

事業事前評価表
国際協力機構人間開発部保健第二グループ保健第四チーム

1. 案件名（国名）

国名： ラオス人民民主共和国（以下「ラオス」）

案件名：（和）病院の保健医療サービスの質および財務管理改善プロジェクト
（英）The Project for Improving Quality of Healthcare Services and
Financial Management of the Hospitals

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
ラオス保健省（以下「保健省」）は、2025年までのユニバーサルヘルスカバレッジ（以下「UHC」）達成に向けて、「保健セクター改革戦略枠組み 2013-2025」において、「保健医療サービスの供給と病院運営」を取り組むべき5つの柱の中に含め、重要課題と位置付けている。保健省は、2016年に保健大臣令「すべてのレベルの施設における5 Goods 1 Satisfaction¹による保健医療サービスの質保証に関する政策」を発効し、現在は医療の質改善のための病院認証制度の構築に世界保健機関（以下「WHO」）をはじめとする開発パートナーと共に取り組んでいる。2021年には病院認証制度の認証基準が定められ、評価が実施される見込みである。また、ラオス国内では2021年4月に新型コロナウイルスの初の市中感染が発生して以降、2021年8月現在に至るまで、感染拡大が続いている。医療現場がひっ迫する中、保健医療サービスの供給と病院運営の質及び安定性の重要性はより一層高まっている。

我が国は「保健医療サービスの供給と病院運営」を支援するため、2016年より技術協力プロジェクト「保健医療サービスの質改善プロジェクト（以下「QHC プロジェクト」）」を通じてラオス国南部4県を対象に、保健医療サービスの質の改善を支援した。QHC プロジェクトの実施により、病院における保健医療サービスの質改善活動の実施体制が確立され、各病院が限られた予算のもと質改善計画の策定と実施ができるようになり、保健医療サービスに対する患者満足度の向上が確認された。質改善計画の策定と実施に係る活動は、今後実施が本格化すると予想され、病院認証の取得に向けた改善計画との関連性が高い。

¹ 患者が満足な保健医療サービスを楽しむにあたり、重要になる5項目のことを指す。

(1) Warm welcome (2) Cleanliness (3) Convenience (4) Accurate diagnosis

(5) Good and quick treatment, satisfaction by the patient

病院認証制度は病院の質を評価する内容も含まれる制度であるが、認証取得のためには、制度実施とは別に、継続的に保健医療サービスの質を改善し、認証を取得していく点についても取り組む必要がある。現時点では認証制度の運用に関する具体的な施策は考案されていないため、この点において、新たに保健省が定めた病院認証項目に沿った質改善活動実施、郡レベルへの面的展開については、さらなる支援が必要である。

他方、質の確保された保健医療サービスを継続的に提供するためには、病院における会計管理の改善も必要とされている。QHC プロジェクトの対象病院において、病院会計管理を適切に行うことで、病院における保健医療サービスの質のさらなる改善や改善活動継続に繋がると思われる事例が確認された。2019年には健康保険制度の人口カバー率が94%となり、住民の保健医療サービスへのアクセスが増えることが見込まれるものの、病院における会計管理については、依然として課題が残されている。健康保険制度の理解不足から、本来保険でカバーされるべき費用が患者から徴収される他、病院の会計管理能力の低さから適正に会計業務を行うことができていないために診療報酬請求が遅れ、病院が必要な医療費の配分を適時に受けられないなど、継続的な保健医療サービス提供のボトルネックになっている。

これらの課題を解決するため、保健医療サービスの質を担保し、病院の財務管理が適切に行われるための技術協力が、ラオス政府から要請された。保健医療サービスの質改善活動の実施と保健医療サービスの質を評価するための病院認証制度の実施を支援するとともに、病院における健康保険制度の適切な運用を含む病院会計および財務管理能力の強化を行う。質改善活動は院内感染対策や患者安全強化にも適用可能なため、新型コロナウイルスをはじめとする新興感染症への対応力強化も期待される。以上により、本事業がUHCの目指す、全ての人々が経済的な困難を伴うことなく質の高い保健医療サービスを楽しむことに貢献できると考えられる。

(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づけ

対ラオス人民民主共和国国別開発協力方針（2019年4月）における重点目標として「環境・文化保全に配慮した均衡のとれた都市・地方開発を通じた格差是正」が定められ、「国内格差是正に留意する観点から、持続可能な開発目標（SDGs）及びUHCの達成のため、医療人材の育成、保健医療サービスへのアクセス改善と質改善を通じた保健システム強化も行っていく」と記載されており、本案件はこれら方針及びSDGsのゴール3「全ての人に健康と福祉を」に合致する。また、JICA 世界保健医療イニシアティブの柱1「感染症診断・治療体制の強化」にも合致している。

(3) 他の援助機関の対応

1) WHO

中央レベルにおける政策、戦略作成全般を支援している。本事業との関連性が特に高い点として、保健財政全体の改善提案、病院認証制度構築支援が挙げられる。病院認証制度に係る活動については、認証基準の作成、実施手順書等の作成支援を行っている。

2) 世界銀行（以下「WB」）

保健医療サービス提供、保健財政、ガバナンス、健康危機対応を支援する「UHCのための強靱な保健システム構築プロジェクト」を2021年から実施している。同プロジェクトではWHOと協働し、病院認証制度について、評価者研修、全国9県における評価実施支援を予定しており、南部4県を対象とする本案件とも協働が想定される。保健財政については、新型コロナウイルス流行による政府保健予算の分析が想定されており、本案件との支援の重複はない。また、保健センターの質改善、栄養改善、結核・マラリアの検査体制強化、母子保健強化を目指し、「保健栄養サービスアクセスプロジェクト」をGlobal Fund、オーストラリア政府と共同出資で2021年から実施している。質改善に係る活動としては、チェックリストを作成し、県・郡保健局による保健センターのパフォーマンス評価を行っている。保健センターを対象としており、県郡病院を対象とする本案件との支援の重複はない。

3) スイス赤十字社（以下「SRC」）

国家健康保険局と協働し、国家健康保険基金を管理するためのガイドライン策定等を支援している。2021年8月以降は保健省を活動の場の中心とし、国家健康保険制度の実施、運営、管理支援を行う予定。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、ラオス国の南部4県において、病院認証制度のもとに保健医療サービスの質と病院会計改善に係る活動を行うことにより、保健医療サービスが十分な質を伴い、健康保険の適切な適用を受けて提供されるための仕組みが整うことを図り、もって質の高い保健医療サービスの維持及び受診者の経済的保護の強化に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

ビエンチャン特別市および南部4県（チャンパサック県、サラワン県、セコン県、アタプー県）

対ラオス国別事業展開計画では「母子保健システム改善プログラム」において南部地域を重点地域としている。加えて、「保健医療サービスの質改善

プロジェクト」で同 4 県を対象に質改善活動の支援を行ってきた。引き続きこれら事業で培った成果をもとに南部 4 県で病院認証制度の実施と病院会計の活動を行い、中央政府及び他の開発パートナーに活動で得られた知見をもとに政府方針へインプットをする

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：保健省および対象 4 県の県保健局、4 県病院、23 郡保健局、及び 23 郡病院の職員・医療従事者

最終受益者：南部 4 県の県・郡病院を受診する住民

(4) 総事業費（日本側）

約 3.1 億円

(5) 事業実施期間

2021 年 12 月～2024 年 11 月を予定（計 36 カ月）

(6) 事業実施体制

保健省 治療・リハビリテーション局、財務局、国家健康保険局

プロジェクトダイレクターは治療・リハビリテーション局の局長が務め、プロジェクトマネージャーは 3 局の副局長が務める。

保健省内の業務分掌は以下の通り。

治療・リハビリテーション局：病院の運営管理

財務局：国家予算及び開発パートナー予算の管理

国家健康保険局：国家健康保険基金の管理

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 長期専門家派遣（合計約 144 人月）：チーフアドバイザー、業務調整、質改善、病院会計

② 短期専門家派遣：感染管理、患者安全等

③ 本邦または第三国研修：タイにおける第三国研修等

④ 機材供与

2) ラオス側

① (6) に記載のカウンターパートの配置

② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

(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

① 個別専門家「保健政策アドバイザー（2019～21 年）」

保健省に常駐し、第 8 次保健開発 5 カ年計画（2016～20 年）達成のための政策助言、第 9 次保健開発 5 カ年計画（2021～25 年）の策定支

援、各開発パートナーによる支援の把握と分析、保健財政政策に関する情報収集及び JICA による支援の検討等を行っている。個別専門家が中央政府にて保健財政分野の動向を確認し、本事業で県・郡病院の病院会計の支援を行うことで、ラオスの保健財政分野の課題に対し多角的な視点でアプローチを行う。中央政府へのインプットについて適宜連携を行う。

② 技術協力プロジェクト「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト（2018～23年）」

医療従事者の免許制度の構築支援及び看護師・助産師の国家試験や研修実施支援を行うことにより、質の高い保健人材の開発に取り組んでいる。保健人材分野の情報共有等の連携を行う。

③ 無償資金協力「セタティラート病院及びチャンパサック県病院整備計画（2018年 GA 締結）」

地域の拠点病院として、また医師・看護師の育成においても中心的役割を期待されているセタティラート病院及びチャンパサック県病院に対して施設および機材を整備することにより、保健医療サービスの質の向上と、医師・看護師の研修環境の改善を行っている。無償資金協力による機材の拡充と本事業による技術協力の相乗効果を狙う。

④ 技術協力プロジェクト タイ国「グローバルヘルスとユニバーサルヘルスカバレッジのためのパートナーシッププロジェクト フェーズ 2(2020～2023年)」

国際レベルで UHC 達成に寄与することを目的とし、日本とタイが協働して、医療保障制度の改善をはじめとする UHC 達成に係る取り組みを行っている。タイ国内のみならず周辺国をはじめとする他国の支援も重点的に実施しているため、タイにおける第三国研修の実施等において協力することが考えられる。

2) 他援助機関等の援助活動

① WHO

病院認証制度の構築において協調する。評価者研修、評価実施において協働し、質改善活動に係る本事業の経験を共有することで、病院認証制度実施および認証取得の推進を目指す。保健財政面、国家健康保険制度においても相互に情報共有を行う。

② WB

病院認証制度の評価者研修、評価実施において協働し、保健省の全国展開を支援する。本案件の支援は郡レベルまでだが、保健センターを支援する保健栄養サービスアクセスプロジェクトと協働することで、対象県における面的な展開に貢献する。また、WB は途上国の公共財政管理ガイドラインの

作成を支援しているため、保健財政における協働が考えられる。

③ SRC

SRC が支援した健康保険基金管理分野のガイドラインが実際に病院でどのように運用されているのか本事業で確認を行う。課題が見つかった場合は情報共有を行い、今後の対応方針について相互に意見交換を行う。

④ アジア開発銀行（ADB）

これまで質改善のガバナンスと病院認証制度に係るプロジェクトを実施していた。今後、質改善に係るプロジェクトを実施する構想があるため、引き続き情報交換等を行う。

(9) 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：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。

2) 横断的事項：特になし。

3) ジェンダー分類：【対象外】 ■ (GI) ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件

<活動内容／分類理由>本事業は、ジェンダー主流化ニーズに関する検討がされたものの、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する具体的な取組を実施するに至らなかったため。

(10) その他特記事項：特になし。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

対象の県病院および郡病院において、改善された保健医療サービスの質が維持されるとともに、受診者の経済的保護が強化される。

指標及び目標値：

指標1：プロジェクト終了時に病院認証を受けた病院が認証を維持する。

指標2：対象病院のYY%が病院認証を受ける。

指標3：対象病院における保健医療サービス収入に対する自費支払い額の割合がプロジェクト終了時よりQQ%低下する。

(2) プロジェクト目標：

対象の県・郡病院において、改善された保健医療サービスの質と財務管理が担保される。

指標及び目標値：

指標 1 : 対象病院の XX%が病院認証を受ける。

指標 2 : 対象病院における保健医療サービス収入に対する自費支払い額の割合が PP%低下する。

(3) 成果

成果 1 : 病院認証の獲得に向け、保健医療サービスの質が改善される。

成果 2 : 健康保険基金管理を含む病院会計/財務管理が強化される。

(4) 主な活動

活動 1 : 保健医療の質改善のため、以下の活動を行う。

活動 1-1 : 質改善委員会を開催する (県、郡)。

活動 1-2 : 病院認証制度のための病院認証アセスメントの実施者研修を行う (県、郡)。

活動 1-3 : 病院認証基準を用いた病院認証アセスメントを行う (県、郡)。

活動 1-4 : 病院認証基準に関連した病院サービス、機能を改善する手法 (質改善活動) を考案し、導入する (県、郡)

活動 1-5 : 活動 1-3 で実施した病院認証アセスメント結果をもとに、各病院が病院認証基準に関連した病院サービス、機能の改善計画 (質改善計画) を作成する (県、郡)。

活動 1-6 : 県、郡病院の活動に基づき、病院サービスと機能の改善方法に係る実施マニュアル等の文書を作成する。

活動 1-7 : 質改善活動を実施する (県、郡)。

活動 1-8 : 質改善活動のスーパービジョンを実施する (中央→県、県→郡)。

活動 1-9 : 質改善活動のモニタリング、経験共有会議を実施する (4 県、各県)。

活動 1-10 : 病院における感染対策、患者安全活動を強化する (県、郡)。

活動 1-11 : 質改善活動の取り組みを文書にまとめる。

活動 1-12 : 南部 4 県でのプロジェクト活動の経験やその教訓もとに、保健省や他の開発パートナーへ質改善活動について提言する。

活動 2 : 国家健康保険基金の制度下における財務管理体制に係る以下の活動を行う。

活動 2-1 : 健康保険基金管理を含む病院会計/財務管理の状況把握のために情報収集を行う (県、いくつかの郡)。

活動 2-2 : 健康保険基金管理を含む病院会計/財務管理に関する病院認証基準に関連した業務を確実に実施するための手法を考案し、試行、導入する (県、郡) (活動 1-4 に関連)。

活動 2-3 : 国家ガイドラインに基づいた健康保険基金管理に関する研修を実施する (健康保険基金監査ガイドラインなど) (県、郡)。

- 活動 2-4 : 国家ガイドラインに基づいた病院会計/財務管理に関する研修を実施する（保健セクターにおける公共財務管理ガイドラインなど）（県、郡）。
- 活動 2-5 : 健康保険基金管理を含む病院会計/財務管理に関するスーパービジョンを実施する（中央→県、県→郡）。
- 活動 2-6 : 病院会計/財務管理経験共有会議を実施する（4 県、各県）。
- 活動 2-7 : 南部 4 県でのプロジェクト活動の経験やその教訓もとに、保健省や他の開発パートナーへ健康保険基金管理を含む病院会計/財務管理強化について提言する。
- 活動 2-8 : タイ国 JICA 技術協力プロジェクトと連携して、タイ国と医療保障制度に関連した合同会議/ワークショップを開催することを通じて、タイの知見を学び、相互に経験を共有する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

ラオス側がプロジェクトの活動に対して、適切な人員配置と予算配分を行う。

(2) 外部条件

- 1) 病院認証制度および健康保険基金の運用方針やガイドラインが著しく変更されない。
- 2) 健康保険基金への政府予算分配の合計額が前年度と比較し、減少しない。
- 3) ラオスにおける新型コロナウイルスの流行状況が著しく悪化しない。
- 4) プロジェクトサイトが大規模災害に見舞われない。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

(1) 類似案件の評価結果

ラオス南部地域で実施した「母子保健統合サービス強化プロジェクト」(評価年度 2014 年)の終了時評価では、南部 4 県で活動成果や知見を共有することで保健局職員のモチベーションが高まったことが評価されている。他方、活動成果がすべてのターゲットグループまで及ばなかったことから、今後、郡病院・保健センター・コミュニティへ本格的に活動を展開する場合は、プロジェクトの主要人材としての現地スタッフの活用、ならびに現地で活動する NGO との協働運営等を柔軟に考察の上、地域住民へより大きな裨益効果を与える方策を検討することが重要であるとの教訓が示された。

(2) 本事業への教訓

上記プロジェクトの経験から、4 県で学びあいができる環境を作ることを意識す

るとともに、特に郡病院等、コミュニティに近い活動においては、現地のリソースの活用を促進する。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力量針・分析に合致し、質改善モデルの改善・展開と病院会計の整備に係る活動を通じて、保健医療サービスの質改善及び持続的な財務の確保に資するものであり、SDGs ゴール 3「全ての人に健康と福祉を」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
事業終了 3 年後 事後評価

以 上