

事業事前評価表

国際協力機構南アジア部南アジア第四課

1. 基本情報

国名：バングラデシュ人民共和国（バングラデシュ）

案件名：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款（フェーズ2）
COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan Phase 2

L/A 調印日：2021年11月22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現状・課題及び本事業の位置付け
バングラデシュでは、2020年3月に初めて新型コロナウイルス感染症（以下、「COVID-19」という。）の感染が確認されて以降、感染者が増加し、2021年9月中旬時点の累計感染者数は約150万人、死者数は約27,000人となり、南アジア地域での累計感染者数はインドに次いで2番目に多い（世界保健機関（WHO）、2021）。当国政府は、2021年7月1日から翌月10日まで全国規模のロックダウンを実施し、2021年9月中旬時点で1日の新規感染者数は2,000人前後と減少傾向にあるものの、国内のワクチン接種が進んでいない状況¹等に鑑みると、ロックダウン解除後の社会活動の再開に伴い感染が再拡大する可能性は否定できず、ウイルス検査能力の強化等による感染予防や治療体制の拡充、ワクチン接種の迅速な実施等の対策が急務である。また、接種の迅速かつ安全な実施のため、接種後の安全性モニタリング等のフォローアップも不可欠である。

当国政府は、国家開発計画である「第8次5ヶ年計画」（2020/21～2024/25年度）のほか、「第4次保健セクタープログラム」（2017年1月～2023年6月）を策定し、2030年までのユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（以下「UHC」という。）の達成に取り組んでいるが、後述のとおり医療機関・人材の確保や保健医療サービスの質等に依然として課題があることから、COVID-19に対する脆弱さが指摘されており（世界銀行、2020）、保健医療分野の改善が急務である。

コミュニティクリニックは、地域住民の一次医療施設としてアクセスや質の向上が重要視されているが、1施設当たりのカバー人口は約6,000～12,000人で（バングラデシュ保健家族福祉省、2019）、隣国のインド（約3,000～5,000人）（インド保健家族福祉省、2019）と比較しても十分な数の施設が確保できておらず、増設によるアクセスの向上が求められている。既存のコミュニティクリニック及び大都市中心部の一次医療施設である都市部診療所（Government Outdoor Dispensary。以下「GOD」という。）についても、施設の老朽化や医療機材の不足が課題である（国際協力機構（JICA）、2018）。加えて、医療人材不

¹ 2021年9月中旬までに1回目の接種を終えた人の割合は全人口の12.6%（約2,100万人）、接種を完了した人の割合は全人口の8.4%（約1,400万人）にとどまる（バングラデシュ保健家族福祉省、2021）。

足も深刻であり、人口 1 万人当たりの医師の数は南アジア平均（9.4 人）を下回る 5.8 人、看護師及び助産師の数は南アジア平均（19.7 人）より大幅に少ない 4.1 人とどまる（WHO、2018）。都市部では、COVID-19 の重症化要因でもある非感染性疾患（以下「NCDs」という。）の対策が急務であるが、上述の施設機材の不備や医療人材の不足等からサービスの質が担保されておらず、十分な予防治療が行われていない。また、一般会計からの保健医療分野向け支出の対 GDP 比は例年、低所得国の平均（2.3%）を下回る 1%以下であり、同割合の低さを背景に、患者の医療費自己負担割合は約 74%と高水準である（世界銀行、2018）。

こうした中、当国政府は、COVID-19 の影響による税収減と COVID-19 対策及び保健セクターの開発課題への対応にかかる支出増を踏まえ、2020/21 年度及び 2021/22 年度にそれぞれ約 2 兆タカ（約 235 億米ドル）の財政赤字を見込んでいる。COVID-19 対策の実施には全体で約 82 億米ドルの支出が必要と試算しており、後述する世界銀行やアジア開発銀行（以下「ADB」という。）を含む各ドナーからの資金供与想定額（計約 57 億米ドル）と政府自己資金額（約 9 億米ドル）を差し引いても約 17 億米ドルの資金ギャップが生じることが想定され、必要資金の確保が喫緊の課題となっている。

「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款（フェーズ 2）」（以下「本事業」という。）は、当国政府に財政支援を行うことで、保健セクターにおける COVID-19 対策、UHC の達成に向けた保健医療サービスへのアクセスと質の向上、及び保健財政等の政策の着実な実行により強靱な保健システムの実現に取り組むものである。

（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
COVID-19 に対する協力量針として、第 75 回国連総会における菅総理大臣（当時）一般討論演説（2020 年 9 月）において、パンデミックによる健康危機に備えるため、開発途上国の UHC 達成支援に積極的に取り組む方針が示されている。また、「JICA 世界保健医療イニシアティブ」では、感染症の治療体制や予防強化のため、「医療人材の育成を通じた医療提供システムの強化」、「相手国内での COVID-19 ワクチンの普及」、「医療保障制度の拡充」等を掲げている。本事業は、コロナ禍の保健医療分野における政策の実施を後押しするため、当国政府に財政支援を行うものであり、上記方針、イニシアティブと合致する。

また、保健セクターに対する協力量針として、対バングラデシュ人民共和国国別開発協力量針（2018 年 2 月）では、重点分野「社会脆弱性の克服」として、保健医療サービスの質の向上と保健システム強化への支援を通じた UHC 達成への貢献が目指されている。対バングラデシュ人民共和国 JICA 国別分析ペーパー（2019 年 3 月）でも保健システムの強化に取り組む方針が示されており、本事業

業はこれら方針、分析と合致する。

また、本事業は貧困層、障害、ジェンダー等に配慮した政策アクション（医療保障プログラム実施や、クリニック整備にかかるジェンダー配慮等）を設定しており、SDGs のゴール 1（貧困削減）、3（すべての人々の健康的な生活の確保）、5（ジェンダー平等の達成）及び 10（不平等の是正）に貢献する。

（3）他の援助機関の対応

世界銀行は援助協調枠組みに基づくセクターワイドアプローチのもと、「Health Sector Support Project」（2017 年 8 月承諾、承諾額 5 億米ドル）により、保健財政を含む当国政府の保健システム管理能力強化や、保健システムの強化、保健医療サービスへのアクセスの向上等を支援中。また、バングラデシュ向けワクチン支援プログラム（5 億米ドル）を承諾済み。

ADB は COVID-19 の社会経済的影響への支援として、本事業のフェーズ 1 に当たる「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款」（2020 年度承諾）（以下「フェーズ 1 事業」という。）との協調融資である「COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program」（2020 年 5 月承諾、承諾額 5 億米ドル）を通じて、経済対策及び社会保障の拡充を実施する当国政府への財政支援を実施。また、2021 年 6 月に、本事業との協調融資となる脆弱層の社会保障制度改善に向けた財政支援プログラム「Strengthening Social Resilience Program (Subprogram 1)」（2.5 億米ドル）を承諾済み。

また、フランス開発庁（以下「AFD」という。）が 2 億ユーロ規模の COVID-19 対応を含む保健分野のプログラム型支援を形成中で、本事業は ADB の上記財政支援プログラムに加え、AFD の同支援とも協調融資を行う。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業は、COVID-19 が拡大するバングラデシュにおいて、財政支援を通じて、当国政府が実施する保健セクターにおける COVID-19 対策、UHC 達成に向けた保健医療サービスへのアクセスと質の向上、及び保健財政等の政策の着実な実行を支援することでより強靱な保健システムの実現を図り、もってバングラデシュの社会経済の安定及び持続的開発の促進等に寄与するもの。

（2）プロジェクトサイト／対象地域名

バングラデシュ全土

（3）本事業の受益者（ターゲットグループ）

バングラデシュ国民（人口約 1 億 6,500 万人（世界銀行、2020））

（4）事業内容

本事業は、バングラデシュ政府と合意した 3 つの政策分野（COVID-19 への緊急対応、保健医療サービス提供、保健財政）に基づき、バングラデシュ政府へ

の財政支援を行うもの。また、政策アクションのそれぞれの達成目標に基づき、2つのトランシェに分ける想定。

(5) 総事業費

借款額：40,000 百万円

(6) 事業実施期間

本事業の財政支援開始は L/A 調印時とし、貸付完了（2022 年 2 月を予定）をもって事業完成とする。

(7) 事業実施体制

1) 借入人：バングラデシュ人民共和国政府（The Government of the People's Republic of Bangladesh）

2) 事業実施機関：バングラデシュ財務省財務局（Finance Division, Ministry of Finance）

(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

技術協力「コミュニティ主体の健康づくりプロジェクト」（2017～2022 年度）にて、都市人口の NCDs 対策として GOD の運営ガイドラインの策定等を支援中。また、技術協力「看護サービス人材育成プロジェクト」（2015～2020 年度）では、看護大学認証制度の導入等を通じた看護教育の質の向上と看護人材の育成に取り組み、フェーズ 2 を準備中（2021 年度開始予定）。また、円借款「保健サービス強化事業」（2018 年度承諾）及び「母子保健および保健システム改善事業」（2015 年度承諾）にて、NCDs 対策や母子保健サービス改善を目的として医療機関の施設・機材整備や研修の実施等を支援中。本事業では、これら技術協力及び円借款と連携した政策アクションを設定し、成果の定着や事業の進捗促進を図っている。

また、JICA は、フェーズ 1 事業にて、COVID-19 を踏まえた経済対策及び脆弱層への社会保障の拡充を実施する当国政府に対し財政支援を実施済みである。本事業は、コロナ禍の保健医療分野における政策の実施に焦点を当て、財政支援を行うものである。

2) 他援助機関等の援助活動

本事業は、ADB の「Strengthening Social Resilience Program (Subprogram 1)」（2.5 億米ドル）と保健医療サービス提供にかかる政策アクションの一部を共有する協調融資として、モニタリング等において協働する予定。

また、AFD の保健分野のプログラム型支援とも協調融資を行い、政策マトリクスの 3 つの政策分野（COVID-19 への緊急対応、保健医療サービス提供、保健財政）を全面的に共有すると共に、モニタリング等においても協働する予定。

(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：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

本事業では、貧困対策、感染症対策、障害配慮に資する政策アクションが複数設定されている。

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＞

本事業で設定するコミュニティクリニック整備にかかる政策アクションに関し、同クリニックは女性利用者の割合が高く、男女別トイレや授乳室の設置、照明の確保等により女性にとっての利便性や安全性を考慮した設計とすることが計画されていること等のため。

(10) その他特記事項 特になし。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

アウトカム（運用・効果指標）

指標名	基準値 (2021年3月実績値)	目標値(2024年2月) 【事業完成2年後】
ワクチン接種率（ワクチンの接種を完了（注）した人の対人口比割合、%）	2	40
認証看護大学に在籍する学生数（人／年）	N/A	300
GOD ガイドラインが適用される GOD の受益住民数（人／月）	N/A	10,000
一般会計からの保健医療分野向け支出の対 GDP 比率（%）	1.0（2019/20年度）	1.3（2022/23年度）

（注）2回の接種が求められるワクチンについては2回分の接種完了、1回の接種で完了するワクチンについては1回分の接種完了を指す。

(2) 定性的効果

COVID-19 感染拡大抑止、保健医療サービスへのアクセス向上、保健医療サービスの質向上、保健財政の改善、外国企業のビジネス活動や投資促進を通じた持続的成長の促進等。

(3) 内部収益率

プログラム借款のため IRR 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

パキスタン向け円借款「電力セクター改革プログラム」「電力セクター改革プログラム (II)」(評価年度：2017 年度) の事後評価結果において、開発政策借款で提示された政策アクションの実行を支援するために、JICA が開発政策借款の供与と並行して特定分野の技術協力を組み合わせて実施することによって、より実効的な政策改善・改革につなげることができると指摘されている。

上記教訓を踏まえ、本事業においても、政策アクションの着実な実行を支援するため、看護人材育成や NCDs 対策にかかる既往の技術協力と組み合わせて実施することにより、政策改善・改革の実効性確保を図る。

7. 評価結果

本事業は、COVID-19 が拡大するバングラデシュにおいて、財政支援を通じて、当国政府が実施する保健セクターにおける COVID-19 対策、UHC の達成に向けた保健医療サービスへのアクセスと質の向上、及び保健財政等の政策の着実な実行を支援することでより強靱な保健システムの実現に取り組むものである。当国の保健セクターの開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、SDGs のゴール 1 (貧困削減)、3 (すべての人々の健康的な生活の確保)、5 (ジェンダー平等の達成)、及び 10 (不平等の是正) 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：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款（フェーズ 2）政策マトリクス

別添：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款（フェーズ2） 政策マトリクス

政策分野	政策目的	政策アクション	
		第1 トランシェ (2021年3月までに達成済み)	第2 トランシェ (達成目標時期：2021年12月)
(1) COVID-19 への緊急対応			
ワクチンの調達及び同接種計画の実施に必要な政策、予算の確保	ワクチン調達・接種計画に従い、国民のワクチン接種を確実に実行する。	<ul style="list-style-type: none"> ・ ワクチン調達計画の策定、承認 ・ ワクチン調達にかかる規制（輸入ワクチンの基準を含む）の設定、承認 ・ ワクチン接種計画（ワクチン優先接種対象グループの特定含む）の策定、承認 ・ ワクチン接種登録のためのアプリの開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国民の20%相当をカバーするワクチンの調達² ・ 国民の10%相当のワクチン接種完了³ ・ ワクチン安全性モニタリングの実施
COVID-19にかかるとの他の保健医療分野向け関連政策	COVID-19対策を行う医療機関や医療従事者に十分なインセンティブを付与することで、持続的な対策実施を可能にする。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医師、看護師等の医療従事者への報奨金支給にかかる公告の発出 ・ 医師、看護師等の医療従事者への報奨金支給のための2020/21年度予算承認 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医師、看護師等の医療従事者への報奨金支給のための2021/22年度予算承認
COVID-19 予防対策	COVID-19 拡大の予防対策を強化する。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「バングラデシュ COVID-19 対策計画」の策定、承認 ・ COVID-19 検査体制強化のためのガイドライン策定 	

² 2回の接種が求められるワクチンについては2回接種分の調達、1回の接種で完了するワクチンについては1回接種分の調達を指す。また、バングラデシュ政府購入分ワクチンについてはワクチンの購入契約締結、COVAX 供給分ワクチンについては具体的なワクチン種別及び供給時期を定めた国別割当てをもって調達が完了したものとする。

³ 2回の接種が求められるワクチンについては2回分の接種完了、1回の接種で完了するワクチンについては1回分の接種完了を指す。

(2) 保健医療サービス提供			
保健医療サービスへのアクセス向上	保健医療サービス利用率向上のため、同サービスへの物理的なアクセスを向上する。	<ul style="list-style-type: none"> 新規用地取得のないコミュニティクリニック整備にかかる 2020/21 年度調達計画の承認 	<ul style="list-style-type: none"> 新規用地取得のないコミュニティクリニック整備にかかる 2021/22 年度調達計画の承認 コミュニティクリニックを対象とする感染予防ガイドラインの承認
保健医療サービスの質の確保	保健医療サービスの質を確保するため、保健医療サービス従事者のトレーニング体制の強化、トレーニング対象者の拡充を図る。	<ul style="list-style-type: none"> 医療人材教育・育成のための 2020/21 年度トレーニング計画の承認 	<ul style="list-style-type: none"> 医療人材教育・育成のための 2021/22 年度トレーニング計画の承認 公立看護大学の認証
	特に NCDs について、コミュニティの保健医療サービス提供における強靱性と自立性を強化する。	<ul style="list-style-type: none"> 都市人口の保健・栄養改善等を目的とする「都市衛生対策 2020」の承認 	<ul style="list-style-type: none"> 都市部において貧困層を主な対象とする診療所（一次保健医療施設である GOD）の運営にかかるガイドラインの承認 上記ガイドラインの運用開始（最低 8 箇所の GOD）
(3) 保健財政			
経済的リスク保護	国民を医療費による経済的リスクから保護する。	<ul style="list-style-type: none"> 国家医療保障プログラムの将来的な全国展開に向けたパイロット地域における実施準備のための財政当局による予算割当て 一般会計からの保健医療分野向け支出の対 GDP 比率を 2025 年までに 2.0% まで増加させる目標設定の承認 	<ul style="list-style-type: none"> パイロット地域における国家医療保障プログラム実施のための 2021/2022 年度予算計画承認 UHC 達成のための医療保障法案の作成