

事業事前評価表

国際協力機構南アジア部南アジア第三課

1. 基本情報

国名：モルディブ共和国

案件名：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款

L/A 調印日：2020年9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の現状・課題及び本事業の位置付け

全世界における新型コロナウイルス（COVID-19）の感染拡大に伴い、モルディブ共和国においても2020年3月7日に初の感染者が確認されたのち、急速な感染拡大が進んでいる。観光業を主要産業とする当国では、感染リスク低減のためにいち早くリゾート島のロックダウン、国内移動の制限等の措置を実施したが、4月15日に首都マレにおいて初の感染者が確認されて以降、9月25日時点で感染者9,770名、死者34名に達している。当国の人口は約53万人、人口密度は1,718人/km²（2019年）であり、特に首都マレにおける人口集中を背景に感染拡大が続いている。当国における新型コロナウイルスに対応した医療体制・資機材は限定的であり、隔離施設や検査体制の増強が喫緊の課題となっている。

当国の実質GDP成長率は旺盛な観光業と大規模公共投資を背景に近年は年率6%前後を維持しており、2019年の実質GDP成長率は同5.7%と推定される（国際通貨基金（IMF）、2020年）。このうち、観光業が実質GDP成長率の約45%（2019年）を占め、当国政府は宿泊施設の拡充、新規国際航空路線の開設、新規顧客層の開拓を進めてきた。2020年2月までは観光客の受け入れが順調に拡大してきたが、COVID-19の世界的な感染拡大を受け、2月からの一部観光客受け入れ停止、全世界を対象とした到着ビザ発給停止により、3月以降は海外からの観光客受け入れは事実上停止、4月、5月の観光客は0名となっている。当国政府は7月15日に国際線を再開したが、今後の観光客数回復は新型コロナウイルスの世界規模での感染状況に依存しており、短期的な回復は困難な状況である。IMFの試算では2020年第1四半期のインバウンド旅客数は前年同期比20%減となり、通年の実質経済成長率は▲8.1%と予測している（IMF、2020年）。また、アジア開発銀行（ADB）はアジア大洋州地域における経済損失の予測において、観光業への依存度が高い当国が域内国で最も深刻な影響を受け、2020年の実質GDPは7~14%減少する予測を発表（ADB、2020年）している。このような状況下で、早期に有効な経済対策を講じマクロ経済の安定化も図る必要がある。また、当国の貧困人口（1日当たり3.2米ドル以下）は全人口の1.3%（ADB、2018年）となっているが、当国においては建設業や観光業において多くの外国人労働者が就労しており、劣悪な生活環境に起因するクラスターが発生している。また、女性は社会参加が限定的で低賃金・社会保障が

受けられない職種に就く割合も高い。これらの貧困・脆弱層への社会保障についても十分な対応が求められている。さらには、経済の停滞による課税ベースの縮小や納税期限の延長等により税収の大幅な減少が見込まれる中、慢性的な財政赤字体質の当国における緊急財政出動は財政の悪化を招き、財政赤字対 GDP 比▲11.7%（2019 年は▲4.8%）に拡大することも予測されており（IMF、2020 年）、譲許性が高く、かつ一定規模の財源の確保が急務である。

このような状況下、当国財務省は、公共投資事業の実施凍結、政府部門の支出削減策等を打ち出すとともに、医療・検査体制の強化、貧困・脆弱層への社会保障プログラム（給付金、住居提供等）、COVID-19 拡大によって損害を被った観光業を中心とする民間企業等に対する雇用対策ローンの提供を含む、Countercyclical Expenditure Plan（以下、「CEP」という。）（総額 336.1 百万米ドル）を進めており、世界銀行、ADB 等の融資により 155.3 百万米ドル相当の事業規模額が確保されているが、依然資金ギャップが存在している（8 月 12 日時点）。

「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款」（以下「本事業」という。）は、COVID-19 感染拡大が与える経済社会への負の影響を抑制するため、ADB が行う「COVID 19 Active Response and Expenditure Support Program」（以下、「CARES Program」という。）との協調融資により、医療・検査体制の強化、脆弱・貧困層向けの社会的支援、事業者支援を実施する当国政府に財政支援を行うものであり、当国が直面する喫緊の課題に対応するものである。

（2）新型コロナウイルス対応に対する我が国協力方針等と本事業の位置付け

当国は我が国のシーレーン上の要衝に位置し、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の実現の観点からも、地政学的な重要性が極めて高い。対モルディブ共和国国別援助方針（2016 年 2 月）では、「脆弱性への対応と持続可能な経済成長への支援」を大目標に掲げており、外的要因（世界経済の動向等）に大きく左右される経済構造の脆弱性低減を支援することとしており、本事業はこれら分析、方針に合致している。

（3）他の援助機関の対応

IMF は、Rapid Credit Facility（RCF）により 29.8 百万米ドルの緊急支援を理事会承認（2020 年 4 月）。世界銀行は 2020 年 4 月に「COVID-19 Emergency Response and Health Systems Preparedness Project」において 7.3 百万米ドルの緊急支援を実施。世界銀行はその他のプログラムを合わせて合計 30.1 百万米ドルの支援を 2020 年 7 月時点で実施済み。また、世界銀行との協調融資によりアジアインフラ投資銀行（AIIB）が 7.3 百万米ドルの融資を 2020 年 7 月に決定。ADB は「COVID-19 Response Emergency Assistance Project」により、医療資機材の供与及び医療関係者向けの能力強化支援（合計 0.5 百万米ドル）を実施するとともに、景気循環対策支援ファシリティ（Countercyclical Support Facility）を通じて CARES Program（50

百万米ドル（有償：25 百万米ドル、無償 25 百万米ドル）を 6 月に理事会承認済み。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、新型コロナウイルス感染症が拡大するモルディブにおいて、当国政府への財政支援を実施することにより、COVID-19 対策として医療・検査体制の強化、脆弱・貧困層向けの社会的支援、及び事業者支援の迅速な実施を図り、もって当国における早期の経済・社会回復と安定および開発努力の促進に貢献するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

モルディブ全土

(3) 事業内容

新型コロナウイルスの影響緩和のための CEP の実施を後押しするため、当国政府への財政支援を行う。CEP の主な内容は以下の通り。

プログラム	主な内容
①医療・検査体制の強化	医療用機器/備品・防護具等の購入、医療施設の対応能力強化など
②脆弱・貧困層向けの社会的支援	貧困・脆弱世帯・寡婦世帯等への現金給付、水光熱料金助成、外国人労働者向けの安全な住居・食料提供など
③事業者支援	事業者向けの補助金・低利子融資事業

(4) 総事業費

5,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の開始は 2020 年 3 月とする。2. (1) の通り CEP の策定及び開始が確認済みのため、貸付実行（2020 年 10 月予定）をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

- 1) 借入人：モルディブ共和国政府（The Government of the Republic of Maldives）
- 2) 保証人：なし
- 3) 事業実施機関：モルディブ財務省（Ministry of Finance）
- 4) 運営・維持管理機関：事業実施及びモニタリングは保健省、経済開発省、ジェンダー・家族・社会サービス省等が担う。

(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

技術協力（個別専門家）「マクロ経済・財政政策アドバイザー」（2019年～2021年）により持続的なマクロ経済運営のための技術支援・助言を実施中。本事業で想定されているモルディブ政府支出項目のうち財政政策に関連する項目について目標の達成状況を重点的にモニタリングし、その結果を同専門家と共有し、財政政策アドバイザーとしての立場からの助言に反映させる。

2) 他援助機関等の援助活動

協調融資先である ADB と連携し、モルディブ政府に提出を求める進捗報告書の確認を通じて、CEP の進捗状況をモニタリングする。モニタリングの対象期間は 2020 年 3 月から 2021 年 6 月までであり、四半期ごとの報告書提出がなされる予定。

(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：B

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、以下「環境ガイドライン」という。）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は重大でないと判断されるため。

③ 環境許認可

本事業対象プログラムの一部を構成する「外国人労働者向けの安全な住居提供」で想定される仮設住宅（Temporary Accommodation Structures）建設事業はフルマレ島で予定されている道路開発公社による 1 箇所であり、同事業については、モルディブ国内法上環境影響評価（EIA）報告書の作成が必要。2020年9月末までに承認予定であることを審査で確認済み。

④ 汚染対策

仮設住宅建設事業については 6,144 人分の外国人労働者向け仮設住宅建設に伴う影響が想定されるため、影響と緩和策については実施段階において確認することとし、そのための環境社会配慮体制・検討プロセスが確保されていることを対応フレームワークにて確認済み。その他のプログラムについては「医療・検査体制の強化」に関連し医療機関から医療廃棄物の発生が想定されるが、国内法（Maldives National Healthcare Waste Management Policy）に従い適切に廃棄することが定められていることから、環境社会影響は最小限か殆どないことを審査で確認済み。

⑤ 自然環境面

仮設住宅は既存の人工島（フルマレ島）内の 1 箇所に建設され、既存の上下

水・電力インフラ、廃棄物の回収と処理システムを利用する計画である。これらの施設のキャパシティは十分であり、自然環境への影響は最小限であると考えられるが、実施段階にて確認する。

⑥ 社会環境面

仮設住宅建設用地は国有地であり、用地取得及び住民移転を伴わない。

⑦ その他・モニタリング

仮設住宅建設事業の工事中、供用時のモニタリング・実施体制は対応フレームワークにて確認済み。モニタリング項目等については実施段階においてモニタリング管理計画にて確認する。

なお、本事業は新型コロナウイルスの影響を緩和・抑制する緊急支援であり環境ガイドライン上の「緊急を要する場合」に該当し、緊急時の措置として環境レビュー時に実施すべき環境社会配慮手続きの一部（仮設住宅建設の環境影響評価および環境管理計画策定）を実施段階に行うこととする。実施段階においては協調融資先の ADB による環境管理システム強化にかかる技術支援（Technical assistance : TA）によって仮設住宅建設の環境影響評価及び環境管理計画の作成、モニタリングについてモルディブ政府を支援することとなっている。従って、仮設住宅建設について環境レビュー段階においては実施機関の環境社会配慮体制の適切性を確認した一方、実施段階においては ADB と協調して具体的な環境社会配慮確認を行うものとする。

2) 横断的事項

- ① 気候変動対策関連案件：該当せず
- ② 貧困対策・貧困配慮：本事業を通じ、貧困層への社会的支援を通して影響低減が見込まれる。
- ③ 障害配慮：本事業を通じ、障害者を含む脆弱層への社会的支援を通して影響低減が見込まれる。

3) ジェンダー分類： ■GI (S)（ジェンダー活動統合案件）

<分類理由>脆弱層支援においては少なくとも 25%は女性が裨益すること、また事業者支援においては女性事業主への支援が明示的に含まれていることに加え、各支援項目のモニタリング指標においても女性受益者が十分に含まれ、新型コロナウイルス感染拡大の影響を受けやすい女性の保護、エンパワーメントに資する取り組みを設定している。モニタリングにおいては男女別受益者割合も確認する予定である。

(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	目標値（対象年月）
COVID-19 感染者数の倍増に要した日数（日）	4日 （2020年5月）	30日以上 （2020年10月）
事業者向け運転資金融資を受けた事業者による事業継続率（%）	- （2020年3月）	70%（女性事業主については75%）以上 （2020年12月）
CEPのうち、貧困・脆弱層向けの支援事業の裨益人数（人）	- （2020年3月）	10,000人（総人口の約2%） （2020年8月）
CEP 裨益者の満足度（%）	- （2020年3月）	80%以上 （2020年12月）

（注）運用・効果指標については、協調融資先である ADB と同じ指標を用いる。

（2）定性的効果

失業者及び倒産企業数の増加抑制、脆弱層の生活安定化等（協調融資先の ADB が設定するモニタリング指標のうち、運転資金の融資申請者の事業継続率、現金給付を受けた貧困・脆弱層世帯数等のモニタリング結果を基に総合的に確認する。）

（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

世界的に新型コロナウイルスの感染拡大が収束に向かう対策が維持され、世界全体で急激な状況の悪化が回避されること。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

フィリピン共和国向け円借款「緊急財政支援円借款」（評価年度 2011 年）の事後評価結果等では、緊急財政支援の目的の一つが危機への迅速な対応を促すための速やかな資金供与を行うことであるとすれば、その効果を高めるためには支援供与のタイミングが非常に重要であり、可能な限り支援供与までの手続の簡素化を図るとともに機動的かつ柔軟な仕組みとしておくことが望ましい、との教訓が得られている。

上記を踏まえ、本事業では、ADB の CARES Program と連動した国際フレームワークに基づく緊急財政支援との協調融資として実施することにより、政策マトリクスを策定せずに、モルディブ政府が策定し実施する新型コロナウイルス対策について、進捗状況確認のためのモニタリング体制の構築を確保することで迅速な供与を可能

としている。

7. 評価結果

本事業は、モルディブにおいて、新型コロナウイルス対策として医療・検査体制の強化、脆弱・貧困層向けの社会的支援、事業者支援を行う当国政府への財政支援を行うものであり、新型コロナウイルスの当国経済社会活動への影響を緩和・抑制し、早期の社会経済回復に寄与するものである。また、本事業は国際的な支援枠組みの下で行われるものであり、当国の直面する課題並びに我が国の協力方針と合致し、SDGsのゴール1（貧困削減）、2（飢餓の撲滅）、3（健康な生活の確保と福祉の推進）、5（ジェンダー平等の達成）、8（包摂的かつ持続可能な経済成長）、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