

事業事前評価表

1. 案件名

国名：ウクライナ

案件名：経済改革開発政策借款

L/A 調印日：2014 年 7 月 17 日

承諾金額：10,000 百万円

借入人：ウクライナ閣僚会議 (the Cabinet of Ministers of Ukraine)

2. 事業の背景と必要性

(1) ウクライナの現状・課題

ウクライナ経済は 2001 年から 2008 年にかけて、周辺諸国より比較的高い国内金利を背景に外部資本の流入を受けて、平均 7.0%の実質 GDP 成長を遂げるなど、好調に推移していたが、2008 年の世界金融危機を受けて 2009 年はマイナス成長となった。その後、欧州地域の景気回復と共に状況は改善し、実質 GDP 成長率は 2010 年に 4.2%、2011 年に 5.2%を記録するなど、世界金融危機前の水準には至らないものの、プラス成長を続けていた。しかし 2012 年以降は、ロシア及び EU の景気低迷に起因し、外需の減少や天然資源価格の下落により実質 GDP 成長率は 2012 年に 0.3%まで落ち込み、2013 年にはゼロ成長を記録している。公共料金の硬直化、事実上の固定為替相場制、内需減少、食品価格低下等に起因し、2013 年のインフレ率は▲0.3%まで低下。外需減少及び固定為替相場制により輸出が減少し、2013 年には経常収支が GDP 比▲9.2%、財政収支が GDP 比▲4.8%まで拡大した。加えて、欧州とロシアの中間に位置することから、特にウクライナ南東部情勢を中心とした地政学的リスクを背景として、外国からの資金調達が困難になったことが重なり、2014 年 2 月末には外貨準備高が輸入額 2 ヶ月分を下回った。

こうした背景を受け、ウクライナ政府は、変動為替相場制への移行、インフレターゲットの導入、歳出削減等の各種政策を実施している。こうしたウクライナ政府の対応に関わらず、2014 年の財政収支は GDP 比▲5.2%に達すると IMF は推測している。また、上述の地政学的リスクも顕在化しつつあり、IMF は 2014 年の実質 GDP 成長率は▲5.0%まで低下すると予測している。今後、短期的にはドナーからの財政支援を通じた経済危機の脱却、中長期的には国家財政健全化のためのガバナンス向上、ビジネス環境改善、公共セクター効率化等の各種改革を図っていくことが課題となっている。

(2) ウクライナの経済改革と本事業の位置づけ

2014 年 2 月に発足した、トゥルチーノフ最高会議議長を大統領代行とする暫定内閣は、今後のウクライナの開発戦略として、①経済の安定化、②透明性の確保及び不正腐敗の防止、③構造改革、の 3 つを柱とするプログラムを発表した。

本事業は、このプログラムの内容に則して、ウクライナの経済改革を実現するために策定され、合意した政策アクションの実施を支援するものと位置づけられる。ウクライナ政府・世銀・JICA で合意した本事業の改革項目はいずれも同プロ

グラムの内容に合致するものであり、ウクライナの今後の開発戦略の実施促進に資するものである。

(3) ウクライナに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

対ウクライナ国別援助方針（2013 年 3 月）では「互恵的な経済関係の構築」を大方針として定めており、本事業は同方針のもと掲げられている重点分野「持続可能な経済成長のための産業の振興」のうち開発課題「経済インフラ整備と省エネ・環境改善」や「投資環境整備・人材育成」に合致する。

ウクライナにおける主な支援実績は以下のとおり。

技術協力：ウクライナ日本センタープロジェクト（2006 年～2011 年）

有償資金協力：ポリスポリ空港拡張事業（2005 年）

無償資金協力：小児病院医療機材整備計画（2007 年）

(4) 他の援助機関の対応

IMF 理事会は 2014 年 4 月 30 日、2 年間で 170.1 億米ドルのスタンバイ取極（SBA）を承認した（うち 31.9 億米ドルは 2014 年 5 月 7 月に貸付実行済み）。これを踏まえ、世銀は経済改革開発政策借款（第 I 期（JICA と協調融資）・第 II 期に分割して実施）に対し合計 10 億米ドルを 2014 年内に供与予定（うち第 I 期分 7.5 億米ドルは 5 月 28 日に貸付実行済み）である他、金融セクターに対しても開発政策借款 5 億米ドルを同年内に供与予定。EU は支援パッケージの一環として、16.1 億ユーロのマクロ金融支援措置（MFA）を供与する方針を 2014 年 3 月に発表。5 月 20 日に第一ランシェ（MFA I）として 1 億ユーロ、6 月 17 日に第二ランシェ（MFA II）として 5 億ユーロを貸付実行済み。アメリカは 2014 年 4 月に 10 億米ドルの債券保証に係る支援を表明、これを受けウクライナ中央銀行は 5 月 16 日に 10 億米ドルの新規 5 年物国債を発行。また、カナダは 2014 年 3 月に総額 2.2 億カナダドル（約 200 億円）の経済支援（融資又は融資保証 2 億カナダドル含む）を発表。

(5) 本事業を実施する意義

本事業は、経済改革に係る政策実施の支援を通じて、国家財政の再建及び各種制度改革を実施するものである。中長期的な経済、更には国家の安定を目指すウクライナ政府に対する国際的な支援枠組みの下行われるものであり、本事業の実施を支援する必要性及び妥当性は高い。

3. 事業概要

(1) 事業の目的

ウクライナ政府による経済改革政策のうち、1) 公共セクターにおけるグッド・ガバナンスの促進及び透明性・説明責任の向上、2) 法的枠組みの強化及びビジネスにおけるコスト削減、及び 3) 非効率・不公平な公共セクターにおける補助金の改革及び貧困層対策、に係る政策実施を支援することにより経済の安定化を図り、もって同国の持続的な経済成長に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

ウクライナ全土

(3) 事業概要

本事業は、世銀と協調し、ウクライナの経済改革政策の実施を支援するものである。同国政府・世銀・JICAの三者で合意した以下の改革項目を支援し、本事業及び世銀第Ⅰ期に係る7つの政策アクション全ての達成が2014年4月中までに確認されたことにより、一括で貸付実行を実施する。

| 改革項目 |
|---|
| 政策アクション |
| 1) 公共セクターにおけるグッド・ガバナンスの促進及び透明性・説明責任の向上 |
| 1 : 公共調達における競争入札の免除対象制限に係る法律改定 |
| 2 : 政府高官の資産開示、不十分な資産開示或いは虚偽の報告に対する懲罰、及び行政の説明責任に対する一元的な外部監査体制構築に係る法案の議会への提出 |
| 2) 法的枠組みの強化及びビジネスにおけるコスト削減 |
| 3 : 付加価値税還付に係るデータ（請求・還付・システムによる自動還付・還付遅延）の月次報告を義務付ける法制定、及び追加査定・罰金及び監査の対象に係る歳入・税金省の省令の取消 |
| 4 : 企業及び不動産登記に係る手続きの簡素化、取得すべき許認可数の削減、及び投資家保護強化を通じたEU基準適合に係る法制定 |
| 5 : 国家土地銀行による、土地の投機的取引禁止に係る法案の議会への提出 |
| 3) 非効率・不公平な公共セクターにおける補助金の改革及び貧困層対策 |
| 6 : 国家エネルギー規制委員会による家庭用ガス料金引き上げ（加重平均56%増）、及び国家地方公共サービス規制委員会による72地域暖房公社の家庭用暖房料金引き上げ（加重平均40%増）に係る決議の採択 |
| 7 : ガス及び暖房料金増額対応策として、最貧困層（人口の30%）に対する社会保障プログラム（特別手当）導入に係る法案の閣議決定 |

(4) 総事業費

10,000 百万円

(5) 事業実施スケジュール

本事業の対象期間は2014年3月～4月。貸付実行をもって本事業完成とする。

(6) 事業実施体制

- 1) 借入人：ウクライナ閣僚会議（the Cabinet of Ministers of Ukraine）
- 2) 事業実施機関：経済開発・貿易省（Ministry of Economic Development and Trade）
- 3) 操業・運営／維持・管理体制：該当なし

(7) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

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：本計画は、「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) 貧困削減促進：特になし

3) 社会開発促進（ジェンダーの視点、エイズ等感染症対策、参加型開発、障害者配慮等）：特になし

(8) 他ドナー等との連携

世銀との協調融資。世銀は開発政策借款を2期に分割しており、上述のとおり第Ⅰ期（JICAと協調融資）として2014年5月28日に7.5億米ドルを貸付実行済み、第Ⅱ期の2.5億米ドルについても年内に供与予定。

(9) その他特記事項

本事業は、2014年3月24日に日本政府が発表したウクライナに対する最大1,500億円の支援パッケージの一部として実施されるものである。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

1) 運用・効果指標：

| 改革項目 | 基準値 ^{※1} | 目標値 ^{※1} |
|--|-------------------|-----------------------|
| 指標名 | | |
| 1) 公共セクターにおけるグッド・ガバナンスの促進及び透明性・説明責任の向上 | | |
| 公共調達における競争入札（評価額）の割合（%） | 35（2013年） | 55（2015年） |
| 公共投資管理体制下にて審査・選定された新規公共投資事業の割合（%） | 0（2013年） | 100（2015年） |
| 外部検証対象となる資産開示義務品目の割合（%） | 0（2013年） | 100（2015年5月時点） |
| 国家歳入に係る外部監査導入 | 外部監査対象外（2012年度） | 全国家歳入への外部監査導入（2015年度） |
| 2) 法的枠組みの強化及びビジネスにおけるコスト削減 | | |
| 付加価値税還付請求書類における、四半期あたりの新規請求書類数に対して74日以上経過している書類の累数の比率（%） | 153（2013年） | 20（2015年） |
| 企業が取得すべき許認可数（件） | 143（2013年） | 84（2015年） |
| 世銀・国際金融公社「Doing Business」ランキングにおける最上位国スコアを1とした場合の比率（%） | 58.44（DB2014年） | 66（DB2016年） |
| 3) 非効率・不公平な公共セクターにおける補助金の改革及び貧困層対策 | | |
| 地域暖房公社への補助金額（UAH） | 104億（2012年） | 2.9億（2015年） |
| ウクライナガス公社の家庭用ガス供給による収入（UAH） | 69億（2013年） | 104億（2014年） |
| 新規導入された社会保障制度（特別手当）の対象となる世帯数（世帯） | 0（2013年） | 200万（2014年） |
| 社会保障分野の支出における、家計調査に基づく貧困層向け特別社会保障制度が占める割合（%） | 13（2012年） | 20（2015年） |

※1：基準値・目標値共に、特に記述がない場合はカッコ内の年の翌年1月1日時点の数値を用いる

※2：UAH：ウクライナ・フリブナ（1UAH=11.80円、2014年4月時点）

2) 内部収益率：算出せず。

(2) 定性的効果

国家財政状況改善、ガバナンス向上、ビジネス環境改善、公共セクター効率化等

5. 外部条件・リスクコントロール

本事業に与え得るリスクも含め、ウクライナ南東部情勢を中心とした今後の政治・経済状況を注視する必要がある。

6. 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓

フィリピン「緊急財政支援円借款」の事後評価結果等から、経済危機後の対応策として、自国の状況・課題を的確に捉えた上で、オーナーシップを持ち、短期の需要刺

激策とともに、社会的弱者の保護、中長期の成長に向けたインフラ整備等の各種政策を着実に実施したことが景気回復の要因となったとされており、その重要性が指摘されている。

また、アジア開発銀行が 2000 年に承諾したパキスタン向けの「Energy Sector Restructuring Program」の事後評価において IMF、世銀との緊密なモニタリング体制を構築すること等がプログラムを円滑に進めるための教訓として指摘されている。

本事業では、政治・経済的に困難な状況下供与されるものであることから、政府がオーナーシップを持ち政策を着実に実施するよう、改革項目を合意する際に特に慎重に検討した。具体的には、世銀・JICA に加え、政策アクション策定段階から事業実施機関である経済開発・貿易省及び財務省のみならず、法務省や社会政策省等も交えて議論を重ねた上で合意した他、国内の反発が阻害要因と成り得るガス料金改定等に係る補助金制度見直しについては、特別手当を新規に導入するなど貧困層向けの緩和策を講じている。更に、世銀と緊密に連携し、世銀第 II 期政策アクションの達成度を確認することで、指標の目標値達成に向けたモニタリングを実施することとしている。

また、大統領選挙後の組閣状況により、達成した政策アクションが計画とおりに実施に移行されない可能性が懸念されたことから、2014 年 3 月に IMF 調査団が予め各大統領候補とも議論をし、現在の方向性を維持したまま経済政策改革を実施することに合意を得た。なお、2014 年 5 月 25 日に実施された大統領選挙の結果、過半数を獲得したポロシェンコ氏が当選し、新大統領に就任した後、暫定内閣を引き継ぐ形で、政策を実施している。

7. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる指標

4. 事業効果 (1) 定量的効果 1) 運用・効果指標の通り。

(2) 今後の評価のタイミング

本事業は貸付実行を以て完了となるものの、本開発政策借款の世銀第 II 期の実施後、世銀の事業完了報告書及び 2016 年以降に予定されている事後評価等を通じて事業効果の発現を確認する。

以 上