

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：災害復旧スタンド・バイ借款（フェーズ3）

Post Disaster Stand-by Loan (Phase 3)

L/A 調印日：2023年8月28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。）は世界において最も自然災害リスクの高い国である（Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrech 2022）。過去30年間の自然災害により33,000人が死亡、延べ1億2,000万人が被災しており、台風及び地震による公共及び民間資産への被害額は年平均約35億米ドル（約4,846億円（1米ドル=138.48円（2022年12月JICA統制レート）））に上る（世界銀行2021）。災害被害の多くは大規模な台風による洪水等であり、特に2013年の台風ヨランダの際には6,000人以上が死亡し、GDPの4.6%に相当する約129億米ドル（約1兆2,900億円（当時））の経済損失が発生した。2020年10月～11月にかけて連続的に発生した台風キンタ、ロリー、ユリシーズでは、800万人以上が被災し、インフラと農業を合わせて約8.4億米ドル（約1,163億円）の損失を被った（世界銀行2021）。同時にフィリピンは地震の多発地域でもあり、M7.2の地震がマニラ首都圏で起きた場合、約4万人の死者が発生し、建物の直接被害のみで約440億米ドル（約6.1兆円）の経済損失が生じるとの試算もある（PHIVOLCS and Geoscience Australia 2014）。なお、フィリピン統計局によると、2010年から2019年までの自然災害による被害合計額の62.7%は農業セクターによって占められていると報告されている。

このような自然災害による緊急事態への対策として、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対策を進める方針を打ち出している。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、様々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、2022年10月の台風パエンによる被害を受け、DRRM法に基づく国家災害事態が被災地域を対象に宣言（以

下、「国家災害宣言」¹という。)された。

また、フィリピン政府は、2012年にはDRRM法に基づき、「国家災害リスク軽減・管理計画」を策定、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。加えて、自然災害発生後に突発的に発生する資金需要が政府の資金計画に悪影響を与えることを避けるため、2015年にはフィリピン財務省(以下、「DOF」という。)は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、中央政府、地方政府、個別世帯の各層が利用可能となる災害リスクに対する資金調達(含む保険)手段の構築に取り組んでいる。

DRFI戦略では、大規模災害発生後、公的セクターにて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Disaster Risk Management Development Policy Loan with a Catastrophe Deferred Drawdown Option(以下、「CAT-DDO」という。)(第1次~4次)、アジア開発銀行(Asian Development Bank。以下、「ADB」という。)のDisaster Resilience Improvement Program(以下、「DRIP」という。)やJICAの災害復旧スタンド・バイ借款(フェーズ1・2)の借入を通じて、台風ヨランダやユリシーズ等の被害回復のための資金を確保してきた。また、これら事業で定められた災害リスク軽減・管理能力向上等に係る政策アクションの実施を通じ、政策・制度的枠組みを強化してきた。

自然災害・気候変動によって大きな被害を受ける農業セクターにおいては、フィリピン農業省(Department of Agriculture。以下、「DA」という。)は世界銀行等の支援のもと、2014年にフィリピン地方開発プロジェクト(Philippines Rural Development Project。以下、「PRDP」という。)を立ち上げ、市場志向型の農水産業強化、及び自然災害・気候変動への強靱化に取り組んでいる。PRDPでは、3か年の投資プランである州農水産物投資プラン(Provincial Commodity Investment Plan。以下、「PCIP」という。)の策定が求められているが、策定にあたっては、自然災害や気候変動に脆弱な地域、農水産物を特定し、対策を講じることが急務となっている。上記対応としてDAは、気候リスク脆弱性評価ツール(Climature Risk Vulnerability Assessment。以下、「CRVA」という。)をPCIPで使用することを義務付け、農水産物の自然災害・気候変動対策を進めている。

上記背景の下、災害復旧スタンド・バイ借款(フェーズ3)(以下、「本事業」という。)は、上記政策及び計画実現に資するものとして位置付けられる。

¹ 「国家災害宣言」は「災害リスク軽減・管理法」に基づくもので、自然災害もしくは人為的災害の発生により、多くの死傷者や甚大な被害等が発生した場合に、国家災害リスク軽減・管理評議会の助言を受けて大統領が宣言するもの。

(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、COP27 で日本政府が公表した「日本政府の気候変動の悪影響に伴う損失及び損害（ロス&ダメージ）支援パッケージ」において、災害支援の方策として災害復旧スタンド・バイ借款が挙げられている。さらに、JICA 国別分析ペーパー（2020 年 7 月）において、「災害リスク削減にかかる対応が途上であること、気候変動に伴う自然災害の増加を踏まえると、災害リスクファイナンス・保険を充実させること」が重要課題としており、本事業はこれら分析及び方針に合致している。

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。

さらに、本事業は、SDGs のゴール 2（飢餓撲滅、食料安全保障、栄養の改善、持続可能な農業の促進）、ゴール 9（レジリエントなインフラ整備、包摂的で持続可能な産業化の推進と、イノベーションの拡大）、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。

(3) 他の援助機関の対応

世界銀行は第 5 次 CAT-DDO（500 百万米ドル）を形成中であり、2023 年 11 月頃のフィリピン政府との合意を目指している。ADB は、第 2 次 DRIP（金額は調整中）を形成中。

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、災害発生後のより迅速かつ強靱な復旧を図り、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

フィリピン全土

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

フィリピンの全国民

(4) 事業内容

フィリピン政府が下表に示す災害リスク軽減・管理及び農業分野にかかる政策アクションを実施することを、半年毎のモニタリング時に確認する。貸付実行条件であるフィリピンの DRRM 法に基づく国家災害宣言発令時に、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。

表 災害リスク軽減・強靱性強化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 (2023年8月)*1	今後達成が必要なアクション (2026年8月) ※一部 2024年12月
<p><u>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</u></p> <p>実施機関：国防省市民防衛局 (Office of Civil Defense : OCD)</p>	<p>DRRM 法 (RA10121) に基づく以下のガイドブック策定：</p> <p>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ブックの策定</p> <p>② 災害リスク情報に基づく地方管区／地方自治体防災計画立案ガイドブックの策定と、同ガイドブックにおけるジェンダー主流化及び障害配慮</p>	<p>① 地方管区／地方自治体防災計画の立案、訂正、実施に係る OCD の情報管理、モニタリング評価体制の構築と、NDRRMC*3 による承認及び OCD による通達文書の発出</p> <p>② 地方管区及び地方自治体を対象とする研修実施体制の構築と、NDRRMC による承認及び OCD による通達文書の発出</p>
	<p>③ 地方管区／地方自治体防災計画のモニタリング評価ガイドブック案の作成及び全国の地方管区／地方自治体への配布*2</p>	-
<p><u>2. 自然災害及び気候変動に対する財務的強靱性の強化</u></p> <p>実施機関：公務員保険機構 (Government Service Insurance System : GSIS)</p>	<p>DRRM 法 (RA10121) に基づく以下のロードマップ策定：</p> <p>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</p> <p>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</p>	<p>① リスクベース保険料率算定ツールのプロトタイプの開発と GSIS による承認</p> <p>② 再調達価額評価システムのプロトタイプの開発と GSIS による承認</p>
<p><u>3. 自然災害及び気候変動に対する農業強靱性の強化*2</u></p> <p>実施機関：農業省 (Department of Agriculture : DA)</p>	<p>DA の覚書に基づく CRVA の導入：</p> <p>① 60 の PCIPs*4 のうち、18 の PCIPs への CRVA*5 の導入</p>	<p>① 60 の PCIPs のうち、60 の PCIPs への CRVA の導入 (2024 年 12 月) *6</p>

*1：本借付 L/A 調印時までには達成されることが求められる条件

*2：災害復旧スタンド・バイ借付 (フェーズ 2) 時には含まれず、本事業から新たに追加された対象分野及び政策アクション

*3：National Disaster Risk Reduction and Management Council (国家災害リスク軽減管理評議会)

*4：Provincial Commodity Investment Plan (州農水産物投資プラン)

*5 : Climate Risk Vulnerability Assessment (気候リスク脆弱性評価ツール)

*6: 世界銀行の第4次CAT-DDOと政策アクションを共有しているため、期間についても第4次CAT-DDOの期間と合わせ2024年12月までとする

(5) 総事業費

借款額 30,000 百万円

(6) 事業実施期間

本事業の政策アクションの対象期間は2026年8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。貸付実行期間は3年ずつ、計4回、合計12年まで延長可能とする。

(7) 事業実施体制

1) 借入人：フィリピン共和国政府 (The Government of the Republic of the Philippines)

2) 保証人：なし

3) 事業実施機関：財務省 (Department of Finance)

4) 運営・維持管理機関：DOF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。

3.(3)に記載の政策アクションの対象分野1についてはOCDが、対象分野2はGSISが、対象分野3についてはDAが実施責任を負う。

(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

政策アクションの対象分野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フェーズ2」(実施中)、対象分野2については技術協力「公的保険改善を通じた自然災害に対する公共資産の強靱性向上プロジェクト」(2024年~2027年(予定))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

政策アクションの対象分野3については、世界銀行の第4次CAT-DDOの政策アクションと同様の内容としており、政策アクションに係る活動は、DAが世界銀行等の支援のもと実施しているPRDPを通じて支援される。

(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」（2022年1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

本事業は、気候変動の影響が指摘される大規模台風等の自然災害リスクを軽減するものであり、気候変動への適応に貢献する。

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>

実施機関との協議を通じて、本事業は、ジェンダー主流化の視点に立ったモニタリング評価体制及び研修実施体制を構築する事業計画となっており、政策アクションとして設定することを合意したため。

(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)

指標名	基準値 (2023年8月)	目標値 (2026年8月) ※一部 2024年12月
分野1：DRRMにかかる政策・制度的枠組みの強化		
OCDの防災計画に係る体制及び研修実施体制の構築	0	2 (①地方管区／地方自治体防災計画の立案、訂正、実施に係るOCDの情報管理、モニタリング評価体制の構築と、NDRRMCによる承認及びOCDによる通達文書の発出、②地方管区および地方自治体を対象とする研修実施体制の構築と、NDRRMCによる承認及びOCDによる通達文書の発出)
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算定ツール及び再調達価額評価システムのプロトタイプの開発	0	2 (①リスクベース保険料率算定ツールのプロトタイプの開発とGSISによる承認、②再調達価額評価システムのプロトタイプの開発とGSISによる承認)
分野3：自然災害及び気候変動に対する農業強靱性の強化		

PCIPs への CRVA の導入	18	60 (2024 年 12 月)
-------------------	----	---------------------

2) インパクト

(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、強靭性を備えた社会構築。

(3) 内部収益率

プログラム型借款案件のため、算出しない。

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

フィリピン共和国向け円借款「災害復旧スタンドバイ借款」事後評価（2017年度）では、政策アクションを関係機関が成功裏に実施、モニタリングするには、計画及び実施段階から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されている。また、フィリピン政府関係機関の努力と並んで、それぞれの対象分野・政策アクションに関連する JICA プロジェクトを考慮して政策マトリクスをデザインしたことが、確実な政策アクションの達成に繋がったとしている。

上記教訓を踏まえ、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ている。また、それぞれの対象分野・政策アクションに関連する JICA プロジェクト等を考慮の上、政策アクションを設定し、確実な実施を促すこととする。

7. 評価結果

本事業は、フィリピン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 のゴール 2（飢餓撲滅、食料安全保障、栄養の改善、持続可能な農業の促進）、ゴール 9（レジリエントなインフラ整備、包摂的で持続可能な産業化の推進と、イノベーションの拡大）、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

事業完成 2 年後 事後評価

以 上