

**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（フェーズ2）  
（COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan Phase 2）

L/A 調印日：2022 年 4 月 25 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

フィリピン共和国（以下、「フィリピン」という。）では、2020 年 1 月に初めて新型コロナウイルス感染症（以下、「COVID-19」という。）の感染が確認されて以降、感染者が増加し、2022 年 3 月 14 日時点の累計感染者数は約 367 万人、累計死者数は約 5 万人となり、東南アジア地域ではインドネシアに次ぐ 2 番目の規模となっている。

当国政府は 2020 年 3 月から COVID-19 の感染封じ込め・緩和のため、全国を対象にコミュニティ隔離措置を断続的に発令し、外出・移動制限を実施している。同措置により、同国の経済・社会活動が著しく制限され、当国経済は大きく落ち込み、2020 年の実質 GDP 成長率は▲9.6%と 1947 年からの統計以降、最大の落ち込みとなった。

このため当国政府は 2020 年 5 月に全体で約 1.74 兆ペソに上る危機対応パッケージを発表し、雇用創出及び経済成長維持のための経済対策を講じている。JICA は同危機対策の財源確保のため、アジア開発銀行（以下、「ADB」という。）が実施する COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program（CARES）との協調融資として、「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款」で 500 億円の財政支援を行った。このような危機対策を行ったものの、2021 年初めから変異株の流入等が影響し、当国では引き続き感染拡大が継続し、経済回復の足枷となってきた。2021 年 3 月末時点では新規感染者数が減少傾向に転じ、実質 GDP 成長率も回復基調にはあるものの、依然として COVID-19 以前の水準にまでは回復できていない。

係る状況において、当国政府の財政収支は税制合理化・歳入増を狙いとして包括的税制改革に取り組んでいるが、COVID-19 の影響による歳入減と感染予防対策含む COVID-19 対策にかかる歳出増により、2020 年の財政赤字は GDP 比 ▲7.6%、2021 年は赤字幅が拡大し同 ▲8.61%となった。パンデミック後の経済回復を背景に前年から縮小傾向を見込むものの、2022 年の財政赤字は GDP 比 ▲7.5%となる見通し。これを受けて、当国政府は 2022 年度予算案における財

政赤字の補填のため、2.47 兆ペソ（約 5.54 兆円）の資金手当てを計画し、うち 1,267 億ペソ（約 2,838 億円）をドナーからのプログラム・ローンで賄う計画としている。こうした中、フィリピン政府は 2021 年 3 月に日本政府に対して財政支援を要請しており、「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款（フェーズ 2）」（以下、「本事業」という。）は、2022 年の一般財政資金として用いられることが想定されている。

フィリピン政府は COVID-19 対策の国家計画として、2021 年 1 月に「国家ワクチン配備・接種計画（The Philippine National Deployment and Vaccination Plan for COVID-19 Vaccines）」（以下、「NDVP」という。）を策定し、同計画の実施・調整を行うための省庁間を超えた国家調整委員会を設立し、COVID-19 予防対策の体制整備に注力している。この内、ワクチン調達に関しては、ADB や世界銀行（以下、「世銀」という。）等の国際機関からの融資により 2021 年中の目標としているワクチン購入の資金手当ては目処がついている。一方、実際に確保できるワクチンの量には限りがあり、その供給も順次行われる見通しであることも踏まえ、ワクチン接種計画の立案、実施にあたっては、重症化リスクや障害の有無、医療提供体制等も踏まえた接種対象者間の優先順位の設定や、若年層への接種拡大等、最新の状況・情報に基づいた接種対象者の設定等が重要となっている。また NDVP では、調達したワクチンが国内各地に適切に運搬・保管され、効果的かつ安全に接種されるためのコールドチェーンマネジメント体制の構築の重要性について言及されており、ワクチン接種に係るコールドチェーン資機材およびロジスティクス体制整備が喫緊の課題となっている。更に当国における感染症検査について、保健省（以下、「DOH」という。）は PCR 検査体制を拡充するなどの対策を講じているが、大量検査の処理、地方と中央の検査室との連携、リスク評価や封じ込め対策について能力不足等が、感染症検査・早期警戒体制の課題として露呈している。フィリピン政府の COVID-19 対策の体制整備に係る諸課題を解決するための政策推進が肝要である。

こうした背景のもと、本事業は、COVID-19 が拡大するフィリピン共和国において、財政支援を通じ、フィリピン政府が実施するワクチン接種や感染症検査強化等の COVID-19 に対する感染症予防対策の政策促進を支援することにより、フィリピンの社会・経済の回復と安定、持続的開発の促進等に寄与するものである。

（2）COVID-19 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（特に自由で開かれたインド太平洋（FOIP）等の主要外交政策との関連）

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。対フィリピン共和国 JICA 国別分析ペーパー（2020年7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、当国の財政や保健セクターに対する支援を適時に行う必要があると分析している。また、JICAの「世界保健医療イニシアティブ」及び「課題別事業戦略（保健医療）」においても、感染症予防の強化として COVID-19のワクチンを公平に分配するための国際的な枠組みである COVAX ファシリティ等と連動した COVID-19 ワクチンの普及を推進している等、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、2020年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、当国向けにうち1,500百万ドルの開発政策借款となる CARES を承認した。また迅速で公平なワクチン調達・提供を支援する目的で2020年12月に設立した「Asia Pacific Vaccine Access Facility (APVAX)」を通じ、当国向けに400百万ドルの借款契約として Second Health System Enhancement to Address and Limit COVID-19 を2021年3月に承認した。アジアインフラ投資銀行（AIIB）も同事業の協調融資として2021年3月に、300百万ドルを支援している。世銀は、2020年4月に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）、また、保健セクター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）を承認済みである。2021年3月にはCOVID-19ワクチンの調達・供給のほか、医療制度の強化や貧困・困窮層への支援など、政府による事業を後押しするため、同緊急対応事業の追加融資として Philippines COVID-19 Emergency Response Project Additional Financing（500百万ドル）を承認した。

## 3. 事業概要

### （1）事業目的

新型コロナウイルスの感染が拡大するフィリピンにおいて、財政支援により、フィリピン政府が実施する新型コロナウイルスに対する感染症予防対策等の政策促進を図り、もってフィリピンの社会・経済の回復と安定及び持続的開発の促進等に寄与するもの。



## (7) 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（以下、「DOF」という。）

DOF が事業実施機関として本事業のモニタリングを担い、DOH 等関係各省庁・機関と連携して本事業を実施する。また、達成指標の目標達成時期（2024年10月）まで四半期毎に報告書の提出を求める。

## (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

本事業のフェーズ1にあたる「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款」（2020年7月L/A調印、承諾額500億円）ではADBの開発政策借款となるCARES（協力期間2020年4月～2021年12月、承諾額1,500百万ドル）と協調融資を行い、比国政府の実施する緊急危機対応パッケージを支援し、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、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等の財政支援を行っている。

### 2) 他援助機関等の援助活動

本事業はフェーズ1に引き続きADBと協調融資を行い、本事業のフェーズ1支援時にADBと共同して設置された情報共有の枠組みに引き続き参加する。本事業のモニタリングはJICA独自で実施するものの、フィリピン政府関係機関との間でCOVID-19対策・保健分野に係る施策の実施状況を含む危機対策の進展確認や対話の場となっている上記情報共有の枠組みに継続的に参画することで、ADB、フィリピン政府関係機関との対話・情報交換を行い、フィリピンのCOVID-19同政策推進支援において相乗効果を図る。

## (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、「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

貧困対策・貧困配慮：本事業が支援する政策アクションの一つであるワクチン接種計画のベースとなっているNDVPにおいて、ワクチン接種の優先順位として医療従事者の次に高齢者且つ貧困層が設定されているなど、危機下で増加する見込みの貧困世帯の増大抑制に資する案件である。

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>本事業で支援する当国政府のワクチン接種計画においては、女性を含む脆弱な立場の人をワクチンの優先接種対象と設定しているため。

(10) 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）（注1）

指標名	基準値 (2021年6月実績値)	目標値 (2024年10月)
優先順位に沿ったフィリピン国民へのワクチン2回接種人数対人口比率 (注2)	1.0%	60% (注3)
JICA 事業を通じたコールドチェーン資機材事業によるコールドチェーン・ロジスティクス体制の強化	N/A	コールドチェーン資機材整備事業計画 (注4) 100%達成

(注1) 全て JICA 独自の指標（ADB と共通ではない）

(注2) 同指標の対象ワクチンは全てのブランドの COVID-19 ワクチン

(注3) ワクチン接種対象年齢人口や忌避率を考慮して本事業のために新たに設定したもの

(注4) JICA の技術協力及び無償資金協力で供与されるコールドチェーン資機材の整備計画

(2) 定性的効果

COVID-19 感染拡大抑止、感染症の監視・検出・対応に向けた検査施設ネットワークの強化、当国内の社会経済活動の回復・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

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

フィリピン「災害復旧スタンバイ借款」の事後評価（2017 年度）では、計画及び実施段階において、実施機関が関係機関のコミットメントを促進すること、及び、政策マトリクスを設定するにあたり、関連する技術協力等の JICA 事業を組み合わせることで実施することによって、より実効的な政策改善・改革につなげることができる」と指摘されている。またインドネシア共和国の無償資金協力「鳥

インフルエンザ等重要家畜疾病診断施設整備計画」の事後評価では、先方政府による必要人員の配置手続の遅れによる施設稼働の遅れが指摘されている。上記教訓を踏まえて、本事業では案件形成段階から関係機関を巻き込み、実施機関である 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。また、政策アクションの着実な実行を支援するため、既往、新規の技術協力、及び、無償資金協力と組み合わせて実施し、且つ、ワクチン接種に係る必要な設備・人員配置について、円滑な手続がなされるよう先方政府と綿密に協議を行うことにより、ワクチン接種計画の推進という政策目標の実効性確保を図る。

## 7. 評価結果

本事業は、フィリピンの開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、ADB との協調融資による財政支援を通じて、フィリピン政府が実施する COVID-19 に対する感染症予防対策等の政策促進を図り、もってフィリピンの社会経済の回復と安定及び持続的開発の促進等に寄与するもの。

SDGs（持続可能な開発目標）ゴール 1（貧困の撲滅）、ゴール 3（健康な生活の確保と福祉の推進）、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、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

新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款（フェーズ2） 政策マトリクス

対象分野	達成されたアクション (2021年6月)	第1トランシェ 政策アクション	第2トランシェ 政策アクション	2024年10月まで 政策アクション
<b>A. 国家ワクチン接種計画</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ワクチン接種計画策定</li> <li>A-1 国家ワクチン接種計画（NDVP）の策定</li> <li>●WHO VIRAT2.0に基づくワクチン接種に係る計画・調整体制の構築</li> <li>A-2 国家調整委員会（National Coordination Committee）の設立</li> <li>A-3 技術的作業部会（Technical Working Group）、同小作業部会（Sub-Technical Working Group）の設立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ワクチン接種計画更新</li> <li>A1 <u>ワクチン接種実施に係るオムニバスガイドラインの策定（達成目標時期：2021年12月）</u></li> </ul>		
<b>B. ワクチン調達・接種</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ワクチン調達の実施</li> <li>B-1 NDVPに基づく2021年分ワクチン（7,000万人分）に係る、ワクチン製造業者との契約締結</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>●対象のワクチン接種促進</li> <li>B1 <u>国民12.5%相当の一人当たり2回の対象のワクチン接種完了（注）（達成目標時期：2022年3月）</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ワクチン接種促進</li> <li>B2 国民60%相当の一人当たり2回のワクチン接種完了</li> </ul>
<b>C. ワクチン接種環境の整備（コールドチェーン、ラストワンマイル、廃棄物管理）</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●輸送及びコールドチェーン整備</li> <li>C-1 コールドチェーンマネジメントとロジスティクスを提供する民間企業との契約締結</li> <li>●医療廃棄物管理</li> <li>C-2 A Health Care Waste Management Frameworkとマニュアルの整備</li> <li>C-3 ワクチン関連廃棄物に係る処理、保管、処分業者との契約締結</li> <li>●ワクチン接種実施</li> <li>C-4 ワクチン接種の優先順位作成</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>●輸送及びコールドチェーン整備</li> <li>C1 JICA事業を通じたコールドチェーン資機材整備事業の実施によるコールドチェーン・ロジスティクス体制の強化</li> </ul>
<b>D. 感染症検査ネットワーク強化</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●感染症検査ネットワーク強化</li> <li>D-1 フィリピン政府と日本政府間で同技術協力プロジェクトの合意</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>●感染症ネットワーク強化</li> <li>D1 <u>プロジェクトの基本計画に係るRD署名（達成目標時期：2022年2月）</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●感染症医療体制の底上げ</li> <li>D2 プロジェクト開始後の詳細計画策定を通じたギャップ分析</li> <li>D3 バイオセイフティ・バイオセキュリティ強化のためのトレーニングの実施</li> </ul>
<p>(注) 指標 B1 の対象ワクチンは N/V 及び E/N によって規定されたものに限定される</p>				

