

事業事前評価表

国際協力機構南アジア部南アジア第二課

1. 基本情報

国名：ネパール

案件名：経済成長・強靱化政策借款（The Policy Loan for Economic Growth and Resilience）

L/A 調印日：2022 年 1 月 25 日

2. 事業の背景と必要性

（1）当国経済の現状・課題及び本事業の位置付け

当国経済は近年比較的堅調な成長を続け、2015 年の震災による一時的不況から脱した 2016/17 年度以降、2018/19 年度までは平均 7.8% の GDP 成長率を達成してきた（IMF、2021 年）。このような近年の経済成長の反面、当国経済は構造的な脆弱性を抱えてきた。具体的には、第三次産業が GDP の約 53% を占め、国際競争力のある基幹産業が不在であることから、多くの物資をインド等からの輸入に頼っており、貿易赤字が拡大している。また、雇用吸収力の高い産業基盤が脆弱である（第二次業は約 16%、第一次業は約 28%（世銀、2021 年））ことから、海外への出稼ぎ労働が多く（全労働人口の約 18%（IOM、2020 年））、その労働者送金（GDP 比約 24% に相当）が経常収支において貿易赤字を補う構造となっている。一方、国内産業振興の観点からは、多くの労働者が外国に行くことで国内の産業を支える労働者が不足し、さらに産業発展の足かせとなっている。これら出稼ぎ労働者及び労働者送金は外国経済の影響にも脆弱である。こうした中、国内産業の育成には外国直接投資（以下、「FDI」という。）等による外国からの資本流入促進や国内市場の拡大等が必要であるものの、険しい山岳地帯も多い内陸国という地理的条件やインフラ整備の不足に加え、FDI や外国からの資金調達に係る非効率な規制も相まって、FDI は対 GDP 比 0.6% と低水準である（域内諸国はインド 1.8%、スリランカ 0.9% 等（世銀、2021 年））。例えば、日系企業からは利益の本国への送金手続きが煩雑であること等の課題が挙げられている。

また、新型コロナウイルス感染症の流行拡大以前より、当国では政府による公共事業の計画・実施や債務管理に課題があることが指摘されてきた。例えば 2015/16～2019/20 年度の予算執行率は平均約 75% に留まり、特に行政サービスの中核となる州政府等の地方政府の行政能力の低さや地方政府と連邦政府間の調整メカニズムの非効率性等から公共事業実施や公的サービス提供が非効率・不十分な状況にある（IMF、2020 年）。

こうした中、新型コロナウイルス感染症の流行拡大により、経済構造の脆弱性及び当国政府の公共財政管理能力の不足が改めて顕在化した。当国では 2020

年半ば以降新型コロナウイルス感染症の流行が爆発的に拡大し（2021年12月末時点、感染者数累計約83万人）、保健医療はもとより経済及び国民生活にも多大な影響を及ぼしている。2019/20年度のGDP成長率は、新型コロナウイルス感染症発生前は約6.7%との予測であったものの、実績値は▲2.1%にまで低下した（IMF、2021年）。また、こうした国内経済の停滞及び新型コロナウイルス感染症の世界的流行を受けた海外出稼ぎ労働者の失職や帰国（2020年6月時点で全出稼ぎ労働者の約2割にあたる約60万人が帰国）による月間平均所得の大幅な減少（農業従事者で約87%減、製造業で約98%減等）や、30%超の国民の失業（一時的な失業含む）、栄養失調の子どもの増加等が生じている（UNDP、2020年、世銀、2021年）。

かかる状況に対し、当国政府は、「3R（Relief, Restructuring, and Resilience）」のコンセプトを掲げ、新型コロナウイルス感染症の流行による幅広い影響への対応として、保健医療分野の対応強化や失業手当支給等国民生活への影響緩和のための短期的施策と並行し、中長期的な経済社会の回復・成長のための制度改革等を進めるとしている。同コンセプトを2020/21年度予算計画の基本方針として組み込み、同予算計画では、パンデミックに対応するための医療品・機材の整備拡充、貧困層・脆弱層のための社会保障の強化、連邦・州・郡政府間の連携の強化、強靱な産業基盤の構築、透明性が高く効率的な行政に向けた改革等の取り組みが明記されている。他方、これら取り組みの実施にあたり、当国政府は、2021/22年度は約500百万米ドルの予算を要するものの、現時点で131百万米ドルの目途がついておらず、当国政府からはうち100百万米ドル程度について日本の支援への期待が表明された。

経済成長・強靱化政策借款（以下、「本事業」という。）は、新型コロナウイルス感染症の流行拡大で顕在化した国内産業基盤や公共財政管理等経済及び財政における構造的脆弱性及び貧困層・脆弱層への社会保障等の課題に対し、世銀との協調融資による財政支援を通じて当国政府が取り組む改革を支援することにより、経済・財政に係る政策・制度の改善、国内産業基盤の強化及び貧困層・脆弱層等への社会保障の強化等を図るものである。

（2）我が国及びJICAの協力方針等と本事業の位置付け

我が国政府は、対ネパール連邦民主共和国国別開発協力方針（2016年9月）や対ネパール国JICA国別分析ペーパー（2020年8月）で重点分野として「経済成長や国民生活の改善に直結する社会・経済基盤整備」、「貧困削減及び生活の質の向上」、「ガバナンス強化及び民主主義の基盤制度づくり」等を掲げている。具体的には、国内産業の育成・振興を目標にインフラを含む投資・ビジネス環境整備及び産業人材育成等に取り組み当国経済の構造上の課題を解決し、貧困層・脆弱層への農業技術普及、保健医療・教育サービスの拡充等を通じて貧困削減・

生活の質の向上を支援していくとともに、中央及び地方政府のガバナンス向上等に取り組むとしている。本事業は、財政支援を通じて当国政府の改革の取組を支援することにより、経済・財政に係る政策・制度の改善、国内産業基盤の強化及び貧困層・脆弱層等への社会保障の強化等に取り組むものであり、これら方針・分析に合致する。

また、SDGs のゴール 1（貧困削減）、2（飢餓の撲滅）、3（健康な生活の確保と福祉の推進）、8（包摂的かつ持続可能な経済成長）、10（不平等の是正）、13（気候変動）にも貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

（3）他の援助機関の対応

新型コロナウイルス感染症拡大により顕在化した課題への対応として、IMF は 2020 年 5 月に Rapid Credit Facility（214 百万米ドル）を承諾し、主に保健医療サービス・機器の拡充や中小企業の運転資金援助を支援した。また、現在、Extended Credit Facility（ECF）の下、公共財政管理制度の改善等を条件として、約 400 百万米ドルの追加的財政支援の承諾に向けた検討が進められている。

世銀は、保健医療システム及び社会経済再建への資金支援として COVID-19 Emergency Response and Health Systems Preparedness Project を承諾し（2020 年 3 月に 29 百万米ドルを承諾後、2021 年 2 月に 75 百万米ドルを追加承諾）、新型コロナウイルス感染症に係る検査から治療までのプロセスや施設・資機材の整備、ワクチン調達及び接種促進等を支援している。

アジア開発銀行は、2020 年 4 月に COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program（250 百万米ドル）を承諾し、貧困・脆弱層への食料援助や雇用促進、主に女性をターゲットとした医療従事者の雇用環境改善等を支援した。また、2021/22 年度に保健医療サービス拡充のため 169 百万米ドル規模の支援を予定している。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業は、財政支援を通じて当国政府の改革の取組を支援することにより、経済・財政に係る政策・制度の改善、国内産業基盤の強化及び貧困層・脆弱層等への社会保障の強化等を図り、もって当国経済の中長期的な成長促進及び強靱化に寄与するもの。

（2）プロジェクトサイト／対象地域名

ネパール全土

（3）事業内容

新型コロナウイルス感染症の流行拡大で顕在化した国内産業基盤や公共財政管理等経済及び財政における構造的脆弱性及び貧困層・脆弱層への社会保障等

の課題に対し、以下改革の取組を実施する当国政府へ、政策マトリクス（別添）に基づき財政支援を行う。本財政支援の資金は当国の一般財政に組み込まれるが、貸付実行後は事業効果のモニタリングを行う。なお、本政策マトリクスは基本的に世銀が設定している政策マトリクスを共同活用する形態だが、政策目標「2-2 外国企業投資環境整備」に関する政策アクション（別添資料の2-2を参照）については、日系企業の意向も踏まえ、FDIを行う外国企業の外貨持ち込みや本国送金の手続きに所要する時間の明確化等を図るべく、本事業において独自に追加したものである。

（４）総事業費

10,000 百万円（うち、円借款対象額：10,000 百万円）

（５）事業実施期間

2022 年 1 月～2022 年 5 月を予定（計 4 ヶ月）。貸付実行（2022 年 3-5 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：ネパール国政府（The Government of Nepal）

2）保証人：なし

3）事業実施機関：財務省国際経済協力調整局（International Economic Cooperation Coordination Division。以下、「IECCD」という。）

（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

JICA は 2017 年度から当国投資庁に対して FDI 促進を目的とした個別専門家による技術協力（外国投資アドバイザー、2017 年～2019 年及び 2021～2023 年）を実施している。本事業でも FDI の促進を目的とした政策アクションが含まれていることから、同専門家の活動と連携し、政策面での協力も併せて外国投資の促進に向けた協力を行う。

2）他援助機関等の援助活動

世銀は、生計手段の喪失や所得の著しい低下、失業等に直面した世帯・国民への給付金や再雇用支援、民間企業の資金調達や FDI の促進、政府の公共財政管理能力向上等のための資金支援を行った。これは、2021 年 6 月に Nepal Programmatic Fiscal Policy for Growth, Recovery and Resilience Development Policy Financing（以下、「FGRR」という。）として承諾された（150 百万米ドル）ものであり、本事業はこの政策マトリクス（別添）も活用しつつ、世銀と協調融資を行うものである。また、世銀は 2021/22 年度内には上記 FGRR の第二弾（100 百万米ドル）を予定している。

（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」（2010年4月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限かあるいはほとんどないと判断されるため。

2) 横断的事項

① 気候変動対策関連案件：本事業では、連邦・州・郡すべてのレベルの5億ネパールルピー以上の公共事業で代替案の検討を強化し、戦略的環境アセスメントを導入し、気候変動への緩和と適応の方策の検討を行う環境保護法の実施促進に係る取組（同法の施行に係る細則を定めた環境保護規則の閣議承認）を政策アクションに含んでおり、気候変動の緩和及び適応に貢献すると考えられる。

② 貧困対策・貧困配慮：本事業を通じ、医薬品の輸入関税引き下げ等を通じた貧困層の医薬品へのアクセス改善、雇用創出や給付金等を通じた貧困層の生活保障等への貢献が見込まれる。

③ エイズ/HIV等感染症対策：特になし。

④ 参加型開発：特になし。

⑤ 障害配慮：特になし。

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)

<活動内容/分類理由> 本事業では、政策マトリクスの零細企業振興・貧困削減プログラムにおいて女性起業家育成支援のための助成金支給等が含まれ、女性の裨益者数を指標に設定しているため。

(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）

運用・効果指標については、協調融資先である世銀の政策マトリクスと同じ指標（別添資料参照）を用いるが、以下の項目はJICA独自指標とする。

政策目標	成果指標名	基準値 (2019/20 年度実績値)	目標値 (2024年7月)
2-2 外国企業投資 環境整備	本国送金時のネパール中央銀行による換金可否の判断が15日	59.57%	100%

	以内になされる割合		
--	-----------	--	--

(2) 定性的効果

政府予算によって行われる公共事業の管理ルールの明文化、連邦・州・郡政府の業務所掌範囲及び役割分担の明確化、投資環境の整備等

(3) 内部収益率

プログラム型借款案件のため、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

外貨準備高及び対外債務比率の極端な悪化等、当国の債務持続性に係る問題が生じないこと。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

フィリピン共和国向け円借款「開発政策支援借款（投資環境整備）」（評価年度2017年度）の事後評価等では、国際機関と政策マトリクスを共有し連携しながら政策改革のモニタリングを行うことにより、改革の促進効果が期待でき、一援助機関が単独では支援しにくい課題にも取り組みやすくなったとの教訓を得ている。本事業では、協調融資先である世銀とともに当国政府の政策改革及び成果指標等進捗モニタリングを行うことにより、FDI 促進や公共財政管理等、JICA 単独の支援では実施が困難な改革への取組を促進する予定。特に、FDI については JICA が派遣する外国投資促進アドバイザーとも連携し、促進に向けた協力を行う予定。

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 の協力方針・分析に合致し、財政支援を通じて当国経済の中長期的な成長促進及び強靱化に寄与するものであり、SDGs のゴール 1（貧困削減）、2（飢餓の撲滅）、3（健康な生活の確保と福祉の推進）、8（包摂的かつ持続可能な経済成長）、10（不平等の是正）、13（気候変動）にも貢献すると考えられることから、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 2 年後 事後評価

以 上

経済成長・強靱化政策借款 政策マトリクス¹

政策課題	政策目標	政策アクション	成果指標名	基準値 (2018/19 年度実績値)	目標値 (2024 年 7 月)
1 よりよい経済・社会の回復に向けた経済・財政に係る政策・制度の改善のための取り組み	1-1 ネパール政府の債務管理能力及び公共財政の透明性向上	① 財務省が、財務省公共債務管理局に対して、以下公表に係る指示を出す：①同局ウェブサイトにおける債務分析と年間債務情報を含む債務レポート（2021 年度以降半期に一度）、②ネパール政府の債務統計から成る四半期債務レポート（2022 年度以降）。 ② 上記半期レポート及び関連データの財務省ウェブサイト上での第一回公開が完了する。	世銀の債務透明性ヒートマップのうち、「債務管理戦略」「年間借り入れ計画」、「公開頻度」、「データへのアクセス」の各項目における、ネパール政府のスコア	<ul style="list-style-type: none"> ● 債務管理戦略：非公表 ● 年間借入計画：非公表 ● 公表頻度：年次 ● データへのアクセス：1 サイト、複数の資料に記載 	<ul style="list-style-type: none"> ● 債務管理戦略：公表 ● 年間借入計画：公表 ● 公表頻度：年次以上 ● データへのアクセス：1 サイト・資料に集約して記載
	1-2 公共投資事業の特定、審査、選定、優先順位付けに係るネパール政府内プロセスの適正化	当国政府の公共支出における効率性及びレジリエンス向上のためのメカニズム構築に向け、①財政手続き及び説明責任に係る規則（Financial Procedure and Fiscal Accountability Regulation）が官報に掲載される、②5 億ネパールルピーを超えるすべての事業が National Project Bank（財務省が管理する公共事業のオンライン登録システム） ² に登録されることを定めた「予算執行手続き（budget working procedures）」が財務省によって承認される。	新規に形成された公共事業のうち National Project Bank の手続きに則った事業の割合	0%	85%以上
	1-3 公共投資事業における環境配慮の適正な実施	環境保護法（2019 年）の実施に向け、同法の施行細則を定め、以下内容を含む環境保護規則（2020 年）が閣議承認される：①連邦・州・郡すべてのレベルの公共事業において、気候変動への適応と温室効果ガス削減の方策を検討する、②提案事業の環境影響評価における代替案検討を強化する、③一部の提案プログラム・政策等において戦略的環境アセスメントを導入する。	National Project Bank に登録された連邦政府予算による公共事業のうち、環境保護規則（2020 年）の要件を満たした代替案検討を含む環境影響評価がなされた事業の割合	0%	100%
	1-4 医療廃棄物の取り扱い等を含む公衆衛生管理の向上	医療廃棄物処理による温室効果ガスの排出抑制のため、①医療廃棄物管理基準に係る規定を含む公衆衛生サービス規則（Public Health Service Regulations 2020）が閣議承認される、②国家保健医療廃棄物管理基準及び運用細則（National Healthcare Waste Management Standards and Operating Procedure 2020）が保健・人口省により導入される。	医療施設等の医療廃棄物等に係る国家保健医療廃棄物管理基準及び運用細則（National Healthcare Waste Management Standards and Operating Procedure 2020）に則り、オー	0%	100%

¹ 標記順は JICA が検討した課題に対するアクションとしたため、世銀の整理とは異なる。また、世銀が予定している FGRR の第二・第三弾の政策アクションは記載しない。

² National Project Bank（NPB）はネパール政府による公共事業管理のためのシステムである。本システムには公共事業進捗に必要なガイドライン、リスクアセスメント方法、環境社会配慮基準等が定められている。

			トクレーブ（高圧蒸気滅菌器）が設置された中央及び地方病院の割合		
	1-5 連邦・州・郡の各レベルにおける政府の公共サービス提供能力向上	連邦・州・郡各レベルの平等な権限の下での公共サービス提供の向上に向け、政府間調整法（Intergovernmental Coordination Bill）が官報で発表される。	郡政府のアンタイド資金のうち、教育、保健、社会保障サービスに支出された資金の割合	2.2%	4.5%
2 持続可能な経済成長のための国内産業基盤の強化に係る取り組み	2-1 外国からの資本流入促進	財務省がネパールルピー建て債券発行について以下規定を改定する：①海外でのネパールルピー建て債券発行により投資が可能な産業セクターを拡大する、②承認されたセクターでは債券発行により得た資金を直接事業に投資することを認める、③債券の満期時及び満期前に債券からの収益を外国に持ち出す手続きを簡素化する。	海外で発行されたネパールルピー建て債券により資金調達されたプロジェクトの数	0 件	4 件以上
	2-2 外国企業投資環境整備	FDI を行う外国企業によるネパール国内への外貨持ち込みに対する手続き簡素化や本国送金の際の手続き明確化等を規定した外国投資及び外国融資法（Foreign Investment and Foreign Loan Management Bylaws）が議会で承認される。	本国送金時のネパール中央銀行による換金可否の判断が 15 日以内になされる割合	59.57% （2019/20 年度実績値）	100%
3 貧困層・脆弱層等への社会保障の強化等のための取り組み	3-1 医療品の物価上昇率の抑制及び国民の医療品へのアクセス向上	① 医薬品の輸入関税の改訂が 2021 年度予算の一部として官報に掲載される。 ② 関税法案が閣議承認され、国会に提出される。	医薬品の関税引き下げに伴う、全税込における輸入関税による税収の割合	46%	36%
			税関を“グリーンレーン”と呼ばれるファストトラック手続きで通過可能な「低リスク貨物」の割合	30%	45%以上
	3-2 子どもがいる世帯の生活保障、雇用創出プログラムの拡大及び女性の起業支援を通じた脆弱層への生計向上支援	① 子どもがいる世帯向けの給付金事業の対象地域拡大が閣議承認される。 ② 首相のイニシアティブの下進められている首相雇用創出プログラムの拡大が 2021 年度予算の一部として承認され、Red Book（予算のデータが記載されているもの）に掲載される。 ③ 女性起業家育成のための助成金支給等について定めた零細企業振興・貧困削減プログラム（Micro-Enterprise Development for Poverty Alleviation）の新しいガイドラインが工業・商業・供給省によって承認される。	子ども給付金による裨益者数	900,000 人	1,200,000 人
			更新された零細企業振興・貧困削減プログラムによる女性裨益者数	0 人	70,000 人