

事業事前評価表

国際協力機構アフリカ部アフリカ第一課

1. 基本情報

国名：ケニア共和国（ケニア）

案件名：ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成のための保健セクター政策借款（フェーズ2）

（Health Sector Policy Loan for Attainment of the Universal Health Coverage (Phase 2)）

L/A 調印日：2020年8月27日

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
ケニアにおける保健関連指標は全般的に改善傾向にあるものの、ケニアの国家開発計画上の目標値を達成するために（例：5歳未満児死亡率（対出生千）：91（2008年）→69（2017年）。目標値45（2022年）。）（出典：世界保健機関（WHO）、第三期中期国家開発計画（2018-2022年）（MTP III）。）、プライマリーヘルスケアの拡充は依然として必要性が高い。また保健関連指標の地域間及び経済水準の違いによる格差も著しい。具体例として、首都ナイロビにおける医療従事者による分娩介助率は89%であるが、社会資本投資の少ない西部での同指標は48%に過ぎず、また上位2割の所得層における同指標は92%だが、下位2割の所得層における同指標は31%に過ぎない（出典：Kenya Demographic and Health Survey 2014）。

ケニア政府は、公的医療保障の一環として、無償医療制度の充実及び国民の公的医療保険への加入の促進により、医療費の自己負担軽減を通じた、保健医療サービスへの経済的アクセスの改善を図っている。円借款「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（以下、「UHC」という。）の達成のための保健セクター政策借款（フェーズ1）」（以下、「フェーズ1」という。）（2015年L/A調印）では、妊産婦・新生児ケアの無償化プログラムや、貧困層に対する公的医療保険加入促進のための保険料補填プログラム等の実施を支援した結果、国民の一部の層に対する公的医療保障は充実した。一方、依然として医療保険への加入者数は伸び悩み（全人口の19.9%、出典：Kenya Household Health Expenditure and Utilization Survey 2018）、また無償医療制度の非対象者かつ公的医療保険への非加入者は二次レベル以上の保健医療サービスを受けるためには医療費を全額自己負担する必要があることから、公的医療保障の対象層及び保障内容の拡大が課題となっている。

MTP IIIにおいて、UHCを四つの重点経済政策の一つに掲げたケニア政府は、上述の課題認識に基づき、公的医療保険への加入促進に加えて、2018年12月よ

り、四つの郡の全住民を対象に、緊急医療、母子保健、感染症・非感染性疾患等の特定の基礎的な保健医療サービスを無償とする UHC パイロットプログラムを開始した。一方、公的医療保障の更なる拡充のためには、政府保健支出の拡大が必要であるが、政府一般財政支出に占める政府保健支出の目標値 12% (2022 年) (出典：MTP III) に対して、現時点で同割合は 7% (2018 年) (出典：WHO) と政策目標を大きく下回っている。また保健医療サービスへの経済的アクセスの改善に加えて、保健医療施設の施設環境や保健医療サービスの質の向上も急務となっている。

「UHC の達成のための保健セクター政策借款 (フェーズ 2)」(以下、「本事業」という。) は、①UHC の達成に必要な保健財政の強化、②保健医療サービスの質の保証、及び、③UHC 関連指標のモニタリング・評価の基盤強化を後押しするものであり、ケニアの MTP III の実現に不可欠な事業として位置付けられる。

(2) 保健セクターに対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置付け

我が国は、2013 年に策定された国際保健外交戦略や、2016 年 8 月にケニアで開催された第 6 回アフリカ開発会議の成果文書「ナイロビ宣言」において UHC への支援強化を表明、2019 年 8 月の第 7 回会議でも引き続き支援を表明している。また対ケニア共和国国別開発協力量針 (2012 年 4 月) においては、「保健・医療」を重点分野の一つとし、対ケニア共和国 JICA 国別分析ペーパー (2018 年 3 月) においても、UHC は重点分野の一つとしている。現在、保健医療人材の絶対数不足に対して、保健医療人材育成を目的とする技術協力プロジェクト「アフリカ保健システム強化パートナーシッププロジェクト (フェーズ 2)」(2016 年～2021 年) 等を実施している。本事業は、先述のフェーズ 1 に続き、UHC 達成のため、保健財政の強化や、郡保健局の能力強化等を支援するものであり、これら国際公約並びに我が国及び JICA の協力量針・分析に合致する。

(3) 他の援助機関の対応

世界銀行 (WB) は、デンマーク国際開発援助庁 (DANIDA) と協調し、郡政府を対象とした保健セクターへのプロジェクト型借款を実施中。また WB は、上述の四つの重点経済政策の推進を目的とする 7.5 億ドル規模の一般財政支援借款を実施中。WHO は保健財政及び UHC モニタリング・評価能力の強化に係る技術支援を実施中。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、ケニアにおいて、政策対話及び財政支援等を通じて UHC の達成における優先順位の高い政策等の実行を支援することにより、保健財政及び保健医療サービスの提供能力の強化を図り、もって経済の安定及び社会開発の促進に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

ケニア全土

(3) 事業内容

ケニア政府が UHC を達成するために、2021 年を達成期限とする合計 20 項目の政策アクション（第一ランシェ分 6 項目、第二ランシェ分 8 項目、第三ランシェ分 6 項目）を設定し、その政策アクションの達成状況を評価した上で、一般財政支援の形態で資金供与を行う。これら代表的な政策アクションを含む、各政策分野の内容は以下 8 項目のとおり。なお、これら政策アクションが実施されれば、本事業はケニア政府の財政ギャップの一部を埋める目的で貸付実行される。

(4) 総事業費

円借款額：8,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始は L/A 調印（2020 年 8 月）とする。政策マトリックスの達成目標はランシェ毎にそれぞれ 2019 年 4 月、2019 年 12 月及び 2020 年 12 月とし、それぞれの政策アクション達成を確認後、貸付実行する。貸付完了（2021 年 2 月）をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

- 1) 借入人：ケニア共和国（The Government of the Republic of Kenya）
- 2) 事業実施機関：財務省（The National Treasury and Planning）
保健省（Ministry of Health）

(7) 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：保健省に対して、個別専門家（保健円借款案件形成/保健財政協力）を派遣し、保健財政、保健医療サービスの提供、及び UHC 関連指標のモニタリング・評価等に係る政策・戦略の策定及び実施を支援している他、技術協力プロジェクト「地方分権下におけるカウンティ保健システムマネジメント強化プロジェクト」を通じて、二郡（キリニャガ、ケリチョ）における中期支出枠組みに沿った予算管理に係る能力強化支援を実施済み。本事業の政策分野（1-3）は、同技術協力プロジェクトにおいて作成された予算管理ツールを他郡に展開するもの。新型コロナウイルス感染症の流行を受け、接触者追跡や検査結果データ集積等における ICT 技術の活用も進んでおり、保健省に派遣中の個別専門家（疾病サーベイランスアドバイザー）と連携し、政策分野（3-1）保健情報システムの電子化の促進やデータ分析能力強化が期待される。
- 2) 他援助機関等の援助活動：特になし

(8) 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」（2010年4月公布）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 (S) (ジェンダー活動統合案件)
<活動内容/分類理由>本事業は母子保健を含む基礎的な保健医療サービスの提供を通じて母子保健指標の改善を支援するため、ジェンダー活動統合案件に分類する。

(9) その他特記事項

特になし

4. 事業効果

(1) 定量的効果

1) アウトカム（運用・効果指標）

指標名	基準値 (2018年実績値)	目標値（2023年） 【事業完成2年後】
公共財政管理法または関連規制の改正	-	達成
中期支出枠組に沿った予算管理ツールに係る研修を受けた郡の数	2	6
医療技術評価を受けた医療技術の数	0	2
保健医療サービス提供の質に関する標準モデルを導入した郡の数	0	23
新たに整備されたクリニカル・ガイドラインの数	0	3
基礎的な保健医療サービスに必要な必須医薬品リスト・処方集の制定	-	達成

参考値として、政府一般財政支出に占める政府保健支出割合、及び、社会医療保障スキームによってカバーされる人口の割合をモニタリングする。

(2) 定性的効果

公的医療保障の対象層及び保障内容の拡大、及びケニアの経済の安定及び社会開発の促進。

(3) 内部収益率

本事業はプログラム型借款であるため、内部収益率は算出しない。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件：特になし

(2) 外部条件：特になし

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ラオス民主主義共和国「財政強化支援借款」(評価年度 2017 年)の事後評価等からは、一般財政支援を円滑に実施するには、政策アドバイザー派遣や技術協力プロジェクト等の他の支援事業と組み合わせることが不可欠である、という教訓が引き出された。

また、本事業フェーズ 1 では、一般財政支援型借款のメカニズムに係るケニア政府関係者の理解を十分に得ることができず、事業の進捗や必要な手続きの遂行に遅れが生じた。

従ってフェーズ 2 では、案件形成・監理の際には、個別専門家や国別研修による技術支援及び技術協力プロジェクトを通じた郡保健局及び保健医療施設の能力強化支援を併せて実施する(一部は既に実施済み)。加えて本事業では、各政策アクションの実施を担当する部局に対して、ワークショップやモニタリング委員会等を通じて一般財政支援型借款のメカニズムの理解を促すと共に(一部は既に実施済み)、保健省と財務省の両方を実施機関とし、両省間の調整を側面支援することとする。

7. 評価結果

本事業は、ケニアの開発課題・政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、UHC の達成における優先順位の高い政策等の実行を支援することを通じて、保健財政及び保健医療サービスの提供能力の強化に資するものであり、SDGs ゴール 3 (健康と福祉) 及びゴール 10 (不平等解消) 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指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業完成 2 年後 事後評価

以 上

別添：ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成のための保健セクター政策借款
(フェーズ 2) 政策マトリクス

別添：ユニバーサル・ヘルス・カバレッジの達成のための保健セクター政策借款（フェーズ2）政策マトリクス

政策分野	第一トランシェ分政策アクション (2019年4月に達成確認済み)	第二トランシェ分政策アクション (2019年12月までに達成予定)	第三トランシェ分政策アクション (2020年12月までに達成予定)	JICA 事業や他ドナーとの連携
(1) 保健財政の強化				
1-1	保健財政に係る財源分析	(1) 保健財政に係る財源分析ペーパーの作成 (財)	(7) 保健財政に係る財源分析ペーパーの公表 (財)	WB の支援により、ケニアの財政全体に係る分析ペーパーは作成済み。財務省担当部局に対する本邦招聘 (UHC 国別研修) を実施済み。 JICA が実施中の技術協力プロジェクト「地方分権下におけるカウンティ保健システムマネジメント強化プロジェクト」で支援中。 JICA の UHC アドバイザーが医療保障諮問委員会への技術的な助言を実施中。
1-2	保健医療施設への効率的な資金フロー	(2) 保健医療施設への効率的な資金フロー構築のための公共財政管理法改正に係る提案書の提出 (保)	(8) 保健医療施設への効率的な資金フロー構築のための公共財政管理法または関連規制の改正案の作成及び提出 (保)	
1-3	中期支出枠組 (MTEF) に沿った予算管理	(3) MTEF プロセスガイドの公表 (保)	(9) MTEF ツールに係る研修の実施 (4 郡対象) (保)	
1-4	医療技術評価 (HTA) の導入		(10) HTA 実施機関の設立概要作成 (保)	
(2) 保健医療サービスの質の保証				
2-1	保健医療サービス提供の質に関する標準モデル (KQMH) の普及	(4) 郡保健局を対象に、KQMH に基づく保健医療施設への監査方法に係る指導及びモデル保健医療施設における実施指導 (4 郡対象) (保)	(11) 郡保健局を対象に、KQMH に基づく保健医療施設への監査方法に係る指導及びモデル保健医療施設における実施指導 (追加の 4 郡対象) (保)	JICA の UHC アドバイザーが保健省及び医療保障諮問委員会への技術的な助言を実施中。
2-2	クリニカル・ガイドラインの整備	(12) 基礎的な保健医療サービスに必要な必須医薬品リスト・処方集案の作成 (保)	(17) 基礎的な保健医療サービスに必要な必須医薬品リスト・処方集の制定 (保)	
			(18) 三つの優先的疾患に係るクリニカル・ガイドラインの作成 (保)	
(3) モニタリング・評価の基盤強化				
3-1	保健情報システムの電子化	(5) 保健情報システムの電子化に必要な機材数の特定 (保)	(13) 保健情報システムの電子化に必要な調査の実施及び予算見積の作成 (保)	JICA の UHC アドバイザー、WHO 及び DANIDA が保健省への技術的な助言を実施中。
3-2	UHC モニタリング・評価体制の構築	(6) UHC モニタリング・評価フレームワークの提出 (保)	(14) 六つの郡保健局における UHC モニタリング部局の設置 (保)	
			(19) 保健情報システムの電子化に必要な機材の調達開始 (保)	
			(20) 保健情報システムデータの公表 (保)	

注：(財) は財務省が、(保) は保健省が当該政策アクション実施主体となる。