

**事業事前評価表**  
**国際協力機構 東南アジア・大洋州部 東南アジア第五課**

**1. 基本情報**

国名：フィリピン共和国（フィリピン）

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（COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan）

L/A 調印日：2020年7月1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症対応の現状・課題及び本事業の位置付け

フィリピンでは、新型コロナウイルス感染症（以下「COVID-19」という。）の初感染者が2020年1月30日に確認され、初の死者は2月2日に発生している。以降、感染者は増加し続け、6月7日現在、感染者数21,895人、死者数1,003人を記録し、人口当たりの死者数はASEAN諸国の中で最も多い。当国政府の努力により、5月末現在、COVID-19感染患者向け病床数は13,627床、人工呼吸器の数は2,018台確保したものの、依然として感染拡大は継続しており、引き続き医療体制の強化が必要である。

当国政府は、COVID-19の感染の封じ込め・緩和のため、3月9日に公衆衛生上の非常事態（State of Public Health Emergency）を宣言、同16日には国内全土に災害事態（State of Calamity）宣言を行った。更に、24日には「COVID-19対策法（バヤニハン法 Bayanihan to Heal as One Act law）」（共和国法第11469号）が成立。同法の下、同日に国家非常事態（State of National Emergency）を宣言（3ヵ月間、但し議会による延長が可能。）し、首都マニラを擁するルソン島全体に4月13日までの強化されたコミュニティ隔離措置（Enhanced Community Quarantine、以下「ECQ」という。）を発令、外出・移動制限を実施、同措置は5月末まで延長された。6月1日以降も段階的緩和はあるものの、マニラ首都圏を含む多くの地域でコミュニティ隔離措置を継続している。

COVID-19の感染拡大抑制のためのECQの影響を受け、経済活動が著しく制限されており、当国経済は大きく落ち込んでいる。当国政府は、当国の2020年の経済成長率が▲2.0～▲3.4%（2019年6.0%）まで落ち込むとの見通しを示している。また、4月時点で、ECQ等の影響による臨時休業や柔軟な勤務形態の導入などにより、失業率が17.7%まで上昇、約730万人が失業している。（参考：2019年10月失業率4.5%）

また当国は、対日輸出額、輸入額共に1兆円を超え（2019年）、日本との経済的な結びつきが強い。当国に進出する日系企業1,502社（2017年10月、世界第8位）に対する影響も深刻であり、当国日本人商工会議所のアンケート調

査結果では、ECQ 導入直後の 4 月時点で、日系企業で通常通り営業・操業出来ているのは 0.8%に過ぎない。経済的な結びつきに加え、当国の在留邦人数は約 1.7 万人（2018 年 10 月）、在日フィリピン人は約 27.7 万人（2019 年 6 月）と人的な交流も大きく、当国での感染拡大抑制は、日本国内における感染拡大予防及び当国進出日系企業を含む日本経済への影響も大きい。そのため、日本にとっても新規に導入された新型コロナ対応緊急支援円借款を適用し、当国の経済活動の回復・維持を支援する意義は高い。

経済への影響が深刻であることから、5 月 17 日、当国政府は全体で 1.74 兆ペソ（対 GDP 比 9.1%）に昇る危機対策パッケージとして” Philippine Program for Recovery with Equity and Solidarity（PH-PROGRESO）” を発表。その四つの柱として、貧困層 1,800 万世帯への給付金を含む脆弱な集団・個人への緊急支援 5,956 億ペソ、医療保険への支出、医療設備・資機材購入や医療従事者への手当など、COVID-19 対応への直接的な支出として約 586 億ペソ、経済活動を滞らせないために必要な財政・金融施策 10,893 億ペソ、雇用創出及び経済成長維持のための経済回復計画（検討中）が掲げられている。かかる施策の財源としては、当国政府予算の組み換え、中央銀行による国債引き受け、国際金融機関からの借入等で賄う計画であるが、COVID-19 による影響の長期化に加え、税収の落ち込みなどもあり、財源が不足する見込みである。「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、かかる危機対策で必要となる資金需要に対応するため、アジア開発銀行（Asian Development Bank（以下、「ADB」という。））が実施する COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program（以下、「CARES」という。）との協調融資により、当国政府に対し財政支援を行うものである。

（2）新型コロナウイルス感染症への対応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

「対フィリピン共和国国別開発協力量針」（2018 年 4 月）では、重点分野として「持続的経済成長のための基盤の強化」と「包摂的な成長のための人間の安全保障の確保」が掲げられており、持続的経済成長に必要な基盤強化への支援と感染症等、特に貧困層への影響が大きい各種リスクに対する脆弱性の克服及び生活基盤の安定・強化を図るとしている。また、対フィリピン共和国 JICA 国別分析ペーパー（2020 年 6 月）においても、COVID-19 のパンデミック危機に対応する当国政府の努力を最大限後押しすべく、当国の財政や保健分野に対する支援を適時に行う必要があると分析しており、本事業はこれら方針、分析に合致する。加えて、フィリピンの安定的かつ持続的な発展は、インド太平洋地域における安定と平和にもつながり、「自由で開かれたインド太平洋」における平和と安定の確保に資するものである。

### (3) 他の援助機関の対応

COVID-19 の危機に対し、ADB は、世界全体で 20,000 百万ドルの緊急支援パッケージ (Countercyclical Support Facility COVID-19 Pandemic response option (CPRO)) を承認済みであり、当国向けとして、1,500 百万ドルの借款となる CARES を 2020 年 4 月に承認した。また、検査体制強化や食料供給支援のための合計 8 百万ドルの無償資金協力も実施中である。

世界銀行は、COVID-19 も含めた災害から復興する能力強化を支援するための開発政策借款 Third Disaster Risk Management Development Policy Loan (500 百万ドル) 及び COVID-19 対応のため社会的保護・中小企業支援に係る Emergency COVID-19 Response Development Policy Loan (500 百万ドル) を承認している。また、保健分野の緊急ニーズに応え、医療用資機材の購入や研究所の能力向上等のため、Philippines COVID-19 Emergency Response Project (100 百万ドル) を 4 月に承認済みである。

また、アジアインフラ投資銀行 (AIIB) も 5 月に ADB CARES との協調融資 (750 百万ドル) を承認済みである。

## 3. 事業概要

### (1) 事業目的

新型コロナウイルス感染症が拡大する当国において、財政支援を通じて、感染拡大抑制、影響を受けた人々への社会的保護・救済及び経済対策等の危機対策の推進を図り、もって当国の社会・経済の回復と安定及び開発努力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

フィリピン共和国全土

### (3) 事業内容

COVID-19 の影響を緩和するための対策である以下の危機対応プログラムを策定・実施する当国政府への財政支援を行う。

プログラム	主な内容
(ア) 医療対応の拡大	医療用機器/備品・防護具等の購入、検査・研究・保健施設の対応能力強化、患者・医療従事者への医療保障の提供など
(イ) 社会的支援	貧困世帯への現金給付、失業手当、失業者への職業訓練など
(ウ) 小規模事業者救済	小規模事業者への賃金補助、信用保証の供与、納税緩和措置、融資制度など
(エ) 農業支援	農家及び作物生産者に対する無利子融資、緊急備蓄米の購入など

(オ) 地方政府支援	COVID-19 対応を実施するための地方政府への追加 予算、緊急融資
------------	--

(4) 総事業費

借款額 50,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の対象期間は 2020 年 4 月から 2021 年 5 月末(14 か月)。貸付実行(2020 年 7 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：フィリピン共和国政府 (Government of the Republic of Philippines)

2) 保証人：なし

3) 事業実施機関：財務省 (Department of Finance)

(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：

地球規模課題対応国際科学技術協力「フィリピンにおける狂犬病排除に向けたワンヘルス・アプローチ予防・治療ネットワークモデル構築プロジェクト」(実施機関：熱帯医学研究所等)において、COVID-19 対応のため、技術協力の一環としての一部医療用資機材を供与予定。

2) 他援助機関等の援助活動：

本事業は ADB 等との協調融資であり、ADB 等と共同でモニタリングを実施する。

(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：「GI (S) ジェンダー活動統合案件」

<活動内容/分類理由>対象となる危機対策につき、社会的支援や小規模事業者の受益者の多くを女性が占め、女性をターゲットにした指標を設定し、モニタリングが計画されているため。

(9) その他特記事項

①本事業のモニタリングの機会を活用し、感染症の予防対策や医療保険制度のノウハウ移転の可能性をフィリピン側と協議する。

②日本政府は、国際機関と連携した支援(感染症拡大防止・予防のための医療

従事者への技術支援、医療施設への物資支援等）や二国間の無償資金協力（保健・医療関連機材の供与）を予定しており、本事業との相乗効果が期待される。

#### 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 (2020年4月実績値)	目標値（対象年月）
COVID-19 感染者数の倍増に要した日数（日）	3~4	30以上（2020年12月）
貧困率（%）	20.7（2020年予測値） （注1）	18以下（2022年4月）
緊急補助金プログラム（注2）による給付金額（億ペソ）	-	2,050 （2021年4月）
COVID-19 検査件数（件/日）	3,000	8,000 （2020年5月）
緊急補助金プログラムによる給付世帯数（世帯）	-	18,000,000 （2020年7月）
零細中小企業に対する賃金補助給付社数（社）	-	1,000,000 （2020年12月）

（注1）2018年の貧困率は16.6%。ADBは、COVID-19の影響に対する貧困世帯等への経済的支援を行わない場合、2020年に20.7%まで増加し、2021年末時点でも20.2%の水準となると予測している。

（注2）ECQに対応するため、貧困世帯約1,800万世帯に対し、1世帯当たり月額5,000~8,000ペソを2ヵ月間給付するプログラム。モニタリング段階では男女別の受益者数も報告される。

##### （２）定性的効果

当国内の社会経済活動の回復・安定、日本との密接な社会経済関係の回復（在当国本邦企業操業再開率、輸出入額、日本人出入国者数、対比直接投資額等の対日経済関係を示す指標で総合的に確認する。）

（３）内部収益率：プログラム型借款案件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COVID-19の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

リーマンショック時に実施された緊急財政支援借款の事後評価結果では、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、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く、具体的には、緊急財政支援の目的に鑑み、財政計画（資金需要）と危機に対応した景気刺激策の2点を確認することで供与を可能とするといった工夫の余地はあると思われるとの教訓が得られている。

上記を踏まえ、本事業では、既に承諾済みのADBの緊急財政支援（CARES）との協調融資として、モニタリング等必要な枠組みをADBと共有することで、コミュニティ隔離措置下における当国において案件形成を進め、迅速な供与を可能としている。

## 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の協力方針・分析に合致し、また、COVID-19の感染拡大抑制、影響を受けた人々への社会的保護・救済及び経済対策に係る財政支援を行うものであり、SDGsゴール1（貧困の撲滅）、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.（1）～（2）のとおり。

（2）今後の評価スケジュール

事後評価 事業完成2年後

以上