

事業事前評価表

2024年11月19日

国際協力機構中東・欧州部中東第二課

1. 基本情報

- (1) 国名：ヨルダン・ハシェミット王国
- (2) プロジェクトサイト／対象地域名：ヨルダン・ハシェミット王国全土
- (3) 案件名：社会セクターの強靱性向上及び人的資本の開発のためのプログラム・ローン (The Program Loan for the Resilience Enhancement for the Social Sector and Human Capital Development)

L/A 調印日：2024年11月24日

2. 事業の背景と必要性

- (1) 当該国における社会セクター強靱性向上及び人的資本開発の現状・課題及び本事業の位置付け

ヨルダンは2000年代、年平均6.5%と高い実質GDP成長率を保っていたが、2008年のリーマンショック以降経済活動が鈍化、更に2020年は新型コロナウイルス感染症(COVID-19)による経済活動停滞の影響で▲1.6%と落ち込んだ。しかし、政府の慎重な財政・金融政策、ヨルダン国内及びアラブ諸国からの観光客数の増加、製造業やサービスセクターの改善、農業の堅調な回復により近年は3.6%(2021年)、2.4%(2022年)、と回復基調にある(IMF 2024年7月)。

一方、2023年10月に始まったガザ地区における武力衝突は、イスラエルへの地理的な近さもありヨルダンの社会経済にも大きな影響を与えている。ヨルダンのGDPの約14.6%を占める観光業(観光遺跡省 2024年)は大きな打撃を受けており、各国政府がイスラエル・ガザ周辺国へ一時的に渡航制限をかけたこともあり、ヨルダン全土において2023年10～11月にはホテルの宿泊予約の約半数がキャンセルされた(ヨルダンホテル協会)。2024年1月から4月の間にヨルダンを訪問した観光客数は前年同期間に比べ8.8%減。IMFは、ヨルダンの経済見通しについて、ガザ地区における武力衝突が比較的抑制的なものに留まると仮定した場合の2023～24年の成長率は2.6%程度と予測しているが、紛争が拡大・激化し1年程度続くシナリオでは、天然ガスや水の供給にも影響が見られ、観光収入が大幅に減少するため、成長率は2%以下に鈍化するとしており、財政収支と経常収支の悪化により公的債務が増加する可能性も指摘している(IMF 2024年1月)。こうした状況にはあるものの、IMFは2024年1月に理事会承認した新規の拡大信用供与措置(Extended Fund Facility: EFF)に係る第1次レビューで、ヨルダンは厳しい地域情勢にも拘わ

らず、各種改革を着実に進め、対外ショックに対する経済と財政の強靱性もあり経済が堅調であることを評価（IMF 2024 年 7 月）。加えて格付会社 Moody's も同年 5 月 9 日にヨルダン政府の格付を B1（見通し：ポジティブ）から Ba3（見通し：安定的）へ格上げを発表した。

世銀が 2020 年に発表した人的資本指数（Human Capital Index : HCI）によると、2020 年にヨルダンで生まれた場合、健康な身体を維持するための医療体制が整備され教育へのアクセスが確保される環境が整っていた場合に比べて、生産性・生産能力が 55%に留まると試算されている。この数値は中東・北アフリカ（MENA）地域の平均 57%より低く、ヨルダンと同じ低中所得国の平均 48%よりは高い（参考：日本の人的資本指数は 80%）。また、労働生産性は 2008 年以来低水準に留まり、総生産性上昇の足を引っ張っている。これは、非効率的な企業ダイナミクスと、小規模で生産性の低い企業に支配された民間部門の停滞が一因であり、構造転換を進める新興国や先進国とは対照的である。天然資源に恵まれず、シリア危機やガザにおける武力衝突がヨルダン社会や経済に影響を及ぼしているように外的ショックを受けやすいヨルダンが生産性の向上、経済成長、貧困削減を実現するためには、人的資本を強化し、より多くの若者や女性が参加するダイナミックな労働市場を作ることが必要である。

加えて、ヨルダンでは 2011 年にシリア危機が始まって以来受け入れている約 63 万人（UNHCR 2024 年）におよぶシリア難民の流入、2020 年以降の新型コロナウイルス感染拡大の影響、そして今般のガザ地区における武力衝突の勃発により社会環境等が大きく変化しているものの、子どもや若者の成長を促す施策が十分に機能していないという課題がある。大量の難民の流入による過密教室・授業時間減少の影響によって教育の質が低下し、学習外活動の機会なども不足していることから結果としていじめ・校内暴力・差別、ドロップアウトといった問題が生じ、学校環境の改善や子どもたちや若者に対する精神保健・心理社会的支援のニーズが高まっている。

また、地球温暖化の影響も、本来人的資本が生み出すはずの成果の発現を脅かす恐れがある。例えば、温暖化により異常な高温が継続した場合、疲労や熱中症、ひいては死亡のリスクが高まるほか、学習成果の低下や労働者の生産性低下にもつながる。ヨルダンにおいては、気温上昇が子どもたちの学校への出席率の低下、これによる学力低下に負の影響を及ぼしていることが確認されている（世界銀行 2024 年）。また、ヨルダンでは近年気候変動の影響により、洪水や干ばつなどの自然災害が多発。首都アンマンでは、洪水によって被害を受けるリスクのある世帯の 50%以上が低所得世帯と推定されている。よって、自然災害やパンデミック発生時に迅速に脆弱層を支援し、脆弱層を含むあらゆる

る人が緊急時でも教育や保健・医療等の社会サービスへアクセス出来る環境を整えるための制度強化・強靱化が必要である。

かかる背景の下、世界銀行は「社会セクターのガバナンス改善」と「気候変動ショックに対する家計の維持等レジリエンスの促進」の2つを柱とした、「ヨルダン人的資本プログラム」(300百万米ドル)を形成、本年6月末の理事会で承認。同プログラムのマトリクスではこの2つの柱に対して、社会セクターで働く人材のパフォーマンスの向上やプライベートセクターや外国資本の教育セクター参入障壁の緩和、タバコ規制等を目指す5項目、気候変動が及ぼす様々な影響を緩和させるための4項目が事前アクションとして設定されている。

ヨルダン政府は、開発政策文書である「経済近代化ビジョン2033」及び「公的セクター近代化ロードマップ2023-2025」の中で、ヨルダンの経済成長を加速させるためには教育や保健分野への絞った投資を行い、人的資本を強化させていく必要性に言及し、教育、保健・医療、社会保障、緊急時対応など人的資本開発に関連する分野で法律や規則の整備に着手するなど改革を推進している。

上述のとおり、ヨルダン政府は人的資本と社会セクター強靱性向上の分野では「経済近代化ビジョン」及び「公的セクター近代化ロードマップ2023-2025」に基づいて各種改革に取り組んでいる。「経済近代化ビジョン」は、ヨルダンの経済成長が抑制的なものに留まっていることが、特に若者や女性の高い失業率に関連付けられると分析しており、ヨルダン経済の潜在的な力を発揮させるためには若者に質の高い教育へのアクセスを確保することが必要であり、現在のヨルダンの教育では労働市場において価値あるスキルが身に付けられない、教育機関によって受けられる教育のレベルに大きな差があるといった課題があることを指摘している。また保健・医療分野の課題として、ガバナンスや説明責任の強化が挙げられているほか、医療人材の技術や能力が同分野の成長に追い付いていない点やデジタル化が進んでいない点が挙げられている。また「公的セクター近代化ロードマップ2023-2025」はヨルダンの公的セクターの近代化には抑制的な経済成長、財政赤字、高い失業率と言った経済的要因の克服の他に、公的セクターの効率性と有効性の改善、民間セクターとのパートナーシップ強化が必要と分析しており、(1)教育や保健医療を含む行政サービスの改善、(2)ガバナンスの改善及び人材育成を含む公的セクターの効率化、(3)行政を規制する法の整備と近代化、を改革の柱として挙げている。「経済近代化ビジョン」の中ではより具体的に教育についてのカリキュラムや指導要領の開発、統一されたデジタルラーニングのプラットフォームの立ち上げ等、保健・医療分野では有能な医療人材の育成、医療の質を測定するためのベンチマ

ークの設定やデータモニタリングの実施が提唱されている。

こうした背景からヨルダン政府は教育、保健・医療、社会保障、緊急時対応など人的資本開発に関連する分野での法律や規則の整備など具体的な改革に着手している（例：2023年法第51号にて遠隔医療制度の整備）ほか、社会保障公社は2024年の理事会にて若年労働者の社会保障掛け金の減額を組織決定している。本事業はガザ地区における武力衝突など外部環境の変化に対応する中、人的資本開発と強靱な社会を構築するための改革に取り組むヨルダン政府に対し、世界銀行と協調して財政支援を行なうものであり、ヨルダン政府が「経済近代化ビジョン2033」の中で掲げる、(1)ヨルダンの経済ポテンシャルをフルに引き出すことによって成長を加速させ、(2)すべての国民の生活の質を向上させることにより、「より良い未来」を創造する、という開発戦略の柱に合致する優先度が高い事業である。

(2) 社会セクターの強靱性向上及び人的資本開発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

我が国の対ヨルダン・ハシェミット王国国別開発協力量針（2023年）では、「安定の維持と産業基盤の育成」を大目標に掲げ、「持続可能な経済成長に向けた基盤整備」及び「国内及び周辺地域の安定化促進」を中目標に掲げている。また、対ヨルダン・ハシェミット王国 JICA 国別分析ペーパー（2024年）においても、開発課題（小目標）として「包摂的かつ持続可能な経済成長の基盤整備」及び「国内の安定化促進」を掲げており、本事業はこれら方針、分析に合致する。さらに本プログラムで設定している事前アクションは JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）のうち、8. 教育（協力量針3 誰ひとり取り残さない教育を提供）、9. 社会保障、障害と開発（協力量針1 社会保険制度の構築、協力量針3 雇用・労働環境の整備）、11. 平和構築（協力量針2 脆弱地域における地方行政の能力強化、強靱な社会の形成と信頼醸成）、13. 公共財政・金融システム（協力量針2 国家財政の基盤強化）、15. デジタル化の促進（協力量針2 開発事業でのDX推進）に該当する。

(3) 他の援助機関の対応

(1) 世界銀行

世界銀行は、「社会セクターのガバナンス改善」と「気候変動ショックに対する家計の維持等レジリエンスの促進」の2つを柱とした人的資本に係る財政支援「ヨルダン人的資本プログラム（300百万米ドル）」を形成。本年6月末に理事会で承認、ディスバース済み。

(2) IMF

IMFは2020年3月に、拡大信用供与措置(4年間で1,300百万米ドル、2024年3月に終了。Extended Fund Facility、以下「EFF」という。)を承認。2023年5月にEFF第6次レビューを実施し、同年6月29日のIMF理事会において同レビューの完了が承認された。更に、2024年1月の理事会では新規のEFF(4年間で1,200百万米ドル)を承認、同年5月に第1次レビューを実施、同年7月1日のIMF理事会において第1次レビューを承認済み。

(3) その他のドナー

OPEC国際開発基金は世界銀行の「ヨルダン人的資本プログラム」に対して1億米ドルの協調融資を予定。

3. 事業概要

(1) 事業概要

① 事業の目的

本事業は、ヨルダン政府への財政支援を通じて、人的資本の維持、強化、さらに社会セクターの強靱性向上を図り、もってヨルダン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 事業内容

本事業は、ヨルダン政府関係省庁と世界銀行の間で設定した「社会セクターのガバナンス改善」及び「気候変動ショックに対する家計の維持等レジリエンスの促進」の2分野を柱とする『ヨルダン人的資本プログラム』に対して協調融資の形で財政支援を行ない、それに関連する政策・制度改善及びその着実な実施を後押しするもの。世界銀行が設定した緊急時の教育及び医療へのアクセス確保等に係る合計5項目の事前アクションに加え、JICA独自の事前アクションとして、学習環境改善や精神保健(メンタルヘルス)活動の調査実施等に係る5項目を定めており(別添参照)、その全てが達成されたことが確認された後、貸付実行する。

③ 本事業の受益者(ターゲットグループ)

全ヨルダン国民(1,130万人)

(2) 総事業費: 16,000百万円

(協調融資額: 世界銀行300百万米ドル)

(3) 事業実施スケジュール(協力期間)

事前アクションの達成確認(2024年9月)、貸付実行(2024年12月予定)をもって事業完成とする。

(4) 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。）
政策アクションについては以下の省庁、機関が関与する。
 - 教育省（Ministry of Education）
 - 保健省（Ministry of Health）
 - アカバ経済特区庁（Aqaba Special Economic Zone Authority）
 - アカバ開発公社（Aqaba Development Company）
 - 社会開発省（Ministry of Social Development）
 - 社会保障公社（Social Security Corporation）
 - 国家援助基金（National Aid Fund）

（5）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

JICAが独自に設定した事前アクションに関連付けられるJICA技術協力プロジェクトは下記の通り。

- ・ 学習環境改善を通じた初等教育退学抑止プロジェクト（2021年－2025年）
- ・ ASEZ都市開発マスタープラン更新プロジェクト（2022年－2024年）
- ・ 難民を含む子どもに対するコミュニティレベルの精神保健・心理社会的支援の強化（2024年－2027年）

実施機関が本事業の各政策アクション及び目標値の達成に取り組むことにより、上記JICA事業に係る適切な実施監理および実施促進に貢献することが期待される。

2) 他援助機関等の援助活動

本事業は、世界銀行の人的資本開発にかかる財政支援「ヨルダン人的資本プログラム」との協調融資である。また、成果発現状況のモニタリングも世界銀行と密接に連携しながら実施する。

（6）環境社会配慮

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」（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。

（7）横断的事項

1) 気候変動対策関連案件

本事業は、気候変動の影響を受けやすい脆弱な世帯を特定する登録簿の作成や自然災害など緊急時の医療・教育へのアクセスの確保により、気候変動による影響に対応する場合、気候変動への適応に貢献する可能性がある。

(8) ジェンダー分類：【対象外】 ■GI (ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件)

<分類理由>

審査にてジェンダー主流化ニーズの確認をものの、具体的な指標を含んだジェンダー主流化に資する取組を実施するに至らなかったため。

(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)

各政策エリアの効果を計測する指標、基準値(2024年5月)及び目標値(2027年12月末)は別添のとおり。

(2) 定性的効果

ヨルダンの人的資本の強化と社会セクターの強靱性向上を推進する取り組みが行われ、当国政府の財政強化、経済活動の活発化等が図られる。

(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

貸付実行に当たっては、事前アクションの達成が確認されたうえで、L/A 調印後、債務持続性を見定める観点から、IMF EFF プログラムの進捗に特段の問題がないことを前提とする。

(2) 外部条件

特になし

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ヨルダン向け円借款「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」(評価年度 2022 年)の事後評価では、10 項目の政策アクションに対する効果指標の目標値のうち、達成された、あるいは、ほぼ達成されたものは 6 項目のみであったこと、その理由として貸付完了以降 MOPIC に対する各政策アクションの目標値達成にかかるフォローアップ及び状況確認等を含む、適切なモニタリング体制が構築されていなかった点が指摘されている。

上記教訓を踏まえ、本事業の効果測定においては設定された政策アクションの目標達成状況について貸付完了以降、少なくとも指標達成年(2027 年末)ま

で半年に一度 JICA・MOPIC 間、MOPIC・実施機関間においてモニタリングを行なうことで合意済み。世銀が設定したのも含めてすべて政策アクションの進捗について、MOPIC が関係省庁・実施機関から半期に一度情報を集約し JICA に報告する。

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 の協力量針・分析に合致し、財政支援を通じて人的資本の維持、強化、さらに社会セクターの強靱性向上の実現に寄与するとともに、当国の国際収支及び財政収支の改善に貢献するものであり、SDGs 3（あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する）、SDGs 4（すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進）、SDGs 8（包摂的かつ持続可能な経済成長及びすべての人々の完全かつ生産的な雇用と働きがいのある人間らしい雇用を促進）、SDGs 11（包摂的で安全かつ強靱（レジリエント）で持続可能な都市及び人間居住を実現する）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3年後 事後評価

以上

別添：

社会セクターの強靱性向上及び人的資本の開発のためのプログラム・ローン
政策マトリクス

別紙：
社会セクターの強靱性向上及び人的資本の開発のためのプログラム・ローン
政策マトリクス

改革エリア	事前アクション (PA) (達成期限：2024年8月末)	効果指標	基準値 (2024年5月)	目標値 (2027年末)	当国責任 省庁	種別
(ア) 社会セクターのガバナンス改善	PA 1 (注1)： 介護士やソーシャルワーカーの業務条件や免許要件を正式に定める (社会開発法)。	ヨルダン全土における明確な認定要件を持つソーシャルワーク専門職の数	0 [2024]	10 [2025]	社会開発省	世銀PA
	PA 2: 保健省が「メンタルヘルス投資調査」を承認、発効する。	北部 (イルビッド、ジェラシュ、アルジュン県) の公立病院に精神科入院病棟を設置	0 箇所	最低 1 箇所	保健省	JICA 独自 PA
		メンタルヘルスと心理社会的問題に関する訓練を受けた幹部が配置された公立総合保健センター数	225	300	保健省	
	PA 3: ドナー、国際 NGO、その他現地のステークホルダーから受けている支援を含め、子どもと青少年のメンタルヘルスに関する既存の活動／介入について、マッピングを実施する。	子どもと青少年を対象とした専門のメンタルヘルス・ユニットにおいて、患者に必要十分なメンタルヘルス・サービス／コンサルテーションを提供するヨルダンの公立総合保健センターの数	0 箇所	最低 1 箇所	保健省	JICA 独自 PA
	PA 4: 教育省／教育大臣は学習環境改善 (Positive Learning Environment: PLE) 活動 (注 2) を普及させるための地方教育事務所向け実施要領 (SOP) の草案を承認する。	教育大臣による PLE モデルの認可	未認可	認可済	教育省	JICA 独自 PA
PLE 活動にかかる 2026 年度以降の予算を措置すると共に、「ランキング・システム」 (注 3) に PLE 活動関連の研修を含める		未承認	承認済	教育省		
PA 5: 教育省はボランティア活動の導入に関するコンセプトペーパーを承認する。	2024 年 7 月以降に PLE モデルや他の国家的イニシアチブのもとで行われているボランティア活動の数	200	250	教育省	JICA 独自 PA	

改革エリア	事前アクション (PA) (達成期限: 2024年8月末)	効果指標	基準値 (2024年5月)	目標値 (2027年末)	当国責任 省庁	種別
	PA 6: 更新版アカバ経済特区マスタープランの最終報告書の中に、ステークホルダー間の調整枠組み設立の必要性と同報告書と既存のアカバ経済特区戦略計画の整合性が明記される。	更新版マスタープランがローンチされる。	旧マスタープランが有効	更新版マスタープランが有効	アカバ経済特区庁／アカバ開発公社	JICA 独自 PA
(イ) 気候変動ショックに対する家計の維持等レジリエンスの促進	PA 7: 公共・民間の医療機関が遠隔医療による診察と患者データの保護を可能にする法的枠組みを確立 (2023年法第51号)。	遠隔医療コマンドセンターにアクセスのある公立病院の数	0 [2024]	5 [2025]	保健省	世銀 PA
	PA 8: 災害時におけるeラーニングの使用を義務付ける (2024年規則第19号)。	災害時における学校、教師、生徒のeラーニングの手順書の作成・採択	手順書無し	手順書の策定と採択	教育省	世銀 PA
	PA 9 (注4): 社会保障公社 (SSC) に掛け金を支払う若年労働者の数を増やすため、SSC 理事会は、民間の中小企業の老齢・障害・死亡保険料について、30歳未満の若者の保険料を減額する (2024年SSC 理事会決議48号)。	SSC に納付している30歳未満の女性労働人口数	11,000 [2022]	13,000 [2025]	社会保障公社	世銀 PA
		SSC に納付している30歳未満の男性労働人口数	14,000 [2022]	15,500 [2025]		
PA 10: 被災世帯に対する現金および現物支援にかかる政令の施行	気候変動の影響を受ける世帯を特定するための全国統一登録簿の設計、施行	無	設計および施行	国家援助基金	世銀 PA	

本マトリクスは、世銀－ヨルダン政府間の人的資本開発にかかる政策対話も踏まえて策定。

(注1) 社会サービスの質が向上することにより、家族や子どもの世話の主な担い手である女性の負担を緩和し、女性の雇用機会の向上につながることを期待される。

(注2) 学習環境改善 (ポジティブ・ラーニング・エンバイロメント (PLE)) 活動: 現在実施中の技術協力「学習環境改善を通じた初等教育退学抑止プロジェクト」の中で推進されている。

(注3) ランキング・システム: ヨルダンの教員用職階制。教育省の正式な研修として承認されランキング・システムに登録された研修は、その受講歴が教員の昇級時に評価される仕組み。

(注4) 女性は男性に比べてインフォーマルセクターで働く比率が高く、社会保障公社へ掛け金を支払っている労働者の割合も男性に比べて低い(女性 11,000 人: 男性 14,000 人)。本 PA の達成を通じ当国の社会保障システムへの参加のハードルを下げることで女性の正規労働比率が高まり、失業や労災などに対する社会的・経済的保護が強化されることが期待される。