

2024 年度 簡易型 外部事後評価結果票：円借款

外部評価者：西川 圭輔（フォーティエンスコンサルティング株式会社）
 調査期間：2024 年 10 月～2025 年 12 月
 現地調査：2025 年 2 月 19 日～2025 年 3 月 1 日

国名 パプアニューギニア	新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款
-----------------	-------------------------



首都：ポートモレスビー

事業対象地域：パプアニューギニア全土
 (出典：JICA 提供資料を基に外部評価者作成)



ポートモレスビー市内の様子
 (出典：外部評価者撮影)

I 案件概要

事業の背景	<p>パプアニューギニア (Papua New Guinea、以下「PNG」という) では、資源価格の下落による 2010 年代半ば以降のマクロ経済の不振が、新型コロナウイルス (以下「COVID-19」という) の感染拡大の影響による世界経済の減速と相まって、深刻な財政資源の不足をもたらした。このような状況下でも、必要な政策措置の実施を確保するためには、公共財政管理の分野において、政策の適切な優先順位付け、優先政策への信頼性の高い予算配分と執行、これらの政策に必要な計画的な資金調達、資本市場の発展を通じた民間資金の活用といった課題に取り組む必要があった。保健医療分野では、医療従事者の能力と配置が不十分であること、調達・流通・在庫管理システムの脆弱性により医療物資が医療機関にタイムリーに届かないこと、保健医療施設の維持管理が不十分であることなどの課題があった。</p> <p>COVID-19 の経済的・社会的影響に対応するため、PNG 政府は既存予算の再配分を通じ、農業、中小企業、医療システム、安全対策への支援を含む経済刺激策を発表した。一方、2020 年度の PNG 政府の歳入は約 3,300 百万米ドル、歳出 (債務返済を含む) は約 5,500 百万米ドルであり、約 2,200 百万米ドルの財政赤字が生じた。この赤字を補うため、PNG 政府は国債を発行し、国際通貨基金 (IMF)、アジア開発銀行 (ADB)、豪州などから借入を行ったが、不足分を補うにはさらに資金が必要であった。こうした資金調達ニーズを踏まえ、本事業は、ADB との協調融資を通じて、感染症対策を含む保健医療管理システムとサービス提供、および公共財政管理の強化に向けた PNG 政府への財政支援を提供することとなった。</p>			
事業の目的	<p>COVID-19 の感染が拡大する PNG において、財政支援を行うことにより、同国政府による公共財政管理の強化、保健管理体制・保健サービス提供の強化及び新型コロナウイルス緊急対応策の推進を図り、もって同国の社会・経済の安定・回復及び開発努力の推進に寄与する。</p>			
実施内容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事業サイト：PNG 全土 2. 日本側：30,000 百万円 (財政支援) 3. 相手国側：プログラム (施策) の実施 			
事業実施スケジュール	交換公文締結日	2021 年 1 月 29 日	貸付完了日 (円借款のみ)	2021 年 4 月 2 日
	借款契約締結日	2021 年 3 月 4 日	事業完了日	2021 年 4 月 2 日 (貸付完了日)
事業費	交換公文供与限度額・借款契約供与限度額：30,000 百万円 実績額：30,000 百万円			
相手国実施機関	財務省 (Department of Treasury)			
借款契約条件 (有償のみ)	金利 0.01%、返済 15 年 (うち据置 4 年)、調達条件：一般アンタイド			
借入人 (有償のみ)	パプアニューギニア独立国政府			
案件従事者	本体：なし コンサルタント：なし 調達代理機関：なし			

II 評価結果

【要旨】

本事業は、COVID-19 の感染が拡大する PNG において、財政支援を行うことにより、同国政府による公共財政管理の強化、保健管理体制・保健サービス提供の強化及び COVID-19 緊急対応策の推進を図り、もって同国の社会・経済の安定・回復及び開発努力の推進に寄与することを目的とした事業であった。本事業は事前評価時の PNG 政府の COVID-19 対策の方向性に合致していたほか、財政及び保健体制強化に関するニーズに合致する事業であったといえる。事業内容やアプローチも適切であった。また、本事業は事前評価時の日本の大洋州及び PNG への開発協力方針に合致していた。その一方で、外的整合性については一定の連携が見られたものの具体的な連携効果が明確ではなかったほか、他の JICA 事業との間の特段の調整・連携は確認できなかった。したがって、本事業の妥当性・整合性は高い。有効性については、本事業が 2021 年の財政赤字を約 15%緩和するという資金効果は見られたが、定量的指標はデータが十分整備されておらず不明であり、政策アクションも事業完了後の進展は確認されなかった。インパクトについては、本事業によるタイムリーな資金供与を通じて政府の COVID-19 対策が実施された結果、経済・社会状況の悪化が回避され、2022 年以降の経済回復につながった面があると考えられる。その他、ジェンダーや社会開発面で特段の状況改善は確認されなかったが、環境面では問題は見受けられなかった。以上より、本事業が経済社会活動の下支えを財政面で支援した効果は推察されたが、直接的な支援効果に関する状況が十分確認できなかったことから、有効性・インパクトはやや低い。持続性については、事業の性質上分析を行わなかった項目もあるが、全体としては事業効果を持続させるための政策・制度、組織・体制、財務、環境社会配慮面、及びリスクへの対応に大きな課題はなく、本事業の持続性は一定程度確保されていると考えられる。

総合評価 ¹	N/A	妥当性・整合性	③ ²	有効性・インパクト	②	効率性	N/A	持続性	N/A
-------------------	-----	---------	----------------	-----------	---	-----	-----	-----	-----

【留意点／評価の制約】

本事業はプログラム型の円借款事業であり、インプットとアウトプットの定量的な比較が困難であるため、効率性の評価は行わない。また、持続性については、技術及び運営・維持管理状況に関する分析は該当しなかったため、政策・制度面、組織・体制面、財務面、環境社会配慮、及びリスクへの対応についてのみ分析結果を記載した。したがって、サブレーティングは「妥当性・整合性」及び「有効性・インパクト」に対してのみ付与し、総合レーティングの判定は行わない。

1 妥当性・整合性

【妥当性】

・事前評価時のパプアニューギニア政府の開発政策との整合性

本事業の事前評価時、PNG 政府は、COVID-19 の世界的な蔓延が明らかとなってきた 2020 年 4 月に、農業や中小企業振興支援、保健医療システムや治安対策の強化などを含む経済刺激策を発表し、各種施策を実施していた。COVID-19 の発生に伴い歳入が減少する状況下でも、PNG 政府は経済刺激策を含めた各種対策のために財政支出を行う必要があり、本事業を通じた財政支援は、緊急的な対応を行っていた当時の PNG 政府の政策の方向性に合致していたといえる。

・事前評価時のパプアニューギニアにおける開発ニーズとの整合性

本事業の事前評価時、COVID-19 の世界的な蔓延の影響で PNG 政府の歳入が減少する一方で、経済社会への様々なマイナス影響への対応のために歳入は増加する状況にあり、国家財政は危機的な状態にあった。具体的には、「事業の背景」に記載したとおり、COVID-19 による経済・社会への影響に対応するために既存予算の組み換えや新規借入れを行った PNG 政府の 2020 年度の財政状況は、歳入約 3,300 百万米ドル、歳出約 5,500 百万米ドルと、約 2,200 百万米ドルの赤字となる見込みであった。これに対応すべく、同国政府は、約 550 百万ドルの国債発行のほか、ドナー等から計約 1,250 百万ドルを新規に借入れたが、約 400 百万米ドルのさらなる財源確保が求められていた。

保健・医療分野については、PNG では、医療従事者の能力・人員不足、脆弱な調達・流通・在庫管理システム等により医療物資が医療現場に適時に届かないこと、保健・医療施設の維持管理が適切に行われないことなどといった課題があったが、さらに COVID-19 の影響により、対応のための追加予算が必要とされていたものの、中央政府からの予算配賦の遅れや、保健・医療施設における他の疾患に対する医療サービスの質と量の低下等の影響が生じていた。

本事業は、これらの課題の解決に向けて、財政面や医療・保健分野への対応を支援した事業であり、PNG のニーズに合致していたといえる。

・事業計画やアプローチの適切性

本事業は緊急的な資金需要への対応を重視した事業であり、既存の ADB の財政支援「保健サービスセクター開発プログラム (Health Services Sector Development Program: HSSDP)」への協調融資という形で JICA 事業を連携させることにより実施された。具体的には、財政支援に加えて、ADB が既に実施していた事業における政策アクションマトリクスのアクションのうち、JICA として連携・活用可能な項目を取り入れることや、それ以外に JICA としての独自の項目を追加することを通じて JICA 独自の政策アクションマトリクスを構築し、案件形成が進められた。JICA 独自のアクションとしては、民間資金導入のためのメカニズム構築促進のひとつとして証券委員会委員長を任命することが追加された。

過去に JICA が別の国で実施した類似案件の評価結果からは、危機への迅速な対応を促すための速やかな資金供与を行うことの重要性が教訓として得られていた。これを踏まえ、上述のとおり本事業では ADB の既存の案件との協調融資の

¹ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

² ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

形を取ることで、ADB の政策アクションマトリクスのモニタリング体制を活用することをもって迅速な資金供与を図った。実際に、借款契約が締結された日から 29 日で貸付完了となっており、過去の教訓を十分に踏まえた対応がなされたといえる。

このように、緊急性を重視して、ADB の政策アクションマトリクスの活用という、既存の事業との連携を図った点は借款契約の早急な締結に向けた現実的なアプローチであるほか、迅速な資金供与にもつながっており、過去の教訓が活用されたといえる。

【整合性】

・事前評価時における日本の開発協力方針との整合性

本事業の事前評価時、日本の対大洋州及び PNG に対する開発協力方針は以下のとおりであった。

- 日本政府において、太平洋島嶼国・地域との関係強化・協力を政府全体で推進するために設置された会議体であり、2019 年 2 月発足した「太平洋島嶼国協力推進会議」では、2019 年 5 月に「今後の対太平洋島嶼国政策に関する方向性」を発表し、財政の健全化・強靱化を支援することが具体的な取組のひとつとして掲げられた。
- 「対 PNG 国別開発協力方針」(2017 年 9 月)では、重点分野「経済成長基盤の強化」において、インフラ・投資環境の整備への支援、また、重点分野「社会サービスの向上」では、感染症対策を中心に医療体制の改善、地域保健人材の育成等への支援を掲げていた。
- JICA の「大洋州取組拡充方針」(2019 年 5 月)の重点分野「強靱かつ持続可能な発展」では、保健分野を含む社会サービス及び財政健全化の支援に取り組むことを掲げている。

また、JICA は全世界を対象に、新たな感染症から人々の健康を守る「JICA 世界保健医療イニシアティブ」を 2020 年 7 月に打ち出し、中長期的な視点の下、治療・警戒・予防体制を強化していく方針を掲げていた。

本事業は、財政支援に併せて公共財政管理の強化、保健管理体制及び機能の強化を図ることを目的に実施されており、事前評価時の日本の大洋州及び PNG に対する開発協力方針との整合性が高いと考えられる。

・内的整合性

本事業の実施前、JICA が実施していた技術協力「大洋州広域フィラリア対策プロジェクト」において、2020 年 11 月に COVID-19 に必要な医療機材（マスク、手袋、消毒剤、非接触体温計、石鹸）が現地調達により供与されていたが、財政支援や保健分野における能力向上支援を行った本事業との間には特段の連携や相乗効果は確認されなかった。

また、PNG の財務省及び国家計画モニタリング省には、長期専門家「開発計画アドバイザー」(2019 年～2022 年)が派遣されており、同国の開発政策・戦略の策定・実施、公共投資計画の立案・評価、配属先省庁の業務計画の策定・実施などにかかる能力強化支援をしていた。そのため、本事業との連携を通じて公共財政管理の強化に資する成果の向上が期待されていたが、本事業において実施された公共財政管理分野の政策アクションの大部分は ADB により実施されており、当該専門家との連携による特段の効果発現は見られなかった。

したがって、本事業と JICA の他事業との間には内的整合性は確認されなかった。

・外的整合性

COVID-19 への PNG 政府の対応を支援する取り組みは複数の援助機関により実施されており、そのうち ADB は HSSDP を 2018 年から 3 年間の計画で実施中であった。3 年目に当たる 2020 年の HSSDP は Subprogram 3³として 100 百万米ドルの供与が計画されていたが、COVID-19 対策として 50 百万米ドルを追加し 150 百万米ドルの融資を行うこととなっていた。本事業は ADB-HSSDP の Subprogram 3 との協調融資の形で調整・実施されたことが確認された。財政支援に併せて能力向上を支援するために設定された政策アクションマトリクスでは、後述のとおり公共財政管理や保健セクターの体制・機能の強化を中心に、ADB と共通の政策アクション・指標を設定して、PNG 政府の取組を支援した。一方で、JICA は財政支援を迅速に行ったものの、ADB とともに政策アクションの実施を支援したわけではなく、実際の活動支援は主に ADB によって行われた。この点で、必ずしも協調による具体的な成果の発現が能力向上の支援の点で見られたわけではなかった。したがって、外的整合性は限定的であったと判断される。

本事業は財政支援を通じて PNG における公共財政管理の強化、保健管理体制・保健サービス提供の強化及び新型コロナウイルス緊急対応策の推進を図った事業であり、持続的な開発目標 (SDGs) への貢献に資するものと考えられていた。具体的には、COVID-19 により負の影響を受けた人々に対する支援を行った点でゴール 1 (貧困の撲滅)、感染症への対応の点でゴール 3 (健康と福祉の推進)、ジェンダーの視点に立った公共財政管理を推進した点でゴール 5 (ジェンダー平等の達成)、雇用創出のための取組を行った点でゴール 8 (包摂的かつ持続的な経済成長)、全ての人々の能力強化及び社会的・経済的な包摂を促進する点でゴール 10 (不平等の是正) に合致する事業であったと考えられる。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性・整合性は高い⁴。

³ ADB によると、「Subprogram 3 は、国の枠組みと公共財務管理の強化、州レベルの保健システム管理の改善、保健サービス提供部門の強化を支援するものである。これにより PNG 政府は、必要不可欠な保健サービスやその他の基本的サービスのための主要な資金を確保しつつ、急激な財政逼迫の中、当面の COVID-19 対策に十分な財源を確保することができる。政策改革は、保健分野とそれ以外の分野において、利用可能な公的資源の効果的かつ効率的な利用を改善することにつながる」とされていた (<https://www.adb.org/projects/51035-005/main>)。

⁴ 妥当性は③、整合性は②。

2 有効性・インパクト⁵

【有効性】

「有効性」では、設定された政策アクションの達成状況と事業の資金効果を整理した。設定された政策アクションの達成が貸付実行の前提であり、JICA はそれらが実際に達成されたことを確認してから貸付を実行した。事後評価では、それらの政策アクションがさらに継続されているか、また、本事業の実施に伴い設定された定量的・定性的効果がどの程度達成されているかに関する分析を試みた。

<定量的効果>

本事業では下表のとおり、ADB の事業でも設けられている指標が定量的指標として設定された。

表 1 本事業で設定された定量的指標

指標名	基準値	目標値
全ての州保健局の当初計画予算に対する支出の割合	2013 年～2014 年平均： 53.5%	2023 年～2024 年平均： 80.0%
全ての州保健局において、主要な医療物資が 1 週間以上不足しなかった月数	2015 年～2016 年平均： 8 カ月	2022 年～2023 年平均： 10 カ月

注：上記 2 指標は、ADB の HSSDP で設定されていた指標と同一のものである。

出典：事業事前評価表

事後評価において、これらの指標の目標年における達成度の把握を試みたところ、保健省では州保健局からの定期的な報告体制が十分確立されていないことからデータを十分収集できておらず、網羅的な州別のデータは存在しなかった。ADB によると、HSSDP の後続事業が 2027 年までの予定で実施されており、同事業においても指標の達成度の把握を試みてきたが、把握が困難であるとして、収集対象から外しているとのことであった。また、JICA でも貸付実行後にこれらの指標の達成状況のモニタリングは行われていなかった。保健省などへの聞き取りにおいても、定量的な情報はないものの、これらの指標に関する状況が大きく改善しているわけではないことも明らかとなった。

したがって、定量的指標のデータは保健省によって十分整備されておらず、HSSDP の後続事業を通じて事後評価時点でも支援を行っていた ADB においてもデータは把握されていなかった。そのため、定量的効果の発現状況は不明である。本事業関係者への聞き取り調査の結果からも、大きく改善したという判断はできず、目標値の達成度は限定的であると考えられる。

<定性的効果>

本事業では「社会経済活動の回復・安定、開発努力の推進（GDP 成長率への寄与度、各種財政指標や保健医療関連指標で総合的に確認する）」が定性的効果として想定されていたが、社会経済活動の回復・安定や開発努力の推進は、内容面でインパクトとして整理した。アウトカムとしては、公共財政管理の強化、保健管理体制・保健サービスの提供の強化、COVID-19 緊急対応策の推進を図ることが想定されていたことから、公的債務比率、対外債務比率、PEFA 評価⁶の状況を把握した。

PNG の公的債務比率及び対外債務比率は以下のとおり、COVID-19 の発生に伴う財政出動の結果 2021 年に大きく増加した。2022 年に一度低下したが、2023 年度には再び上昇した。「持続性」にて記載のとおり、財政健全化計画と保守的な資金調達戦略の実行がなされれば、債務比率は徐々に低下していくことが見込まれている。COVID-19 の蔓延時期の PNG 政府の借入れは国家財政に危機的な状況をもたらしたわけではなく、今後の適切な管理を通じて持続可能な水準に維持されているといえる。

表 2 PNG の債務比率の推移

	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年
公的債務比率 (%)	49.2	51.6	49.8	52.0	49.0
対外債務比率 (%)	21.9	24.5	24.3	25.4	24.7
名目 GDP (百万キナ)	82,627	93,314	107,807	111,351	123,419

出所：財務省提供データ

PEFA 評価は COVID-19 発生後に実施されておらず、状況は不明であった。なお、PNG における COVID-19 関連死者数は必ずしも十分把握されたとはいえないが、合計 670 人（2020 年：9 人、2021 年：406 人、2022 年：253 人、2023 年：2 人）であり、爆発的に増加することなく収束したといえる。

また、本事業における貸付実行に当たっては、事前に達成すべき政策アクションが全て達成されたことが確認されたが、政策アクションマトリクスではそれらのアクションのさらなる進展を目標としていた⁷。そのため、事後評価では、目標年以降も継続して実施されているかどうか、またそれにより効果の発現が見られているかどうかも把握を試みたが、PNG 政府内で政策アクションに関する活動の十分なモニタリングが行われておらず、状況は不明であった。JICA 独自の

⁵ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

⁶ Public Expenditure and Financial Accountability（公共支出・財政責任）評価の略で、政府の財政運営がどの程度効率的・透明・責任ある形で行われているかを体系的に測定し、公共財政管理システムの健全性を評価する国際的な枠組み。

⁷ 最終頁の別添において、事後評価時の達成状況が「対象外」となっている政策アクションを除く。

政策アクションとして設定された唯一のアクション「財務省は、政府財政の健全化及び PNG 国内企業の発展に資する資本市場整備を促進するため、証券委員会委員長選任委員会の開催を求める要請書を発行する」については、本事業実施前に要請書の発行が確認され、事後評価時点でも証券委員会の委員長代理が継続して任命されていることが確認された。

<事業の資金効果>

本事業は、COVID-19 による財政的影響を受け、資金ギャップが予想されていた PNG 政府に対する財政支援を行った事業であった。

本事業では 2021 年に 30,000 百万円の貸付が行われており、同年の財政赤字額は 6,613 百万キナ（対 GDP 比 7.3%、約 2,058 億円）であったことから、本事業を通じた貸付は、同年の PNG の財政赤字を 14.6% 軽減する効果があったといえる⁸。また、財務省によると、当時の国債の平均利率は 7.41% であり、0.01% で貸付が行われた本事業は非常に譲許的であったとのことであった。長期的な視点では、PNG 政府の債務返済の観点で、他の手段に比べてメリットが大きかったと考えられる。

以上より、PNG 政府が発行していた国債と本事業にて供与した資金の金利の間には非常に大きな開きがあり、金利負担の点で PNG 政府の財政には大きなメリットがあったと考えられるほか、2021 年の財政赤字に対しても 15% 弱の補填効果があり、本事業は一定の資金効果を生み出したといえる。

【インパクト】

<想定されたインパクト>

事後評価では、「社会経済活動の回復・安定、開発努力の推進」をインパクトとして想定し、分析を行った。事前評価時に、これらのインパクトは、GDP 成長率への寄与度、各種財政指標や保健医療関連指標を総合的に確認することで測るとされていた。事後評価で入手可能な指標を把握したところ、表 3 及び表 4 に示すとおりであった。

表 3 GDP 成長率及び飲料水・電気供給サービスへのアクセスできる人口の割合
(単位：%)

	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
GDP 成長率	4.5	-3.2	-0.5	5.7	3.8
飲料水へのアクセス	47.1	48.1	49.2	50.2	データなし
電気へのアクセス	23.6	20.5	20.9	19.0	20.5

出典：GDP 成長率 - PNG 統計局、飲料水・電気へのアクセス - World Development Indicators

表 4 1 日当たり 2.15 米ドル/日以下の所得の雇用人口（15 歳以上）の割合

	2019 年	2024 年
男性	26.5%	-
女性	26.4%	-
全体	-	26.6%

出典：ADB ホームページ (https://www.adb.org/where-we-work/papua-new-guinea/poverty?utm_source=chatgpt.com)

COVID-19 の影響を受けてマイナス成長になった PNG 経済は 2022 年以降大幅に回復した。飲料水へアクセスできる人口の割合も徐々に高まってきているが、貧困率（1 日当たり 2.15 米ドル/日以下の所得の雇用人口）には大きな変化はなく、電気サービスへのアクセス率は、低い水準で低下と上昇を繰り返している状況であった。

本事業とこれらの指標の数値の変化との間の直接的な因果関係を示すことは困難であるが、国家財政が危機的な状況であった時期に、タイムリーな資金提供を通じて PNG 政府の COVID-19 対策が実施されており、経済・社会状況の悪化が回避されたと推察される。この点で、本事業は想定されたインパクトの発現を一定程度下支えする役割を果たしたと考えられる。

<その他のインパクト>

・環境へのインパクト

本事業に適用された環境社会配慮ガイドラインは「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年 4 月）であり、環境への好ましくない影響は最小限であると想定されたことから、環境カテゴリは C であった。本事業は財政支援及び公共財政管理能力の向上や保健体制の強化を目的とした事業であり、環境面でマイナスのインパクトは確認されなかった。

・住民移転、用地取得

住民移転も用地取得も発生しておらず、負のインパクトは確認されなかった。

・ジェンダー

協調融資先の ADB の HSSDP に、ジェンダーの視点に立った公共財政管理、ジェンダーに基づく暴力への対策のためのサブクラスターの活性化など、ジェンダー平等と女性の経済的エンパワーメントのための政策アクションが含まれていた。事業実施段階では、HSSDP を通じて州保健局の幹部層に対してジェンダーに配慮した予算策定に関する研修が実

⁸ 2021 年の財政赤字額は 2,058 億円であったが、本事業では 300 億円が貸し付けられたことから、同年の資金不足額の 14.6%（ $300 \div 2,058 \times 100$ ）を占めていた。中長期的には PNG 政府が返済する必要があるが、短期的な資金不足を緩和する効果はあったといえる。

施されたことが確認された。しかし、事後評価時点では必ずしもその成果が全国的に活用されている状況は確認されず、ジェンダー面でのインパクトは限定的であると考えられる。

・公平内社会参加を阻害されている人々、社会的システムや規範・人々の幸福・人権

本事業の政策アクションマトリクス「公共財政管理の強化」の分野では、COVID-19による貧困層及び脆弱層への影響緩和のために、農業及び中小企業支援の活動を行うことが含まれていたほか、「保健サービス提供のための機能強化」の分野でも、COVID-19による障害者への影響の緩和のためにも各種アクションが実施されることが計画されていた。

実際に、長期的なインパクトは十分把握できなかったが、2020年に打ち出された経済刺激策において、農業や中小企業の振興、保健医療システム強化、治安対策に関する取り組みが実施されたことが確認された。

【評価判断】

有効性について、2021年度の財政赤字を15%緩和するという資金効果は見られたが、定量的指標は全て達成度が不明であり、政策アクションも事業完了後に全体として進展は確認されなかった。インパクトについては、本事業によるタイムリーな資金供与を通じて政府のCOVID-19対策が実施された結果、経済・社会状況の悪化が回避され2022年以降の経済回復につながった面があると考えられる。その他、ジェンダーや社会開発面で特段のインパクトは確認されず、また、環境面では問題は見受けられなかった。

以上より、本事業が経済社会活動の下支えを財政面で支援した効果は推察されたが、直接的な支援効果に関する情報が提供されず十分検証できなかった。したがって、本事業の有効性・インパクトはやや低い。

3 持続性

・政策・制度

PNGの「中期開発計画IV」（2023年～2027年）では、公共財政管理について、税務管理とコンプライアンスの改善、透明性の高い公共支出管理、電子調達システムの導入などを重視している。保健セクターについては、質が高く手頃な医療サービスへのアクセスを改善するために、プライマリーヘルスケア、州病院の強化、医療インフラの整備、医療従者の能力向上などを重点分野として定めている。

このように、同計画はCOVID-19のようなパンデミックへの対策に対象を絞っているわけではないが、公共財政管理や保健セクターの改善を重視する方向性が打ち出されており、本事業が目的としたこれらの分野の体制・能力強化や開発努力の推進に合致するものであるといえる。

・組織・体制

財務省ではCOVID-19を踏まえた組織改編は行っていないが、保健省では緊急事態の対応や安全の確保に向けた体制強化を図ってきていることが確認された。具体的には、保健省では、COVID-19後の体制強化として、保健衛生上の安全確保や推進を目的としたHealth Security Protection & Promotion Divisionを新設したほか、病気の監視や緊急事態の対応を行うDisease Surveillance & Emergency Response UnitをUnitからBranchに格上げするなど、体制強化が図られた。また、保健セクターの体制やサービスの向上に向けては、世界銀行の「Improving Access to and Value from Health Services in PNG」や豪州の「PNG Australia Transition to Health (PATH) Program」といった事業の支援を通じて、リーダーシッププログラムの導入や州レベルでの保健財政管理や医療従事者の能力向上が進められている。

このように、PNGでは保健セクターの体制・能力強化に向けた取り組みが行われており、組織・体制面の持続性は一定程度備わっているといえる。

・財務

PNGの公的債務比率及び対外債務比率は表2に記載のとおりであり、国際通貨基金（IMF）は2022年に行ったPNGの債務持続性分析において、高いリスクはあるものの、PNGの債務水準は、さらなる財政健全化計画と保守的な資金調達戦略の実行を条件に、持続可能であると判断している。また、持続可能な状態を維持するためには、歳入の増加と民間部門の成長を促進するための構造改革が必要であると指摘している。

したがって、事後評価時点での債務水準は高いものの、適切な経済運営と財政管理を通じて中長期的には改善していくことが見込まれており、全体として財務面で大きな課題はないと考えられる。

・環境社会配慮

特段の課題や懸念事項は想定されない。

・リスクへの対応

政策アクションの継続的な実施が行われていない面はあるが、本事業で支援した分野は国家開発計画でも重視されており、特段のリスクは想定されない。

III 提言・教訓

・実施機関への提言：
特になし。

・JICAへの提言：

特になし。

・教訓：

政策アクションの進展状況の共同モニタリングの重要性

JICAによる単独でのプログラム型借款事業では、独自の政策アクションや指標が設定されることが多い。ADBとの協調融資の形で実施された本事業では、計19の政策アクションが設定されたが、JICA独自の政策アクションは1つのみであり、残りはADB事業で設定されていた政策アクションと共通のものであった。本事業のように、予期せず発生したCOVID-19に迅速に対応することが重視された事業においては、既存の他ドナー事業の政策アクションマトリクスを活用することにより、協調融資の形で財政支援を早急に行うとともに、効果が着実に発現することを狙いとしており、現実的なアプローチであったと考えられる。

その一方で、本事業ではJICAが独自に全ての政策アクションの達成状況を定期的に把握するという事は行われず、財務省や保健省も情報の整理を常に行っているとはいえなかった。これは事後評価においても、情報収集の上で大きな制約となった。そのため、主にJICA以外の援助機関が中心となり政策アクションの達成への取り組みがなされている事業であっても、JICAとして全ての政策アクションの進捗状況は目標年度まで定期的に把握しておくことが重要であったと思われる。

したがって、緊急性に鑑みて既存の他機関支援事業との協調融資の形態でプログラム型借款事業を行う場合は、JICA独自のものでもなくとも、設定した全ての政策アクションの進展状況を他の援助機関及び実施機関とともに定期的にモニタリングすることが重要である。そのためには、案件形成時に、共同でのモニタリングの重要性を十分確認し、定期的実施する枠組みを構築すること、さらにそれを相互間で確認するプロセスを事業内容に入れ込んでいくことが望ましい。モニタリングにおいて進捗状況や成果の発現に関して課題が見受けられた場合には働きかけを行うことや、必要に応じて技術支援を提供することが重要であると考えられる。

IV ノンスコア項目

・適応・貢献

客観的な観点による評価

事業名にも示されているとおり、本事業はPNG政府のCOVID-19への対応を「緊急支援」した事業であった。案件形成においては、迅速性を確保することが重視されたため、関連性のある支援事業を既に実施していたADBとの協調融資という形を取り、政策アクションの設定においても同ADB事業と共通のアクションを設定したものが大部分であった。全てのアクションや指標をJICAが独自に設定したわけではなく、共通アクションの実施についてもJICAのみで支援したわけではないが、JICA関係者がADBの既存事業との連携を積極的に進め協調融資の形で事業を実施したことは、迅速にPNG政府の取組を支援する枠組みとして有効であったと考えられる。

・付加価値・創造価値

特になし。

新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款 政策アクションマトリクス

目的	政策アクション（下線ありはJICA独自の政策アクション。下線なしはADBのHSSDPから引用）	指標	ベースライン（2019年）	ターゲット（2020年）	事後評価時点（2025年）の継続・進展状況
公共財政管理の強化	大蔵省は、財政管理マニュアルを更新し、公開する。	財務管理マニュアル公開状況	公開されていない	公開される	不明
	大蔵省は、公共支出・財政の説明責任（PEFA）にかかる評価を実施する。				未実施
	政府は、新型コロナウイルス緊急対応のための予算を割り当てる。				対象外
	政府は、新型コロナウイルス緊急対策の資金使途を明確にするために、国、州等に対し当該資金にかかる資金調達令（2020年5月）を発行する。				対象外
	政府は、新型コロナウイルス緊急対策の資金使途状況をWebサイトに公開する。				対象外
	政府は、新型コロナウイルス緊急対策の資金使途に関する報告を予算管理委員会に提出する。				対象外
	国会は、将来のパンデミック、疫病、公衆衛生の緊急事態に対応するため、2020年にパンデミック法案を承認・発効する。				パンデミック法発効の有無
	財務省は、政府財政の健全化及びPNG国内企業の発展に資する資本市場整備を促進するため、証券委員会委員長選任委員会（The <u>SECOM Chairman Appointment Committee</u> ）の開催を求める要請書を発行する。	財務省からの証券委員会委員長選任委員会の開催を求める要請書の発行状況	未済	済	委員長代理が継続的に任命されている
地方の保健管理体制の強化	内閣は、州および地方病院の予算が州保健局へ直接配布されるように2020年度予算を承認する。	2020年度予算を発表した州保健局の数	11	12	対象外
	州保健局は、補助金や助成金を含め、地域保健サービス提供に必要な資金を満たす2020年度予算を発表する。				対象外
	監査局は、少なくとも4つの州保健局を監査する。	州保健局に対する監査レポートの数	0	4	不明
保健サービス提供のための機能強化	保健省は、現在の物流管理と情報システムの評価を終える。	評価実施の有無	無	有	不明
	保健省は、年間の調達計画、および10年間の長期調達計画を承認する。	年間および長期調達計画承認状況	未済	済	不明
	政府は、保健省の新型コロナウイルスに対する緊急事態対応計画を承認する。	緊急事態対応計画の承認状況	未済	済	対象外
	政府は、新型コロナウイルス緊急事態対応計画策定のためのタスクフォースを設置する。	タスクフォース設置の有無	-	設置済み	解散済
	災害管理クラスターが設置される。	クラスター設置の有無	無	有	不明
	全22州で緊急オペレーションセンターが設置される。	センター設置の有無	無	有	不明
	政府は、早急に新型コロナウイルス対応で防護服や感染予防用品の調達を州政府に指示する。	防護服や感染予防用品が調達された州の数	0	12	対象外
	保健省は、ハイリスク地域の監視を強化するためにWHOのデータシステムを設置する。	データシステム設置の有無	無	有	不明

出典：JICA 提供資料、財務省・保健省への聞き取り結果