

技プロ・附帯用

事業事前評価表

国際協力機構人間開発部保健第一グループ保健第二チーム

1. 案件名（国名）

国名： リベリア共和国（リベリア）

案件名：和名 モンセラード州保健サービス改善・監理支援能力強化プロジェクト

英名 The Project for Management Capacity Development for Improvement of Health Services in Montserrado County

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
 リベリアでは 1989 年から 2003 年まで 14 年に及んだ内戦により保健システムが荒廃し、保健・衛生指標は著しく悪化した。現在に至っても、同国の妊産婦死亡率は 725（出生 10 万対）（WHO、2018 年）、乳児死亡率は 56（出生 1,000 対）（世銀、2017 年）、人間開発指数は 189 か国中 181 位（2017 年）と、世界最低レベルを推移している。加えて、2014 年に発生したエボラウイルス病（以下、「EVD」）の感染拡大では、かねてより脆弱な保健システムが一時的に機能不全となり、延べ 4,800 名以上の死者を出した。

リベリアは長年に亘り、必須医薬品・医療機材の慢性的な不足、医療従事者の不足とモチベーションの低下、基礎インフラ（安全な水と電気へのアクセス）の欠如、コミュニティ保健の普及の遅れ、地方における医療機関への限られたアクセスなど、保健サービスの提供における多様な課題に直面している。一方、保健セクターの公的財政の逼迫、保健行政のマネジメント能力の低さ、低いガバナンス機能など、保健システムの維持・改善に不可欠な問題も抱えている。このような状況を受け、リベリア政府は 2015 年に「強靱な保健システムを構築するための投資計画（Investment Plan for Building Resilient Health System in Liberia 2015-2021）」（以下、「投資計画」）を策定し、保健医療システムの再構築と強靱化、ユニバーサルヘルスカバレッジ（Universal Health Coverage: UHC）の達成に向けた質の高い保健サービスの提供に取り組んでいる。

JICA は「保健サービス監理支援能力強化（個別専門家）（2015-2018 年）」を通じて、モンセラード州保健局（Montserrado County Health Office: MCHT）の保健行政マネジメント能力の強化を図ってきた。リベリア全人口の約 3 分の 1 が生活しているモンセラード州は、他州と比較して基礎インフラや保健施設は整備されている。しかしながら、同州の妊産婦死亡数は国内の総妊産婦死亡数の 4 分の 1 を占めており、乳児死亡率も 70（出生 1,000 対）（LDHS、

2013) と、同州の保健・衛生指標は必ずしも良くない。加えて、必須医薬品の供給遅延、十分に機能していない保健情報管理システム、州・郡保健局から保健施設に対する指導監督（スーパービジョン）不足等、保健行政における課題も抱えている。そこで同事業では、州・郡保健局のカウンターパートを対象とした基礎的な行政マネジメント技術研修の実施、PDCA（計画・実施・評価・改善）サイクルを取り入れた統合サポーティブスーパービジョン¹（以下、「JISS」）の実施支援等を通じて、州・郡保健局の保健行政に必要なマネジメント能力の習得を支援した。特に PDCA サイクルの「活動計画、実施、資金管理、評価、報告」という事業運営管理のプロセスについて実践的に学ぶことを目指し、カウンターパートが作成したプロポーザルに基づき業務遂行に必要な資金を少額提供するシードマネー活動にも取り組んだ。

こうした活動を通して MCHT の一定の行政能力の向上が図られたものの、依然として課題は多い。例えば、保健省への定期報告書の作成・提出が期日迄にできない、各活動の事前の日程調整ができず計画性を持って活動に取り組めない、州保健局の予算管理が適切にできない、JISS において把握した課題に対するアクションが取れてないなどの課題が残っている。

リベリア保健セクターの 10 か年開発政策「National Health Social Welfare Policy and Plan 2011-2022」及び投資計画において、保健行政の地方分権化とその機能強化は、保健サービスの提供・拡大に向けた主要な取り組みの一つに挙げられている。特に投資計画では、州・郡保健局の行政機能の強化を優先的投資分野の一つとして位置づけ、包括的な保健システムの強化並びに保健サービスの質の向上に必要不可欠であるとしている。本案件は、これらの開発指針に基づき、MCHT の更なる保健行政機能の強化を目的として、リベリア政府より要請された。

本案件では州保健局のマネジメント能力の更なる向上をプロジェクト目標としつつ、最終的に行政能力向上が州内の保健サービスの改善につながるように、事業活動内容を整理する。先行案件では、JISS 支援やシードマネープログラム等の取り組みが多様な保健サービス分野を対象に分散したため、事業実施後の能力向上のサービスへの影響を客観的に評価することが困難になった。そこで本案件では活動全般を州保健局の特定の保健サービス課題（主に母子保健サービスにおける課題）²に連動させ、マネジメント能力向上に向けた活動がその課題の改善に資するように方向性を定め、案件の成果を然るべく評価する。

（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

¹ 各保健施設における保健サービスの提供状況を把握し、サービスの質を向上・確保するために、州・郡保健局が各保健施設のサービスを（結核やマラリアといった）個別の分野ごとではなく統合的に評価・指導監督すること。

² 特定の保健サービス課題は、案件開始後に MCHT と協議の上決定するが、モンセラード州の主な保健サービス課題は母子保健サービスに係る課題が多い。選定したサービスの改善を念頭においたマネジメント強化を行うとの関係性。

我が国の「対リベリア共和国国別開発協力方針」（2019年4月）において保健は重点分野の一つであり、5歳未満児死亡率や妊産婦死亡率等の保健指標改善のため、行政能力の向上に取り組むとしている。また、「平和と健康のための基本方針」（2015年9月）では、UHC実現へ向けた保健システム強化支援として、保健行政官の能力向上等を挙げている。

リベリアにおいて我が国は「保健サービス監理能力強化専門家派遣（2012-2013年）」及び「保健サービス監理支援能力強化（個別専門家）（2015-2018年）」を実施し、モンセラード州における強靱な保健システムの構築に向けて、州・郡保健局の行政マネジメント能力の強化に取り組んできた。本案件は同事業の後続案件である。

また、本事業は、SDGsのゴール3「健康な生活の確保」、特にターゲット3.1「妊産婦死亡の削減」、ターゲット3.2「新生児及び5歳未満児の予防可能な死亡の根絶」及びターゲット3.8「UHCの達成」に貢献するものである。

（3）他の援助機関の対応

MCHTを支援する援助機関の数はEVDの終息宣言時をピークに年々減少しており、現在、世界保健機関（WHO）のみが継続した活動を行っている。WHOは感染症サーベイランスに主眼を置いた技術支援を実施しており、郡保健局のサーベイランス体制を強化しつつ、コミュニティにおける感染監視強化を継続している。単発的な支援では、国際機関（WHOやユニセフ）によるポリオや麻疹の予防接種キャンペーン、米国疾病管理予防センター（CDC）による感染症（ラッサ熱、急性水様性下痢症など）アウトブレイクへの緊急対応支援がある。

一方、国内全体では米国国際開発庁（USAID）、世界銀行（WB）、ドイツ国際協力公社（GIZ）が各事業の対象州において、保健システム強化（以下、「HSS」）を目的とした州・郡保健局の行政能力強化に取り組んでいる。USAIDは、保健システム強化に係る支援として Collaborative Service for Health（CSH）Program（2015年2月～2018年6月）を実施し、北部3州（Bong、Lofa、Nimba）を中心に、2017年からはEVDの影響を大きく被ったモンセラード州を含む3州（Margibi、Montserrado、Grand Bassa）を加え、保健サービス提供、サプライチェーン、保健情報システム、保健人材、リーダーシップ・ガバナンス等の保健システム全般に係る強化を行った。同支援を通じて、JISSツールの改訂などが行われている。州保健局に対しては、Leadership Development Program Plus（LDP+）³を用いた、リーダーシップやマネジメント能力向上を目的とした研修を実施した。

現在、USAIDは、6州を対象とした保健システム強化に係る新規プロジェクトの計画準備段階にある⁴。本プロジェクトの対象とするモンセラード州が

³ CSH Programを受託した Management Science for Health（MSH）が開発。LDP+のツール一式は <https://www.msh.org/resources/the-leadership-development-program-plus-ldp-a-guide-for-facilitators> から入手可能。

⁴ USAIDに新規プロジェクトに関する情報提供を依頼中。

USAID 新規プロジェクトの対象州と重複する可能性はあるものの、支援内容の重複を避け、相乗効果が図られるように留意する。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、MCHT の業務パフォーマンス及びデータ・情報収集管理の改善、JISS の促進、PDCA 管理能力の向上、グッドプラクティスの共有を行うことにより、州保健局のマネジメント能力の向上を図り、もって州内の保健サービス（特に母子保健サービス）の提供の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

モンセラード州

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）⁵

直接受益者：MCHT、州内の郡保健局（7 郡）及び保健施設（264 施設）、州内の地域保健ボランティア（427 人）及び伝統的産婆（390 人）
最終受益者：モンセラード州内の住民（約 140 万人）

(4) 総事業費（日本側）

3 億円

(5) 事業実施期間

2020 年 4 月～2023 年 3 月を予定（計 36 か月）

(6) 事業実施体制

保健省、モンセラード州保健局（Montserrado County Health Team）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家派遣（合計約 64M/M）：総括／保健システム、サポーターズスーパービジョン、研修管理、業務調整等
- ② 研修員受け入れ：保健システム強化、母子保健等
- ③ 機材供与：フォローアップ活動⁶やミニプロジェクト⁷実施に必要な機材等（例：体重計、身長計等）
- ④ ローカルコスト：リベリア側負担事項以外のプロジェクト活動実施に必要な運営経費

2) リベリア国側

- ① カウンターパートの配置
- ② 州保健局内の執務スペース及び家具等
- ③ 運営・活動費

⁵ 対象の各人数については、「リベリア国保健サービス監理支援能力強化（第 2 年次）業務完了報告書」、JICA リベリアフィールドオフィスからの情報を基に算出した推計である。

⁶ JISS により特定された課題の解決のための活動を指す。

⁷ PDCA サイクルを回すことにより特定された運営管理機能強化に係る課題や保健サービス（特に母子保健サービス）提供の改善を目的に実施されるプロジェクトを指す。

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

本事業に関連する支援として、前述のとおり、「保健サービス監理能力強化専門家派遣（2012-2013年）」及び「保健サービス監理支援能力強化（個別専門家）（2015-2018年）」を実施し、モンセラード州における州・郡保健局の行政マネジメント能力の強化を支援した。

2) 他援助機関等の援助活動

MCHT のマネジメント能力強化に係る活動に関し、本事業と重複が見込まれる他援助機関の援助活動は確認されない。ただし、他州において州保健局のマネジメント能力強化に係る支援を行う GIZ 及び類似の支援を予定している USAID とは常時情報交換を行い、必要に応じて連携し、相互補完的かつ相乗効果を生むような支援を行うよう留意する。

(9) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

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（2010年4月）」上、環境への望ましくない影響はほとんどないと判断されるため。

2) 横断的事項：特になし

3) ジェンダー分類：GI (P) 「女性を主な裨益対象とする案件」

<活動内容／分類理由>

本案件では、母子保健サービス提供の改善を主たる目的とし、プロジェクト活動においては、母子保健サービス提供の改善に資するミニプロジェクトやフォローアップ活動を計画しているため、「女性を主な裨益対象とする案件」に分類する。

(10) その他特記事項

1) モンセラード州保健行政区の分割

モンセラード州は現在、7つの保健行政区を抱える。この7つの保健行政区を「Urban」と「Rural」に二分割する計画があることを確認した。分割した場合、MCHT についても、「Urban」、「Rural」それぞれに保健局が設置され、人員が配置される計画である。しかしながら、保健省内で未だ未承認であることから、本プロジェクトではモンセラード州全体を対象とし、現在の MCHT の能力強化を行うことでリベリア側と確認した。本計画が実効段階に移行した場合、日本人専門家、JICA、保健省、MCHT で再度議論し、対象の修正要否について検討することとする。

2) 軍籍・軍傘下の保健医療施設

モンセラード州内に軍籍・軍傘下の保健医療施設が2施設（クリニック）あることを確認した。我が国の開発協力大綱（2015年2月）には、基本方針として「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」と記載されていることをリベリア側に説明した。本案件では、協力対象である MCHT、郡保健局は当該2施設を管轄する立場にあり、様々な活動から除外することは

難しい。本プロジェクト活動の中では、州保健局が実施する定例会議へ参加することになるが、当該2施設についても出席する。また、本プロジェクトが実施するスーパービジョンなどにおいても当該2施設は関連する可能性があると確認している。したがって、本プロジェクトの活動において軍籍・軍傘下の保健医療施設である2施設が関与する点について、日本国外務省へ相談概要について連絡、判断を仰いだ結果、「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」対象にはあたらないと外務省より検討要否にかかる判断がなされた。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

モンセラード州における保健サービス（特に母子保健サービス）の提供が改善する。

(指標及び目標値)

- 1) 2026年までに保健サービス提供・準備指標が改善する（指標例：基礎的産科・新生児ケアを提供している施設数、妊産婦用医薬品・物品の利用可能性）
- 2) 2026年までに保健サービス利用に関する指標が改善する（指標例：産前・産後健診の受診率、助産専門技能者による分娩介助の割合）
（注：指標及び目標値はプロジェクト開始後6か月以内に決定する）

(2) プロジェクト目標：

モンセラード州保健局のマネジメント能力が向上する。

(指標及び目標値)

- 1) Country Health Team Capacity Assessment Tool のマネジメントに関する指標が改善する。
- 2) MCHT の年間活動計画の実施率が向上する。
- 3) JISS において、XX%以上の保健施設が以下の3分野で80%以上の評価点に達成する: i) 総合点, ii) 母子保健分野⁸及び iii) 運営管理（アドミニストレーション）⁹
（注：指標及び目標値はプロジェクト開始後6か月以内に決定する）

(3) 成果

成果1：MCHT の監理機能が適切に発揮される。

成果2：保健情報の分析能力向上により、保健情報システム（DHIS-2）のフィードバックシステムが強化される。

成果3：ミニプロジェクトを通じて、州保健局のPDCA（計画・実施・評価・改善）サイクルに基づく管理能力を強化する。

⁸ 産前健診（ANC）、家族計画、正常分娩（normal labour & delivery）、産褥、分娩合併症、予防接種拡大計画（EPI）及び新生児期・小児期疾病統合管理（IMNCI）を含む。

⁹ JISS 報告書を使用する場合、USAID によると同ツールを用いた調査は5年に1度程度実施とのことであり、プロジェクトが独自で調査を実施する必要がある。

成果 4 : MCHT において JISS の実施サイクルが強化される。

成果 5 : 保健行政マネジメントに係る好事例や教訓が情報交換される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし

(2) 外部条件

- 1) 国家保健政策や戦略が大幅に変更されない。
- 2) プロジェクト期間中、リベリア国政府の保健セクターにおける予算、人材、資機材の投入量が大幅に減少しない。
- 3) MCHT の通常業務に支障をきたす程度に感染症の流行等の公衆衛生上の緊急事態が発生しない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

先行案件「保健サービス監理支援能力強化（個別専門家）（2015-2018 年）」は、個別専門家枠での技術協力プロジェクトであったため、終了時評価は未実施であるが、業務完了報告書では、州保健局職員のオーナーシップが課題として指摘されていた。具体的には、日本人専門家と州保健局の連携・協力体制が十分に構築できず、州保健局職員が日本人専門家に活動の実施・運営を大きく依存し、プロジェクトに対するオーナーシップが十分に醸成されなかった。結果、主体的な活動実施に課題が残った。したがって、本事業では、初回合同調整委員会（JCC）等の機会を捉え、事業開始時に連携体制及び信頼関係の構築を十分に行い、関係者の役割・責任を明確にした上で活動を行うべく、関係者間の共通認識形成に留意する。

7. 評価結果

本事業は、リベリアの開発課題・開発政策ならびに我が国及び JICA の協力量針に合致し、MCHT の業務遂行及びデータ・情報収集管理の改善、JISS の強化、PDCA 管理能力の向上等を通じ、州保健局のマネジメント能力の向上を図ることにより州内の保健サービス提供、特に母子保健サービス提供の改善に資するものであり、SDGs ゴール 3「健康な生活の確保」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

事業開始 6 カ月以内 ベースライン調査

事業完了 3 年後 事後評価

以上