

事業事前評価表

国際協力機構人間開発部保健第二グループ保健第四チーム

1. 案件名（国名）

国名：パキスタン・イスラム共和国

案件名：パンジャブ州母子保健強化プロジェクト

Project for Strengthening Maternal and Newborn Health Care in Punjab

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における保健セクターの開発の現状・課題及び本事業の位置付け
パキスタン・イスラム共和国（以下、「パキスタン」という。）は、南アジアの最貧国の一つであり、国連開発計画（United Nations Development Programme。以下、「UNDP」という。）が発表している人間開発指数は189か国中154位（2019年、UNDP）に留まる等、社会開発面で多く課題を抱えている。中でも母子保健指標に関しては、新生児死亡率は40/出生千対（2019年）と世界で二番目に高く、妊産婦死亡率は140/出生10万対（2017年）、5歳未満児死亡率は67/出生千対（2019年）である。特に新生児死亡率は、世界平均が17/出生千対（2019年）、南アジア地域平均が25/出生千対（2019年）であり、世界や周辺国に比べて改善が遅れている（世界子供白書2021）。当国の4州のうち、パンジャブ州においては、新生児死亡率が41/出生千対、妊産婦死亡率が180/出生10万対、5歳未満児死亡率が69/出生千対、

（Multiple Indicator Survey Punjab 2017-2018）と、特に妊産婦死亡率が国家平均と比較しても高い状況にある。さらに、2014年に実施された国家保健サービス・国家行政・調整省による県ごとの調査では、同州南部の県はいずれの指標においても同州北部の県と比較して改善が求められており、5歳未満児死亡率や新生児死亡率では国家平均・州平均を大きく上回る県が存在しており、同州南部での母子保健指標の改善は喫緊の課題となっている。

かかる状況に関し、パキスタン政府は、国家開発計画「Pakistan Vision 2025」（2014年）の中で、MDGs及びSDGsの達成に向けた7つの柱の一つに「人間中心の開発」を掲げている。また、それをもとに策定された「国家保健ビジョン2016-2025（National Health Vision Pakistan 2016-2025）」において、「強靱で対応力の高い保健システムを通じ、全ての国民、特に女性と子どもの健康が改善する」ことを重点課題と掲げているほか、大きな改善が見られていない新生児死亡については喫緊に取り組むべき課題として位置付けている。さらに、本事業のカウンターパートである、パンジャブ州一次及び二次保健サービス局統合型リプロダクティブヘルス、母子保健及び栄養プログラム（Integrated Reproductive, Maternal Newborn & Child Health and Nutrition Program、以下 IRMNCHN プログラム）が2020年に策定した政府事業提案書

(Planning Commission Performa-1、以下 PC-1) の中で、妊産婦死亡率を 150/出生 10 万対、新生児死亡率を 35/出生千対、5 歳未満死亡率を 60/出生千対に削減することを目標としている。

具体的な母子保健に係る取組として、パキスタン政府は 1994 年より保健医療従事者の不足や偏在を補うために地域の女性に必要なトレーニングを行い、基本的な母子保健サービスを提供するための事業 (Lady Health Worker Programme) を導入している。この事業で新たに導入された女性地域保健ワーカー (Lady Health Worker。以下、「LHW」という。) は、一次医療施設の医療従事者等と連携しながら、コミュニティに対するアウトリーチ活動を通じ、住民に対し、妊産婦ケアや予防接種等の母子保健サービスに係る啓発活動や、感染症・家族計画等の予防活動を行っている。パンジャブ州においても LHW が配置されているが、妊産婦ケアのうち、産前ケアでは、出産計画立案の支援、妊娠の危険兆候の教育、衛生指導の実践が欠如している他、産後ケアにおいても、新生児の感染症予防や衛生指導、家族計画指導の実践が欠如していることが課題である。

また、同州では妊産婦や新生児への医療サービスのアクセス改善を目指し、一次医療施設において 24 時間サービスを提供するため、人員確保も含めた体制の強化を進めている。しかし、同州において主な助産専門技能師である、女性医師 (Women Medical Officer。以下、「WMO」という。) や (女性保健訪問員 (Lady Health Visitor。以下、「LHV」という。))、助産師は、産前検診で基本的な検診項目を取っていない、分娩時にパルトグラム (分娩経過図) 等を活用し分娩の進行状況をモニタリングしていない、緊急ケアにおける新生児蘇生の手技を知らない等、産前から産後にかけて基本的なケアの提供に関する課題が本プロジェクトの現状調査の結果により、明らかになっている。

また、コミュニティや医療施設において、継続的に質の高い母子保健の保健医療サービスを提供するためには、州、県の各行政レベルによる施設の監督システムが適切に機能する必要がある。同州においては、女性保健スーパーバイザー (Lady Health Supervisor。以下、「LHS」という。)) による LHW の母子保健サービスの提供状況に対するモニタリングにおいて、モニタリングの為のツールが適切に活用されておらず、情報が網羅的に確認されていない。また、州及び県の医療施設等に対するモニタリングにおいて、保健サービス提供データや死亡症例等の収集した情報の分析、及び分析結果を踏まえた改善策の検討や実行が十分に行えていない、といった課題が明らかになった。

上記を踏まえ、本事業は、コミュニティの LHW 等のケアワーカー、WMO や LHV、助産師等の一次医療施設の医療従事者の妊産婦・新生児ケアに関する能力強化に加え、LHS や同州及び県の保健行政担当者の同分野における監督機

能強化を行うことで、同州が目指す、住民がより身近な医療施設において、質が確保された母子保健サービスを継続的に受けられる体制構築を支援し、同州南部の母子保健指標の改善に貢献するものである。

(2) 保健セクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け、課題別事業戦略における本事業の位置づけ

本事業は、「対パキスタン・イスラム共和国国別開発協力方針(2018年2月)」における重要分野「人間の安全保障の確保と社会基盤の改善」に位置付けられ、母子保健を中心とした保健システムの強化に貢献する点で、同方針と一致している。また、JICA 国別分析ペーパー(2014年3月)においても、特に母子保健を核とした基礎的な保健・医療サービス提供能力の強化に取り組む旨が明記されている。コミュニティ及び医療施設における母子継続ケアの質向上を目指すことは、パキスタンにおける母子保健指標の改善、ひいてはパキスタン国民の健康状態の改善につながるため、SDGs のゴール3「健康な生活の確保、万人の福祉の促進」にも貢献する他、JICA 課題別事業戦略(グローバルアジェンダ)の「母子手帳活用を含む質の高い母子継続ケア強化クラスター」にも整合する。

(3) 他の援助機関の対応

パンジャブ州では、外務・英連邦・開発省(Foreign, Commonwealth and Development Office。以下、「FCDO」という。)、国際連合児童基金(United Nations Children's Fund。以下、「UNICEF」という。)、国連人口基金、世界保健機関等の援助機関が、医療サービス向上やパンジャブ州の保健局職員への研修などを支援してきた。UNICEF はパンジャブ州において、栄養改善のための取組(Outpatient Therapeutic Program)及び妊産婦と5歳までの子どもの健康記録を推進する取組(Green Book Initiative)を実施している。また、DFID は2019年6月までパンジャブ州の3県で母子保健に関する取組(技術支援や保健予算に対する資金援助等)を行っていた。さらに、世界銀行が「Punjab Human Capital Investment Project」を実施しており、ムルタン、カネワル、ベハリを除く同州南部の全県を対象とし、一次医療施設の24時間体制の強化や、LHW 及び LHV の雇用と研修等を行っている。世界銀行の同プロジェクトとは、コミュニティ及び一次医療施設の母子保健サービスの質向上を図るという点で類似しているため、密に情報共有・連携することについて双方で合意している。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、パンジャブ州対象県において、プライマリレベルでの保健医療サービスの質向上及び州/県における監督機能強化を行うことにより、妊産婦と新生児へのケアの質向上を図り、もってパンジャブ州での妊産婦と新生児の健康状況

改善に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

ムルタン県、カネワリ県及びベハリ県の対象地区

※ムルタン県は Jalapur Pirwala 地区、カネワリ県は Kabirwala 地区、ベハリ県は Mailsi 地区を対象とする。

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者： パンジャブ州保健局、対象県の県保健局及び対象地区のコミュニティの LHW 等のケアワーカー、WMO や LHV、助産師等の一次医療施設の医療従事者等（約 1,500 人）

最終受益者： パンジャブ州対象県に住む妊産婦、新生児（約 120 万人）

(4) 総事業費（日本側）

4.5 億円

(5) 事業実施期間

2021 年 12 月～2025 年 11 月を予定（計 4 年間）

(6) 事業実施体制

プロジェクト全体の運営・管理：パンジャブ州一次及び二次保健サービス局統合型リプロダクティブヘルス、母子保健及び栄養プログラム (Integrated Reproductive, Maternal Newborn & Child Health and Nutrition Program、以下 IRMNCHN プログラム)

対象県における活動実施・監理：対象県保健局 (District Health Office)

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家派遣（合計約 80 人月）： 母子保健、緊急産科・新生児ケア、スーパービジョン/モニタリング
- ② 研修員受け入れ：母子保健、保健行政、栄養
- ③ 機材供与： 母子保健サービスの診断・治療に必要な医療機材（超音波診断装置、血圧計、体温計、分娩台等）

2) パキスタン国側

- ① カウンターパートの配置
- ② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

(8) 他事業、他開発協力等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

本プロジェクトの活動の一環として医療施設における医療機材の整備ニーズ調査を実施しており、二次医療施設や三次医療施設に対する機材供与及び施設改修の要望が挙げられているため、今後形成可能性のある無償資金協力との連携について考慮する。また、ハイバル・パフトゥンハー州（KP 州）で「プライ

マリーヘルスケアにおける母子保健の継続ケア強化プロジェクト」を 2022 年度中に開始予定であり、当該事業においてもコミュニティや一次医療施設における母子保健サービスの質向上に取り組むことから、例えば研修教材の作成や研修実施における知見、研修を実施した後の医療従事者の技術の向上といった効果発現やその他反省点などについて、当該事業と定期的に情報共有を行う機会を設けることで、相互に成果や教訓を共有する。さらに、「パンジャブ州栄養施策推進アドバイザー」を今年度中に派遣予定であり、貧困地域の女性と子供を中心とした栄養改善に関する啓発活動なども行う想定である。本事業も成果 1 の活動の中でコミュニティに対するヘルスプロモーションの強化を行うことから、特に当該活動について、ヘルスプロモーションにおけるコミュニティとの合意形成に係る成功例、コミュニティの住民の行動変容といった効果発現やその他反省点などについて、当該事業とも定期的に情報共有を行う機会を設け、双方の事業の成果や教訓を共有する。パンジャブ州、シンド州及びバロチスタン州では、技術協力プロジェクト「オルタナティブ教育推進プロジェクト（以下、AQAL）」を 2020 年 3 月まで実施しており、KP 州も含めた形で同年 10 月からフェーズ 2 を実施している。先行案件では、活動の一環として、バロチスタン州の LHV に対し、識字教育を提供している。同様に本プロジェクトの活動地域で、AQAL フェーズ 2 が識字教育を実施する可能性があるため、必要に応じて AQAL に情報提供をする他、連携を適宜検討する。同じく同州では、「ジェンダーに基づく暴力（Gender Based Violence。以下、「GBV」という。）被害者支援における被害者中心アプローチ促進支援アドバイザー」を派遣中であり、GBV 被害者の保護と自立・社会復帰の責任を担う州の社会福祉局の能力強化を図っている。本事業の能力強化の対象となる LHW や、LHV 及び WMO は母子保健サービスのみならず、GBV 被害者に対する医療サービスの提供含め、女性の様々な疾患に係るヘルスプロモーションや、治療・診断を担っているため、必要に応じて当該アドバイザーに情報共有する他、連携を適宜検討する。

2) 他の開発協力機関等の援助活動

上述の通り、世界銀行が「Punjab Human Capital Investment Project」を実施しており、ムルタン、カネワル、ベハリを除く同州南部の全県を対象とし、一次医療施設の 24 時間体制の強化や、LHW 及び LHV の雇用と研修等を行っていることから、本事業で実施する研修内容と乖離がないよう、整合性を図る。

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

- ① カテゴリ分類：C
- ② カテゴリ分類の根拠：本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライ

ン」上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項：特になし。

3) ジェンダー分類：【ジェンダー案件】GI (P)

(女性を主な裨益対象とする案件)

＜活動内容／分類理由＞ 本事業は、住民がより身近な医療施設において、質が確保された母子保健サービスを継続的に受けられる体制構築のために医療従事者の妊産婦・新生児ケアに関する能力強化や行政担当者の監督機能強化を行う計画となっており、妊産婦死亡率や新生児死亡率の改善といった指標を設定しているため。

(10) その他特記事項：特になし。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：パンジャブ州の妊産婦と新生児の健康状況が改善する。

指標及び目標値：

- ① パンジャブ州において妊産婦死亡率が改善する。
- ② パンジャブ州において新生児死亡率が改善する。
- ③ パンジャブ州において施設分娩率が向上する。

(2) プロジェクト目標：プライマリレベルを中心とした妊産婦及び新生児へのケアの質が向上する。

指標及び目標値：

- ① 対象地区において、4回以上産前検診を受けた妊産婦の数が増加する。
- ② 対象地区において、一次医療施設における施設分娩数が増加する。
- ③ 対象地区において、助産専門技能師による分娩数が増加する。
- ④ 対象地区において、産後検診を受けた母親の数が増加する。
- ⑤ 対象地区において、生後1時間以内の早期授乳を行う母親の数が増加する。
- ⑥ 対象地区において、ガイドラインに沿い、助産専門技能師をモニタリングするWMOの数が増加する。

(3) 成果

成果1：コミュニティにおける妊産婦、新生児ケアの知識やスキルが向上する。

成果2：施設レベルでの妊産婦、新生児に対する保健医療サービスが強化される。

成果3：州及び県における妊産婦、新生児ケアに対する監督機能が強化される。

成果4：州及び県内において、プロジェクトの実施を通じ得られた経験や教訓が展開される。

(4) 主な活動：

成果1：妊産婦と新生児ケアの現状を踏まえ、産前産後ケア、栄養教育、予防接種、母乳、衛生などの情報を妊産婦及びその家族に正確に伝えるための「家族健

康手帳」を開発する。また、対象地域において社会動員計画を策定し、当該計画に基づき、LHS と LHW に対し、また LHW が配置されていないエリアについてはソーシャルモビライザーを任命し、これらの職種に対し家族健康手帳の活用を通じた啓発活動に係る研修を実施する。

成果 2：妊産婦・新生児ケアの質の向上に向け、一次医療施設の 24 時間受け入れ体制を強化するための研修計画を策定し、当該計画に基づき、WMO や LHW 等に対する技術研修を行う。さらに、WMO が LHW の技術的な面についてモニタリングし、適切に指導ができるよう、チェックリストを策定すると共に、WMO に対するモニタリング能力強化のための研修を実施する。

成果 3：既存のモニタリング・評価のためのツールのレビューを行い、必要に応じ改訂・新たなツールを開発すると共に、LHS が LHW の母子保健サービスの提供状況に関し、当該ツールを活用し適切にモニタリングが行えるよう研修を実施する。さらに、州及び県の職員が医療施設や LHS に対するモニタリングにおいて、保健サービス提供データや死亡症例等の収集した情報の分析・活用が適切に実施できるよう、モニタリング・評価及びデータ分析に係る研修を実施する。

成果 4：プロジェクトの実施を通じ得られた経験や教訓を、州や県関係者に対しセミナー等の形で共有する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

パンジャブ州の治安・政治状況が安定しており、プロジェクト活動を妨げない。

(2) 外部条件

- ① 国家の保健政策と地方の保健行政が著しく変わらない。
- ② 母子保健に影響を与える深刻な感染症の流行が発生しない。
- ③ パンジャブ州保健局や対象県保健局が、本プロジェクトの実施に必要な職員を配置すると共に、予算を確保すること。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ラオス人民民主共和国の技術協力プロジェクト「母子保健統合サービス強化プロジェクト」（評価年度 2015 年）の事後評価表等では、プロジェクトを実施する中で得られた経験、知見、成果等を対象県同士で共有することは、保健局スタッフの意欲の向上や分析能力を強化するうえで有効だったという教訓が得られた。本事業ではかかる教訓を踏まえ、対象県同士で経験や教訓の共有を行うよう、プロジェクト計画に反映させている。また、同評価等では、コミュニティ等への活動を展開する場合には、現地スタッフの活用や現地 NGO との協働といった、プロジェクト内外のリソースの活用を柔軟に検討することが重要だという教訓も得られている。本事業でも現地スタッフの活用を検討すると共に、事業の初期段階より、特に成果 1 のコミュニティに対する啓発活動の実施については、

コミュニティの文化や習慣を尊重し、慎重に合意形成しながら行う必要があるため、現地 NGO 等と現地情報の共有を積極的に行い、相乗効果を狙える活動においては協働を視野に入れる。

7. 評価結果

本事業は、パキスタンの開発課題・開発政策並びにわが国及び JICA の協力量針・分析に合致し、コミュニティ開発や保健医療サービスの質向上を通じて妊産婦及び新生児のケアの質向上に資するものであり、SDGs ゴール 3「健康な生活の確保、万人の福祉の促進」に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業終了 3 年後 事後評価

(3) 実施中モニタリング計画

事業開始後 6 カ月ごと 開始時 JCC における相手国実施機関との合同レビュー
事業終了 6 カ月前 終了時 JCC における相手国実施機関との合同レビュー

以 上