

事業事前評価表

国際協力機構中南米部南米課

1. 基本情報

- (1) 国名：ボリビア多民族国
 - (2) プロジェクトサイト／対象地域名：ボリビア多民族国全土
 - (3) 案件名：新型コロナウイルス感染症対応緊急支援借款（COVID-19 Response Emergency Support Loan（英））
- L/A 調印日：2023年3月30日

2. 事業の背景と必要性

- (1) 当該国における新型コロナウイルス感染拡大に係る保健・医療セクターの現状・課題及び本事業の位置付け

世界的に流行が続く COVID-19 は、2020年3月10日にボリビア国内最初の感染事例が確認されて以降、国家緊急事態宣言の下での商店等の営業制限、市民の外出制限などの対策が講じられるも、感染拡大の一途を辿り（2023年1月30日時点、累計感染者数約118.7万人、累計死者数約2.2万人）、社会・経済に深刻な影響を及ぼしている。2022年1月第3週時点で約7.9万人の感染者が確認された第4波、7月第3週時点で感染者数約4万人の第5波を経て、2023年1月30日現在では週当たりの感染者数が2,365人という小康状態にある。しかし、ワクチン2回接種率は人口の約53.6%、ブースター接種率は約20.6%（2023年1月31日時点）でラテンアメリカ域内では比較的遅れている他、脆弱な保健医療体制等、感染拡大のリスクを抱えており、特に非感染性疾患患者や高齢者等の重症化リスクの高い人々への対応は十分ではない。

こうした状況への対応として、当国政府は緊急事態宣言による人流抑制を図りつつ、2020年9月に「COVID-19に対する封じ込め、緩和、回復計画」（Plan de Contención, Mitigación y Recuperación post Confinamiento en Respuesta a la COVID-19）を作成し、同計画に基づき感染対策マニュアルを作成する等の対策を講じてきた。同年11月の政権交代後も緊急事態宣言が繰り返し延長されてきた中、新政権（以下、「アルセ政権」という。）が COVID-19 対応国家計画（Plan Nacional de Lucha contra la COVID-19）及び国家ワクチン接種計画（Plan Nacional de Vacunación）を策定し、国民のワクチン接種促進と経済活動再開を目指してきた。その間、国民生活防衛のため、国民の脆弱層に対する給付スキームを強化し、中でも COVID-19 対応の中で強い影響を受けた給与や年金または長期の社会保障収入を受け取っていない18歳以上を対象とした現金給付である「飢餓に対する給付」（Bono Contra el Hambre。以下、「BCH」という。）等を強化した。

また、アルセ政権は2021年11月、経済社会開発計画（Plan de Desarrollo

Económico y Social 2021-2025。以下、「PDES」という。)を策定し、同計画が国会で承認された。同計画では、COVID-19が蔓延する中、保健・医療政策・制度を改善し、2021年から2025年にUHCを達成することを掲げている。

また、当国政府は2019年に全国民に対し、無償での保健・医療サービスの提供を目指して、国民皆保険制度（Sistema Único de Salud。以下、「SUS」という。）を設立した。しかし、SUSの情報システムに接続できている医療施設は未だ限定的であり、SUS導入に伴う受診者数の増加は元々あった医療インフラの飽和や機材・人材の不足に拍車をかけている。加えて、当国のリファラル制度¹は十分に機能しておらず、2次・3次医療施設をはじめとする保健・医療体制のひっ迫の一因にもなっている。かかる状況に対して、保健・医療システムの近代化、中でも当国の保健・医療サービスにおけるリファラル制度改善をはじめとするSUSの強化、保健・医療施設のインフラ・機材の改善政策、人材の強化が必要となっている。また、SUS制度の受診者に多い低所得・脆弱層の基礎的な生活をBCH等により保護することは、保健・医療セクターの存立の前提でもある。

上述した経済回復や国民生活の防衛、COVID-19対応及び保健・医療政策の制度改善のために財政の機動的な出動を積極的に行った結果、当国の2020年の財政赤字GDP比は▲12.7%まで拡大した（IMF 2022年11月）。2021年・2022年もCOVID-19対応及び保健・医療体制整備等のためそれぞれ同▲9.3%、▲8.5%と高水準の赤字が推定されており、財政赤字の補填が急務とされている。ボリビア政府は2023年度は約3,638百万ドルの財政赤字の一部に関し、国外からの財政支援で補填することを要望している。既にIDBによる借款が供与されており、右と並んで円借款供与への期待は大きい。

本事業は、COVID-19の感染拡大による社会経済的影響が深刻な当国において、財政支援を通じて、当国政府による保健・医療セクターに係る公共サービスの継続・拡大や、同サービスの前提となる脆弱層の保護を図るための政策制度改善を支援するものである。

（2）保健・医療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

我が国の対ボリビア国別開発協力方針（2018年1月）で重点分野として掲げる「社会的包摂の促進」において、「保健サービスの普及・強化」を取り組み方針としており、我が国はこれまで当国の保健・医療分野に対して、現地ドナーとの協働を図りつつ、長年技術協力を中心に母子保健分野や医療人材育成に取り組んでいる。またPDES内に掲げるCOVID-19の危機対応やUHC促進を支援するという点で、本事業はJICAの保健医療及び栄養分野の課題別事業戦略や

¹ 一次医療施設で受診した後、その場で対応しきれない患者は医療従事者の判断に基づき、より高次の医療サービスが提供される医療施設に紹介・搬送される制度

「JICA 世界保健医療イニシアティブ」の方針・分析とも合致する。さらに、JICA が IDB との協調融資枠組みの分野を 2021 年 3 月に拡大しており、保健分野が追加された。本事業は同枠組みのもと CORE パラレル協調融資案件として位置付けられる。加えて、2021 年 12 月に東京で開催された栄養サミットにおいて、日本政府は今後 3 年間で 3,000 億円の栄養に関する支援を行うことを表明しており、IDB の BCH 支援の進捗を確保するアクションなどを政策マトリクスに含む本事業は、日本政府の同コミットメント達成に資するものである。

(3) 他の援助機関の対応

IDB は、2020 年 5 月及び 2021 年 11 月に「新型コロナウイルスにより影響を受けた脆弱層に対する支援（フェーズⅠ及びフェーズⅡ）」に対してそれぞれ 450 百万ドル及び 500 百万ドルの融資を承諾した。

また、世界銀行は、2020 年 5 月に、COVID-19 対策への緊急支援として感染予防・医療人材の保護に必要な資器材及び物品購入資金として約 254 百万ドルの融資を承諾した。

3. 事業概要

(1) 事業概要

① 事業の目的

本事業は、COVID-19 の感染拡大による社会経済的影響が深刻なボリビアにおいて、財政支援を通じて、当国政府による保健・医療セクターに係る公共サービスの継続・拡大や、同サービスの前提となる脆弱層の保護を図るための政策制度改善を図り、もって当国の経済・社会の安定及び開発努力の促進に貢献するもの。

② 事業内容

本事業は、上記の目的を達成するために、以下を柱とする政策マトリクスの達成状況を確認し、当国政府による主体的な取り組みの促進・改善の継続を図る。また、本事業は PDES に基づき財政支援がなされる。

政策の柱 1：COVID-19 パンデミック及びその他の病気への緊急対応を含む
保健・医療システムの近代化

政策の柱 2：無償国民皆保険制度（SUS）の強化

政策の柱 3：保健・医療施設のインフラ・機材の改善政策、人材の強化

政策の柱 4：保健システムの前提となる COVID-19 パンデミックを受けた国民生活防衛

③ 本事業の受益者（ターゲットグループ）：ボリビア多民族国全国民

(2) 総事業費：借款額：15,000 百万円

(3) 事業実施スケジュール（協力期間）：本事業による財政支援開始は、2023 年 3 月とする。貸付実行は 2 回に分けて実施し、政策マトリクスに定める 2 期

分の政策アクションがそれぞれ達成されたことを確認した後に貸付実行を行う。
全ての貸付実行（2023年9月及び12月予定）をもって事業完成とする。

（4）事業実施体制

1）借入人：ボリビア多民族国（Plurinational State of Bolivia）

2）事業実施機関：本事業の借入人窓口である開発企画省（Ministry of Development Planning）が全体の事業管理を行い、保健・スポーツ省（Ministry of Health and Sports）が各政策アクションの実施を行う（政策の柱4のみ開発企画省が事業実施を行う）。

（5）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

JICAはこれまで当国の保健医療分野において、特に地域保健医療体制の強化を目的に「ポトシ県母子保健ネットワーク強化プロジェクト（2017年完了）」、「オルロ県母子保健ネットワーク強化プロジェクト（2020年完了）」を実施した。直近では「医療技術者養成システム強化プロジェクト」（2017年5月～2022年12月）が完了し、現在は「救急産科リファラルシステム強化プロジェクト」（2022年4月～2027年3月）を実施中である。

2）本事業は政策マトリクスをJICA独自に設定しているが、一部（政策マトリクス柱4）に関しIDBの「新型コロナウイルスにより影響を受けた脆弱層に対する支援（フェーズII）」（プロジェクト型）の促進を位置付けている。IDBの知見も活用しつつ、連携してモニタリングを行う。COVID-19感染拡大後の社会経済の正常化に向け、保健医療セクター並びに社会脆弱層の生活基盤維持へのアプローチが取られることにより、当国の経済・社会の安定及び開発協力の促進が期待される。

（6）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。

（7）横断的事項：特になし

（8）ジェンダー分類：

ジェンダー分類：■GI（S）（ジェンダー活動統合案件）

<活動内容/分類理由>

本事業の政策マトリクスで支援する救急産科ケアリファラルシステム強化プロジェクトが妊産婦等の女性を主な裨益対象とする案件であるため。

（9）その他特記事項

資金の流れの透明性を確保するため、日本政府がE/N・R/D・N/Vにおいて合

意するネガティブリストを採用予定。

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 (2021年実績値)	目標値 (2023年)
COVID-19に対する予防接種完了率 (%)	43	61.5
統合保健情報システムへの医療機関参加率 (%)	63	75
COVID-19に対するワクチン接種進捗状況の捕捉 (週次報告書の年間発行回数)	52	52
2021年、2022年に整備に着手される2次病院・3次病院 (病院数)	0	4
リファラル、カウンターリファラル、移送に関する規則のアップデート (更新回数) (注1)	0	1
BCHの実施状況 (受益者数) (注2)	0 (2020年)	1,700,000

(注1) リファレンス制度をSUSと連携した情報システムの構築、救急車機能・職務等に関する規則に更新する。

(注2) IDBの「新型コロナウイルスにより影響を受けた脆弱層に対する支援(フェーズII)」によるCOVID-19対応の現金給付。目標値はIDB事業で設定したもの。

2) インパクト：特になし

(2) 定性的効果：COVID-19感染対策、保健・医療施設のインフラ・機材、人材の質及びSUS体制に係る政策制度の改善。

(3) 内部収益率：プログラム型借款の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：公的部門の財政健全化傾向が維持される。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

過去のヨルダン向け「財政・公的サービス改革開発政策借款」（評価年度 2017 年）の事後評価等からは、政策アクションの実施による成果が、社会開発面での間接的な裨益効果に繋がるものとして認識されるよう広報活動を行うべきであったとの教訓が導き出されている。かかる教訓を踏まえ、本事業の政策アクションの実施が当国の保健・医療サービスの質の向上が広く当国内で認識されるよう広報活動を行う。

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の協力量針に合致し、COVID-19の感染拡大による社会経済的影響が深刻な当国において、財政支援を通じて、当国政府による保健・医療セクターに係る公共サービスの継続・拡大や、同サービスの前提となる脆弱層の保護を図るための政策制度改善を支援するものであり、SDGs目標1（貧困の撲滅）、目標2（飢餓撲滅、栄養改善）、目標3（すべての人々の健康的な生活の確保）、目標8（持続可能経済成長）、目標10（国内と国家間の不平等の削減）に貢献することから、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

対ボリビア新型コロナウイルス感染症対応緊急支援借款に係る政策マトリクス

政策の柱・項目	初年度アクション (2021年12月31日まで)	確認方法	第二年度アクション (2022年12月31日まで)	確認方法
第1の柱 COVID-19 パンデミックやその他の病気への緊急対応を含む保健・医療システムの近代化				
1-1.COVID-19に対応する保健・医療政策の実施・推進。	経済社会開発計画（PDES 2021-2025）に実施中の COVID-19 緊急対応策を組み込む。	保健・スポーツ省による報告書提出	保健・スポーツ省のセクター中期開発計画（PSDI 2021-2025 Sector Salud）に実施中の COVID-19 緊急対応策を組み込む。	保健・スポーツ省による報告書提出
1-2. 経済社会開発計画（PDES 2021-2025）に基づいた保健・医療政策の計画立案枠組みのアップデート。	経済社会開発計画（PDES 2021-2025）が策定され、国会で承認される。	国会承認された経済社会開発計画（PDES 2021-2025）の官報への掲載	経済社会開発計画（PDES 2021-2025）及び保健・スポーツ省のセクター中期開発計画（PSDI 2021-2025 Sector Salud）に基づいた予算計画（POA）が保健・スポーツ省によって策定される。	保健・スポーツ大臣が承認した2023年度の予算計画資料（POA）。
1-3. 保健・スポーツ省によるセクター中期開発計画（PSDI）のアップデート（PSDI 2021-2025 Sector Salud の策定）。	保健・スポーツ省がセクター中期開発計画（PSDI）を策定するための基本方針の作成及び計画作成の方法論に関するガイドラインが策定される。	計画作成に関するガイドライン及びセクター中期開発計画（PSDI）の第一ドラフト提出。		
1-4.COVID-19 ワクチン接種促進。	COVID-19 対応国家計画（PNCOVID-19）及び国家ワクチン接種計画（PNV）が策定される。	省令による承認された COVID-19 対応国家計画（PNCOVID-19）及び国家ワクチン接種計画（PNV）の官報への掲載。	保健・スポーツ省の予算計画（POA）にしたがい COVID-19 対応国家計画（PNCOVID-19）及び国家ワクチン接種計画（PNV）が実施される。	COVID-19 対応国家計画（PNCOVID-19）及び国家ワクチン接種計画（PNV）進捗報告書。
第2の柱 無償国民皆保険制度（SUS : Sistema Unico de Salud Universal y Gratuito）の強化				

2-1. UHC 促進のための SUS 体制強化の政策制度改善。	経済社会開発計画（PDES 2021-2025）に UHC 促進に関する施策を組み込む。	国会承認された経済社会開発計画（PDES 2021-2025）の官報への掲載。	保健・スポーツ省のセクター中期開発計画（PSDI 2021-2025 Sector Salud）に UHC 促進に関する施策を組み込む。	保健・スポーツ大臣が承認した 2023 年度の予算計画資料（POA）
2-2. 救急医療調整センター（CCES-D）の能力強化。	各県の救急医療調整センター（CCES-D）を強化するため、リファラル、カウンターリファラル、移送に関する規則更新に着手する。	国内のリファラル、カウンターリファラルシステムにかかる規則の確認。	各県の救急医療調整センター（CCES-D）を強化するため、リファラル、カウンターリファラル、移送に関する規則更新が省令により承認される。	国内のリファラル、カウンターリファラルシステムにかかる規則が少なくとも一つ省令によって承認される。
第 3 の柱 保健・医療施設のインフラ・機材の改善政策、人材の強化				
3-1. 保健施設のインフラ・機材改善のための政策制度改善。	経済社会開発計画（PDES 2021-2025）に保健施設のインフラ・機材改善に関する施策を組み込む。	国会承認された経済社会開発計画（PDES 2021-2025）の官報への掲載	保健・スポーツ省のセクター中期開発計画（PSDI 2021-2025 Sector Salud）に保健施設のインフラ・機材改善に関する施策を組み込む。	保健・スポーツ大臣が承認した 2023 年度の予算計画資料（POA）。
3-2. 第 1 次～第 4 次の各保健・医療施設の強化及び機材充実に関する政策制度改善。	施設改良及び機材充実の対象となる施設リストが作成される。	保健・スポーツ大臣が承認した 2022 年度の予算計画資料（POA）。	保健・スポーツ省のセクター中期開発計画（PSDI 2021-2025 Sector Salud）に基づき、2022 年度 POA に基づいて購入された機器の使用が開始し、また、少なくとも 1 つの保健・医療施設整備の案件形成が始まる。	保健・スポーツ省が作成する報告書提出。

3-3. 医療技術者の能力強化	医療技術者養成校のカリキュラムが更新され、大臣によって承認される（医療技術者養成システム強化プロジェクト（FORTESA）の成果 1 達成済）。	保健・スポーツ省及び教育省の大臣の両省令確認	改定されたカリキュラムに基づき、全国の医療技術者養成校（12 校）における教員用指導書・学生用教材が現行の保健政策の内容に沿って更新・標準化され、使用される（医療技術者養成システム強化プロジェクト（FORTESA）にて達成済）。	保健・スポーツ省が作成する報告書提出。
第 4 の柱 保健システムの前提となる COVID-19 パンデミックを受けた国民生活防衛				
4-1. 国民の脆弱層に対する給付スキーム（「飢餓に対する給付」（Bono Contra el Hambre）等）の強化。	米州開発銀行（IDB）の「新型コロナウイルスにより影響を受けた脆弱層に対する支援（フェーズ II）（BO-L1219）」の借款が形成される。	開発企画省による IDB の案件形成の承諾を得た旨の連絡。	BO-L129 の国会承認のために国会に付議される。 国会承認後、2022 年 12 月 31 日までに第一回の支出要件が整えられる。	開発企画省から法案が国会に受け付けられたことの確認書。BO-L1219 に関して開発企画省が IDB 用に作成した進捗報告書の提出。