

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

案件名：災害復旧スタンバイ借款（フェーズ 2）（Post Disaster Stand-by Loan (Phase 2)）

L/A 調印日：2020 年 9 月 15 日

2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における防災セクターの現状・課題及び本事業の位置付け

フィリピン共和国（以下、「フィリピン」という。）は東南アジアにおいて最も自然災害の多い国の一つであり、1990 年以降、565 件の災害が発生し 230 億ドルの損失を被っている（UNDRR, 2019）。災害被害の多くは大規模の台風によるものであり、特に 2013 年の台風ヨランダの際には 6,300 人が死亡し、GDP の 4.7%に相当する 129 億ドルの経済損失が発生した。また、自然災害のみならず、感染症のパンデミックのリスクも存在し、新型コロナウイルスに関しては 9 月 6 日時点で、感染者数 237,365 人、死者数 3,875 人を記録しており、東南アジア、東アジア域内において最大の感染規模となっている。新型コロナウイルスによる経済的損失は著しく、IMF は 2020 年の GDP 成長率の見通しを 0.6%（2020 年 4 月）から▲3.6%（2020 年 6 月）へと見直した。

このような自然災害及び公衆衛生上の緊急事態に対する脅威の下、フィリピン政府は、2010 年に「災害リスク軽減・管理法」（共和国法（RA）No.10121）（以下、「DRRM 法」という。）を制定し、災害後の対応だけでなく、防災及び減災にも焦点を当てた包括的なアプローチを打ち出している。DRRM 法では、災害を「コミュニティ及び社会の対応能力を超える人的・物的・経済的・環境面での広範な損失及びインパクトを含む、コミュニティ及び社会機能の深刻な混乱」とし、さまざまな危険要因により多数の被害者や深刻な被害等を及ぼす状況を「災害事態（State of Calamity）」と定義している。最近では、2020 年 2 月にタール火山の噴火、2020 年 3 月に新型コロナウイルスの流行を受けて、フィリピン政府は DRRM 法に基づく災害事態を宣言している。

また、フィリピン政府は 2019 年 4 月に、効率的かつ効果的なサーベイランスによって公衆衛生上の脅威から国民を保護するために「法定感染症及び公衆衛生上の懸念がある事象の報告義務にかかる法律」（共和国法（RA）No.11332）を制定している。同法では、国家の安全の脅威となるような感染症もしくは公衆衛生上の危機が発生したときには、大統領が「感染症もしくは公衆衛生上の危機」を宣言して、政府及び非政府機関を動員して脅威に対応することを定めている。新型コロナウイルスの流行を受けて、ドゥテルテ大統領は 2020 年 3 月に「公衆

衛生上の危機」を宣言している。

フィリピン政府は DRRM 法に基づき、「国家災害リスク軽減・管理計画」(2012 年)を策定して、災害リスク軽減・管理にかかる役割分担を明確にし、国及び地方レベルの災害に対する強靱化に取り組んでいる。また、フィリピン政府は、2015 年に国家災害リスクファイナンス・保険戦略 (National Disaster Risk Financing and Insurance Strategy (以下、「DRFI 戦略」という。))を策定し、中央政府、地方政府、個別世帯の各層が直接アクセス可能な災害資金調達手段の構築に取り組んでいる。これまでは主に自然災害を想定して、これら計画・戦略が策定されてきたが、新型コロナウイルスの流行を受けて、感染症への対応能力強化も求められている状況である。

DRFI 戦略では、大規模災害発生後、一時的に増大する資金ニーズに備えるために、災害基金や借入予約を組み合わせて対応することが定められている。フィリピン政府は世界銀行の Catastrophe Deferred Drawdown Option (CAT DDO) (2011~2014 年)、第二期 CAT DDO (2015~2018 年)や JICA の災害復旧スタンド・バイ借款 (2014~2017 年)の借入を通じて 2013 年の台風ヨランダや、2018 年の台風マンクットの被害回復のための資金を確保しながら、これら事業で定められた災害リスク軽減・管理能力向上に係る各種政策アクションの実施を進めてきた。

上記背景の下、災害復旧スタンド・バイ借款 (フェーズ 2) (以下、「本事業」という。)は、将来、自然災害及び感染症の拡大等の大規模災害が発生したときの資金ニーズに備えるために、フィリピン政府より我が国に要請されたものである。

(2) 防災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
対フィリピン国別開発協力方針 (2018 年 4 月)では、重点分野として「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、自然災害や感染症等、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、「フィリピン国 JICA 国別分析ペーパー」(2020 年 7 月)では、フィリピンの災害リスク軽減・管理にかかる対応が途上であることや、気候変動の影響による極端気象の増加を踏まえ、DRFI 戦略にかかる支援が重要であると分析している。また、新型コロナウイルスに関しては、財政支援や感染症への対応力を強化するための技術協力を検討するとしている。加えて、本事業は包摂性、持続性、強靱性を備えた質の高い成長を後押しするものであり、FOIP における平和と安定の確保 (人道支援・災害救援)に資するものである。

(3) 他の援助機関の対応

世界銀行は、第三期 Disaster Risk Management Development Policy Loan (500

百万ドル) を 2020 年 4 月に理事会承認。また、感染症対策強化のための開発政策借款を形成中。

アジア開発銀行 (ADB) は、同類のスタンド・バイ借款スキームである Disaster Resilience Improvement Project (DRIP) (500 百万ドル) を 2020 年 9 月に理事会承認予定。災害リスク管理及び公衆衛生上の危機への対応強化、地方自治体の物的資産の災害及び気象リスクに対する強靱性強化、災害リスクファイナンスの改善にかかる政策マトリクスが作成される予定。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、災害リスクの高いフィリピンにおいて、災害リスク軽減・管理及び感染症対策にかかる政策アクションの実施を促進するとともに、災害発生後の復旧時に一時的に増大する資金ニーズに備えることにより、災害発生後の迅速な復旧を図り、もって強靱性を備えた社会構築に寄与するもの。

(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

フィリピン政府が災害リスク軽減・管理及び感染症対策にかかる政策アクション (下表参照) を実施することをモニタリングする。また、災害が発生したことを示す要件 (以下、「トリガー」という。) 発動時に、実施機関からの貸付実行請求をもって、速やかに貸付実行を行う。トリガーは、(ア) フィリピンの DRRM 法に基づく災害事態宣言 (以下、「国家災害宣言」という。) の発令、または、健康に関わる災害が発生したときには、(イ) フィリピン共和国法 11332 第 7 条に基づく大統領による「公衆衛生上の危機にかかる宣言」の発令、または、(ウ) マニラ首都圏もしくは経済的影響が大きい主要都市において「強化された隔離措置 (ECQ)」もしくは「修正された強化された隔離措置 (MECQ)」 (フィリピン政府によって定められた日本の緊急事態宣言下の新型コロナウイルス蔓延防止措置よりも厳しい措置) の発令とする。

表 災害リスク軽減・感染症対策にかかる政策アクション

対象分野	達成されたアクション (2020 年 9 月)	今後のアクション (2023 年 9 月)
1. 災害リスク軽減・管理 (DRRM) にかかる政策・制度的枠組みの強化 実施機関：市民防衛局 (Office of Civil Defense : OCD)	災害リスク軽減・管理法 (RA10121) に基づく以下の計画策定等： ・ 地方自治体による災害リスク軽減・管理計画 (Regional DRRM Plan (RDRRMP)/Local DRRM Plan (LDRRMP)) 立案を支援する OCD の能力強化 ・ 配置計画及び政策決定へのハザード情報とリスク評価の反映にかか	① 地域のハザード情報の活用とリスク評価のためのガイドラインの策定 ② 災害リスク情報に基づく RDRRMP/LDRRMP 立案ガイドラインの策定と、同ガイドラインにおけるジェンダー主流化及び障害者配慮

	る、全政府機関向けの閣議指示 (2019年発令)	
2. 自然災害及び気候変動 に対する財務的強靱性の 強化 実施機関：財務省 (Department of Finance)、財務局 (Bureau of Treasury)、 政府サービス保険機構 (Government Service Insurance System)	公共資産管理施策立案・提案のための 常任組織の設立(2019年4月開発予 算調整委員会通知) 重要な公共資産に包括的に損害保険 を付保するための施策を協議する関 係機関協議会の設置(2017年政府令)	① リスクベース保険料率算定 ツールの導入に向けたロード マップの策定 ② 再調達価額評価システムの 導入に向けたロードマップ の策定
3. 公衆衛生上の緊急事態 への対策強化 実施機関：保健省 (Department of Health)	法定感染症及び公衆衛生上の懸念が ある事象の報告義務にかかる法律 (RA11332)の制定(2019年4月) 及び同法律に基づく保健省による以 下の策定： ・法定感染症、症候群、公衆衛生上の 懸念がある事象にかかるリスト化の ガイドラインの策定(2018年保健省 令) ・新型コロナウイルスを法定感染症リ ストに含めるためのガイドラインの 策定(2020年保健省令)	① ナショナル検査室ネットワ ーク強化に向けたロードマ ップの策定 ② サブナショナルレベルの検 査室の管理とバイオセーフ ティにかかるマニュアルと 研修モジュールの作成 ③ 熱帯医学研究所(RITM)とサ ブナショナルレベルの対象 検査室の、検査室管理とバイ オセーフティにかかる能力 の強化

(4) 総事業費

借款額 50,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の政策アクションの対象期間は2023年9月までとする。スタンド・バイの対象期間はL/A発効後から3年間とし、全額貸付もしくはスタンド・バイ期間終了をもって事業完成とする。期間は3年ずつ、計4回まで、合計15年まで延長可能とする。

(6) 事業実施体制

- 1) 借入人：フィリピン共和国政府(The Government of Republic of Philippines)
- 2) 保証人：なし
- 3) 事業実施機関：財務省(Department of Finance。以下「DOF」という。)
- 4) 運営・維持管理機関：財務省とJICAが年に2回開催するモニタリング会合の場を活用し、必要に応じて関係機関からの報告を受けつつ、各政策アクションの進捗状況を確認する。同会合にて、半期ごとの活動のマイルストーンを設定して、各政策アクションの進捗を確認し、必要な変更・改善について提言を行う財務省が関係機関のアクション達成状況のモニタリングを行う。各政策アクションの実施機関は3.(3)の表に記載のとおり。

(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

対象分野1については技術協力「災害リスク軽減・管理能力向上プロジェクト

トフェーズ 2」(実施中)、対象分野 2 及び対象分野 3 については形成中の技術協力案件を通じて、フィリピン政府による政策アクションの実施を支援する。

2) 他援助機関等の援助活動

政策アクションは世界銀行及び ADB が DOF と合意済みの政策アクションと協調している。

(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

気候変動 : 本事業の政策アクションの一つである地域のハザード情報の活用にかかるガイドライン策定は、フィリピン政府の「各国が自主的に決定する約束草案 (Intended Nationally Determined Contributions)」に定められる、『科学的根拠に基づく気候・災害リスクと脆弱性のアセスメントを開発計画、プログラム、プロジェクトに災害リスク軽減を主流化させるための基礎とする』に寄与するものであり、気候変動対策 (適応策) に貢献するものである。

障害配慮 : 本事業の政策アクションの一つである災害リスク情報に基づく RDRRMP/LDRRMP 立案ガイドラインの策定において、障害者に配慮したガイドラインとする (避難所におけるインクルーシブデザインの適用、緊急時における障害者への支援の確保等)。

感染症対策 : 本事業の政策アクションの一つである検査室ネットワーク強化は、感染症対策全般に貢献するものである。

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>

政策アクションに含まれる災害リスク情報に基づく RDRRMP/LDRRMP 立案ガイドラインの策定、及び検査室ネットワーク強化にかかるガイドライン、マニュアル、研修モジュール作成において、ジェンダー視点を組み込むことが計画されているため。

(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 (2020年9月実績値)	目標値 (2023年9月)
【分野1: DRRMにかかる政策・制度的枠組みの強化】 地方における DRRM 活動促進のためのガイドライン策定	0	2 (地域のハザード情報の活用とリスク評価のためのガイドライン、災害リスク情報に基づく RDRRMP/LDRRMP 立案ガイドライン)
【分野2: 自然災害及び気候変動に対する財務的強靱性の強化】 リスクベース保険料率及び再調達価額評価導入にむけて策定されたロードマップの数	0	2 (リスクベース保険料率算定ツール、再調達価額評価システムの導入に向けて策定されたロードマップ)
【分野3: 公衆衛生上の緊急事態への対策強化】		
・ ナショナル検査室ネットワーク強化に向けて策定されたロードマップ	0	1
・ 作成されたサブナショナルレベルの検査室の管理とバイオセーフティにかかるマニュアルと研修モジュール	0	1
・ 検査室管理とバイオセーフティにかかる研修を受けたサブナショナルレベルの技術者人数の割合 (%)	0	xx 注)

注) 定量的な指標については技術協力の開始時に数値を設定する。

(2) 定性的効果

災害発生後のフィリピン政府の財政基盤の安定化、災害復旧事業の迅速化、被災住民の生活回復・安定化、強靱性を備えた社会構築。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件：なし

(2) 外部条件：なし

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

フィリピン「災害復旧スタンド・バイ借款」の事後評価（2017年度）では、DOFに向けた教訓として、政策マトリクスアクションを関係機関が成功裏に実施し、モニタリングを効果的に行うには、計画及び実施段階において、関係機関のコミットメントを促進することが重要であるとしている。これを踏まえ、本事業では案件形成段階から関係機関を巻き込み、DOFが関係機関と密接な調整を行えるように働きかけを行った。実施機関との協議には、DOFにも参加してもらい、関係者間の理解促進を図った。

またJICAへの教訓として、JICAの技術協力を念頭に置いた政策マトリクスをデザインすることが確実な政策アクションの達成につながった成功要因であったとしている。この教訓を踏まえて、本事業においてもJICAが技術協力を通じ

て支援する分野において政策アクションを設定した。実施段階では、関係機関の政策アクションの確実な実施を促す。

7. 評価結果

本事業は、当該国の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 ゴール 3（健康的な生活の確保と福祉の推進）、ゴール 11（包摂的、安全、レジリエント、持続可能な都市）、ゴール 13（気候変動とその影響に対応するための緊急対策）に貢献すると考えられることから、本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
 - 事後評価 事業完成 2 年後

以 上