

## 草の根技術協力事業 事業評価報告

作成日：2022年7月29日

<b>1. 案件の概要</b>	
業務名称	山岳地域の女性が元気に暮らせる村づくりプロジェクト
対象国・地域	パプアニューギニア独立国エンガ州ライガム郡
受託者名	特定非営利活動法人 HANDS (Health and Development Service)
相手国実施機関	エンガ州保健局
全体事業期間	(西暦) 2018年2月1日 ~2022年7月29日
<b>2. 事業の背景と概要</b>	
<p>エンガ州は PNG の中で平均標高が最も高い州のひとつで、中でもライガム郡は農村部に位置し、地理的要因、医療施設の未整備、社会的要因などから、都市部との明白な医療格差が存在する。山間部から保健医療施設までの距離は遠く、妊婦や子どもを抱えた母親にとって施設までの移動は容易でない。また施設への移動が困難な地域においては、モバイルクリニック（移動式診療、以下 MC）を実施することになっているが、様々な要因から実施頻度や内容は十分でない。本事業では、上記の様な環境下に居住する人々の健康状態を向上させ、保健指標を改善していくため、地域の人々の保健に対する知識と意識の向上、MC サービスの改善、並びに保健行政のマネジメント強化を通じて、保健医療施設から遠く離れた地域に暮らす人々（特に女性）へ適切な保健医療サービスが届くことを目指した。</p>	
<b>3. 事業評価報告</b>	
<b>(1) 妥当性 ① 国の開発計画、開発ニーズへの妥当性</b>	
<p>PNG 政府は 2010 年に「National Health Plan 2011-2020（以下、NHP）」と呼ばれる保健政策を策定した。NHP では国レベルでの保健状況の改善を目指しているが、特に人口の約 88%が住んでいると言われる農村地域の基礎的保健医療サービスの改善が妊産婦および乳幼児死亡率の減少に重要な役割を果たすとして、アウトリーチサービスをはじめとした農村地域における基礎的保健医療サービスの改善を最優先課題の一つとして掲げている。従って、本事業は PNG 政府の方針に合致しており妥当である。</p>	
<b>② 社会のニーズ、対象地域への妥当性</b>	
<p>山岳地域の保健指標は全国の数よりも悪く、その中でも農村部では、都市部との明白な医療格差が存在する。エンガ州の中でもライガム郡は特に高低差が激しく、険しい山々に居住する人々が多いため、保健医療施設へのアクセスが悪い。事業対象地域の社会的ニーズは極めて高く、妥当である。</p>	
<b>③ 受益者層への妥当性</b>	
<p>PNG におけるジェンダー開発指数の順位は大洋州諸国で最も低く、2021 年は 135/156 位であった。女性の社会的立場が特殊であり、日常的に家庭内暴力や性暴力にさらされている女性も少なくない。一夫多妻の文化があり、子どもの数が男性にとって権力の証となってきたことは多産の一因である。また、Bride Price（婚資金）制度により、女性を夫の「所有物」とみなす傾向が強い。特に山岳地域は外部者との接触が限られてきたため、このような昔からの伝統や習慣に対し保守的な傾向がみられる。従って山岳地域の農村部の女性をターゲットグループとした本事業の妥当性は高い。</p>	
<b>④ アプローチロジックの妥当性</b>	
<p>本事業で育成した VHV は約半数が女性である。これは男性優位の社会で女性に適切な情報を伝えるための重要な要素である。女性が保健知識を持つことで家庭での女性の発言決定権が認められ、避妊や出産間隔、疾病予防についても女性の意思が尊重されることを期待したアプローチである。また、女性 VHV が生き活きと活躍する事で女性の能力が社会で認められ、将来的に女性の社会的地位の向上を目指したアプローチロジックは妥当性が高いと考えられる。</p>	
<b>(2) 整合性 ① 国際的な目標や基準との整合性</b>	
<p>VHV の健康啓発活動は人々が自らの健康のため、自発的に行動を起こすことを促しており、これはプライマリヘルスケアの理念に一致する。また MC の改善活動はユニバーサルヘルスカバレッジの実現を促す。更に本事業内容は SDGs の目標 1, 2, 3, 5, 6 の活動に合致する。よって国際的な目標との整合性は高い。</p>	

## ② 日本政府・JICAの開発協力方針との整合性

本事業は PNG に対する外務省国別開発協力方針の【大目標】社会・経済基盤の強化を通じた持続的経済成長の達成と国民の生活水準の向上、【中目標】(2) 社会サービスの向上、【開発課題：2-2 (小目標)】保健医療サービスの向上と合致する。従って、日本政府における開発協力方針との整合性も高い。

### (3) 有効性

事業後半の約2年半、新型コロナウイルス感染症（以下 COVID-19）の影響を受け、終了調査時に平常時の人々の行動変容や各成果のプロジェクト目標への貢献度をはかる事が困難となった。しかしながら、活動毎の目標指標の数値は開始時に比べ大きく改善され、成果毎の活動目標は概ね達成された。手洗い器具の設置や MC の受診など意識や態度だけでなく、実践に関する改善が大きく見られたことは事業の有効性が高いといえる。また、正確な人口登録システムが存在せず政府が人口を把握しない状況の中で、VHV が担当地域の人口を把握、近隣の保健医療施設に報告する仕組みが出来上がったことは、今後、保健指標の信憑性を高める、という点で大きく有効であったと言える。

更に MC サービスの改善においては、事業開始時はゼロであった MC 時の産前検診の環境が整ったことは、保健医療施設から離れた地域の妊婦に産前検診のサービスを届けられることとなり、プロジェクト目標の達成に有効であったといえる。

プロジェクト目標の達成度を測る平常時の人々の行動変容や保健医療機関への信頼度については、事業終了後に引き続きモニタリングしていく。

### (4) 効率性 ① 事業の投入計画の効率性

パイロット事業の経験や成果を活かし事業計画を作成したため、投入計画は効率的であった。

### ② 事業期間・費用の計画と実績

COVID-19 拡大による人員体制の変更により、駐在スタッフ不在の状況で2年半以上の事業を遂行した。ロックダウンや政府からの制限により研修規模を縮小、回数を増加させたため活動の効率性が下がり、遅れや見直しの必要性がでたものの、現地スタッフやカウンターパートとの調整を根気よく続けた結果、スタッフやカウンターパートの自主性や管理能力の向上につながった。

### ③ Village Meeting と Responsibility Agreement (合意書) の効果

事業初期の村会議で取り付けた合意書には、地域住民から行政まで活動に関わる全てのレベルの役割と其々が負う責任が明記されている。レベル毎に人々ができることを自ら提示してもらうことで事業実施中の役割と責任を約束する。これは、当事者意識と持続的な事業への関わりを保つうえで大きな役割を持ち、事業の効率性に大きく貢献した。

### (5) インパクト

#### ① 間接的、長期的効果の実現状況

##### (7) 国家政策への提言

中央保健省と WHO 共同主催の地域保健・VHV 育成政策策定ワークショップにおいて州保健局のパートナー団体として VHV 育成方針について発表。VHV の役割、CAP 研修の必要性、VHV 選出の際の重要点やモニタリング体制の意義について提案した。

##### (4) エンガ州保健局の予算配分と人員配置

本事業を通じて地域保健の重要性や VHV の存在意義についてより強く認識するようになった州保健局は、年間予算に VHV 育成や地域保健・健康啓発のための予算項目を追加した。局内には Health Promotion Technical Team (HPTT) が新規設置され 2 名の担当官を配置、研修には常に担当官が研修生に地域保健の意義や行政の関わり方、VHV への期待など伝えている。更に VHV モニタリング制度の制定に合わせ、モニタリング担当官が新たに配置された。上記は間接的効果といえる。

##### (ウ) 地域住民の変化

研修を終えた地域では人々の変化が次々とみられた。中でも部族闘争が絶えない地域の代表者から近隣土族との争いよりも地域内の健康向上に時間を費やしたいという発言や、住民による診療所敷地内へのスタッフ宿舍とお産を待つ家の建設は印象的であった。

##### (I) VHV の活躍

保健医療施設までの妊婦への付添い、最遠隔地域における出産介助、ポリオ感染者報告時のアドボカシーの実施、COVID-19 に関わる啓発活動と手洗い器具の促進活動等、研修を受けた VHV が多くの場面で活躍している。

**(才) 事業内容の州全土への展開と次期事業への提案**

州保健局は本事業をモデルとして他郡への事業展開を開始した。ADB 支援により VHV を育成、また UNICEF 資金では VHV への追加研修や MC シェルター建設を開始した。他ドナーによる本事業の活動視察も受け入れてきた。ライガム郡においては、次なるステップとして母子保健に重点をおいた事業展開の準備を開始した。

**(6) 持続性 ① 事業終了後の活動継続（エンガ州保健局の体制・財務）**

事業終了後の方向性について関係者との協議がなされており、一定の持続性は担保されている。特に州保健局においては、HPTT の設置と郡保健局内における VHV モニタリング担当官の配置を通して地域保健への継続的なモニタリングと予算配分が確約された。

**② 事業終了後の活動継続（保健医療サービス）**

関係者との協議がなされ、MC における産前検診の重要性とその保健指標へのインパクトについて共通の認識を得ることができている。また、建設を行った住民からのクリニックへの期待は高く、活動への一定の持続性は担保されている。

**③ 事業終了後の活動継続（地域）**

活動を持続発展させるため、郡保健局による定期的なモニタリングや VHV の表彰制度、Community Health Committee (CHC) の形成を行った。モニタリングは担当官の配置により VHV と保健局の懸け橋が生まれた。表彰制度については州保健局が予算を配分、積極的に活動する VHV へ野菜の苗等の配布が既に行われ、本事業の最大の課題である彼らのモチベーションの維持に貢献している。また CHC のサポートがあることで、地域全体とした VHV の持続的活動へのサポートも担保されている。

**④ 技術面**

持続性を見据えたノウハウ移行を念頭に置いた事業設計をしたため、概ね全ての活動を保健局と現地スタッフのみで実施できる状況にまで進めることができた。MC 改善活動や CAP・VHV 研修は既に保健局が自ら発展させている。活動マニュアルを基にした他郡への事業発展についてはフォローしていく。

**(7) 市民参加の観点での評価**

日本の市民に JICA および ODA 事業について周知し、国際理解促進を促すために以下の活動を実施した。

講義	活動紹介	寄稿
筑波大学医学類 4 年社会医学実習 グローバルヘルス授業 東京都練馬区立開進第 2 中学校 国際理解学習授業 第 14 回高知大学看護学会 パネルディスカッション	台東区社会協議会主催 たいとうメッセ 三重県桑名市立正和中学校 班別分散学習 グローバルフェスタ 台東区活動団体のパネル展 YouTube 「NGO 世界を見つめて vol.3」	エム・イー振興協会発行 『月間新医療 世界見聞録』 No. 530 公益社団法人 日本 WHO 協会発行 『目で見える WHO』 2019 春号

**4. 今後に活かすためのグッドプラクティス・教訓等**

**① 案件実施の意義**

VHV の研修課題の一つに担当地区の人口と妊婦、5 歳未満児調査がある。これにより、ライガム郡はより正確な農村地域の人口を把握できるようになった。正確な人口登録システムが存在しない PNG において村の状況を把握、報告する仕組みが出来上がったことは画期的な事で意義があった。また、MC で産前検診が受診できるようになった事も大きな成果である。

**② グッドプラクティス**

合意書の作成や住民主体となった MC シェルター建設、保健省の活動費用負担など、開始時から関係者の巻き込みに重点をおいた活動設計とした。これは関係者の当事者意識や主体性を促し、事業終了前から予想を超えた変化が見られ、事業の効率化も高めた結果となった。

また、本事業では弊団体の信念の一つである「主役は現地の人々、自分たちは黒子に徹する」に忠実に事業を展開させていった。結果として、COVID-19 により 2 年半以上駐在スタッフが不在の状況でも事業を進めることができた。

**③ 今後に向けた提言**

州保健局との協議内容を踏まえ、産前検診が人々に届くようになった今後は同地域において VHV を中心とした母親学級の実施と周産期保健医療サービスの改善に取り組み、地域保健から母子保健分野に事業を展開させていく。引き続き、住民、保健医療サービス、行政を巻き込んだプライマリヘルスケアとユニバーサルヘルスカバレッジを融合させた事業設計のもと PNG の村落地域に居住する人々の健康向上を目指した活動に取り組んでいく。