

草の根技術協力事業 事業評価報告書

作成日：2026年3月25日

1. 案件の概要	
業務名称	シェムリアップ州ソトニクム保健行政区における安心安全なお産のための保健システム強化支援事業（草の根パートナー型）
対象国・地域	カンボジア王国シェムリアップ州ソトニクム保健行政区
受託者名	特定非営利活動法人ピープルズ・ホープ・ジャパン
カウンターパート	ソトニクム保健行政区（関係機関：シェムリアップ州保健局、保健省）
全体事業期間	2023年4月～2026年4月（※但し、JICA側の事務手続きの調整により、実質的な活動期間は2026年3月までとなった。）
2. 事業の背景と概要	
<p>シェムリアップ州は妊婦健診受診率 95.0%、医療者介助分娩率 55.1%、施設分娩率 55.1%（Maternal and Child Health Report、2019年）であり、<u>妊婦健診受診率は国内2番目の高さだが医療者介助分娩率と施設分娩率は国内5番目に低い</u>。同州の新型コロナウイルス感染症新規感染者数 8,485人（シェムリアップ州政府、2021年）は国内12州の中で最多であり、妊婦健診受診率（4回目）が 68.2%（2019年）から 64.8%（2020年）に減少した。対象地域のソトニクム保健行政区は、妊婦健診受診率 65%、医療者介助分娩率 61%、施設分娩率 60%（本事業提案時の2020年当時）と<u>シェムリアップ州内の州都以外の保健行政区で最も低い</u>うえ、<u>地域間保健格差が大きく、多くの女性が取り残されている</u>。加えて、2020年以降はCOVID-19の世界的な大流行が発生したことで地域保健の現場は混乱し、対象地域では地域保健サービスへの信用の低下や受診控えが生じた。それらの要因として、<u>助産師の配置偏在、最新ガイドラインに基づく継続研修機会の不足、保健センター24時間体制の運用の不十分さなどが確認された</u>（供給側「サプライ・サイド」の要因）。また、妊娠中や産後の飲酒など伝統的風習が残存しており、<u>母子保健に関する正確な知識の普及が十分ではなかった</u>（需要側「ダイヤモンド・サイド」の要因）。加えて、<u>トンレサップ湖周辺や北部遠隔農村部において保健サービスへの物理的アクセスが制約される地域が存在し、保健ボランティアと保健センターの連携も十分に機能していない状況が確認された</u>（「コミュニティ」の要因）。本事業は、これら供給側・需要側・コミュニティ側の複合的な課題に対し、<u>統合的アプローチによって安心安全なお産のための保健システムを強化</u>することを目的として設計された。</p>	
3. 事業評価報告	
（1）妥当性：きわめて高い	
【カンボジア政府の政策・戦略計画との合致】	
<p>カンボジア政府の「国家開発戦略計画 2019-2023」では保健分野は優先課題として位置付けられ、また、保健省の「保健戦略計画 2016-2020」では、質の高い保健医療サービスの提供と公平なアクセスの確保が掲げられている。「保健戦略計画 2025-2034」でも、3つの戦略的優先課題のひとつが「すべての国民の保健医療アクセスの向上」であり、5つの戦略的方向性のひとつが「リプロダクティブ・ヘルス、女性・新生児・子ども・思春期の保健と栄養の向上」である。本事業は、安心安全なお産のための保健システム強化の取り組みであり、とりわけ、保健格差が著しく、医療アクセスが困難な地域への支援に注力していることから、<u>カンボジア政府の保健政策・戦略計画と合致している</u>。</p>	

【弱者への配慮と公平性】

本事業は、対象地域内の 25 保健センター（事業開始時）を各保健センターの施設分娩率に基づいて、3 つのグループに分類した（グループ 1：25%未満、グループ 2：25%以上 50%未満、グループ 3：50%以上）。施設分娩率が最も低いグループ 1 の保健センターを重点対象に設定し、サブライ・サイド、コミュニティ、ディマンド・サイドの活動を統合して実施し、医療アクセスが最も困難な状況に置かれた地域への優先的資源配分を行った。このように、本事業は同じ活動パッケージをすべての地域で平等に実施するのではなく、現地の状況に即して重点化を図ることで、地理的・社会的に不利な受益者への配慮と公平性を確保した点で妥当性が高い。

（2）整合性：きわめて高い

日本政府の対カンボジア国別開発協力方針の重点分野 2（中目標）「持続可能で公平な成長の実現」における開発課題 2-1（小目標）「生活環境の整備」の「教育・保健の質向上プログラム」として、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）達成にむけた地方部での保健システム強化に取り組んでいる。また、JICA グローバルアジェンダ「保健医療」のクラスター戦略「母子継続ケア強化」で、妊娠期から出産・産後に至る継続ケアの質向上という戦略がある。本事業は、これらの方針を具体的に実践する取り組みである。加えて、本事業では、JICA 技術協力プロジェクト「助産能力強化を通じた母子保健改善プロジェクト」（2010 年 3 月～2015 年 8 月）での実施内容をもとにカンボジア側で整備・開発されてきた研修カリキュラムやフリップ教材、「分娩時及び新生児期を中心とした母子継続ケア改善プロジェクト」（2016 年 5 月～2022 年 5 月）で開発された遠隔教育コンテンツ「セーフ・デリバリー・アプリ」を効果的に活用し、技術協力プロジェクト成果の地方部における保健センターや住民に対する普及促進に寄与した。また、本事業の取り組みは、持続可能な開発目標の目標 3「すべての人に健康と福祉を」のターゲット 3.1「妊産婦死亡の削減」およびターゲット 3.8「UHC の実現」に向けての取り組みと一致する。

（3）有効性：中程度

本事業のプロジェクト目標は、「シェムリアップ州ソトニクム保健行政区における保健システムが強化され、安心安全な妊娠・出産が促進される」であり、目標の達成度（事業の成果）を妊婦健診受診率、医療者介助分娩率、施設分娩率で測る。各指標の事業開始時（2023 年）、事業中間時（2024 年）、事業終了時（2025 年）および目標値は以下の通り。

なお、本事業の介入対象は、ソトニクム保健行政区におけるリファラルシステムの中にある「保健センター・リファラル病院・シェムリアップ州病院」となる。従って、以下の指標は、リファラルシステムの中で活動するこれらの公的な保健医療施設を対象として確認されたものであり、シェムリアップ州保健局及びソトニクム保健行政区が持つデータから引用している。

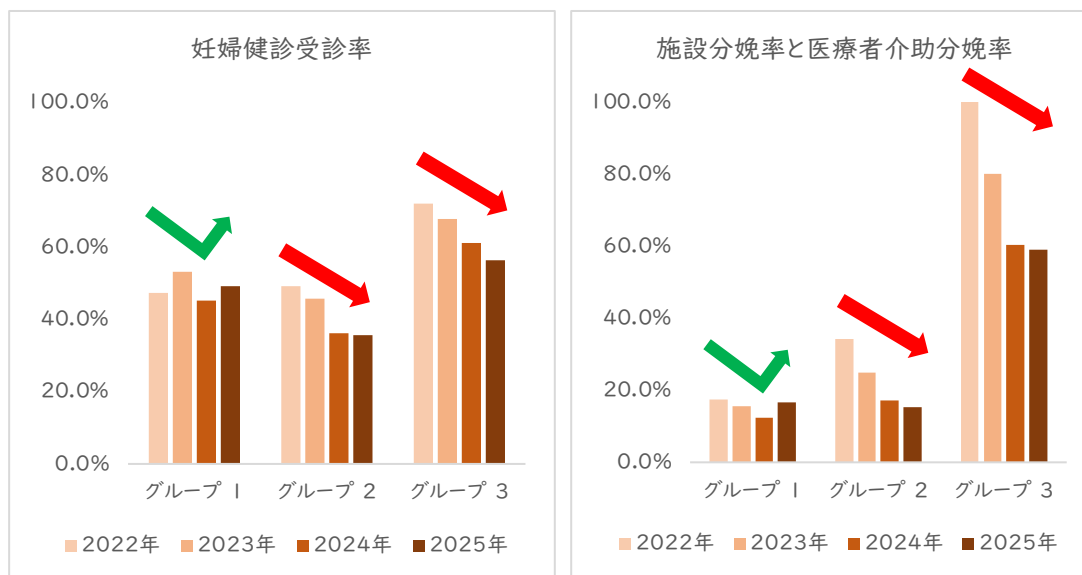
【成果を測る指標と目標値（ソトニクム保健行政区全体）】

指標	事業開始時 (2023 年)	事業中間時 (2024 年)	事業終了時 (2025 年)	目標値
妊婦健診受診率	56.4%	48.4%	51.0%	59.8%
医療者介助分娩率	51.1%	39.2%	40.3%	54.4%
施設分娩率	51.1%	39.2%	40.3%	54.4%

妊婦健診受診率、医療者介助分娩率、施設分娩率はいずれも目標値を達成していないが、いずれの指標も低下傾向が続いていた事業中間時（2024年）から、事業終了時（2025年）には増加に転じている。能力強化研修による助産サービスの質の向上の効果が顕在化するまでにある一定程度の時間を要すること、また、保健ボランティアによる地域住民への保健教育や妊婦の家庭訪問活動は2024年後半に本格的に始まったことを踏まえると、2025年に見られる指標の改善は、事業活動の介入効果（＝助産サービスの質が向上し、妊婦がそれを認識する。保健教育により妊婦の知識が向上し、母子保健サービスの利用が促進される）が現れ始めた兆候だと考えることができる。

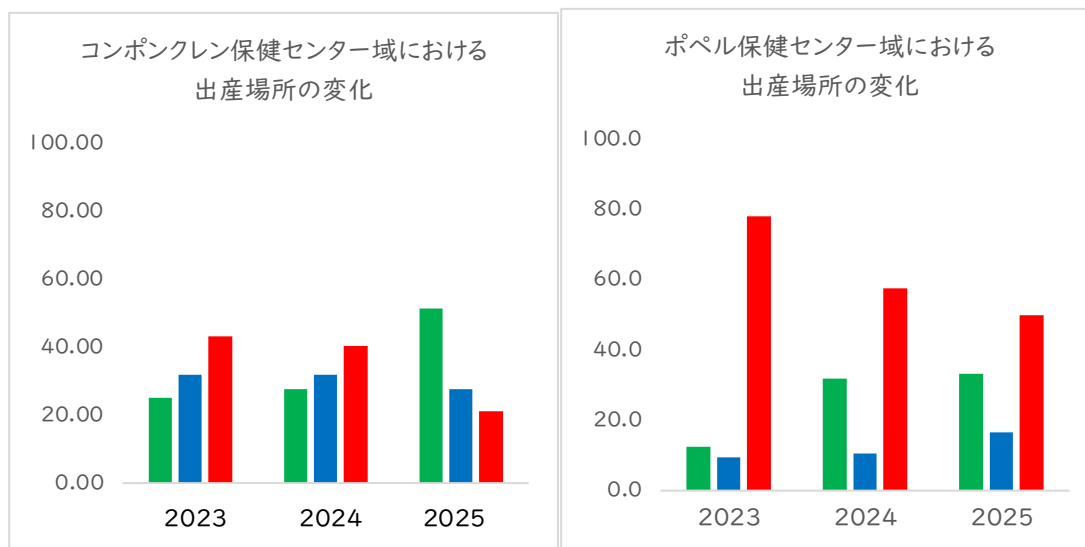
本事業は、対象地域内の25保健センターを事業開始前（2020年）の各保健センターの施設分娩率に基づいて3つのグループに分類し、グループの状況に応じて異なる活動を実施した。具体的には、上述の「(1) 妥当性」における【弱者への配慮と公平性】でも示したとおり、施設分娩率がより低く、アクセスが困難な地域に対して重点的に複層的な活動を展開し、保健センターや助産師の能力強化に向けたサプライ・サイドの活動に加え、保健サービスを利用するコミュニティ及びディマンド・サイドでの活動も強化しながら実施した。その結果、以下の通り、グループ別に異なる変化の傾向が確認された。

【成果を測る指標と変化の推移（グループ別）】



グループ別に変化の推移を見ると、重点対象であるグループ1では妊婦健診受診率、医療者介助分娩率、施設分娩率ともに2025年に増加傾向に転じた。施設分娩率においては、事業開始時の水準を超えて改善が示された。このことは、対象地域の中でも医療へのアクセスがより困難であった人々を重点対象とし、サプライ・サイド、コミュニティ、ディマンド・サイドへの包括的な活動の結果、受益者一人ひとりの安心安全なお産環境への理解が進み、保健センター等の医療施設を利用することに繋がったと考えられ、本事業実施の成果の一つと考える。一方、グループ2およびグループ3ではいずれの指標でも減少傾向が続き、減少幅が大きかった。先に示したソトニクム保健行政区全体での指標の減少は、これらの群の影響も大きいと考えられる。

グループ2 およびグループ3 で事業活動の成果が現れなかった要因としては、(1) サプライ・サイドに限った助産サービスの質的向上が保健サービスの利用促進に与える影響は限定的だったこと、(2) 幹線道路(国道6号線)から分岐する村へと続く生活道路の舗装整備が進み、シエムリアップ市街地にあるカンタ・ボパ病院(高次周産期専門病院)へのアクセスが改善されたこと、(3) カンタ・ボパ病院の周産期サービスが充実したこと(医療スタッフの増員、医療器材の改善、分娩費用の無償化、緊急搬送費の無償化等)などが複合的に影響した可能性がある。具体的に、幹線道路まで比較的アクセスしやすいコンポンクレン保健センター域(幹線道路から18km) およびポペル保健センター域(幹線道路から9.5km)における女性の出産場所の変化を確認したところ、カンタ・ボパ病院での出産が増加し、保健センターでの出産が減少していることが明らかになった。



緑：カンタ・ボパ病院 青：リファラル病院、他 赤：保健センター

なお、カンタ・ボパ病院は、カンタ・ボパ財団を運営母体とし、シエムリアップ州内の公的保健システム及びリファラルシステム外で機能する医療機関である。カンタ・ボパ病院での出産に際しその選択は妊婦及びその家族の判断に委ねている。また、カンタ・ボパ病院での出産数や健診を受診した妊産婦数といった詳細データは対外秘とされ、その把握が難しい状況であることやカウンターパートなど現地関係機関の意向を総合的に考慮し、事業終了時の数値はカンタ・ボパ病院での実績値を含んでいない。しかしながら、本事業活動を通じたコミュニティレベルでの啓発活動が、保健センターの利用を阻害したわけではなく、出産場所としてカンタ・ボパ病院というより高次の医療施設を選択する住民が増加したことに寄与してきたと考えることには一定の合理性があり、安心安全な出産のための施設分娩の増加に貢献したものと考える。

【総合的解釈】

本事業は、ソトニクム保健行政区全体としての成果を測る指標において目標値の達成には至らなかった。しかし、助産サービスの質的向上の取り組みと知識の向上、行動変容を促すコミュニティ活動やサポーター・スーパービジョンを実施した保健センター(グループ1)では効果が確認されており、適切な活動を統合したことによって成果が得られている。グループ1で実施した活動をグループ2及び3でも同様規模で展開すると成果が得られる可能性が示された。

したがって、本事業の有効性は中程度と判断する。

(4) インパクト:高い

成果を測る指標における目標値の達成には至らなかったものの、本事業は「制度」「人材」「行動」「伝統的風習」の側面において一定の波及効果をもたらした。制度面では、助産師の連携強化のための MCAT (Midwife Coordinator/Midwife Alliance Team) 会議の開催およびサポートティブ・スーパービジョンの定期実施を通じて既存ガイドラインの運用が強化され、行政と保健センター間の監督・報告体制が改善された。本事業では助産師を対象とした能力強化研修を継続的に実施した点も特徴である。これまで事業地では国際機関による単発の研修機会はあったものの、継続的に能力向上の機会を提供する取組は限られていた。本研修は助産師資格の更新に必要な単位として認められる内容であり、地方にいながらシエムリアップで単位取得が可能となったことから、助産師にとって実務上の利点が大きく、日当がなくても参加したいという声が聞かれるなど高い参加意欲が確認された。また、地方レベルでも参加しやすい研修期間や内容となるよう工夫したことにより、助産師の専門職としてのモチベーション向上にも大きく寄与した。人材面では、セーフ・デリバリー・アプリの活用が定着し、助産師個人ベースで対面研修に依存しないオンデマンド型継続的学習基盤が普及した。これは単年度の技術の維持にとどまらず、能力の継続的向上の仕組み構築という点で意義がある。地域住民の行動変容では、自宅出産の増加は確認されず、多くの妊婦が医療施設での出産を選択していることも聞き取られている。保健教育および家庭訪問活動は、保健センターに限定した保健サービスの利用を促すものではなく、安心安全な環境での妊娠・出産に一定の役割を果たしたと考えられる。伝統的な風習においては、事業開始前には、妊娠中に体を温めるための飲酒、産後の女性と赤ちゃんが寝ているベッドの下で炭を焚いて発汗を促すなど健康を害する恐れのある伝統的風習が根強く行われていたが、村での保健教育、妊婦の家庭訪問、助産師による Q&A セッションなどを通して、そのリスクをよく理解して行動を改めたという女性や家庭がたくさん報告された。これは本事業活動に参加した女性に留まらず、母から子へと世代を超えて持続的に受け継がれていくことが期待される。

(5) 効率性: やや高い

本事業は、計画された活動を概ね予定通り実施し、予算管理も適切であった。また、対象保健センターを保健サービスの利用実態に基づいてグループ 1、2、3 に分類し、課題の程度に応じて活動の重点度を調整することで、限られた資源を効率的に配分しながら事業を展開した。具体的には、課題が顕著なグループ 1 に対してはコミュニティおよびファシリティの双方に働きかける重点的な支援を実施し、グループ 2 およびグループ 3 についてはサプライ・サイドを中心とした活動により、必要最低限の人的・経済的資源の中で戦略的に事業を実施した。その結果、グループ 2 およびグループ 3 ではサプライ・サイドの活動に限定されていたことから効果の発現は限定的であったものの、グループ 1 ではある一定程度の効果が表れたことが確認され、効率性はやや高いと評価する。

(6) 持続性: やや高い

本事業は、保健省が定めるガイドラインや既存の保健システムに基づく活動を中心に構成されており、新たな制度や仕組み、人員を導入するのではなく、各機関が本来担うべき業務を適切

に実施できるよう支援する枠組みであった。このため、本事業で構築された制度的枠組みおよび人材基盤は、既存の行政体制に組み込まれ、事業終了後も行政主導での継続が見込まれている。保健ボランティアによる自発的活動も確認されており、コミュニティレベルでの活動の中核部分は維持される可能性が高い。一方で、財務面には制約があり、活動規模や頻度は一定程度縮小されることが考えられるものの、スーパービジョンを他の定例活動と併せて実施するなどの工夫が図られて継続される可能性が高い。以上より、制度・人材面での持続可能性は高いものの、財務的持続性には一部課題が残ることから、本事業の持続性はやや高いと評価する。

【制度運用の持続可能性】

サポーター・スーパービジョンおよびMCAT会議は、ソトニクム保健行政区のISC(Integrated Supervisory and Complementary)活動に組み込まれた。保健センターへの定期訪問時にモニタリングと併せて実施される。行政区業務の枠組みの中で制度化されたことは持続性を高める要素である。

【人材・能力の持続可能性】

シエムリアップ州保健局およびソトニクム保健行政区スタッフはTOTを受講し、ガイドラインやチェックリストを習得している。MCAT会議やスーパービジョンの議題設定・運営は行政側が主体的に担っており、当団体は主にロジスティック支援にとどめるように努めた。助産師の能力強化は個人資産として残るものであり、セーフ・デリバリー・アプリの活用も継続が見込まれる。

【コミュニティ活動の持続可能性】

保健ボランティアによる妊婦家庭訪問は、インセンティブなしで2024年5月から2026年1月の間に963件実施されており、自発的活動として定着している。これは外部支援終了後も継続する可能性を示唆する重要な要素である。

【財務面の持続可能性】

サポーター・スーパービジョンおよび24時間体制スーパービジョンは、他の定例活動と併せて実施することで追加的予算負担を抑制できる。一方、ソトニクム保健行政区が持つMCAT会議の予算は限りがあることから、参加人数や開催頻度は予算に応じて調整される可能性がある。したがって、活動規模は一定程度縮小する可能性があるが、完全停止に至る可能性は極めて低い。

（7）市民参加の観点での評価：高い

対面およびオンラインによる事業報告会や講座等を通じて、国際協力関係者、学生、医療従事者、一般市民など多様な層が参加する機会が提供された。オンラインと対面の双方で参加機会を設け、専門的内容を平易に説明するなど、双方向的な学びの機会を提供した。また、ウェブサイトやSNS、年次報告書、メールニュース等を通じて継続的な情報発信が行われ、JICA草の根技術協力事業への理解促進が図られた。したがって、情報公開および多種多様な日本の市民への国際理解促進の面では一定の成果を上げたと考えており、高いと評価する。

4. 今後に活かすためのグッドプラクティス・教訓・提言等

①エピソード：助産師の能力強化研修「ホスピタリティ」を通じた信頼関係の再構築と利用行動への影響

事業開始当初、保健センタースタッフの待遇や説明不足が住民の不安や利用控えにつながっている可能性が指摘されていた。そこで、挨拶、傾聴、丁寧な説明、患者への配慮を重視したホスピタリティ研修を実施した。研修後、助産師は妊婦への声かけや説明方法を改善し、理解確認を行うなど具体的行動の変化が確認された。その結果、「安心して相談できる」「質問しやすくなった」といった住民の反応が直接的に聞かれるようになった。特に妊婦健診時に家族が同席する機会が増え、保健センターでの説明を家庭内で共有する事例も報告されている。このように、待遇改善は単なる保健センタースタッフの態度変容にとどまらず、保健センター利用者の安心感や医療への信頼の向上に寄与し、地域における保健サービスの利用環境の改善につながった。

②共有したいグッドプラクティス、教訓

保健サービスの利用促進のためには、医療者の技術の向上は必要であるが、技術のみならず、待遇やコミュニケーション能力などソフトスキルの向上も重要である。本事業では、比較的低コストで実現可能なソフトスキル支援を通じて、保健サービスの質の向上および住民の信頼感の醸成を図った。また、コミュニティ側では保健ボランティアの活動意欲を高めるため、活動実績を共有に加え、研修に継続して参加したボランティアを皆勤賞として表彰し、証明書を授与する取組を実施した。こうした非金銭的インセンティブは、地域社会におけるボランティアの役割を可視化し、活動への誇りと責任感を高める効果があった。その結果、保健ボランティアによる自発的な活動の継続につながり、現在では必ずしも金銭的インセンティブに依存しない形での活動実施が確認された。

③今後の展開に向けた提言

本事業では、9月から12月にかけて、行政による保健センター評価や種々の年度末業務が集中するため、計画された活動の実施が難しい局面があった。途上国における事業実施においては、行政機関の業務サイクルや地域の慣習を十分に踏まえながら活動を進める必要がある。本事業では、実施団体とカウンターパートのそれぞれのキーパーソンが定期的かつ頻繁に進捗状況・情報共有および日程調整を行い、活動内容や目的に関する共通理解を形成するとともに、調整事項の早期共有や代替案の提示を通じて柔軟に対応した。その結果、繁忙期においても大きな遅延を生じることなく活動を実施することができた。この経験から、行政機関の業務スケジュールを十分に考慮した計画策定と、実務レベルでの継続的なコミュニケーションによる信頼関係の構築が、協働事業を円滑に推進するうえで重要な要素であることが確認された。本事例は、同国や類似分野で活動する団体にとっても参考となる教訓であると考えられる。