

St. Luke's International University Repository

伝えたい実践の"智": 国際保健の立場から

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-03-12 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 近藤, 優子, Kondo, Yuko メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.34414/00014950

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



—シンポジウム—**伝えたい実践の智－国際保健の立場から**近藤 優子¹⁾**はじめに**

国際保健とは、どのような領域だろうか。「国際保健とは、社会正義や人道主義の立場に立って、世界の健康の格差や不平等を是正するために行われる活動」と定義されている（日本国際保健医療学会、2001年）。その対象は、ある国のある「村」から東南アジア「全域」、あるいは出稼ぎ労働者といった国境を超えた「特定のグループ」などさまざままで、格差や不平等に働きかける方法も、政府機関、国内外のNGOや研究機関など、各団体によつて異なる。

そのなかで、日本が行う政府開発援助（ODA）には、大きく「技術援助」と「資金援助」という2つの方法がある。今回は、その「技術援助」の一手法である「技術協力プロジェクト」で行う現状把握について、実践のなかから得たさまざまなポイントについて、これまでの経験をもとにまとめてみた。

1. プロジェクト活動としての現状把握

プロジェクトの活動には、大きく分けて、現状把握と分析、分析結果の提示、課題の共有、解決（改善）方法の検討と選択、実施、モニタリングと評価があると考えている。そのなかで、プロジェクトの立ち上げから終了のどの時点で参加しても、最初に行うのは、プロジェクトがおかれている状況の把握である。状況の把握には、通常、3つの視点を用いている。すなわち、相手国の動向を把握すること、サービスが提供されている場を理解すること、そして、利用できる資源を把握することである。さらに、この現状把握を通じて、関係各との関係づくりを図っていく（表1）。

現地コンサルタントをプロジェクト・スタッフとして雇用する習慣のない日本政府の技術プロジェクトでは、カウンター・パート（C/P：プロジェクトをともに実施する相手国の関係者）を含む人々との関係づくりは特に重要で、プロジェクト従事者には、知らない土地で、文化の異なる人々との関係を構築していく力が強く求められる。

2. プロジェクトの現状を把握するには**1) 相手国の動向把握**

プロジェクトの現状把握のうち、相手国の動向を把握するには、次の7つの視点を用いている（表2）。

最初に押さえなくてはならないのは、相手国の方針である。HIV/AIDS 対策であれば、予防や啓発に重点をおいているのか、それともケアやサポートに重点をおいているのかといったことである。これは、政府が発表している、各種対策方針、国家保健医療計画といった戦略ペーパーなどから把握できる。次に、プロジェクトを動かしていくうえで利用できるその国の資源を把握する。具体的には、国、県、郡など各行政レベルの保健担当部、病院や診療所などの組織と施設数、それぞれの人員と配置、使用できる機材や予算などである。これは簡単なようで意外と難しい。組織全体を一枚の絵として理解している人が多くないため、部署ごとの聞き取りを通じて、自らその図を描かなくてはならないからである。組織図を描いていくと同時に、C/Pの法的位置づけ（C/Pが局、部、課などのどのレベルに属し、何をすると規定され、どの程度の権限を与えられているか）を把握する。プロジェクトとして、C/Pの法的権限を超える内容を実施することは非常に困難なので、この点は、プロジェクトをデザインする時点から重要となる。

次に、組織相互の関連性として、C/Pの意思決定の

表1 プロジェクトの現状把握

- ・相手国の動向把握
 - ・サービスが提供されている場の理解
 - ・利用できる関連資源の把握
- +
- これらを通じた関係づくり

表2 相手国の動向把握に用いる7つの視点

- ・相手国の方針
- ・資源（組織・施設、人員とその配置、機材、予算など）
- ・C/Pの法的位置づけ
- ・意思決定の方法と速さ
- ・関連部署との関係
- ・Stakeholderとの関係
- ・C/Pのプロジェクトに対する認識

1) Institute of HIV/AIDS, Family Health International, Kenya

方法を理解する。C/P は、誰とどのような場で、何を協議するのか。意思決定はどの程度頻繁に行われるのかといったことを把握する。プロジェクトは、相手の土俵で展開されるため、活動の進捗を報告し、合意形成を得て行くうえで、その場と作法を理解することが重要となる。また、C/P と他の関連部署との力関係を把握する。紙の上では同じでも、各省庁、各部局の力関係は必ずしも平等ではない。自分の C/P が強ければ問題は少ないが、弱いとなると物事を進めていくうえで、それなりの工夫が必要となる。関連部署間の力関係を把握すると同時に、C/P と他のステークホルダー（プロジェクトに影響を及ぼす人々や団体）との関係もみていく。プロジェクトを動かすうえで、彼らの動向をつかみ、その特性をふまえながら、その時に応じて、同調したり、距離を取ったりしながら、上手く連携をとることが必要である。C/P 機関の力が弱い場合には、利害が一致するこれらのステークホルダーと共同で、政府に圧力をかけるなどという手段をとることもある。最後に押さえなくてはならないのが、日本という国、日本が行う技術援助、そしてプロジェクトについての C/P の認識である。あらゆる言動から彼らの認識を理解し、間違っている場合には、はっきりと訂正し、誤解を解くことが余計な期待や失望を回避し、信頼を得るうえで重要となる。

2) サービスが提供されている場の理解

プロジェクトの現状把握の 2 つ目の視点は、サービスが提供されているその場を理解することである。相手国の動向をふまえながら、提供されているサービスの観察や現場実践者への聞き取りを行う。そして、現場での課題は何か、その課題と国の動向は合致しているか、現場実践者やサービスの利用者は、サービスをどのように認識しているかといったことを把握していく。それと同時に、客観的事実となるようなデータを収集する。通常、プロジェクトには、複雑な調査を実施する予算や時間は限られているため、できるだけ簡便に、それでいて説得力のあるデータを収集する。また、全体を代表する数だけでなく、事例も集める。もちろん、それらがその背後にあるすべての事象を説明するわけではないが、C/P のなかにも、事例で理解を示す人、全体（数）を重視する人などさまざまなもの、この 2 つを同時に用い、各レベルの C/P への問題提起として利用して行く。最初に集めたこれらのデータは、具体的な活動を実施したのちのモニタリングや評価の基礎データにもなる。

3) 利用できる他の資源の把握

プロジェクトの現状把握の 3 つ目の視点は、利用できる政府関連以外の資源を把握することである。これは、現場実践者やサービス利用者、つまり地域住民から聞き取りをするなかで把握できことが多い。草の根レベルでの PLWHA グループや Home-based Care を提供する NGO 組織などは、その例である。サブサハラ・アフリカなどでは、政府系とほぼ同規模の保健医療組織をも

つ教会のネットワークの把握なしに、プロジェクト独自の活動を展開するのは、非効率かもしれない。また、非政府系団体の存在を把握するだけなく、その団体の活動内容、資金源と予算規模、ネットワークなどを聞き取り、これらの地域団体を支える仕組みについても理解していく。近年、多くの途上国では、地域の参画を促すために、さまざまな方策を講じている。たとえば、ケニアでは、大統領府に設置された NACC (National AIDS Coordination Committee) が、HIV/AIDS 関連の活動を推進する CBO/NGO 設立のための補助金を支給している。このように、政府関連以外の組織についても把握し、活動の重複を回避し、できれば協調しながら、より効果的な活動の展開をめざす。

3. 現状把握の重要性と課題

これらの情報は、なるべく図や表を用い、視覚的にわかりやすい形で統合し、分析によって導かれた課題は整理する。そして、プロジェクト内外で共有を図り、共通の理解を得たうえで、解決（改善）策を決めていく。

政府開発援助として行われるプロジェクトでは、単に保健医療上の課題（たとえば高い妊産婦死亡率）とその原因について社会医学的に理解し、解決策が提示できるだけでなく、他のドナーや非政府系組織との重複を避け、プロジェクトとしての活動の独自性を確保し、より効果的で効率的な活動を展開するといった面も求められる。また、成功報酬や給与の上乗せといったインセンティブが認められていない日本政府の技術協力プロジェクトでは、関係者の内的動機づけをどのように引き出すかが、プロジェクトの推進力と持続力を得るひとつの鍵となる。その手段として用いられる「結果（成果）の出やすい活動内容を織り込み、それによってやる気を引き出す」という工夫にも、総合的な現状把握が欠かせない。

それでもかかわらず、この総合的な現状把握が必ずしも十分になされていないのは、日本の技術援助が現場での「技術の伝達」を標榜しているだけでなく、特に日本の国際保健の場合、どちらかというと個別の対人サービスを専門とする職種が集まるチーム構成だからではないかと考えている。筆者自身、はじめて参加したプロジェクトでは、どうしても現場の個別の事例に目がいってしまい、そこから得られたことを課題として取り上げることが多かったが、その課題が、全体にどの程度のインパクトをもつかという規模の把握なしに、システムを動かすことはできないことをのちに理解した。

おわりに

保健医療サービスの向上や改善、あるいは新しいサービスを作り出そうとするとき、戦略や計画といった枠組を変えるだけで大きく変わることもあるが、それだけではよりよいサービスが提供できるとは限らない。また、サービスが提供されている場で、さまざまな試みをしよ

うとしても、その場を支えている組織全体の理解なしに、システムを変えていくことは困難である。政府開発援助における国際保健活動では、その両方を調整していくことが必要であることを経験から学んだ。

まだ不完全であるとは思うが、その経験から得たプロジェクトの現状把握に用いる視点を国際保健における実

践の智としてお伝えしたい。プロジェクトとして行われるを現状把握を強調するため、そのなかで当然必要となる医学や看護学の視点には、あえて触れていないことをご了解いただきたい。

今後、これらの点が、政府開発援助プロジェクトに関するうえで、参考になれば幸いである。