

事業事前評価表

国際協力機構中東・欧州部中東第二課

1. 基本情報

国名：ヨルダン・ハシェミット王国（ヨルダン）

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：2021年11月29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対応の現状・課題及び本事業の位置付け

新型コロナウイルス（以下「COVID-19」という。）の世界的な拡大に対し、ヨルダン・ハシェミット王国（以下「ヨルダン」という。）政府は2020年3月18日に国民の行動を一部制限する防衛令を発出するとともに、国境を閉鎖。同年3月21日からは国内の移動制限や外出禁止、学校の休校、官民の活動停止など強力なロックダウン措置を行い、5月3日まで継続。これらの措置により新規感染者数は減少し一時抑え込みに成功した。

しかし、同年9月からの国際商業便及びそれに伴う経済活動の再開と共に感染者が急増し、11月までに本格的な第一波を招来した。2021年に入ってから変異株による感染者が増加し、2月から3月にかけて第二波が発生、病床逼迫も課題となった。同年11月4日時点で、累積感染者数は870,505人（人口比8.4%、中東・北アフリカ地域（21か国）ワースト7位）、累積死者数は11,088人（同0.107%、同ワースト4位）となっている。

一方で、同年1月よりワクチン接種は開始され、11月5日現在で、約399万人（全人口の約39%）が1回目接種、約356万人（同約35%）が2回目接種を完了しており、ヨルダン政府は年内までに18歳以上人口の60%の接種完了を目標としている。この結果新規感染者数は明確に減少しており、10月末の1週間平均の感染者数は1,591人/日であり、第二波ピーク時（同9,000人以上/日）の2割以下である。他方、ワクチン接種の課題としては、予算不足による接種キャンペーンを実施する人員不足等があげられている。

新規感染者数が減る一方で、経済への影響は深刻な状況となっている。近年、経済成長はゆるやかなプラス成長（2010～2018年の実質GDP成長率：平均2.4%）であったものの、2019年は2.0%、2020年はCOVID-19により▲1.6%と落ち込んでいる。

失業率に関しては、COVID-19の感染拡大前の失業率は19.1%（2019年）であったが、直近では24.7%（2020年第4四半期）に増加し（IMF2021）、COVID-19による雇用環境の悪化は顕著である。2020年は年間で14万の職が失われ、特に若年層（15～24歳）の失業率は2020年第4四半期には48.3%に達している（ヨルダン統計局2021）。とりわけ建設業、農業、小売業、運輸交通等の日雇い労働者の所得に大きな負の影響が生じている。

ヨルダン政府はCOVID-19による緊急経済対策（a set of COVID stimulus packages and relief measures for citizens and struggling sectors）として、ロックダウン開始（2020年3月）と共に、衛生商品の売上税免除、高齢者や病人に対する物資援助、必需品の価格上限設定、民間企業の関税納付猶予や社会保険料納付の減免を導入する等、国民の不

安を緩和させ、また企業に対しては財務負担の軽減を図った。また 2021 年 3 月には社会保障の拡充と雇用創出に向けた COVID-19 景気刺激策 (a set of COVID stimulus packages and relief measures for citizens and struggling sectors) を新たに発表した。この中には、雇用の維持策 (JD113 百万)、若年層の COVID 関連事業での雇用創出 (JD10 百万) などが組み込まれている。

かかる経済対策も含む政策実施のため、ヨルダン政府は 2020 年 5 月に IMF から緊急融資 400 百万米ドルを取り付け、また同年 6 月にはユーロ債発行 (1,750 百万米ドル) 等により、資金調達を実施した。しかしながら 2021 年資金ギャップは 2,374 百万米ドルと見込まれ、IMF、世界銀行、EU 等の国際機関や二国間援助機関等からの借入が計画されている。また資金ギャップの対処に向け、IMF もドナーに対して無償資金あるいは譲許的融資の前倒し供与の実行を呼び掛けている。

「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、上記の資金ニーズを踏まえ、COVID-19 の影響下で悪化した経済立て直しに向け、社会保障の拡充や雇用創出及び新型コロナワクチン接種の促進に取り組むヨルダン政府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

対ヨルダン・ハシェミット王国 国別開発協力方針 (2017 年) では、「安定の維持と産業基盤の育成」を大目標に掲げ、「ヨルダンが中東地域の穏健派として安定を維持し、自立的な経済発展のための産業基盤を形成できるよう支援する。」としている。また、対ヨルダン・ハシェミット王国 JICA 国別分析ペーパー (2015 年) においても、重点支援分野として「自立的・持続的な経済成長の後押し」と「貧困削減・社会的格差の是正」を掲げている。本事業は、COVID-19 に対する経済悪化の防止および社会的脆弱層の社会保障への対策を行うヨルダン政府を支援するものであり、これら方針、分析に合致する。また、SDGs のゴール 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) 及び 10 (不平等の是正) に貢献すると考えられ、本事業の必要性は高い。

(3) 他の援助機関の対応

世界銀行 (World Bank。以下「世銀」という。) は、脆弱層向けの緊急支援「Emergency Cash Transfer COVID-19 Response Project (350 百万米ドル)」を実施。加えて「Emergency Cash Transfer COVID-19 Response Project - Additional Financing (265 百万米ドル)」の追加供与を検討中。また、保健システム強化と COVID-19 ワクチン調達支援として、世銀のグローバル譲許的資金ファシリティ (Global Concessional Financing Facility) を通じて 60 百万米ドルの譲許的融資を実施予定。さらに本年 6 月グリーン・リカバリーに向けた投資促進のための成果連動型プログラム融資 (Program for Results。以下「PfR」という。) として「Jordan Inclusive and Transparent Business Regulatory Environment for Investment (世銀 500 百万米ドル、アジアインフラ投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank。以下「AIIB」という。) 250 百万米ドル)」を承認。

IMF は 2020 年 3 月、COVID-19 発生直前に協議していた新・拡大信用供与措置 (EFF、4 年間で 1,300 百万米ドル) を承認。同年 5 月には緊急融資 (400 百万米ドル) を承認しており、2020 年末には EFF 第 1 次レビュー合意に基づき 148 百万米ドルを貸付実行す

るなど、2020年に計689百万米ドルの融資を実行し、資金ギャップの解消に貢献。また2021年3月にEFF第2次レビューを実施し、ヨルダン政府は200百万米ドルの追加融資を要請し、同年6月30日のIMF理事会において第2次レビューの完了及び貸付実行が承認された。

AiIBは、前述の世銀PfRとの協調融資の形で、世銀のPfRに対して250百万米ドルを融資する予定。

欧州投資銀行は、2021年はCOVID-19ワクチン調達等の関連借款として59百万ユーロの融資を予定。

アメリカ合衆国国際開発庁（United States Agency for International Development。以下「USAID」という。）は、ヨルダン政府が2021年3月31日に発表した「社会保障の拡充と雇用創出に向けたCOVID-19景気刺激策」に対し、2021年度支援額合計（845百万米ドル）のうち、345百万米ドルを充当する予定である。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、COVID-19感染拡大の影響下で、社会的脆弱層の著しい困窮や雇用環境の更なる悪化が懸念されるヨルダンにおいて、社会保障の拡充や雇用対策、COVID-19ワクチン接種の促進等に取り組むヨルダン政府に対し財政支援を行うことにより、当国におけるCOVID-19による社会経済的影響の緩和を図り、もって当国の社会経済の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

ヨルダン全土（人口約1,020万人）

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：生活安定化につながった脆弱層や若年層

最終受益者：「ヨルダンの経済・社会の安定」の裨益を受けるヨルダン国民

(4) 事業内容

財政支援を通じ、COVID-19による社会経済への影響を緩和するため、ヨルダン政府による以下の各Pillarの具体的施策を促進する。これら具体的な施策の促進のため必要な事前アクションを設定していたが、9月中に全ての事前アクションの達成が確認されたことから、L/Aを締結する。具体的な施策及び事前アクションは別添マトリクスのとおり。

Pillar I：社会保障の拡充

Pillar II：雇用の創出・促進と維持

Pillar III：COVID-19ワクチン接種の促進

Pillar IV：その他

(5) 総事業費

11,000百万円

(6) 事業実施期間

本事業の財政支援開始時期は2021年1月（レトロアクティブ適用。本借款資金はヨルダンの2021年度の予算年度に組み込まれるため、財政支援開始時期を2021年1月

とする)。事前アクションは2021年9月に達成確認済であり、貸付完了(2021年12月を予定)をもって事業完成とする。

(7) 事業実施体制

- 1) 借入人: ヨルダン国政府 (The Government of Jordan)
- 2) 事業実施機関: ヨルダン計画・国際協力省 (Ministry of Planning and International Cooperation。以下「MOPIC」という。)

(8) 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

該当なし

2) 他援助機関等の援助活動

本事業は協調融資ではない。一方、USAIDもヨルダン政府のCOVID-19景気刺激策に対する支援を表明したため、USAIDと連携し、USAIDが対象とする政策分野・施策や実施促進方法等の情報収集を行い、本事業の実施促進に活用する。

(9) 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、財政支援型借款のため、「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: 本事業は実施するプログラム(施策)にNo.5「全国規模の植林事業実施による雇用創出」を含んでおり、植林による温室効果ガス吸収量の増加、生態系保護等の効果が期待されることから、気候変動対策(緩和策・適応策)に資する。
- ② 貧困対策・貧困配慮: 本事業が支援対象とするヨルダン政府の社会保障政策には、脆弱層に対する補助金支給や食料品購入補助券の配布が含まれており、経済情勢の悪化するなかで増加する可能性の高い貧困世帯の拡大抑制に資する。
- ③ 障害配慮等: 該当無し。

3) ジェンダー分類:

【ジェンダー案件】■GI(S) ジェンダー活動統合案件

<活動内容/分類理由>本事業は、政策マトリクスで女性のエンパワメントが計画されており、その指標に裨益した地域女性の数が指標として設定されているため。

(10) その他特記事項

日本政府は、ヨルダンにおけるCOVID-19対策として、令和2年度補正予算による国際機関(UNICEF、UN Women)を通じた脆弱者層支援、令和2年度無償資金協力「経済社会開発計画」を通じた医療機材の供与を行っている。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

アウトカム(運用・効果指標):

各 Pillar の各プログラム（施策）の実施による効果を計測する基準値及び目標値は別添のとおり。

(2) 定性的効果

脆弱層や若年層等の生活安定化、産業振興を通じたヨルダンの経済・社会の安定。

(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

貸付実行は、IMF EFF プログラムの3次レビューの完了が理事会で承認された後、速やかに実施するものとする。

(2) 外部条件

世界的に COVID-19 の感染拡大の収束に向けた対策が維持され、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

(1) 類似案件からの教訓

ヨルダン向け円借款「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（水・電気の安定供給や、難民・ホストコミュニティ支援）につながるものとしてヨルダン側の関係機関から認識されていないケースが確認されており、政策アクションのもたらす効果の範囲を踏まえつつ、具体的な目標を示すことが望ましいとの教訓が得られている。

(2) 本事業への教訓の活用

上記教訓を踏まえ、本事業の効果測定においては、ヨルダン側の関係機関の施策実行能力を踏まえ、各プログラム（施策）による裨益者数等、可能な限り明確かつ計測可能な指標・目標値の設定を行った。

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、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 のゴール 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）及び 10（不平等の是正）に貢献すると考えられることから、本事業の実施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

別添：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款 政策マトリクス

新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款 政策マトリクス

No	プログラム（施策）	運用・効果指標	基準値 (2021年 3月)	目標値 (2021年 12月末)	事前アクション (2021年9月までに達成済み)
Pillar I: 社会保障の拡充					
1	Takaful 3 プログラム（脆弱層支援プログラム）拡充による、日雇い労働者支援	左記プログラムにより新たに補助金が支給された世帯数（実数）	0	60,000	脆弱層を支援する国家支援基金が、左記プログラムの受給基準を変更し、対象者を拡大する
2	食料品購入補助券の配布	食料品購入補助券（額面JD35）が配布された世帯数（実数）	0	250,000	社会開発省が、全国42箇所の支局を通じた食料品購入補助券の配布に当たり、同省及び国家支援基金のデータベースを活用する（客観的な配布ターゲットの選定）
Pillar II: 雇用の創出・促進と維持					
3	Istidamah プログラム（雇用促進プログラム）の延長による民間企業の雇用維持支援	左記プログラムの延長により雇用が維持された労働者数	0	100,000	社会保障公社が左記プログラムのデータベースを保健省のデータベースと連携させ、ワクチン接種を促進することで、労働者の安全・健康を確保した雇用維持を行う
4	中央銀行による農業基金貸付公社への貸付上限金額の増額を通じた農産物輸出促進や地方の女性雇用につながる事業資金の補填	貸付上限金額の増額を受けた農業基金貸付公社により、新たに与信対象となった事業主数	0	3,500	中央銀行が、農業基金貸付公社への貸付上限金額をJD30百万増額する

No	プログラム（施策）	運用・効果指標	基準値 (2021年 3月)	目標値 (2021年 12月末)	事前アクション (2021年9月までに達成済み)
5	全国規模の植林事業実施による雇用創出	左記事業において雇用された労働者数	0	5,800	農業省が、左記事業の雇用を円滑にするためのITプラットフォームを構築する
6	観光地や遺跡の維持・修復・保存に係る事業実施を通じた、雇用創出	左記事業において雇用された労働者数	0	4,500	国内の観光地及び遺跡（カラク城、アカバ城、ローマ劇場（アンマン）、ラガダンバスターミナル、ペトラ博物館含む）において、維持・修復・保存に係る工事が開始される
7	輸出振興及びそれに伴う雇用促進	特定された優先産業を推進するための体制	なし	構築される	産業貿易供給省が、ヨルダンの産業振興にかかる現状、課題、成長可能性を分析した上で、雇用と経済成長につながる優先産業を特定する
Pillar III: COVID-19 ワクチン接種の促進					
8	ワクチン接種キャンペーン推進のための人材の投入（医療職）	左記事業において雇用された労働者数（医療職）	0	2,409	保健省が、公立病院、ヘルスセンター、ワクチン接種センターの体制強化のために、公務員庁のデータベースに待機登録されている医師、看護師、医療技術者の採用を開始する
9	ワクチン接種キャンペーン推進のための人材の投入（医療職以外）	左記事業において雇用された労働者数（医療職以外）	0	1,500	保健省が、COVID-19 対策に関連するデータ入力・ガイダンス・コミュニケーション業務に従事する労働者を確保するため、公務員庁及びデジタル経済企業省宛てに要請書を発出する
10	ワクチン接種キャンペーン推進のための人材の投入（若年層）	左記事業において雇用された労働者数（若年層）	0	1,500	保健省が、同省内の COVID-19 対応のサポート業務に従事する大学卒業後 3 年以内の労働者の期限付き採用を開始する

No	プログラム（施策）	運用・効果指標	基準値 (2021年 3月)	目標値 (2021年 12月末)	事前アクション (2021年9月までに達成済み)
11	ワクチン接種キャンペーンの促進	ワクチン接種率（%） （18歳以上）	0 (2021年 1月13 日)	60	保健省が、ワクチン2回接種者に対し、旅行や公共施設への立ち入りを認める証明書の発行を開始する
Pillar IV: その他					
12	政府系金融機関からの借入に係る緩和措置	本緩和措置により恩恵を受けた顧客数	0	29,000	開発雇用基金が、理事会において、全ての顧客に対する2021年12月31日までの返済期限猶予を承認する
13	保健及びエネルギーセクターにおける延滞債務の処理	内部委員会による延滞債務問題に対する報告書	なし	作成される	財務省内に、保健及び電力セクターの延滞債務問題に対処する内部委員会を設立する
14	ペトラ地域の女性のエンパワメントを企図した旅行商品の開発	左記事業により恩恵を受けた地域女性の数	0	40	ペトラ観光庁が、地域女性のエンパワメントを企図した旅行商品開発のための計画を策定する
15	ペトラ博物館のプロモーション	ペトラ博物館ガイドブック（日本語版）の発行部数	0	2,000	ペトラ観光庁が、ペトラ博物館ガイドブック（日本語版）のデザインを承認する
16	アカバ経済特区開発マスタープランのアップデートとスマートシティコンセプトの策定	左記事業を推進するためのアカバ経済特区庁長官直属の特命チーム	なし	発足	アカバ経済特区庁が、アカバ経済特区開発マスタープランのアップデートとスマートシティコンセプトの策定に向けたロードマップを作成する

※ 1 JD (Jordan Dinar) = 1.41 米ドル