

事業事前評価表

国際協力機構

東南アジア・大洋州部 東南アジア第六・大洋州課

1. 基本情報

国名：パプアニューギニア独立国

案件名：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款
(COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan)

L/A 締結日：2021年3月4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

新型コロナウイルスが世界的に感染拡大する中、太平洋島嶼国は、医療体制が脆弱であり、人口規模も小さいため、一度感染が拡大すると社会的・経済的影響は甚大となることから、2020年3月11日の世界保健機関（以下、「WHO」という。）によるパンデミック宣言の前後から、PNG 含む大洋州各国では厳しい入国制限を行っている。

PNG 政府は、2020年3月19日に初の国内感染者が確認されたことを受け、3月22日に国家非常事態宣言を発令し、3月24日から全国を対象に、国際線・国内線・公共バスの運休、全省庁職員の在宅勤務、州間移動の禁止、全学校の休校等を6月16日まで実施し、国内感染者数は6月末まで11名に抑えられてきた。しかしながら、同宣言の解除後、2021年2月19日現在までの感染者数は累計955名と増加している。

PNG は、液化天然ガス（以下、「LNG」という）や原油のほか、銅や金などの鉱物資源の産出国であり、輸出の約9割（IMF, 2020）を天然資源が占める。経済成長率は、2014年のLNG輸出開始時は12.5%と突出した成長をみせたが、2015年以降、石油や鉱物資源の価格下落等により2017年までの経済成長率は3%台で、2018年には地震の影響でLNG等の生産・輸出が一時中断されたことにより▲0.9%に落ち込んだ。2019年にはLNG等の生産・輸出が再開したことで4.9%とプラスに転じ、2020年には2.0%が見込まれていた。しかしながら、2020年3月以降の原油を含む資源価格の下落等に加え、新型コロナウイルスの世界的感染拡大による経済活動の縮小、PNG 政府による国内感染拡大防止のための移動制限やイベントの禁止等の措置等により、▲3.3%まで落ち込む見通しとなった（IMF, 2020）。

公共財政管理に関連し、資源価格の落ち込み等により過去数年間のマクロ経済の不調に加え、新型コロナウイルス感染拡大の影響による世界的な経済活動の停滞が加わり、財政の財源不足は深刻な状況となっている。このような状況下でも、必要な政策を確実に実施するためには、政策の優先順位付けを適切に行い、優先政策への確実な予算配分と執行、またそのために必要な計画的な資金調達、資本市場の整備による民間資金活用も公共財政管理分野における課題と

なっている。

また、保健・医療分野については、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るが、さらに新型コロナウイルスの影響により、中央政府からの当該分野へ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る。

こうした新型コロナウイルスによる経済・社会への影響に対応するため、PNG 政府は既存予算の組み替えや新規借り入れなどにより、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（Economic Stimulus Package、以下「ESP」という。）を発表した。新型コロナウイルスの影響を受けた PNG 政府の 2020 年財政は、歳入は約 3,300 百万米ドル、歳出（債務返済等含む）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ある。この財政赤字に対応すべく、PNG 政府は、約 550 百万米ドル相当の国債の発行のほか、既存の開発パートナーによる支援枠組みを通して約 300 百万米ドル相当の借入、国際通貨基金（以下、「IMF」という。）の Rapid Credit Facility（RCF）から約 350 百万米ドル、アジア開発銀行（以下、「ADB」という。）からは 3 つの財政支援プログラムで計 500 百万米ドル、豪州から 100 百万米ドルを新規に借入れたが、約 400 百万米ドルの更なる財源確保が求められている。

「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援円借款」（以下、「本事業」という。）は、こうした資金ニーズを踏まえ、感染症対策を含む保健医療管理体制・サービス提供の強化及び公共財政管理の強化等を行う当国政府に対し、ADB との協調融資により、財政支援を行うものである。

（２）新型コロナウイルス対応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

2019 年 2 月に発足した「太平洋島嶼国協力推進会議」（我が国関係省庁局長級から構成）において、同年 5 月に「今後の対太平洋島嶼国政策に関する方向性」が発表され、保健・医療及び財政の健全化・強靱化支援が具体的取組として掲げられている。また、2020 年 10 月に実施された太平洋・島サミット中間閣僚会合において日本政府は、新型コロナウイルス感染症の世界的流行により、太平洋島嶼国地域が直面する経済的課題への対応に必要な資金を迅速に供給し、より長期的に持続可能かつ包摂的な経済成長を達成する支援を行う旨、表明している。

我が国は、対 PNG 国別開発協力方針（2017 年 9 月）の重点分野「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」において、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る。JICA 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、社会サービス（保健を含む）及び財政健全化の取組を掲げている。また、JICA は、今般の新型コロナウイルス

スによる健康危機を受け、新たな感染症などから人々の健康を守る、強靱なユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）達成を目標とする「JICA 世界保健医療イニシアティブ」を掲げ、中長期的な視点に立ち、治療・警戒・予防体制を強化していく方針である。

本事業はこれら方針に合致し、加えて、世界的な新型コロナウイルスによる影響への対応を支援することは、自立的かつ持続可能な発展及び平和と安定の確保に資するもので、「自由で開かれたインド太平洋」の実現に貢献するものである。本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、財政支援を通じて新型コロナウイルスの影響に対する経済・社会の安定化に資するものであり、SDGs ゴール 3（すべての人々の健康的な生活の確保）、5（ジェンダー平等の達成）及び 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。

（3）他の援助機関の対応

ADB は、2018 年から 3 年間の計画で「保健サービスセクター開発プログラム」（以下、「HSSDP」という。）を実施中であり、2018 年及び 2019 年に計 200 百万米ドルを貸付実行済みである。本事業との協調融資となる 2020 年の HSSDP プログラムについては、100 百万米ドルを計画していたが、新型コロナウイルス対策として 50 百万米ドルを追加し、計 150 百万米ドルの融資を理事会で 11 月下旬に承認済である。ADB は、さらに「COVID-19 Rapid Response Program」で 250 百万米ドル及び「State-Owned Enterprises (SOE) Reform Program」で 100 百万米ドルの財政支援を 11 月に承認している。

IMF は、RCF で約 350 百万米ドルの財政支援を 2020 年 6 月に承認済みで、「Staff-Monitored Program (SMP)」(2020-2021 年)を実施中である。中国は、約 0.3 百万米ドルの無償財政支援と個人防護具 40 万セットを供与した。

豪州は、新型コロナウイルス感染者が PNG で確認される以前より、PNG 政府から 900 百万米ドル（過去に豪州から借入れた 300 百万米ドルについて低金利での借換含む）の財政支援要請を受けており、2020 年 3 月の日豪首脳電話会談において、要請額の半分（450 百万米ドル）に対する日本の支援の打診があった（その後、在京豪大から、ADB が PNG 政府に 100 百万米ドルの借款供与を検討していることを受けて、900 百万米ドルから 800 百万米ドルに減額した旨連絡を受けた）。7 月の日豪首脳電話会談においても再度取り上げられ、日本による 300 億円の支援を実施する本事業が、太平洋島嶼国地域における日豪協力の象徴的な案件になることを期待する旨が確認された。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業は、新型コロナウイルスの感染が拡大する PNG において、財政支援を行うことにより、PNG 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、当国の社会・経済の安定・回復及び開発努力の推進に貢献するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

パプアニューギニア独立国全土

(3) 事業内容

財政支援を通じて、当国政府による以下の分野の取組の促進を図る。

(ア) 公共財政管理の強化：財務管理、予算プロセスの改善、新型コロナウイルス緊急対応予算の資金使途の明確化、民間資金の活用拡大に資する証券委員会委員長の任命など。

(イ) 地方の保健管理体制の強化：州および地方病院の2020年度予算発表、州保健当局の監査など。

(ウ) 保健サービス提供のための機能強化：保健医療資機材・設備などの年次の調達計画および10年間の長期調達計画承認、新型コロナウイルスの緊急事態への準備と対応計画の策定、全州での緊急オペレーションセンターの運営開始、WHOが開発した利便性の高いデータシステム導入など。

(4) 総事業費

30,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始はL/A調印時点とする。本事業におけるADBと同一の政策アクションの達成は確認済み、JICA独自の政策アクションも2020年12月に達成済みであり、貸付実行(2021年3月予定)をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

1) 借入人：パプアニューギニア独立国政府 (The Government of Independent State of Papua New Guinea)

2) 保証人：なし

3) 事業実施機関：PNG財務省 (Department of Treasury) (以下、「DOT」という)。

4) 運営・維持管理機関：DOTが関係省庁・機関から情報を集約する。

(7) 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

保健サービス提供のための機能強化に資する活動として、2020年10月に、実施中の技術協力「大洋州広域フィラリア対策プロジェクト」において、新型コロナウイルス対策に必要な医療機材(マスク、手袋、消毒剤、非接触体温計、石鹼)の現地調達による供与(11百万円)を実施した。

また、長期専門家「開発計画アドバイザー」(2019~2022年)を財務省及び国家開発計画モニタリング省に派遣している。同専門家は、配属先省庁において、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おり、本事業との連携を通して、公共財政管理の強化に資する成果の向上が期待できる。

2) 他援助機関等の援助活動

協調融資先であるADBと連携してモニタリングを行うこととし、プログラ

ムの実施状況や成果を確認するため、プロジェクト完了報告書の提出を求める。JICA 独自の政策アクションに関連する進捗状況は、DOT に対し、進捗報告書の提出を求める。モニタリングの対象期間は、協調融資先の ADB プログラムで設定している 2024 年までとする。

(8) 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、環境への好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

① 気候変動対策関連案件：該当せず。

② 貧困対策・貧困配慮：本事業の事業内容（ア）に新型コロナウイルス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が含まれている。

③ 障害者配慮：本事業の事業内容（ウ）は新型コロナウイルスによる障害者への影響緩和のためにも実施され、アクセシビリティの確保に配慮する。

3) ジェンダー分類：【ジェンダー案件】■GI (S) (ジェンダー活動統合案件)
 <分類理由>本事業のプログラムやモニタリングに、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、協調融資先の ADB の HSSDP に含まれており、ADB により作成される完了報告書で上記観点を含めてアクションを確認するため。

(9) その他特記事項：PNG 政府は、2020 年 5 月にパリクラブ事務局に債務返済猶予の正式申請を提出し、8 月に承認された。

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	目標値
すべての州保健局の当初計画予算に対する支出の割合	2013-2014 年平均 53.5%	2023-2024 年平均 80.0%
すべ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	2015-2016 年平均： 8 カ月	2022-2023 年平均： 10 カ月

(注) 運用・効果指標については、協調融資先である ADB と同じ指標とする。

(2) 定性的効果：社会経済活動の回復・安定、開発努力の推進等 (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)

(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

特になし。

(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

リーマンショック時に実施された東南アジア 3 か国向け緊急財政支援円借款（フィリピン「緊急財政支援円借款」、インドネシア「気候変動対策プログラムローン（II）（景気刺激支援）」、ベトナム「第 8 次貧困削減支援借款（景気刺激支援）」）の事後評価結果（評価年度 2011 年）等では、緊急財政支援の目的の一つが、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である場合、その効果を高めるためには、支援供与のタイミングが非常に重要であり、可能な限り支援供与までの手続の簡素化を図るとともに、機動的かつ柔軟な仕組みとしておくことが望ましい、との教訓が得られている。

上記を踏まえ、本事業においては、既存の財政支援「保健サービスセクター開発プログラム(HSSDP)」を行う ADB との協調融資として実施することにより、ADB の政策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る。

7. 評価結果

本事業は、パプアニューギニアにおいて、財政支援を通じて新型コロナウイルスの影響に対する経済・社会の安定化に資するものであり、3（すべての人々の健康的な生活の確保）、5（ジェンダー平等の達成）、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、JICA が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¹ 事後評価

以 上

¹ 協調融資先である ADB と同じ運用・効果指標を設定しており、ADB の評価のタイミングが本事業完成から約 3 年後であるため、評価のタイミングを併せたものの。