13日～2017年3月3日		評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果1

成果1では①母子保健サービスの向上、②母子ケアでのリファラル・カウンターリファラルシステム強化、③医療機材メンテナンスの改善、④医療施設のバイオセーフティの向上、⑤支援型スーパービジョンの改善、⑥幼児発達コンポーネントの六つのテーマで技術力向上を図った。

母子保健サービスや医療機材メンテナンス、バイオセーフティ、幼児発達コンポーネント等の医療技術や医療環境整備に関しては終了時評価時点で一定の向上が認められるものの、今後も継続した能力強化の必要性がある。リファラル・カウンターリファラルシステムについては、患者リファラルの評価基準：AJO〔適切性 (Adecuado : A)、妥当性 (Justificado : J)、適時性 (Oportuno :

0)〕が導入されたことによって、リファラルの質の向上が確認された。今後は、統合スーパービジョンが適切に機能することによって、このような技術、システムがさらに改善していくことが期待できる。

以上のことから、終了時評価時点での成果1の達成度は許容範囲であると考えられる。

(2) 成果2

成果2では①生活のための教育コンポーネントの導入、②参加型事業の強化、③家族における幼児発達の三つのテーマで技術力向上や、住民参加型のコミュニティ活動の強化を図った。

終了時評価調査時点では対象地域内に153の生活のための教育チームが組織化され、うち83チームがアクションプランを作成、さらにそのうち21チームがアクションプランに沿った活動を完了している。活動が完了した21チームのうち9チームは既に新たなコミュニティ活動の実施サイクルに進捗しており、生活のための教育がコミュニティで定着しつつあることを示唆している。

一方で、生活のための教育の導入や実施支援を行う保健医療従事者は、日常業務に加えてコミュニティ活動を行うには負担が大きい。勤務時間後の夜や休日にコミュニティを訪問する必要もあり、保健医療従事者が活発にコミュニティ活動を展開するには限界が生じている。したがって、今後は、保健医療従事者が日常業務を行いながら効果的・効率的にコミュニティへの生活のための教育の導入支援や技術的フォローアップが行えるよう、制度や実施メカニズムの改良が必要になると考えられる。

以上のことから、終了時評価時点で成果2はおおむね達成されたと考えられる。

(3) 成果3

成果3では①保健情報の質の改善、②情報分析委員会〔以下、「CAI (Comité de Análisis de Información)〕〕手法の改善（特に市のCAIと保健事業サイクルの強化）の二つのテーマで技術力向上が図られた。

プロジェクトの技術支援によって、住民を含むステークホルダー参加型の活動計画（アクションプラン）が作成されるようになるとともに、進捗管理も適切に実施されるようになった。また、本プロジェクトの対象11市中8市で、保健省の規定に基づいた住民参加型プロセスによる保健計画が策定された。この8市の保健計画は、国が推進する「より良く生きるための統合地域開発計画 (Planes Territoriales de Desarrollo Integral Para Vivir Bien : PTDI)」に位置づけられた。なお、上述の住民参加型プロセスを通じた市保健計画の策定はコミュニティにおける問題分析マトリックスを用いた分析（成果2）が反映されている。つまり、PTDIの保健領域はコミュニティの現実的なニーズに基づいた計画といえる。

市保健計画や年間活動計画は、CAIを含む多くの情報ソースの分析に基づいて作成されているが、分析そのものに改善の余地があることが指摘されており、今後の課題として整理される。

以上のことから、終了時評価調査で成果3はおおむね達成されたと考えられる。

(4) プロジェクト目標

プロジェクト目標の達成度を測る指標は、本プロジェクトでは直接的に取り扱っていない項目のため、プロジェクトの介入との因果関係が確認できないものの、成果の達成状況で示したとお

り、本プロジェクトによって保健医療従事者の技術力や問題解決力が維持・向上するためのメカニズム（AJO 基準や統合スーパービジョンなど）が整備されたと考えられる。生活のための教育に基づく保健医療従事者とコミュニティの住民活動は定着、広がりを見せつつあり、さらに、住民のニーズを反映させた市保健計画の策定が実施されるようになっている。また、本プロジェクトでは「生活のための現地教育ガイド」の改訂や CAI 簡易ガイド、AJO 基準等の作成や導入などを数多く実施しており、そのなかの幾つかは県令等として承認され、ポトシ県全体に適用されている。このため、終了時評価調査時点では、プロジェクト対象地域の妊婦と 5 歳未満児の健康リスクが減少するための基盤が整備されたと考えられ、他の地域への展開や波及も始まりつつある状況である。

さらに、本プロジェクトのコミュニティの住民参加活動に関する介入効果を検証したことにより、住民の健康関連 QOL（Quality of Life：生活の質）の上昇が確認された。このことはプロジェクト目標の達成に貢献したと同時に、その関連性が科学的に証明されたことは、本プロジェクトによる大きな達成事項の一つと認められる。また、プロジェクトではこれらの活動の維持・向上に向けて多くの研修が保健医療従事者に対して提供され、ファシリテーターも多く養成されている。

以上のことから、プロジェクトは幾つかの課題がありながらも、将来の母子健康向上のための基盤が整備されたといえることから、プロジェクト目標はおおむね達成されたと考えられる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い

ボリビアは妊産婦死亡率、5 歳未満児死亡率ともに高く、特に本プロジェクトの対象地域であるポトシ県はボリビア国内でも母子にかかわる健康指標が低く、住民の健康向上や保健医療サービスへのアクセス向上のニーズは依然として高い。係る状況の下、ボリビア保健省は地方・農村部、母子、先住民などの健康改善に向けた取り組みとして、多文化・コミュニティを尊重しつつ、従来の医療施設型のアプローチから住民参加型のヘルスプロモーションアプローチ、保健医療サービスへのアクセス向上をボリビアの保健政策の柱と位置づけ、多文化コミュニティ家族保健〔以下、「SAFCI (Salud Familiar Comunitaria Intercultural)】政策を実施している。本プロジェクトは SAFCI 政策を直接的に支援するものであることからボリビアの保健基本政策との整合性が非常に高く、保健省にとって本プロジェクト実施の必要性は高かった。

他方、わが国の対ボリビア援助方針においても、「平和と健康のための基本方針」のなかで、中南米における重点方針として「貧困層における保健サービスへのアクセス向上を念頭に置いた協力」を行うことが挙げられており、特に地方・農村部の住民の保健サービスのアクセス向上をめざす本プロジェクトとの整合性が得られている。

また、妊産婦や 5 歳未満児の健康リスクの原因として、本対象地域の人材の技術力不足や住民の健康に対する意識の低さがあるとともに、これら課題への対応を実施するための保健行政マネジメントとなっていないことが挙げられる。このような課題に対して、成果 1 のケアの質向上のための保健医療従事者の技術力向上、成果 2 のコミュニティの住民参加活動の向上、成果 3 の信頼性の高い分析に基づく計画・対策策定能力の向上とその実行（保健サービスの実践）は、上記の課題にそれぞれ対応するものであるため、支援アプローチとして適切である。

(2) 有効性：おおむね高い

成果 1～3 はおおむね達成されており、また、プロジェクトで支援したヘルスプロモーションが健康関連生活の質（QOL）指数を向上させたことを科学的に証明するなど、客観的なプロジェクト効果も認められている。以上のことから、終了時評価時点でプロジェクト目標「妊婦及び 5 歳未満児の健康リスクを減少する」ための条件が整えられたことに加えて、統合スーパービジョンでプロジェクトの効果が維持・向上する基盤が整備されたと考えることができる。したがって、本プロジェクトの有効性はおおむね高いと判断される。

本プロジェクトでは問題分析マトリックスを用いたニーズ分析、統合スーパービジョンの結果の分析などを支援したが、得られた情報やデータを特定の目的のためにどのように整理・統合するか、整理されたデータ等がどのような意味をもつのか、データ解釈の結果をどのように活動計画や対策の実施に反映させるかなどについては、さらなる改善の余地がある。

(3) 効率性：おおむね高い

幾つかのプロジェクト活動はさまざまな外部要因により進捗に影響が生じたものの、プロジェクトは関係機関との協議を適宜実施し、状況に応じた計画変更など柔軟に対応したため、プロジェクトの進捗管理、運営管理はおおむね適切に実施されていた。終了時評価時点で、予定されている活動はプロジェクト期間終了までに完了できる見込みである。成果 1 に関する研修の内容や実施方法は、プロジェクトのローカルコンサルタントが中心となって計画されたが、JICA 専門家による技術的視点での研修内容や実施方法の点検や、専門家としての技術指導（JICA 専門家の投入量）が結果的には十分でなかった可能性が考えられる。

なお、両保健ネットワーク内の幾つかの保健センターやコミュニティには青年海外協力隊員（Japan Overseas Cooperation Volunteers : JOCV）が派遣されており、適宜、情報共有や活動フォローアップなどが緩やかな連携の下、継続され、本プロジェクトの活動の実施・推進に一定程度の貢献が得られた。

(4) インパクト：正のインパクトが確認または期待されている

ポトシ県内の非対象地域への展開に関して、プロジェクトで作成した実施指針等が県保健局に承認され、非対象地域でも適用されるべきものとして、ポトシ県で正式に位置づけられている。県保健局は、本プロジェクトの支援アプローチの有効性を高く評価し、独自に非対象地域での適用を推進していることから、プロジェクト期間終了後も継続されることが見込まれている。

また、本プロジェクトで作成したガイドを用いた他の開発パートナーによる研修実施などの連携や協調は、本プロジェクトの非対象地域への波及効果と考えられるため、本件はプロジェクトの正のインパクトとして整理できる。加えて、JICA の他のセクターのプロジェクトとの連携や協力も確認されている。

(5) 持続性：一定程度期待できる

1) 政策的・制度的側面

SAFCI 政策はボリビアでの保健に関する基本政策であり、プロジェクト期間終了後もその方針は持続するものと考えられる。また、ポトシ県保健局も本プロジェクトの支援アプローチを

高く評価し、県内のすべての地域への展開を自助努力や他の開発パートナー機関との連携の下で進めていることから、本プロジェクトの便益が政策・制度的観点から持続することは大いに期待できる。しかしながら、プロジェクトの持続性をより確かにするため、保健省や県保健局は保健医療従事者が効果的にコミュニティ活動を実施できるような仕組みづくりや、保健医療従事者の高い離職率・異動への対応など、政策・制度的観点での対策が行われることが望ましい。

2) 財政的側面

県保健局はプロジェクト期間終了後も活動の維持、展開を県保健局のイニシアティブで継続する強い意志を示している。実際にプロジェクト期間内にも積極的に他の地域への展開が実施され、必要な活動費も予算化されている。他方、市のレベルではプロジェクトへの十分な財政的投入が実現せず、医療施設でのバイオセーフティ向上への取り組みに負の影響が生じたケースも認められている。プロジェクト対象市では、プロジェクトの支援により根拠に基づく市保健計画を立案するプロセスが確立しつつあるが、財政面での持続性確保の観点からも、適切な保健情報やコスト分析に基づいた計画策定（予算計画など）がより強化されることが望ましい。

3) 技術的側面

本プロジェクトによって SAFCI 政策を実行するための指針や基準、教材などが作成され、その多くが県保健局による承認を受けている。県保健局は特に指針等について県内の他の地域での適用を進めていることから、指針に示される技術についてはプロジェクト期間終了後も維持されることが見込まれる。基本的に、研修は現行の規律・プロトコールに沿って実施されているため、研修での学びを継続できれば、技術的な継続が見込まれる。ただし、技術の維持、向上を持続的に行うには、本プロジェクトで支援した統合スーパービジョンが維持されることが必要である。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

本プロジェクトは、これまでの FORSA プロジェクトの経験や成果を有効に活用して実施されることが想定されていた。実際に、プロジェクトのローカルコンサルタントらは過去の FORSA プロジェクトで得た知識、経験等を効果的に活用し、本プロジェクトの技術協力を主体的に実施した。このことはローカルコンサルタントをマスタートレーナーとした技術協力の効果を高めた一因と考えられ、「有効性」の促進要因と整理できる。

(2) 実施プロセスに関すること

県保健局の本プロジェクトへのオーナーシップは高く、本プロジェクトの成果品である各種指針やツール等を県令として承認し、県内全体での適用を推進するなど、プロジェクトへの高いコミットメントを示した。このことは、プロジェクト活動の推進と成果の創出の観点から、本プロジェクトの「有効性」を高めた一因と考えられた。

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

保健医療従事者であるファシリテーターが現場の保健医療従事者に対して研修を提供する必要があるものの、プロジェクトは具体的にそのようなファシリテーターを活用した研修運営方法（ファシリテーターの日常業務を考慮した実施計画など）を十分検討しないまま活動が開始された。そのため、ファシリテーターは他業務で多忙のため、現場レベルでの研修活動を実施できず、プロジェクトのローカルコンサルタントが研修を実施した。

以上のことから、プロジェクトで養成された人材の有効活用や、効率的な研修の計画・実施の観点で、プロジェクトの「効率性」を一定程度阻害したと考えられる。

(2) 実施プロセスに関すること

特になし。

3-5 結論

本プロジェクトは、ボリビアの保健政策や日本の国別援助方針との整合性が高く、対象地域のポトシ県南西部は母子保健に関するニーズが高いことから、実施妥当性は非常に高かった。また本プロジェクトは、これまでボリビア国内各地で実施してきた FORSA プロジェクトと同様のアプローチを踏襲し、ポトシ県内対象地域における妊産婦及び5歳未満児の健康リスクを減少することを目的としている。プロジェクト対象の1次及び2次レベルの保健医療施設での保健サービスのほとんどは、母子のためのものであることから、施設における保健医療従事者の技術力向上、保健医療従事者による導入支援の下、実施するコミュニティでの住民参加型ヘルスプロモーション、1次及び2次レベルにおいて保健サービス提供を担う市の行政能力向上の三つを柱とした本プロジェクトでのアプローチは、母子の健康リスクの軽減のために適したアプローチであった。これまで蓄積された FORSA アプローチの適用や、知見・経験を有したボリビア人コンサルタントを活用したことで、高い効率性が確保されている。

活動の進捗については、終了時点までに、軌道修正後の活動計画に基づいた活動を完了する予定であり、各成果については、課題が確認されているものの、おおむね達成が見込まれている。プロジェクト目標の指標については、複数の指標について指標としての適切性の課題が確認されており、プロジェクト目標を測る新たな指標が設定されることが望ましい。しかしながら、本終了時評価時点では、成果の達成状況等を踏まえて、プロジェクト目標である妊婦及び5歳未満児の健康リスクの減少に貢献できたと判断される。

プロジェクト実施運営においては、対象地域が広く、県保健局からの物理的距離もあり、困難が多かったものの、プロジェクトオフィスを県保健局、及び二つの保健ネットワークの事務所に構え、カウンターパートと密に連絡・調整を図り、円滑なプロジェクト実施に努めたことが認められた。プロジェクト開始当初から、県保健局と緊密に協力してプロジェクトを実施してきたため、県保健局側は本プロジェクトに対する理解が深い。プロジェクトの活動や作成した指針等は県保健局でその有効性を認められ、県保健局で承認されている。また、県保健局から他の開発パートナー機関に対して、本プロジェクトで実施した活動と同様の手法の適用を求めていることから、ポトシ県全域への波及効果及び持続性の確保が大いに期待できる。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

(1) 保健省

- プロジェクトで得られた結果は、SAFCI 政策の実施に有効であることが示されたため、保健省内の関係部局で FORSA モデルの内容について分析し、議論することが推奨される。AJO 基準に基づくリファラル・カウンターリファラルのシステム改善、CAI を通じた情報の分析の改善、統合スーパービジョンの3点が優先的に議論すべきテーマであると考えられる。

(2) 県保健局

- 本プロジェクトの活動の維持・向上のための予算確保を行うこと。
- 技術及び能力の維持・向上のために、本プロジェクトで導入した統合スーパービジョンを継続的に実施すること。
- 県全域へ本プロジェクトの成果を拡大普及すること。

(3) プロジェクト対象 11 市

- 保健の年間活動計画（Plan Operativo Annual : POA）への予算計上を適宜行い、POA に沿った資金拠出を行うこと。
- 市保健計画や年間活動計画は、CAI を含むさまざまな情報の分析に基づいて作成されているが、分析そのものに改善の余地があるため、分析の精度を上げること。

(4) プロジェクトチーム

- 県保健局とともに、適切なプロジェクト目標の指標を検討し、設定すること。

3-7 教訓

(1) プロジェクトのモニタリング体制及び計画の適時見直し

本プロジェクトは、日本人専門家及び多数のボリビア人コンサルタントによって実施されていた。それぞれ担当する活動の進捗状況については把握しているものの、プロジェクト全体のモニタリング・進捗状況の確認については、関係者間で十分行われなかった。このため、活動計画の見直しや修正が適時で行われなかった。プロジェクト活動全体の適切なモニタリングの実施が困難であった要因の一つとして、非常に多くのボリビア人コンサルタント（計 18 名）が活動していたことが考えられる。このような形態のプロジェクトの運営では、関係者間でモニタリングの方法や頻度、結果の活用について、共通認識をもち、実施していくことが重要である。

(2) 県保健局との協働

プロジェクト開始当初から県保健局との情報共有、協働での活動実施が行われていたことにより、県保健局側のオーナーシップが高まった。県保健局は、プロジェクトの活動について深く理解しており、評価している。県保健局側のイニシアティブで、対象の両保健ネットワークだけでなく、県全体でプロジェクトの活動を導入しようとの動きがある。カウンターパート側の高いオーナーシップは、活動の持続性と波及効果が確保されるため、プロジェクトが実施したプロセスは効果的で適切であった。

(3) 過去の協力の活用

本プロジェクトは、2001年以降、ボリビア国内各地で実施してきた FORSA プロジェクトを踏襲している。プロジェクトの枠組みだけでなく、ボリビア人コンサルタントといった人的リソースや、過去の案件での協力の成果を有効に活用することにより、効果的、効率的な協力が実施できた。