ヨルダン

2022 年度　外部事後評価報告書

円借款「ビジネス環境、雇用及び財政持続可能性に関する改革のための開発政策借款」

外部評価者：（株）グローバル・グループ 21 ジャパン　福田　幸正

0. 要旨

「ビジネス環境、雇用及び財政持続可能性に関する改革のための開発政策借款」（以下、「本事業」という）は、ヨルダン政府のビジネス環境、雇用及び財政持続可能性の課題に関する政策改革を支援することにより、経済活性化、雇用促進、財政規律・債務管理の強化を図り、もって同国の経済・社会の安定に寄与することを目的として実施された。本事業は、世界銀行（以下、「世銀」という）の開発政策借款の政策アクションに JICA 独自の政策アクションを追加した協調融資である。本事後評価は、JICA 独自の政策アクションについて評価を行った。

本事業は「中小企業のビジネス活動促進」、「国家品質の基準」、「貿易促進（輸出入手続き窓口一元化）」、「中小企業に対する輸出にかかる指導・訓練」、「技術教育及び職業技術」、「キャリアカウンセリング」、「ジョブマッチング」、「高等教育改革」といった政策アクションの実施を支援しており、これは、ヨルダンの開発政策や開発ニーズと十分合致している。本事業は日本の開発協力方針とも整合している。中小企業振興や投資促進のための JICA 課題別研修が本事業と並行して行われ、これらは関連する政策アクションの実施に一定の効果があったものと考えられる。また、JICA は世銀の政策アクションと JICA 独自の政策アクションの達成を確認したうえで特段の問題なく貸付実行した。以上から、本事業の妥当性・整合性は高い。

本事業が支援した政策アクションの実施により、中小企業支援のためのポータルサイトが立ち上がり、輸出入手続き窓口一元化が進み、キャリアカウンセリングにおけるリモート化が進んだ。いずれも COVID-19 による非接触のニーズがこれらのデジタル化の進展を促したと考えられる。他方、失業率等、一部の指標は COVID-19 による経済活動停滞の影響を受けた可能性がある。事後評価時までに 10 項目の政策アクションの目標値のうち、達成された、あるいは、ほぼ達成されたものは 6 項目のみであった。また、本事業による貸付は、同国の 2019 年と 2020 年の財政・国際収支の改善に貢献した。以上から、本事業の有効性・インパクトはやや低いと判断される。

1. 事業の概要

事業位置図（ヨルダン全土）
（出典：外務省ホームページ）

１.１　事業の背景

ヨルダン・ハシェミット王国（以下「ヨルダン」）は 1946 年に英国から独立した立憲君主国であり、国土面積は 8.9 万平方キロメートル（日本の約 4 分の 1）、周囲をパレスチナ暫定自治区、シリア、イラクといった紛争を抱えた国々や、イスラエル、サウジアラビア、エジプトといった中東の大国に囲まれている。ヨルダンはこのように、地域情勢の影響を受けやすい位置にあり、中東地域の穏健派、平和と安定の要として重要な役割を果たしている。ヨルダン経済は、2000 年代中盤、主に湾岸諸国からの直接投資に支えられて堅調に成長してきた。しかし、非産油国であること、有力な外貨獲得手段がないことから、経済体質は脆弱なままであった。2008 年の世界金融危機による世界景気の低迷を背景に、同国の経済成長は減速し始め、2010 年末からの「アラブの春」に伴う地域情勢の不安定化や、欧州金融危機の影響を受けて観光産業や直接投資が冷え込んだ。さらに 2011 年 3 月のシリア危機発生以降、シリアを中心とした周辺国から大量の難民を受け入れた結果、同国の社会・経済、政府の財政は厳しい状況となった。

本事業の審査時（2018 年）、日本を含む主要先進諸国は、IMF、世銀と協調してヨルダンに支援を行っていた。世銀は、2018 年 6 月に、ビジネス環境、雇用及び財政持続可能性の改善を柱とした開発政策借款（DPL 1：500 百万ドル）の供与が理事会で承認され、引き続き 2019 年の 6 月に 1,450 百万米ドル（DPL 2）が承認された。IMF は、2016 年 8 月に、ヨルダンのマクロ経済の安定化、格差是正、成長阻害要因の排除等を目標とした総額 723 百万米ドルの EFF[1]が IMF 理事会で承認された。また、2020 年 3 月、総額 1,300 百万米ドルの新 EFF が承認された。

以上を背景に、本事業は世銀の開発政策借款との協調融資として 2018 年 11 月にドル建ての借款契約が締結された。

１.２　事業概要

本事業は、ヨルダン政府のビジネス環境、雇用及び財政持続可能性の課題に関する政策改革を支援することにより、経済活性化、雇用促進、財政規律・債務管理の強化を図り、もって同国の経済・社会の安定に寄与することを目的として実施された。

借款承諾額/実行額	300 百万米ドル/300 百万米ドル	
交換公文締結/借款契約調印	2018 年 11 月/ 2018 年 11 月	
借款契約条件	金利	US ドル LIBOR+1.1%[2]
	返済	25 年（うち据え置き 7 年）
	調達条件	一般アンタイド

[1] 拡大信用供与措置：国際収支上の問題が長期化している国々を中期的に支援するための IMF の融資制度。
[2] LIBOR (London Interbank Offered Rate ロンドン銀行間取引金利)：世界の主要銀行が、ロンドンのインターバンク市場において、短期資金を調達する際の金利を平均して算出される指標金利。本事業では半年ごとの金利支払いに、US ドル LIBOR+1.1%の変動金利が適用される。

借入人/実施機関	ヨルダン・ハシェミット王国政府 / 計画・国際協力省（MOPIC）
事業完成	2020 年 12 月
本体契約	なし
コンサルタント契約	なし
関連調査（フィージビリティー・スタディ：F/S）等	なし[3]
関連事業	【JICA 技術協力プロジェクト】 「若年層へのキャリアカウンセリング能力向上プロジェクト」（2017 年 4 月～2020 年 4 月） 【JICA 課題別研修】 ・「中小企業振興政策（A)」（2017 年～2019 年） ・「中小企業振興政策（B)」（2020 年～2022 年） ・「投資促進のためのキャパシティー・ディベロプメント（A）（B)」（2019 年～2021 年） 【世界銀行】 ・ First Equitable Growth and Job Creation Programmatic Development Policy Financing (DPL 1)（2018 年 6 月） ・ Second Equitable Growth and Job Creation Programmatic Development Policy Financing (DPL 2)（2019 年 6 月） 【IMF】 ・「拡大信用供与措置」（2016 年 8 月） ・「拡大信用供与措置」（2020 年 3 月）

2.調査の概要

2.1　外部評価者

福田　幸正（株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン）

2.2　調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2022 年 12 月～2024 年 3 月

現地調査：2023 年 5 月～2023 年 8 月（現地調査補助員を通じて実施）

[3] 本事業は開発政策借款であるため、プロジェクト型借款で一般的に行われるフィージビリティ調査（F/S）は行われなかったが、準備段階では JICA とヨルダン側との間の政策対話によりセクター改革の方向性が議論され、達成すべきポリシーマトリクスが合意された。

現地調査では、JICA が支援する政策アクションの実施状況の確認が焦点となる。外部評価者は、現地調査補助員に対して現地情報収集の指導・管理を行い、実施機関や関係機関と主にメールで情報の確認や協議を行った。その結果、外部評価者が現地に渡航せずとも事後評価に必要な情報が得られたので、それらをもとに、分析・評価判断を行った。

２.３　評価の制約

本事業はプログラム型借款であることから、評価項目は、妥当性・整合性、有効性・インパクトとした。持続性については、政策アクションの実施・モニタリング体制について分析し、サブレーティングは付していない。サブレーティングは、妥当性・整合性、有効性・インパクトのみ付与した。6 項目すべてにサブレーティングを付与していないため、総合レーティングは付与していない。

「０．要旨」に記したとおり、本事後評価は JICA 独自の政策アクションについて評価を行った。世銀分の個々の政策アクションの評価は世銀の事後評価報告書を待つ必要があり、本事後評価の分析には含めないこととした[4]。

本事業の JICA 独自の政策アクションについては、JICA の分析、審査、政策対話の記録が文書化されておらず、JICA 職員へのインタビューや質問票への回答に依存せざるを得なかったため、政策アクションの妥当性やアウトカムに至る経路を具体的に分析することが難しかった。

３.評価結果

３.１　妥当性・整合性（レーティング：③[5]）

３.１.１ 妥当性（レーティング：③）

３.１.１.１　開発政策との整合性

審査時、ヨルダン政府は、2015 年から 10 年間の社会・経済開発プログラム「ヨルダン 2025」を策定していた。「ヨルダン 2025」は 2015 年から 10 年間の包括的な社会・経済政策枠組みであり、マクロ経済の安定（財政再建、国際収支の改善）、ビジネス環境、公的財政管理、ガバナンス、労働環境、競争力の向上を通した一層の包摂的成長のための環境を整備することに焦点を置いていた。

事後評価時の同国の開発政策は、2022 年 6 月に発表された政府戦略「経済近代化ビジョン（Economic Modernization Vision：EMV）」である。EMV は 2023 年から 10 年間を対象としており、引き続き投資環境の整備、雇用創出・経済成長のドライバーとなるセクターの特定、集中的な支援を打ち出している。

---

[4] 世銀分の政策アクションに関して、ヨルダン政府は COVID-19 対策への集中を余儀なくされたこともあり、必要な改革を実施するためには時間を要するとして、世銀に対し、完成報告書の作成の延期を要請した（世銀進捗報告書 DPL 2 Implementation Status & Results Report 2022 年 8 月 6 日）。世銀による進捗状況のアップデートは 2023 年末になる見込みであり、したがって、世銀主導分の政策アクションの事後評価は、それ以降となる見通しである。

[5] ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

このように、ビジネス環境改善や雇用に関する改革を目的とした本事業は、審査時、事後評価時の両時点で、同国の開発政策と整合している。

３.１.１.２ 開発ニーズとの整合性

ヨルダン経済は、2000 年代中盤、主に湾岸諸国からの直接投資に支えられて堅調に成長してきた。しかし、非産油国であること、有力な外貨獲得手段がないことから、経済体質は脆弱なままであった。2008 年の世界金融危機による世界景気の低迷を背景に同国の経済成長は減速し始め、2010 年末からの「アラブの春」に伴う地域情勢の不安定化や欧州金融危機の影響を受けて、観光産業や直接投資が冷え込んだ。さらに 2011 年 3 月のシリア危機発生以降、シリアを中心とした周辺国から大量の難民を受け入れた結果、同国の社会・経済、政府の財政は厳しい状況となった。

このような状況において、ヨルダン経済・社会の持続性を安定的に維持し、自立的な発展を目指すためには、経済成長を促す民間セクターの活性化につながるビジネス環境の改善、高い失業率を含む雇用にかかる課題の解決、公的債務管理を含む財政持続可能性の向上に向けた取り組みが必要とされた。

本事業の政策改革支援対象の 3 分野（ビジネス環境、雇用、財政持続可能性）は、ヨルダン政府、世銀、JICA を含む主要ドナーの間での協議の結果、優先度の高い分野として選定されたものであり、その重要性やニーズ自体は事後評価時も継続している。

加えて、本事業は、国際的協調枠組み[6]の下で、多くの難民受け入れや周辺国の騒乱の影響で増加したヨルダンの財政負担の軽減に貢献し、同国の難民受入れ・公的サービス供給を維持するための短期的な資金ニーズに対応することも目的としていた。具体的には、本事業による 300 百万米ドルの貸付と、他の援助国・機関の貸付を合わせた国際的な資金支援によって、同国の 2018 年から 2020 年の財政・国際収支を改善する計画であった。このような目標は、同国の資金ニーズと整合性があった。

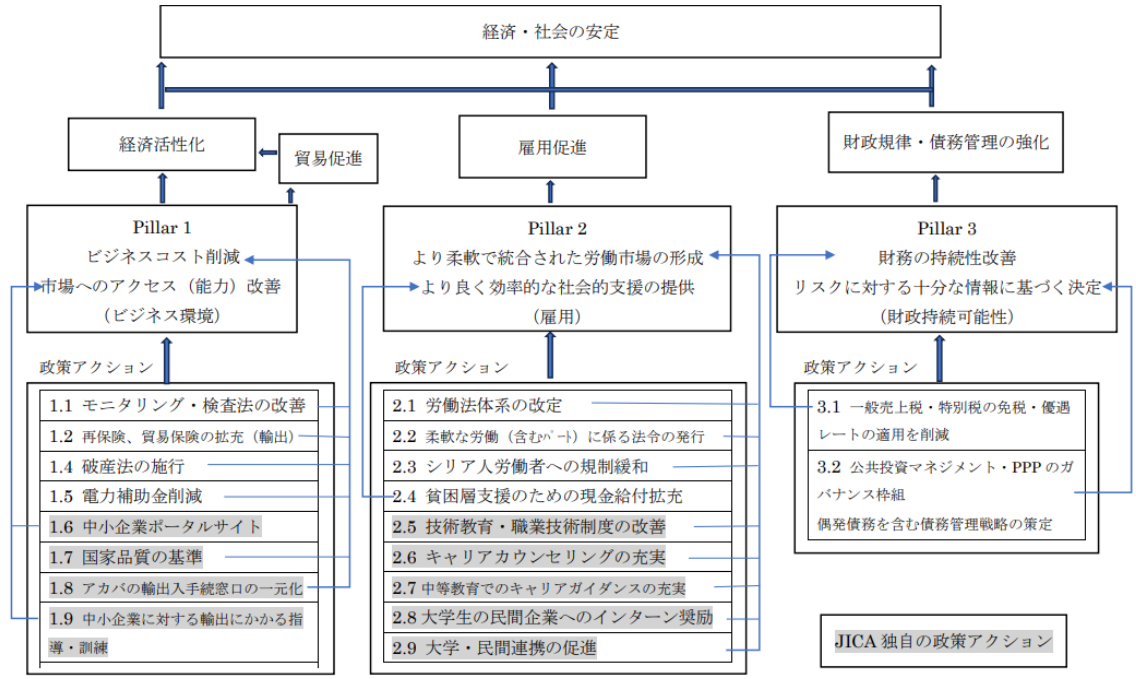
３.１.１.３ 事業計画やアプローチ等の適切さ

審査時、JICA は、各政策アクションが実施されることを通じて、事業目的で掲げるアウトカム（経済活性化、雇用促進、財政規律・債務管理の強化）の達成、さらに同国へのインパクト（経済・社会の安定）への寄与を想定していた。

各政策アクションの実施が上記アウトカムの達成に至る論理的経路について、審査時にどのように想定されたかについては JICA からもヨルダン側からも確認することはできなかった。しかし、図 1 のアウトカム・インパクト実現の経路のとおり、各政策アクションが実施されることを通して、定性的効果としてあげられている「経済活性化」「貿易促進」「雇

[6] 2016 年 2 月にロンドンで開催されたシリア危機に関する支援会合において、ヨルダンは国内に流入したシリア難民を包摂した経済成長を目指すことを表明し、これに対して国際社会は資金協力を約束した（ヨルダン・コンパクト）。また、2019 年 2 月、「ヨルダン支援会合」がロンドンで開催され、ヨルダン政府は 5 カ年成長・改革マトリクスを発表し、国際社会が協力して同国の改革を支援していくことが確認されている。

用促進」「財政持続可能性改善」に至り、さらにインパクト（経済・社会の安定）に至る経路は、明快である。



出所：外部評価者作成

図 1　アウトカム・インパクト実現の経路

以上より、本事業の目的は、ヨルダン政府の政策及び開発ニーズに照らして妥当性があると思われる。ただし、JICA 独自の各政策アクションについては、考え得る政策オプションの中から、JICA がヨルダン政府との政策対話を通してどのように個々の政策アクションの必要性、重要性や優先順位を検討し、特定の政策アクションを選び出したのかを明らかにする情報は得られなかった。そのため、政策アクションそれぞれの意義や重要性を具体的に判断することは難しい[7]。

以上のように JICA の政策マトリクスの考え方自体は適切と考える。また、資金ギャップを素早く埋めるスキームとしても、本事業がプログラム型借款であったことは適切だった。

[7] JICA によると「様々な選択肢の中からどの政策アクションに介入することが結果的により経済を持続的なものにできるかという見地から選ばれた」とのことであるが、JICA にもヨルダン政府側にも、政策対話の記録が残されておらず、その検討経緯・結果が不明である。他方、世銀の政策アクションについては、世銀の審査報告書において個々の政策アクションの背景や必要性が具体的に説明されている。

３.１.２ 整合性（レーティング：③）

３.１.２.１　日本の開発協力方針との整合性

審査時の日本政府の対ヨルダン国別開発協力方針（2017 年 7 月）では、同国の自立的・持続的な成長を通じて、マクロ経済の安定化を図る観点から、重点分野として、「自立的・持続的な経済成長の後押し」が定められており、本事業は開発課題「経済成長の基盤整備」に対応する「財政管理の適正化に資する開発政策立案・実施支援プログラム」に合致する。よって本事業は日本のヨルダンに対する開発協力方針と整合している。

３.１.２.２　内的整合性

JICA はヨルダンの雇用促進分野において技術協力プロジェクト「若年層へのキャリアカウンセリング能力向上プロジェクト」（2017 年 4 月～2020 年 4 月）を実施しており、審査時、本事業の政策アクション「キャリアカウンセリング」（表 1：キャリアカウンセリングの計画立案・実施・評価の実施）は、同技術協力プロジェクトの上位目標（雇用事務所等による効果的な若年層へのキャリアカウンセリングの実施）の達成を促進する計画だった。同プロジェクトの上位目標達成状況は表 2 のとおりである。政策アクションは、同プロジェクトの実施及び完了後の活動を促し、その上位目標を達成するうえで一定の効果があったものと考えられる。他方、同プロジェクトの実施機関であるアブドラ二世国王開発基金（KAFD）によると、同プロジェクトは本事業から独立して実施され、その実施中及び事業完成後の活動において、特に調整は行われなかった。したがって、本事業におけるキャリアカウンセリング分野の政策アクション（各プライア・アクション）は、単に同プロジェクトの進捗を確認する役割を果たすものとなったと考えられる。

表 1　政策アクション：キャリアカウンセリング

プライア・アクション			指標
2018 年 10 月末までの達成	2019 年 10 月末までの達成	2020 年 10 月末までの達成	キャリアカウンセリングにかかる研修の受講者 基準値：0 名（2018 年） 目標値：全キャリアカウンセラー（2022 年）
労働省及び KAFD がキャリアカウンセリングの拡充に向けたアクションプランをドラフトする。	(a)労働省が、左記アクションプランを承認する。 (b)労働省及び KAFD が、労働事務所及びキャリアガイダンス事務所職員向けのキャリアカウンセリングに関する訓練を実施する。	労働省および KAFD が、キャリアカウンセリングに関する訓練に係る評価報告書を作成、訓練計画をレビューする。	

表 2　技術協力「若年層へのキャリアカウンセリング能力向上プロジェクト」
上位目標達成状況

上位目標： パイロット雇用事務所（EO）/キャリア・ガイダンス・オフィス（CGO）およびパイロット以外の EO/CGO で効果的な若年層へのキャリアカウンセリングが実施される。	
指標	実績
2023 年までに、全ての EO がプロジェクトの成果を活用した若年層へのキャリアカウンセリングを提供する。	達成済
2023 年までに、プロジェクトの成果を活用した若年層へのキャリアカウンセリングを提供する大学、短期大学が 15 カ所以上となる。	2023 年に 27 カ所となる見込み
2023 年までに、パイロット EO を利用する若年求職者の就職率が 50%以上になる。	実施機関は集計していない[8]
2023 年までに、パイロット CGO を利用したことがある卒業生の卒業後 1 年以内の就職率が 40%以上になる。	集計未了

出所：労働省、KAFD

また、JICA は本事業実施期間中に以下の課題別研修を行った。

- 「中小企業振興政策（A)」（2017～2019年）
- 「中小企業振興政策（B)」（2020～2022年）
- 「投資促進のためのキャパシティー・ディベロプメント（A)」(2019～2021 年)
- 「投資促進のためのキャパシティー・ディベロプメント（B)」(2019～2021 年)

MOPIC によると、課題別研修「中小企業振興政策（A)（B)」には、ヨルダン企業庁（JEDCO）と中銀（CBJ）の職員が参加し、特に同国の中小企業支援の中核を担う JEDCO の体制強化に貢献し、また、中小企業支援のためのポータルサイト立ち上げを含めた政策アクション「中小企業のビジネス活動促進」の推進に寄与した。また、課題別研修「投資促進のためのキャパシティー・ディベロプメント（A)（B)」に関しては、ヨルダン産業貿易供給省（MOITS）及びヨルダン工業会議所（JCI）の職員が参加し、政策アクション「国家品質の基準」、「貿易促進（輸出入手続きの窓口一元化)」、「中小企業に対する輸出にかかる指導・訓練」に寄与した。このように、課題別研修は関連する政策アクションの遂行を促すうえで一定の効果があったものと考えられる。

３.１.２.３ 外的整合性

本事業は世銀との協調融資案件であり、協調融資案件に通常必要とされる連携・調整、す

[8] 2020 年に COVID-19 が蔓延して以来、労働省のデジタル雇用プラットフォーム（SAJJIL）による求職者と民間企業の間のマッチングサービスの利用が進んだ。これにより、労働省の雇用事務所の機能は、リモートによる雇用、キャリアカウンセリングに移行した。ただし、SAJJIL による若年求職者数の集計は行われていない。

なわち、計画時における政策マトリクス作成に関する協議、プライア・アクションの達成状況の確認が行われ、JICA は世銀と共通の政策アクションのプライア・アクションの達成を確認して貸付実行した。ただし、2019 年を対象とした世銀の第二次開発政策借款（DPL2、2019 年 6 月承認）は、2018 年 6 月承認の第一次開発政策借款（DPL1）の政策アクションを継続するとともに、2019 年 2 月ロンドンで開催された「ヨルダン支援会合」で合意された 5 カ年改革マトリクスを踏まえ直接投資や政府調達など新たに 12 件 [9]の政策アクションを追加したが、JICA がその取扱いについて世銀と調整・連携しつつ検討したのか否かについては確認できなかった。

事業事前評価表には「世界銀行が、新たに 2020 年を包含する開発政策借款を供与する場合においては、JICA も右案件のマトリクス案件設定時に参画の上で、上記 2020 年のトリガー部分を変更する可能性がある」と記載されている。世銀の DPL 2（1,450 百万米ドル）は当初 2019 年内に貸付完了する予定であったが、2019 年 6 月に 725 百万米ドルを貸付実行した。その後 COVID-19 対策のために DPL 2 の残額から 500 百万米ドル転用されたので、2020 年 7 月に残りの 225 百万米ドルが貸付実行され、貸付は完了した。以上の経緯により、上述の「新たに 2020 年を包含する開発政策借款」は実施されなかった。

このように、世銀は COVID-19 の影響によって新たな 3 年目のマトリクスを伴う開発政策借款を供与しなかったので、JICA は当初想定された世銀との連携は行う状況ではなくなったものと考えられる。ただし、世銀が DPL 1 と一体視する DPL 2 の追加政策アクションと JICA が連携しなかった理由は確認できなかった。

以上から、世銀との協調融資については概ね計画通りの調整・連携が図られたと判断されるものの、それ以上の調整・連携は確認できなかった。

以上により、本事業の実施は、ヨルダンの開発政策や開発ニーズと十分に合致しており、事業計画やアプローチも適切であった。また、日本の開発協力方針と整合しており、JICA 内外の他の開発事業との連携も確認でき、妥当性・整合性は高い。

---

[9] RI 1 Foreign direct investment: FDI in services as a percentage of total investments facilitated by Jordan Investment Commission.
RI 5 Procurement: Government entities prepare annual procurement plans at least one month before the end of the fiscal year.
RI 6 Broadband: Average monthly retail price of residential 500 megabit per second broadband connection.
RI 7 Female labor force participation rate.
RI 12 NAF efficiency: Percent of new NAF beneficiaries receiving payments digitally.
RI 13 Electricity support benefits: Number of households provided with electricity support benefits.
RI 14 Number of energy support benefits schemes in operation.
RI 16 NEPCO's operating balance is zero or positive.
RI 17 Number of days of total outstanding receivables for NEPCO.
RI 18 Ratio of NEPCO's debt service liability to EBITDA.
RI 21 Climate change: Number of sectoral and subnational climate change strategies or plans prepared.
RI 24 PPP transactions: Number of pre-feasibility studies undertaken under the new PIM-PPP Governance Framework.
（出所）世銀 DPL 2 Implementation Status & Results Report、2022 年 8 月 6 日

３.２　　有効性・インパクト（レーティング：②）

３.２.１ 有効性

３.２.１.１　政策アクションと目標値の達成状況

本事業では、ビジネス環境、雇用、財政分野の政策改革を支援するものであり、ビジネス環境分野 8 項目（世銀：4 項目、JICA：4 項目）、雇用分野 9 項目（世銀：4 項目、JICA：5 項目）、財政分野 2 項目（世銀のみ）から成る政策アクションが策定され、それらを束ねた表 3 に示すポリシーマトリクスが設定された。そして、この政策アクション実施を条件に貸付が行われる計画であった。すなわち、政策マトリクスの 1 年目の達成目標時期は 2018 年 10 月末、2 年目は 2019 年 10 月末、3 年目は 2020 年 10 月末とし、それぞれの政策アクション達成をすべて確認し、100 百万米ドルずつ貸付実行され、2020 年 12 月に予定通り貸付を完了し、事業完成となった。加えて、政策アクションの効果発現時期および目標値が設定され、これらの達成時期は、本事業完了（2020 年）の 2 年後（2022 年）と設定された。

表 3　本事業の政策マトリクス（1/3）

目的	政策アクション （2018 年 10 月末までの達成）	トリガー （2019 年 10 月末までの達成）	トリガー （2020 年 10 月末までの達成）	指標
1. ビジネスコストの削減及び市場へのアクセス改善				
1.1 検査およびライセンス	モニタリング及び検査法の施行（モニタリング及び検査に係るフレームワークの改善を通じ、ビジネスの足かせを軽減するもの）	（a）産業・貿易・供給省が、閣僚協議会の承認を得たモニタリング及び検査法の細則に基づき、ビジネスの検査及びモニタリングのフレームワークを改革する、（b）重要セクターのライセンス取得の簡素化等、ビジネス関連規制の改革によるビジネス負荷を軽減する。		ビジネス法令の遵守コスト 基準値：USD 43,500,000（2017年） 目標値：USD 34,800,000（2021 年）
1.2 輸出	輸出業者向けサービスの能力向上、（a）ヨルダン融資保証会社の、再保険や貿易保険に用いる財務余力の拡充について、中央銀行及びヨルダン融資保証会社が合意する。 （b）ヨルダン融資保証会社の取締役会を、社外取締役を含める形で再構成する。			総輸出中の保険付輸出 基準値：1.09%（2017年） 目標値：2.40%（2021年）
1.4 破産法	倒産に係る手続きを含めた破産法を施行する。	（a）閣僚協議会が承認した破産法の細則を適用する。 （b）閣僚評議会が承認した担保付取引法に関する細則を適用する。		破産枠組インデックス（世界銀行 Doing Business Indicatorの指標） 基準値：5（2017年） 目標値：10（2021年）
1.5 電力使用量・補助金	（a）エネルギー・鉱物資源省により、自家発電に係るグリッド補助金の設定およびクロスサブシディの削減に係る指標・目標およびタイムラインを設ける。 （b）エネルギー・鉱物資源規制委員会が（a）に合致する初動をとる。	左記（a）の効果を電力料金に反映させる。		クロスサブシディの割合 基準値：25.5%（2016年） 目標値：21.0%以下（2021年） 自家発電に対するグリッド補助金の割合 基準値：90%超（2016年） 目標値：0%（2021 年）
1.6 中小企業のビジネス活動促進※	（a）中小企業の定義を定め、中小企業法案を策定するために、中小企業委員会を設立する。 （b）中小企業支援に関するプログラム等を一覧化する。	（a）中小企業委員会が統一的な中小企業の定義を閣議に提出し、閣議がそれを承認する。 （b）中小企業支援のためのポータルサイトを作成する。	（a）中小企業に関する業界診断調査を実施する。 （b）中小企業支援のためのポータルサイトの周知キャンペーンを実施する。	中小企業支援ポータルサイトのアクセス数 基準値：なし（2018年） 目標値：750（2022 年）
1.7 国家品質の基準※	国家品質政策および質の高いインフラ戦略をドラフトする国家委員会を設立する。	国家品質政策がドラフトされ、質の高いインフラ戦略の最終ドラフトが首相府に提出される。	国家品質政策の最終ドラフトが首相府に提出され、質の高いインフラ戦略が首相府に承認される。	輸出可能な品質の製品数 基準値：1,404（2018年） 目標値：1,580（2022 年）
1.8 貿易促進（輸出入手続きの窓口一元化）※	アカバで実施中の、窓口一元化に係るパイロット事業に関するレビューを実施する。	アカバでの窓口一元化に関する、実施計画および資金計画を策定する。	アカバでの窓口一元化が実現する。	アカバの輸出入手続きの窓口一元化 基準値：パイロット実施（2018年） 目標値：本格稼働（2022 年）
1.9 中小企業に対する輸出にかかる指導・訓練※	10社の中小企業向けに、輸出にかかる指導・訓練プログラムが実施される。	25人の指導員が育成され、60社に指導・訓練プログラムが実施される。	指導・訓練が継続的に実施される体制が整備される（年間60社）。	指導・訓練を受けた中小企業 基準値：0（2018年） 目標値：年間60社（2022年）

表 3　本事業の政策マトリクス（2/3）

2. より柔軟で統合された労働市場の形成及びより良く効率的な社会的支援の提供				
2.1 雇用	閣僚協議会が、労働市場の分断理由を明確にすべく、労働大臣に法体系の見直しを指示する。	(a) 労働省が、従来制限を行っていた職種や分野において専門性の高い外国人の就労を認める指示を発出する。 (b) 左記法体系の見直し結果に基づき、労働市場の分断を削減する方向で法体系の変更を行う。		民間フォーマルセクターのフルタイム雇用の増加率（年平均） 基準値：3.1%（2016年） 目標値：3.3%（2021 年）
2.2 労働の柔軟性	労働省が、最低賃金での時間単位での柔軟な労働の導入に関する行政令を発行する。			民間フォーマルセクターの女性パートタイム雇用の増加率(年平均) 基準値：3.2%（2016年） 目標値：3.5%（2021 年）
2.3 経済的機会の創出と就労許可にかかるコストの削減	労働省が、 (a) ヨルダン貿易組合総合連合による、シリア人労働者の建設分野での労働許可証発給を承認し、シリア人労働者が労働許可取得に際し当該分野における就業証明提示義務条件を破棄する。 (b) シリア人労働者の 2018 年の労働許可取得費用を免除する。	労働省が、シリア人の (a) 農業や建設業における労働許可証の柔軟な発給を行う。 (b)2019 年の労働許可取得費用を免除する。		シリア人に対する就労許可証発給費 基準値：335ヨルダンディナール（2017年） 目標値：0 ヨルダンディナール（2019 年）
2.4 国家救済基金	閣僚協議会が、国家救済基金による現金給付プログラムについて、少なくとも2019年から2021年の間、8万5千世帯を追加支援するという拡充計画を承認する。			国家救済基金の受益世帯数 基準値：93,000世帯（2018年） 目標値：178,000 世帯（2021 年）
2.5 技術教育及び職業技術※	技術教育及び職業技術に係る最終法案（技術教育及び職業技術協議会内の重複の改善と民間セクターの関与の促進が目的）が、閣議に附議される。	技術教育及び職業技術に係る最終法案が、閣議承認され、下院に提出される。	技術教育及び職業技術に係る法の細則や規制が技術教育及び職業技術開発委員会により準備される。	技術教育及び職業技術に関する調整主体 基準値：3機関（教育省、高等教育・科学技術省、労働省）（2018年） 目標値：1機関（2022年） 技術教育及び職業技術協議会内の民間セクターの代表 基準値：7（2018年） 目標値：7 以上（2022 年）
2.6 キャリアカウンセリング※	労働省及びアブドラ二世国王開発基金がキャリアカウンセリングの拡充に向けたアクションプランをドラフトする。	労働省が、左記アクションプランを承認する。 労働省及びアブドラ二世国王開発基金が、労働事務所及びキャリアガイダンス事務所職員向けのキャリアカウンセリングに関する訓練を実施する。	労働省及びアブドラ二世国王開発基金が、キャリアカウンセリングに関する訓練にかかる評価報告書を作成、訓練計画をレビューする。	キャリアカウンセリングにかかる研修の受講者 基準値：0名（2018年） 目標値:全キャリアカウンセラー（2022 年）
2.7 キャリアカウンセリング※	教育省が僻地の教育カウンセラーへのキャリアガイダンスに関する研修計画を作成する。	教育省が公立校（特に僻地）の教育カウンセラー向けキャリアガイダンスに関する研修を開始する。	教育省が公立校（特に僻地）の教育カウンセラー向けキャリアガイダンスに関する研修を完了する。	9・10年生でキャリアガイダンスを受けた生徒数 基準値：50%（2016/17年） 目標値：100%（2022 年）
2.8 ジョブマッチング※	高等教育・科学研究省が、大学による現行のインターンシッププログラムに関する包括的レビュー報告書を準備する。	高等教育・科学研究省がインターンシッププログラムに係る会議を開催し、改善に係る提言を策定する。	高等教育・科学研究省が、インターンシッププログラムに関するステークホルダーからのフィードバックを収集し、アセスメントを実施する。	インターンシップを学位取得の要件とする専攻の数 基準値：18コース（2018年） 目標値：22 コース（2022 年）
2.9 高等教育改革※	高等教育・科学研究省が、大学・民間連携プログラムに関するガイドラインの包括的レビュー報告書を作成する。	高等教育・科学技術省が、大学・民間連携プログラムに関するガイドラインを、左記レビューに基づき改訂する。	大学・民間連携プログラムが全大学で活用され、産学連携が促進される。	大卒者の失業率 基準値：23.4%（2017年） 目標値：23.4%未満（2022 年）

表 3　本事業の政策マトリクス（3/3）

3. 財政の持続性改善及びリスクに対する十分な情報に基づく決定				
3.1 歳入の拡大	閣僚協議会が、2018年の予算法に基づき、一般売上税及び特別税の免除・優遇レートの適用を削減する。	左記を2019年予算の歳入に反映する。		歳入増加策の効果 基準値：0ヨルダンディナール（2017年） 目標値：1,280,000 ヨルダンディナール（2021 年）
3.2 公共投資マネジメント・PPP	閣僚協議会が、計画・国際協力省が提案する2018年の公共投資マネジメント・PPPのガバナンスフレームワークを承認する。	偶発債務を含む債務管理戦略を策定する。		開発事業の国内登録制度の適用 基準値：なし（2017年） 目標値：あり（2021年） 偶発債務の債務管理への包含および債務管理計画へのリスク分析の記述 基準値：なし（2017年） 目標値：あり（2021 年）

（注）　目的に※が付されているものは JICA 独自の政策アクション。
出所：　JICA 事業事前評価表、Program Completion Report（ヨルダン財務省）、
世銀 DPL2 Implementation Status & Results Report 等により評価者作成

各政策アクションの目標値と、事後評価時の達成状況について以下に説明する。事後評価時、世銀分と JICA 独自分の設定された 22 項目の指標の達成度は以下のとおりである。

表 4　政策アクション目標値達成状況

目標値達成度	項目数（全体）	世銀分 2021 年	JICA 分 2022 年
達成（100%以上）	11	6	5
概ね達成（80～100%）	2	1	1
中程度（50～80%）	3	1	2
低い（50%未満）	6	4	2
計	22	12	10

出所：MOPIC 提供資料により評価者作成

以下に、世銀、JICA 別の政策アクション達成度（設定された指標の達成度）を提示する。

（1）　世銀の政策アクション

2021 年時点の世銀主導による政策アクションの目標達成度は表 5 のとおりである。

表 5　世銀主導による政策アクション目標達成度（2021 年時点）

（政策アクション 10 項目、指標 12 項目）

1.　ビジネスコストの削減及び市場へのアクセス改善（世銀主導）					
	指標	基準値	(A) 目標値	(B) 実績	目標達成度
1.1 検査およびライセンス	ビジネス法令の遵守コスト（IFC モデルに基づく）	USD 43,500,000 2017 年	USD 34,800,000 2021 年	USD 33,800,000 2021 年	103%
1.2 輸出	総輸出中の保険付輸出	1.09% 2017 年	2.4% 2021 年	2.97% 2021 年	124%
1.4 倒産に係る手続きを含めた破産法を施行する。	破産枠組インデックス（世銀の Doing Business Indicator の指標）	5 2017 年	10 2021 年	8 2021 年	80%
1.5 電力使用量・補助金	クロスサブシディの割合	25.5% 2016 年	21%以下 2021 年	28.5% 2021 年	74%
	自家発電に対するグリッド補助金の割合	90%超 2016 年	0% 2021 年	100% 2021 年	0%
2.　より柔軟で統合された労働市場の形成及びより良く効率的な社会的支援の提供（世銀主導）					
	指標	基準値	目標値	実績	目標達成度
2.1 雇用	民間フォーマルセクターのフルタイム雇用の増加率（年平均）	3.1% 2016 年	3.3% 2021 年	7.1% 2020 年	215%
2.2 労働の柔軟性	民間フォーマルセクターの女性パートタイム雇用の増加率（年平均）	3.2% 2016 年	3.5% 2021 年	5.4% 2020 年	154%
2.3 経済機会の創出と就労許可にかかるコストの削減	シリア人に対する就労許可証発給費	JD 335 2017 年	JD 0 2019 年	JD 0 2019 年	100%
2.4 国家救済基金	国家救済基金の受益者世帯数	93,000 2018 年	178,000 2021 年	194,000 2021 年	109%
3.　財政の持続性改善及びリスクに対する十分な情報に基づく決定（世銀主導）					
	指標	基準値	目標値	実績	目標達成度
3.1 歳入の拡大	歳入増加策の効果	JD 0 2017 年	JD1,280,000 2021 年	JD460,000 2021 年	36%
3.2 公共投資マネジメント・PPP	開発事業の国内登録制度の適用	なし 2017 年	あり 2021 年	なし 2021 年	0%
	偶発債務の債務管理への包含および債務管理計画へのリスク分析の記述	なし 2017 年	あり 2021 年	なし 2021 年	0%

出所：世銀 DPL2 Implementation Status & Results Report[10]

（2）　JICA 独自の政策アクション

JICA 独自政策アクションの指標 10 項目中、5 項目は目標値を達成したが、5 項目は未達成であり、達成度は高くない（表 6）。

[10] https://documents1.worldbank.org/curated/en/099735008062231661/pdf/P16813007c0f5000a0a0df053aadec15bff.pdf （2023 年 8 月 29 日アクセス）

表 6　JICA 独自の政策アクション　目標値達成度
（政策アクション 9 項目、指標 10 項目）

1.　ビジネスコストの削減及び市場へのアクセス改善（JICA 独自）					
	指標	基準値	目標値	実績	目標達成度
1.6 中小企業のビジネス活動促進	中小企業支援ポータルサイトのアクセス数	なし 2018 年	750 社 2022 年	640 社 2022 年	85%
1.7 国家品質の基準	輸出可能な品質の製品数	1,404 2018 年	1,580 2022 年	1.402 2022 年	0%
1.8 貿易促進（輸出入手続きの窓口一元化）	アカバの輸出入手続きの窓口一元化	パイロット実施 2018 年	本格稼働 2022 年	本格稼働 2021 年	100%
1.9 中小企業に対する輸出にかかる指導・訓練	指導・訓練を受けた中小企業	0 社 2018 年	60 社 2022 年	33 社 2022 年	55%
2.　より柔軟で統合された労働市場の形成及びより良く効率的な社会的支援の提供（（JICA 独自）					
	指標	基準値	目標値	実績	目標達成度
2.5 技術教育及び職業技術	技術教育及び職業技術に関する調整主体	3 機関 2018 年	1 機関 (TVSDC) 2022 年	1 機関 (TVSDC) 2022 年	100%
	TVSDC 内の民間セクターの代表	7 2018 年	7 以上 2022 年	9 2022 年	129%
2.6 キャリアカウンセリング	キャリアカウンセリングにかかる研修の受講者	0% 2018 年	100% 2022 年	75% 2022 年	75%
2.7 キャリアカウンセリング	9・10 年生でキャリアガイダンスを受けた生徒数	50% 2016/17 年	100% 2022 年	100% 2022 年	100%
2.8 ジョブマッチング	インターンシップを学位取得の要件とする専攻の数	18 コース 2018 年	22 コース 2022 年	37 コース 2022 年	168%
2.9 高等教育改革	大卒者の失業率	23.4% 2017 年	23.4%未満 2022 年	27.6% 2022 年	0%

出所：MOPC 資料により評価者作成

３.２.１.２　資金面の有効性

（１）　国際収支ギャップ

全ての政策アクションのプライア・アクションの達成が確認され、2019 年 5 月、2020 年 3 月、2020 年 12 月にそれぞれ 100 百万米ドルが貸付実行され、総額 300 百万米ドルの借款全額が貸し付けられた。これにより、表 7 の IMF の表で確認できるとおり、2019 年、2020 年の資金ギャップが JICA を含む国際支援によって充填され、輸入の 8 カ月分程度と設定されたヨルダンの適正外貨準備高を満たした。

2019 年、2020 年の充填額に占める JICA の割合は、それぞれ 7.0%、11.1%であり、2020 年では、主要二国間援助国（日、独、仏）の中ではトップドナーとなった。

表 7　資金ギャップ（外貨必要額）の充填状況（百万米ドル）

	2019	2019 充填率	2020	2020 充填率
総必要額	4,265		5,912	
経常赤字	2,279		3,974	
公的借入償却	572		492	
外債償却	1,000		1,250	
既資金手当額	3,562		5,381	
対内直接投資	687		735	
公的無償	1,331		1,465	
公的借入	314		387	
外債発行	0		1,750	
外貨準備増減	571		1,110	
誤差脱漏	-151		-165	
資金ギャップ	1,425		1,806	
充填額	1,425	100.0%	1,805	100.0%
公的財政支援	1,260	88.4%	1,115	61.8%
世銀	810	56.8%	403	22.3%
IsDB	40	11.6%	13	0.7%
EU	113	0.3%	298	16.5%
日本（JICA）	**100**	**7.0%**	**200**	11.1%
ドイツ	181	12.7%	88	4.9%
フランス	16	0.1%	113	6.3%
IMF	166	11.6%	690	38.2%
総利用可能外準	13,512		15,127	
輸入相当月数	8.8		7.8	

出所：IMF EFF レポート 2022、2023

（２）　財政ギャップの充填状況

ヨルダン財務省によると、2019 年と 2020 年の財政支援必要額はそれぞれ 274 百万米ドルと 1,630 百万米ドルだったが、国際社会からの財政支援によって、これらは充填された [11]。

３.２.２ インパクト

３.２.２.１　インパクトの発現状況

本事業は、各政策アクションは実施されることを通して、定性的効果としてあげられている「経済活性化」「貿易促進」「雇用促進」「財政持続可能性改善」に至り、さらにインパクト（経済・社会の安定）に至ることを目指している。以下、これらに関連する主要経済指標及び政府の関連予算歳出額の動向を見ることにより、政策アクションによる上記定性的効果への貢献の程度の把握を試みたうえで、各分野における本事業の貢献を具体的に考察

[11] 2019 年（百万米ドル）
274 (財政赤字の充填〔対外調達分〕)＝1,471 (外国借款) ＋375 (国内外貨建債券発行)－572 (公的借入償却) －1,000 (外債償却)

2020 年（百万米ドル）
1,630 (財政赤字の充填〔対外調達分〕)＝1,365 (外国借款)+1,750 (外債発行)＋257 (国内外貨建債券発行)－492 (公的借入償却)－1,250 (外債償却)

する。

（1） 主要経済指標・失業率の推移

ヨルダンの主要経済指標、失業率の推移は表 8 のとおりである。

表 8 主要経済指標・失業率推移

	2017	2018	2019	2020	2021	2022 予想	2028 予想
GDP 成長率（%）	2.5	1.9	1.9	-1.6	2.2	2.7	3.0
財政収支（対 GDP 比）	-3.6	-4.6	-5.7	-8.5	-7.8	-6.9	-3.4
公的債務（対 GDP 比）	75.7	74.3	77.2	87.0	90.9	89.9	75.8
対外債務（対 GDP 比）	39.9	37.2	35.0	40.6	41.2	42.8	35.1
経常収支（対 GDP 比）	-10.6	-6.8	-1.7	-5.7	-8.2	-7.4	-2.0
総固定資本形成（対 GDP 比）＊	19.9	16.1	14.5	14.3	15.8	--	
対内直接投資（対 GDP 比）＊	4.9	2.2	1.6	1.7	1.4	--	
製造業（対 GDP 比）＊＊	20.4	20.3	20.1	19.8	19.9	---	
輸出（対 GDP 比）＊＊	34.4	34.8	35.9	23.6	30.3	..	..
失業率（%）							
全体	18.3	18.6	19.1	22.7	24.1	22.8	
全体 (ILO)	18.1	18.3	16.8	19.2	18.4	17.9	
男性 (ILO)	15.9	17.0	15.4	17.9	16.9	16.3	
女性 (ILO)	27.4	24.1	24.0	25.4	25.6	25.6	
若年層（15 – 24）							
全体	35.2	38.9	37.3	43.0	43.7	..	
男性	32.5	36.7	34.8	40.5	41.6	..	
女性	49.8	50.1	49.4	54.5	55.4	..	
高等教育卒							
全体	23.9	23.9	24.6	27.4	27.9	..	..
男性	17.0	18.5	19.3	22.1	23.1	..	..
女性	33.9	32.2	32.8	34.9	35.1	..	..
中等教育卒							
全体	14.1	11.9	8.1	10.6	11.8	..	..
男性	9.8	10.0	6.8	8.8	10.3	..	..
女性	31.1	21.4	18.3	24.5	23.0	..	..

（注）

無印：IMF World Economic Outlook （https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April）

＊：世銀 World Development Indicators （https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators）

＊＊：中銀各年報 Annual Report （https://www.cbj.gov.jo/Pages/viewpage.aspx?pageID=337）

失業率 : 世銀 World Development Indicators （https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators)

〔2023 年 6 月 27 日アクセス〕

本事業実施中の 2020 年から COVID-19 に見舞われ、2020 年には全ての指標が前年を下回った。IMF によると、2021 年は、GDP 成長率は前年 2020 年の-1.6%から+2.2%と COVID-19 前の水準を上回る回復を示し、2028 年には 3%となる見込みである。財政収支は 2020 年に対 GDP 比-8.5%と底を打った後、2021 年以降は徐々に改善し、2028 年には-3.4%と改善する見込みである。公的債務は、2021 年の対 GDP 比 90.9%から 2028 年には 75.8%にまで改善する見込みである。経常収支赤字は、2021 年の対 GDP 比-8.2%から 2028 年には-2% に改善する見込みである。

失業率について、世銀によると、COVID-19 に見舞われる前年の 2019 年では、男女とも前年の 2018 に比べ改善したが、2020 年には男女とも悪化した。2021 年、2022 年は、男性

は徐々に改善してきているが、女性は横ばい状態である。若年層（15～24 歳）の失業率は、2019 年には男女とも前年 2018 年より改善したが、2020 年、2021 年と引き続き悪化している。高等教育卒の失業率は、男女とも COVID-19 前から 2021 年まで悪化の傾向にある。

これらの指標の改善した部分については本事業の政策アクションが貢献した可能性があるが、COVID-19 の影響も大きく、本事業の貢献程度を定量的に分析することは難しい。

（２）　ヨルダン政府の関連予算歳出額の推移

2020 年には想定外で COVID-19 が起こったが、それにもかかわらず政策アクションは重要政策として維持されたかを、政策アクション別の関連予算歳出額の推移により分析した（表 9）。

JICA 独自の政策アクション 9 項目のうち、4 項目に関連する事業は、2019 年ないしは 2020 年から予算化されたものであり、いずれもその後の歳出額は安定的に推移している（政策アクション PA: 1.7、1.8、1.9、2.5）。教育省（MOE）（PA 2.7）と高等教育科学研究省（MOHESR）（PA 2.8、2.9）は政策アクションに関連する事業を特定することはできなかったが、教育という優先セクターとして、それぞれ省全体的として着実に歳出額を伸ばしている。

本事業のディスバースが行われたのは 2019 年（100 百万米ドル）及び 2020 年（200 百万米ドル）であり、2020 年は COVID-19 が蔓延した年ではあったが、各政策アクションの政策的重要性が維持された背景には、本借款を含めた国際社会からの財政支援によって予算的裏付けを得ることができたことが挙げられる。

表 9　政策アクション別歳出額 推移（百万 JD）

JICA-独自 政策アクション	担当機関	関連事業名	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
1.6 中小企業のビジネス活動促進	貿易産業供給省	産業・貿易部門競争力強化	1.7	1.9	1.9	1.5	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7
1.7 国家品質の基準	基準・度量衡機構	国際的規範との調整	0	0	1.5	1.5	1.5	1.4	1.7	1.7	1.7
1.8 貿易促進（輸出入手続きの窓口一元化）	財務省/税関局	税関業務一元化	0	0	2.7	3.0	2.0	2.2	2.3	1.8	1.6
1.9 中小企業に対する輸出にかかる指導・助言	企業庁	企業の競争力強化	0	0	2.5	1.5	1.7	1.6	2.5	2.8	2.8
2.5 技術教育及び職業技術	技術教育及び職業技術開発委員会	技術教育及び職業技術開発委員会**	0	0	0	10.6	7.5	5.1	20.0	11.6	12.3
2.6 キャリアカウンセリング	労働省	職業訓練	2.0	2.7	4.8	8.2	1.3	1.0	31.1	21.2	21.2
2.7 キャリアカウンセリング	教育省	教育省**	868.5	906.9	935.2	986.1	1,044.4	1,107.2	1,193.3	1,224.0	1,244.1
2.8 ジョブマッチング	高等教育科学研究省	高等教育科学研究省**	114.1	96.9	92.9	105.0	96.4	96.1	100.0	105.3	89.1
2.9 高等教育改革	高等教育機関適合認定委員会	高等教育機関適合認定委員会**	0	0	1.3	1.3	1.3	1.5	1.8	1.7	1.7

（注）2017～2021：実績　　2022～2025：予測
**：省・機関に対する歳出
出所：ヨルダン財務省予算データベース https://gbd.gov.jo/en/releases/law-min/ （2023 年 8 月 6 日アクセス）

（３）　「経済活性化」「貿易促進」「雇用促進」「財政持続可能性改善」への貢献

JICA 審査調書、世銀審査調書の記述から、各政策アクションの実施は、「図 1 アウトカム・インパクト実現の経路」（前掲）に示した経路により、定性的効果としてあげられている「経済活性化」「貿易促進」「雇用促進」「財政持続可能性改善」に貢献すると考えられる。事後評価時までに世銀分と JICA 独自の全 19 項目の政策アクションが実施され、全 22 項目の指標のうち 13 項目で 80%以上の達成率を実現したことから、本事業は上記の定性的効果の実現に一定の貢献があったものと推察される。

「経済活性化」と「貿易促進」については、ビジネス展開に係る企業側のコストや中小企業の競争力が課題であったが、世銀主導の政策アクションにより主に企業のライセンス取得等の許認可の透明性（政策アクション PA 1.1）や貿易保険を含むファイナンスアクセス（PA 1.2、1.4）についての課題が改善され、JICA 独自の政策アクションは、中小企業の競争力や輸出能力の向上（PA 1.6、1.9）や通関窓口の一元化（PA 1.8）に貢献したと考えられる。ただし、電力補助金の合理化（世銀主導 PA 1.5）が達成できていないことにより、ビジネス負荷の課題は未だ残されていると考えられる。

「雇用促進」については、高い失業率や労働市場の分断が課題であったが、世銀主導の政策アクションにより、労働法規（PA 2.1）、女性のパートタイム雇用（PA 2.2）、シリア人難民の雇用（PA 2.3）、社会保障の課題（PA 2.4）が改善され、JICA 独自の政策アクションは、技術教育・職業技術の官民調整メカニズムの一元化に貢献した（PA 2.5)。若年層求職者と民間セクターの需給のマッチングに関する政策アクションについては（PA 2.6、2.7、2.8、2.9）、COVID-19 の影響もあり若年層の失業率は高止まっているので、それらの効果が十分出るまでに至っていないものと考えられる。

「財政規律・債務管理の強化」は JICA 独自の政策アクションが直接貢献する課題ではないが、財政健全化努力を継続しつつ、民間セクターの参画を得て効率的な公共投資を行い、経済成長を加速させることを目的としている。そのために、免税・優遇レートの削減による歳入増（PA 3.1）、PPP に伴う偶発債務の管理体制の強化（PA 3.2）が政策アクションとしてあげられたが、いずれも目標値を達成しておらず、これらも含め世銀は 2023 年末に世銀分政策アクションのレビューを行う予定である。

世銀主導、JICA 独自の政策アクションを問わず、全ての政策アクションは 2020 年前半から発生した COVID-19 の影響を受けたものと考えられる。そのような中で、全目標値 22 項目のうち 11 項目が 100%以上を達成し、2 項目が概ね達成した（80～100%）した。これらは全目標値項目の約 6 割となる。特にビジネス環境、社会保障制度、労働市場の改善といった分野の政策アクションの堅調な目標値達成実績に鑑みると、これらが COVID-19 による負の影響をある程度食い止めたものと考えられる。

JICA 独自の政策アクションに関して言えば、COVID-19 がもたらした政策アクションへのインパクトとして、デジタル化の促進が考えられる。ヨルダン南部の港湾都市アカバの通関手続窓口の一元化は（PA 1.8）手続きのデジタル化を含んでいたが、COVID-19 の蔓延によって、デジタル化が更に促進され、アカバ以外でも通関手続き窓口の一元化が進んだ。ま

た、キャリアカウンセリングにおいては（PA2.6）、COVID-19 によって対面方式からリモートによるカウンセリングに急速に変換したが、政策アクションの実施を通したキャリアカウンセリング体制の改善がデジタル化を一層促進したものと考えられる。その他では、中小企業支援のためのポータルサイトの立ち上げは（PA1.6）、COVID-19 の中で、有効に活用されたものと考えられる。

３.２.２.２ その他、正負のインパクト

（１） 環境へのインパクト

本事業は特段の環境影響が予見されない財政支援であり、審査時点でも特段影響は想定されていなかった（カテゴリーC）。事後評価でも、自然環境への影響がなかったことを確認した。

（２） ジェンダー

本事業では、女性の雇用促進のため、女性の民間フォーマルセクターのパートタイム雇用率の増加（基準値：3.2%〔2016 年〕、目標値：3.5%〔2021 年〕）を世銀の政策アクションとして設定していたところ（PA2.2）、実績値は目標値を大きく上回り、5.4%（2020 年）となった。なお、世銀は同政策アクションも含め、2023 年末に世銀分政策アクションのレビューを行い、その後に事後評価を行う見込みである。

以上から有効性・インパクトについてまとめると、JICA 独自の政策アクションの指標は 10 項目中、6 項目が「達成・ほぼ達成（80%以上）、2 項目が「中程度（50～80%）」、2 項目が「低い（50%未満）」であり、達成度は高くない。COVID-19 の蔓延は、いくつかの政策アクションのデジタル化を加速化させた。他方、本事業の借款は同国の 2019 年と 2020 年の財政収支や国際収支の改善に寄与した。以上により、本事業の実施による効果の発現は計画と比して一定程度しか確認できず、有効性・インパクトはやや低いと判断する。

３.３ 持続性

３.３.１ 政策・制度

本事業の実施機関は、計画・国際協力省（MOPIC: Ministry of Planning and International Cooperation）。MOPIC の所掌は、国家開発計画の策定・調整、外国援助の受け入れ調整、開発事業のモニタリング・評価である。

３.３.２ 組織・体制

MOPIC の中では、国際協力局（37 名：うち日本担当 2 名）が援助調整を主管し、これを公共投資管理ユニット（14 名）が事業実施促進、モニタリング面で協力する体制となっている。

本事業では、MOPIC が複数の機関にわたる政策アクションのとりまとめや、JICA の貸付

実行の条件である政策アクション実施の確認を行った。MOPIC は全ドナーにとっての一元的な調整窓口であり、既往及び新規の開発政策円借款のモニタリングを、世銀、IMF、他のドナーとも連携して行ってきた。以上のように、MOPIC の組織は明確であり責任や役割分担に問題は見られない。

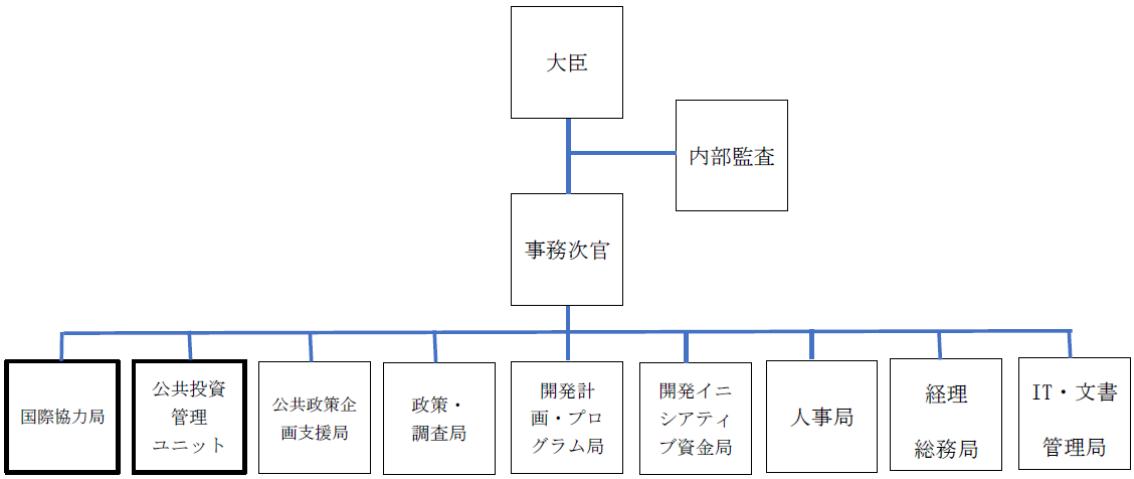


図 2　MOPIC 組織図

出所：MOPIC ウェブサイト資料 [12]より作成

4. 結論及び提言・教訓

4.1　結論

「ビジネス環境、雇用及び財政持続可能性に関する改革のための開発政策借款」（以下、「本事業」という）は、ヨルダン政府のビジネス環境、雇用及び財政持続可能性の課題に関する政策改革を支援することにより、経済活性化、雇用促進、財政規律・債務管理の強化を図り、もって同国の経済・社会の安定に寄与することを目的として実施された。本事業は、世銀の開発政策借款の政策アクションに JICA 独自の政策アクションを追加した協調融資である。本事後評価は、JICA 独自の政策アクションについて評価を行った。

本事業は「中小企業のビジネス活動促進」、「国家品質の基準」、「貿易促進（輸出入手続き窓口一元化）」、「中小企業に対する輸出にかかる指導・訓練」、「技術教育及び職業技術」、「キャリアカウンセリング」、「ジョブマッチング」、「高等教育改革」といった政策アクションの実施を支援しており、これは、ヨルダンの開発政策や開発ニーズと十分合致している。本事業は日本の開発協力方針とも整合している。中小企業振興や投資促進のための JICA 課題別研修が本事業と並行して行われ、これらは関連する政策アクションの実施に一定の効果があったものと考えられる。また、JICA は世銀の政策アクションと JICA 独自の政策アクションの達成を確認したうえで特段の問題なく貸付実行した。以上から、本事業の妥当性・整合性は高い。

[12] https://www.mop.gov.jo/En/Pages/Organizational_Structure（2023 年 6 月 27 日アクセス）

本事業が支援した政策アクションの実施により、中小企業支援のためのポータルサイトが立ち上がり、輸出入手続き窓口一元化が進み、キャリアカウンセリングにおけるリモート化が進んだ。いずれも COVID-19 による非接触のニーズがこれらのデジタル化の進展を促したと考えられる。他方、失業率等、一部の指標は COVID-19 による経済活動停滞の影響を受けた可能性がある。事後評価時までに 10 項目の政策アクションの目標値のうち、達成された、あるいは、ほぼ達成されたものは 6 項目のみであった。また、本事業による貸付は、同国の 2019 年と 2020 年の財政・国際収支の改善に貢献した。以上から、本事業の有効性・インパクトはやや低いと判断される。

4.2 提言

4.2.1 実施機関への提言

（1） 政策アクションの継続的な実施が重要

本事業で支援した JICA 独自政策アクションの指標 10 項目のうち 5 項目は未達成であり、達成度は高くない。MOPIC と関係実施機関は指標達成に向け早急かつ確実に取り組み、本事業で支援したこれら政策アクションの効果を高めることが重要である。

（2） MOPIC と本事業関係機関との間のより緊密な連絡体制が必要

2020 年 12 月の貸付完了以降、MOPIC は政策アクションの進捗状況について JICA に報告していない。本事業審査時に JICA と同意したとおり、MOPIC は本事業の関係機関との調整とモニタリングの責任を担っている。MOPIC と関係機関は連絡体制を強化し、本事業で支援した政策アクションの効果を適切にモニタリングして、その結果を迅速に JICA に報告することが重要である。

4.2.2 JICA への提言

政策アクションの目標達成に向けて JICA・MOPIC 間のより緊密な連絡体制が必要

本事業では、貸付完了をもって事業完成とされたが、政策アクションの効果発現時期として目標達成時期は本事業完了（2020 年）の 2 年後（2022 年）と設定された。したがって、JICA は貸付完了後も MOPIC との連絡を緊密にして、政策アクションの達成状況をモニタリングし、その目標達成を促すべきであった。2020 年 12 月の貸付完了以降、MOPIC は政策アクションの目標値達成状況について JICA に報告してこなかったが、JICA も貸付完了以降 MOPIC に対して本事業の各政策アクションの目標値達成状況の確認および目標値達成の促進を目的とするシステマチックなモニタリングを促す要請は特に行わず、政策アクションの目標は十分に達成されていないままである。

よって、政策アクションの目標達成に向けて JICA は MOPIC とより緊密に連絡をとる必要がある。特に、JICA 独自の政策アクションのうち指標未達成の 5 項目については MOPIC と共に早急に事実関係の把握を行い、その上で指標達成のための改善策を MOPIC と合意することが重要である。

４.３ 教訓

（１） F/S が実施されない開発政策借款では政策対話の記録が重要

通常のプロジェクトとは異なり、F/S がない開発政策借款の場合、政策マトリクスが適切なものであるかどうかを分析するためには、それがどのような検討を経て作成されたかという経緯を確認する必要がある。一般的にプロジェクトの F/S では、考えられる代替案を技術面・財務面で比較検討して最終案を得るが、開発政策借款では、数多く考えられる政策オプションの中から、政策対話のなかでどのような比較検討を経て特定の政策マトリクスが決定されたのかを確認することが重要である。それができない場合、政策マトリクスの妥当性そのものを十分に検証することができない。

世銀等との協調融資の場合は、審査や政策対話は、世銀等の公開文書を参照し、世銀等の政策アクションの妥当性を確認することができるが、本事業の JICA 単独の政策アクションについては、JICA の分析、審査、政策対話の記録の多くが文書では開示されず、JICA 職員へのインタビューや質問票への回答に依存せざるを得なかった。このため JICA 独自の政策アクションについては、その妥当性や有効性・インパクトに紐づくアウトカムに至る経路を具体的に分析することが難しかった。

以上から、開発政策借款では、政策対話の記録を開示できる形で整理しておくことが重要である[13]。JICA によると、政策アクションの組成に際しては、JICA の内部人材を活用する等、組織的に有する知見を活用した、とのことであるが、プログラム型借款においても、各政策アクションの検討の内容が適切に文書化され、それらが組織としての意思決定プロセスを経て正式なものとなるという基本的な仕組みが確立していることが求められる。例えば、外部専門家による「協力準備調査」等を実施し、十分な課題分析・政策対話の支援とその結果の記録等を行うことが考えられる。また、審査調書には、各政策アクションを選択した根拠や政策アクションの内容、期待される効果を詳述するべきである。

（２） 開発政策借款の金額の根拠を明確に説明できることが重要

本借款の供与額は 300 億円以上と相当な金額であり、説明責任の観点からも、金額の根拠を明確に説明できることが重要である。すなわち、JICA として、どのようにヨルダン政府の要請金額の是非を検討したのか、その記録を残しておく必要がある。また、審査調書に供与金額の根拠についての説明を記述すべきである。

（３） 開発政策借款のモニタリングは、貸付完了以降は少なくとも指標達成年まで、また、指標達成の目途が立つまで行うことが重要

開発政策借款は、プロジェクト型借款と同様に事業の実施責任やモニタリング責任は借入人側にあり、その旨 L/A や MD で規定されている。しかし、開発政策借款の場合は、相手国政府の重要政策へのインターベンションでもあり、また、実態として政策アクションは

[13] 同趣旨は、2020年度の同国向け開発政策借款の事後評価でも教訓として挙げられている。

基本的にJICA側から提案したものであるので、指標達成状況は常に注視すべきである。本事業では、JICA、MOPICとも貸付完了以降、本事業の各政策アクションの目標値達成状況の確認および目標値達成の促進を目的とするシステマチックなモニタリングを行っていないが、少なくとも目標値達成年まで、また、指標達成の目途が立つまでは、少なくとも年に一度は各政策アクションの目標値達成に向けたフォローアップを行うべきである。本事業のL/AやJICAとMOPICの間で取り交わされたMDでは、その旨明記されていなかったが、今後、開発政策借款のL/AやMDを作成する際には、先方との合意事項として同趣旨を明記しておくべきである。

５．ノンスコア項目

５．１　適応・貢献

５．１．１ 客観的な観点による評価

特になし。

５．２　付加価値・創造価値

特になし。

以上