

事業事前評価表

国際協力機構中南米部中米・カリブ課

1. 基本情報

国名：ドミニカ共和国

案件名：新型コロナウイルス感染症による保健衛生・経済的危機対応における公共政策及び財政管理強化プログラム (Program to Strengthen Public Policy and Fiscal Management in Response to the Health and Economic Crisis Caused by COVID-19 in the Dominican Republic)

L/A 調印日：2021年7月27日

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における COVID-19 対応の現状・課題及び本事業の位置付け

世界的に感染拡大している COVID-19 に関し、ドミニカ共和国では 2020 年 3 月 1 日に国内で最初の感染者が確認されてから、当国の不十分な医療設備や医療人材の不足により増加の一途を辿り、当国においても深刻な影響を及ぼしている(2021年5月20日時点、感染者数 279,565 人、死者数 3,597 人)。増加の背景には、当国の不十分な医療設備や医療人材の不足がその原因として挙げられる。(ジョンズホプキンス大学が調査した世界衛生安全度指数は 38/100 点)。汎米保健機構 (PAHO) によると 2018 年の 1 万人あたりの医師、看護師数は、14.1 人及び 3.5 人と、中南米域内平均の 21.4 人及び 15.8 人を大きく下回っている。隔離病床は全国で 1,000 床に満たず、人工呼吸器は 400 台程度に留まるなど感染者を隔離する施設や医療機器が大幅に不足し、医療リソースの拡充が喫緊の課題となっている。当国は感染者の増加を受け、また 2020 年 3 月 17 日に非常事態宣言をが発令され、経済活動や外出の制限等の措置を行ったことだったが、感染者が減少に転じたため、5 月下旬からは経済活動を段階的に開始したが、その後再度感染者の急増を受け、7 月 20 日、10 月 18 日、12 月 2 日、2021 年 1 月 16 日の合計 5 度の非常事態宣言をが発令している。

経済への影響は甚大であり、当国の GDP 成長率は 2014~2019 年平均 6.2% と高水準であったが、COVID-19 の影響で 2020 年は当初予想値の 5% から ▲6.7% へ減退することが見込まれている(国際通貨基金。以下「IMF」という。)。COVID-19 による経済への影響を緩和するために、当国政府は GDP 比の約 5.3% に相当する課税緩和や各企業・家計を対象とした資金援助、失業者への一時的な補償を実施したことにより、歳入よりも歳出が上回り、2020 年の財政赤字は GDP 比 7.4% に増加している。かかる財政ギャップを埋めるために、公的債務

は 2019 年末の GDP 比 53.5%から 20 年末には 69.4%台まで上昇したとみられている (IMF)。また対外部門では、観光セクターが落ち込んだことから、サービス収支が 2019 年の 5,452 百万ドルから 2020 年の 412 百万ドルと 10 分の 1 以下まで減少した。他方、財の輸入が前年比で約 28%減少したこと、前年比 15%増の海外送金により、経常収支全体としては 2019 年の GDP 比▲1.4%から同▲1.9%への赤字幅拡大に留まった。

なお、2020 年の当国の失業率は 5.7%だったが、第 3 四半期と第 4 半期は 7%に落ち込んだ。特に当国内での主要産業である観光セクター (2019 年 GDP の 8%) は、全就業人口の 16%を占めるが、同セクターの 8-9 割の就業者が仕事を失っている状況であり、収入の 30% (GDP の 2.3%) の減少が予測されている。なお、観光セクターに次いで製造業や建設業等の第二次産業の収入も 2019 年には GDP 比 4.5%を占めたが 2020 年には 2.5%に留まっている。また、当国のインフォーマルセクターに従事する脆弱層へも大きな影響が生じている。BCRD が公開している 2020 年の労働市場に関する統計によると、当国の労働人口の約 55%がインフォーマルセクターに従事しており、その人口の多くは医療保険や社会保障制度へは加入していない。加えて、当国にはフォーマル・インフォーマルセクターを問わず、失業時の生計補償制度が存在しないため、失業による経済的・社会的な影響は甚大である。世界銀行のレポートによると、観光業を含む様々な業種の停滞に伴う世帯所得の減少により、2019 年時点で 21%であった貧困率が人口の 30%を超える可能性も指摘されている。農業セクターは GDP に占める割合は前年比から変更はなく、COVID-19 禍でも比較的安定しており、2021 年以降は増加する見込みである。

2021 年の実質 GDP 成長率は、当国政府の経済政策により、主要輸出先のアメリカ経済の回復及び観光客の大半を占めるアメリカ、カナダ、EU 圏のワクチン接種率の増加を前提として、5.5%が見込まれ、また財政赤字は、一定程度の歳出の抑制や、歳入の COVID-19 流行下以前の水準への回復等を背景に、GDP 比 3.4%まで減少することが推測されている (IMF)。経済成長率の回復や財政赤字の縮小により、21 年の公的債務残高は GDP 比 66.6%まで減少し、以降も減少していく見通しとなっている。

当国議会は COVID-19 の流行を保健衛生上のみならず経済的な非常事態とも位置付け、同ウイルス対策に係る緊急事態法を制定し、公的サービスの料金及び諸税徴収の一時停止や家庭・企業に対する収入保障措置などの対策を講じている。これらの措置による支出増を含めると、2020 年の財政資金ギャップは 38 億 US ドル、2021 年は 52 億 US ドルの財政資金ギャップが想定されている。当国は 2021 年 1 月に国債 25 億ドルの発行により資金調達を行い、各ドナーとも 7.9 億ドルの借入を合意しているものの、依然として 19 億 US ドルの資金ギャ

ップが生じることが見込まれる。

「COVID-19による保健衛生・経済的危機対応のための公共政策及び公共支出管理強化プログラム」（以下「本事業」という。）は上記の資金ニーズを踏まえ、財政支援を通じて、ドミニカ共和国政府による上述の COVID-19 への対応を支援するものである。

（２） COVID-19対応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

我が国の対ドミニカ共和国国別開発協力方針（2018年3月）では、「持続的かつバランスのとれた開発の実現」を大目標に掲げ、経済レベルに比して社会開発の遅れが顕著で依然国内格差が残り、国内産業の強化が必要とされる当国において、「持続的な経済開発」及び「格差是正」を重点分野に定め開発課題の解決に貢献するとしており、対ドミニカ共和国 JICA 国別分析ペーパー（2017年3月）においては、持続的な経済成長を実現するための行政の能力向上や支援制度構築が必要と分析している。本事業は財政支援を通じて、COVID-19による保健衛生・経済的危機に対するドミニカ共和国政府の対策を支援するものであり、これら方針及び分析に合致し、SDGs ゴール1(貧困の撲滅)、ゴール3(すべての人々の健康的な生活の確保)及びゴール8(包摂的かつ持続可能な経済成長)の達成に貢献する。

（３） 他の援助機関の対応

IMF は「Rapid Financing Instrument (RFI)」による COVID-19 から生じた国際収支上の緊急ニーズに応えるための緊急資金援助の要請（650 百万 US ドル）を 2020 年 4 月に承認している。

世界銀行は COVID-19 への緊急支援として、保健・医療システムの能力支援、貧困・脆弱な世帯への所得支援、家計・企業の税負担軽減を目的に、「Dominican Republic COVID-19 Crisis Response Support（100 百万 US ドル）」の実施を 2020 年 6 月に承認している。

米州開発銀行（以下 IDB）は本事業の協調融資案件である「Program to Strengthen Public Policy and Fiscal Management in Response to the Health and Economic Crisis Caused by COVID-19 in the Dominican Republic（250 万 US ドル）」を 2020 年 6 月に承認しており、2021 年以降に同案件の後続フェーズを実施する見込みである。また、マクロ経済の安定性と財政の持続可能性の回復を目的としている IMF の RFI スキームと協調した「Emergency Program for Macroeconomic and Fiscal Sustainability（250 百万 US ドル）」の実施を 2020 年 7 月に承認している。

フランス開発庁（AFD）は、IDB の「Program to Strengthen Public Policy and Fiscal Management in Response to the Health and Economic Crisis Caused by COVID-19 in the Dominican Republic」との協調融資として 236 百万ドルの供与を決定している。また、中米統合銀行（CABEI）も同案件への協調融資を検討している。

3. 事業概要

（1） 事業目的

本事業は、COVID-19感染拡大による影響が深刻化するドミニカ共和国において、財政支援を行うことにより、当国政府による保健衛生・経済的危機からの回復のための政策促進を図り、もって当国の経済安定及び開発努力の促進に寄与するものである。

（2） プロジェクトサイト／対象地域名

ドミニカ共和国全土

（3） 事業内容

本事業は、ドミニカ共和国政府と IDB 間で合意された政策マトリクスに基づく保健衛生・経済政策の策定・実施を後押しするために、当国政府への財政支援を行う。合意された政策マトリクスは、公共政策と財政管理の効率化と強化を上位目標とし、具体的には以下の 4 つのコンポーネントで構成されている。また、各コンポーネントには政策目標及び政策アクションが設けられており、IDB が設定している政策アクションは 2020 年の第一四半期から第二四半期にかけて既に達成済みであることが確認されている。

1) マクロ経済の安定：

政策マトリクスにおいて設定された目標とマクロ経済が一致する。

2) 保健衛生上の危機に対処するための公共政策と財政管理の強化：

COVID-19 により生じた保健衛生上の緊急ニーズに対処するため公的資金の適時の利用および執行を促進する。

3) 経済危機に対処するための公共政策と財政管理の強化：

① COVID-19 による経済的影響を受けた、脆弱な世帯の収入を保護するための措置を一時的に導入することにより、景気浮揚のための公共政策を推進する。

② COVID-19 による経済的影響を受けた、企業の資金流動性向上のため税支払いに係る一時的な便宜措置を導入することにより、景気浮揚のための公共政策を推進する。

4) パンデミック後の経済および財政の強化：

パンデミック後の経済と財政の回復を促進する。

(4) 総事業費

200 百万米ドル

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始は政策アクションが開始された 2020 年 3 月とする。政策アクションの達成目標は 2020 年 6 月とし、全ての政策アクションが達成されており、貸付実行（2021 年 8 月を予定）をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

1) 借入人：ドミニカ共和国政府

2) 保証人：なし

3) 事業実施機関：財務省（Ministry of Finance）

4) 運営・維持管理機関：財務省から関係省庁・機関から情報を集約する。

(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

COVID-19 に関連して、JICA は以下の技術協力プロジェクトにおける感染拡大対策支援を実施または予定している。

- ① 「北部地域における持続的なコミュニティを基礎とした観光開発のためのメカニズム強化プロジェクト」（2016 年 4 月～2022 年 3 月）：コミュニティを基礎とした観光開発における COVID-19 対策プロトコルを策定。
- ② 「国税総局強化・近代化プロジェクト」（2019 年 11 月～2022 年 11 月）：税務当局へ感染予防資機材を提供し、業務時における感染対策強化を支援。
- ③ 「北シバオ地域における地方自治体計画策定能力強化プロジェクト」（2017 年 4 月～2022 年 3 月）：自治体における緊急事態への対応マニュアル策定（予定）。
- ④ 「全国総合廃棄物管理制度・能力強化プロジェクトフェーズ 2」（2020 年 11 月～2023 年 11 月）：医療廃棄物処理システムの現状と問題点の分析と適切な処理システムの検討を行い、COVID-19 による有害廃棄物の適切な管理に関する市のガイドを設立。

2) 他援助機関等の援助活動

本事業は IDB との協調融資であり、事業効果の達成状況の確認については、IDB がドミニカ共和国政府と合意している評価計画に基づき、当国政府からの報告書及び当国公式メディアを通じた報道の情報収集を行い、IDB から共有された情報を JICA は確認する。また、JICA 独自の政策アクションについては、関係する JICA 事業を通じ達成状況について確認を行う

(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

- ① 気候変動対策関連案件：特になし。
- ② 貧困対策・貧困配慮：本事業を通じ、貧困・脆弱世帯を対象とした現金支給等の政策実施支援を行うことから、貧困層への新型コロナウイルスによる景気後退等に伴う生活環境悪化の影響低減が見込まれる。
- ③ エイズ/HIV等感染症対策：特になし。
- ④ 参加型開発：特になし。
- ⑤ 障害配慮等：特になし。

3) ジェンダー分類： 対象外

(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年実績値)	目標値 (対象年)
集中治療室 (ICU) 内の COVID-19 患者の数が、ICU キャンパシティ合計の 90% を超えない週数	9 (2020年1~2月)	44 (2020年3月~12月)
消費が貧困線以下の世帯の割合の前年比	+9 (2020)	-1.9 (2022年)
プライマリバランスの GDP 比	-0.1 (2020)	0.1 (2022年)

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

(2) 定性的効果：

COVID-19 に対する緊急政策による医療体制の強化、経済・社会の安定。

(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・外部条件

世界的な COVID-19 の感染拡大が適切に管理され、早期に収束に向かうこと。

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東南アジア三か国向け緊急財政支援円借款（2009年）の事後評価結果では、同借款は各国の景気刺激策の実施に必要な規模の財政資金を迅速に供与し、各国政府はその規模、迅速性について高く評価したとある。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いとの教訓が得られている。上記を踏まえ、本事業では、IDBとドミニカ共和国政府がすでに合意している政策マトリクスやモニタリング指標を活用することで迅速な供与を図る。

7. 評価結果

本事業は、本事業は、ドミニカ共和国の開発課題・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、同国に対する財政支援を通じてCOVID-19の影響に対する経済・社会の安定化に資するものであり、SDGsゴール1(貧困の撲滅)、ゴール3(すべての人々の健康的な生活の確保)及びゴール8(包摂的かつ持続可能な経済成長)に貢献すると考えられることから、JICAが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
事業完成2年後 事後評価

以 上