

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（第二期）
L/A 調印日：2015 年 12 月 4 日
承諾金額：36,969 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) 当該国における現状と課題

ウクライナ経済は 2001 年-2008 年にかけて実質 GDP 平均 7.0%増の成長を遂げたものの、その後 2009 年の世界金融危機を受けて成長は鈍化し、2013 年には 0.2% となった。その後、南東部情勢の悪化と親ロシア派勢力との対立長期化により経済状況が悪化し、2014 年には - 6.8%まで景気後退。国際通貨基金（以下、IMF という）の 2015 年通年予測 - 11.0%は今後更なる下方修正の可能性がある。

公共料金の硬直化、事実上の固定為替相場制の維持、景気後退による内需減少や、食品価格低下等により、インフレ率は 2013 年末に 0.5%まで低下したが、変動為替相場制への移行やガス料金値上げ等を背景に、2015 年 8 月には 52.8%まで上昇した。経常収支は 2014 年に対 GDP 比 - 4.7%まで赤字が拡大し、財政赤字も対 GDP 比 - 4.5%まで悪化した。

2014 年の公的債務は対 GDP 比 71.2%、公的対外債務は同 39.6%となっており、増加傾向にある。IMF は、2015 年に公的債務が対 GDP 比 94.4%（公的対外債務は同 56.8%）でピークに達し、その後逡減するとしており、IMF が実施中の拡大信用供与措置（EFF）では 2020 年までに公的債務を対 GDP 比 71%以下に抑制することを目標に掲げている。

ウクライナ政府は 2014 年 2 月の政権交代後、従前から是正の必要性を指摘されてきた各種の構造改革（ガス部門改革、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）を推進してきた。2014 年 4 月以降、国際社会は、IMF や世界銀行（以下、「世銀」という）を中心としてウクライナ政府の改革を支援してきたが、不安定な東部情勢の長期化により経済は更に悪化した。2015 年 9 月末には外貨準備高が約 128 億米ドル（輸入月数 3.1 ヶ月程度）になり、引き続き困難な状況に直面している。IMF は、2015 年～2018 年の 4 年間で総額 400 億米ドルの資金調達ギャップがあると試算している。今後は、短期的にはドナーからの財政支援及び民間債権者との債務再編を通じた経済危機からの脱却、中長期的には、国家財政健全化へ向け、引き続きガバナンス向上、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) 当該国における経済改革と本事業の位置づけ

2015 年 1 月にウクライナ政府は 2020 年までの中期的な国家戦略 "Ukraine 2020" を発表。ウクライナ政府・世銀・JICA で合意した本事業の政策アクション

はいずれも同戦略で掲げる改革項目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) 当該国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。また、我が国は、ウクライナの安定化と国内改革の後押しのための基本方針として、「経済状況の改善」「民主主義の回復」「国内の対話と統合の促進」を掲げており、本事業は「経済状況の改善」に合致する。本方針を受け、2014年3月に日本政府は、最大約1,500億円の対ウクライナ支援パッケージを発表し、各種支援を実施中。2015年1月には日本政府は本事業3億米ドルの追加支援を表明した。

ウクライナにおける JICA の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)
民主主義の回復支援パッケージ(2015年)
- ・有償資金協力：ボリスポリ空港拡張事業(2005年)、経済改革開発政策借款(2014年)、ポルトニッチ下水処理場改修事業(2015年)
- ・無償資金協力：小児病院医療機材整備計画(第一期2007年、第二期2008年)

(4) 他の援助機関の対応

IMF や世銀を中心に国際社会が協調し、ウクライナの経済改革を支援している。IMF は2015年2月12日、4年間で総額約175億米ドルの拡大信用供与措置(EFF)を理事会にて承認し、2015年8月までに約67億米ドルを供与。

世銀は、本事業第1期との協調融資である経済改革開発政策借款第1期(世銀第1期)(7.5億米ドル)及び本事業と協調融資である経済改革開発政策借款第1期(世銀第1期)(5億米ドル)の他、金融セクター開発政策借款第1期(5億米ドル)及び金融セクター開発政策借款第1期(5億米ドル)を実施。

EU は2014年5月に16.1億ユーロのマクロ金融支援措置(MFA)に署名、2015年4月に18億ユーロの追加支援を承認した。

アメリカは2014年4月に10億米ドルの債券保証に合意。これを受け、ウクライナ中央銀行は同年5月に10億米ドルの新規5年物国債を発行済。また、2015年1月には計20億米ドルの追加支援(債券保証)を表明し、同年5月に10億米ドル発行した。

その他、ドイツ(5億ユーロの債務保証)、カナダ(2億米ドルの金融セクター改革向け融資)、ノルウェー(世銀DPL2と協調で約0.263億米ドルの無償資金を供与)などの国が財政支援を実施している。

(5) 事業の必要性

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後押しするものである。本事業は、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で行われるものであり、我が国の対ウクライナ支援方針に合致することから、本事業の実施を第1期

に引き続き JICA が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 期にかかる 10 の政策アクションの達成が 2015 年 7 月中に確認されたことにより、一括で貸付実行をする。

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: 公共投資・管理体制改善を目的としたウクライナ政府の公共投資の透明な審査、選定及び資金調達の規制導入にかかる国家予算法の改正	
2: 汚職対策を目的とした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をした場合の懲罰及び行政の説明責任を実施する一元的腐敗防止機関の設立にかかる法制定	
3: 会計監査機関の権限強化(国家歳入に係る外部監査の対象範囲拡大)に係る法改正	
4: OECD ガイドラインに則った、脱税規制のための移転価格税制に係る法改正	
2) 法的枠組みの強化及びビジネスにおけるコスト削減	
5: 自動還付手続きの促進及び自動還付の対象基準の明確化による付加価値税還付手続きの簡素化	
6: 投資環境整備を目的として、ライセンス付与基準の緩和、食品安全基準、手続き、基準、認証の EU 基準への適用にかかる法律制定	
7: 国家土地銀行による運用資金としての土地利用廃止に係る法律制定	
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	
8: 地方公共サービスに係る国家規制の独立性強化のための地方公共サービス法の改正(コストリカバリー不可能な料金設定の禁止)及び EU「第 3 次エネルギーパッケージ」に沿ったエネルギー関連規制法案の政府承認	
9: 包括的なガスセクター改革を目的とした(ナフトガス社の解体を含む)ガスセクター改革計画の閣議承認	
10: 貧困層に対する社会保障プログラム強化に係る政府決定	

(4) 総事業費

36,969 百万円

(5) 事業実施スケジュール

本事業の財政支援開始は L/A 調印日とする。政策アクションの達成は 2015 年 7 月とし、貸付実行(2016 年 1 月を予定)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：財務省 (Ministry of Finance)
- 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

カテゴリ分類：C

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：貧困対策/貧困配慮案件

3) 社会開発促進：ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件 (分類理由：協調融資を行う世銀の報告書にて「Gender differentiated impacts and/or risks, associated with the operation are limited.」と分析がされており、また政策アクション10のモニタリングでは、男女別世帯主のデータを確認することになっているため。)

(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、第1期(JICAと協調融資)として2014年5月7.5億米ドルを供与し、第2期の5億米ドルは2015年8月に供与済み。

(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)

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(2016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(2016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(2016年)
国家歳入に係る外部監査導入	外部監査対象外(2012年度)	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(2017年)
企業が取得すべき許認可数(件)	143(2013年)	84(2017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		
ナフトガス社の赤字額(億米ドル)	33億(2013年)	10億(2016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)	110万(2014年)	200万(2016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（2016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：ウクライナ側との協議の上、DPL 1 からポリシーマトリックスが一部変更されている。

(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

(3) 内部収益率

算出せず

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. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

(1) 類似案件からの教訓

フィリピン「緊急財政支援円借款」（2010年3月供与）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つたとされており、的確な課題の把握とオーナーシップを持った対応策の実施の重要性が指摘されている。

(2) 本事業への教訓の活用

本事業では、政治・経済的に困難な状況下において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、合意に際して特に慎重に改革項目を検討した。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発展・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。

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

事業完成、3年後

以上