

## 事業事前評価表

国際協力機構中東・欧州部欧州課

### 1. 基本情報

国名：ウクライナ

案件名：緊急経済復興開発政策借款（Emergency Economic Recovery Development Policy Loan）

L/A 調印日：5月16日

### 2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における経済の現状・課題及び本事業の位置付け

ウクライナ（以下「当国」という。）経済は新型コロナウイルス感染症（以下「COVID-19」という。）発生前までの数年間、実質 GDP 成長率 3%前後で推移。COVID-19 の感染拡大及び防疫措置により、2020 年の実質 GDP 成長率は▲3.8%に落ち込んだが、過去数年でマクロ経済状況の改善が図られたこともあり、2021 年の実質 GDP 成長率は 3.4%まで回復し、本年以降も継続的な成長が見込まれていた（IMF）。

2022 年 2 月 24 日、ロシア軍が当国全土への侵攻を開始し、首都キエフを含む複数の都市の基礎インフラ及び軍事施設等に攻撃を行い、周辺国への多数の避難民（2022 年 5 月 13 日時点で 611 万人超）及び国内避難民（同 5 月 3 日時点で約 770 万人）が発生している。また、民間施設等への爆撃に伴い民間人の死傷者も増加しており、今後も状況の更なる悪化が懸念される。

ロシア軍の侵攻前より、地政学的な緊張の高まりから、民間投資の減少に加え、ソブリン債利回りは急上昇し、当国政府の国際金融市場アクセスに深刻な影響を与えていた。ロシア軍の侵攻により当国国内が甚大な被害を受ける中、実体経済や政府財政にも深刻な影響が生じている。経済・社会インフラが全国各地で被害を受け、黒海の航行遮断や主要空港への爆撃の影響等もあり貿易活動も大きく停滞している。政府財政は、財政赤字拡大の見通しが顕在化し、市場資金へのアクセスもほぼ失っている状況である。一方、かかる状況下においても、銀行送金等の金融システムは一定程度機能しており、当国政府は全ての国内・対外債務の支払い義務を履行している。

流動的な戦況および刻一刻と変化する現地の状況から、正確な経済見通しを行うことは困難であるものの、IMF は、2022 年成長率は▲35%まで落ち込むと予測している（4 月 19 日時点）。このような状況を踏まえ、2022 年 3 月 4 日時点で国際機関、各国から計 51 億米ドルの支援（日本を含む）が表明されているが、2022 年においては未だ 67 億米ドルの財政ギャップが残っている状況。加えて、エネルギー分野における喫緊の需要として、2023 年の冬に備えたガス購入のため、約 55 億米ドルが必要になる見込み（世界銀行）。今後ロシアによる

軍事作戦が激化・長期化した場合、財政の一層の悪化が懸念されるため、当国政府による必要不可欠な社会・公共サービスの継続的な提供のためにも、国際社会からのさらなる財政支援が必要となっている。

世界銀行(以下「世銀」という。)は、2021年12月に供与した財政支援「Second Economic Recovery Development Policy Loan」(以下「DPL-2」という。)の追加借款として「Supplemental Development Policy Loan」(以下「S-DPL」という。)の実施を2022年3月に決定。「緊急経済復興開発政策借款」(以下「本事業」という。)は、当国における資金ニーズを踏まえつつ、当国の中・長期の持続的な成長を支援すべく世銀がDPL-2により支援している改革項目(①非独占化・腐敗防止に向けた制度整備、②土地・金融市場の強化、③社会保障制度の強化)の実施を協調融資により支援するものである。これらの支援の背景として、①では、一部の国有企業による独占や汚職により民間企業の新規参入が難しい当国において、民営化やコンセッション契約に関する法制度整備等を行うことで民間投資を誘致することが期待されている。②では、当国で認可されていなかった農地の売買や土地の担保利用の実現に加え、小・中規模農家がアクセスできる金融市場の形成を支援することが期待されている。③では、脆弱層として貧困率が高く、65%を女性が占める年金受給者に対して、年金計算に物価上昇を反映させることで、年金受給者の生計向上が期待されている。

(2) 経済セクター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

本事業は、岸田首相が2022年2月15日のゼレンスキー大統領との電話会談で表明した1億ドルの借款支援に対応するもの。対ウクライナ国別開発協力方針(2017年7月)では、「自立的・持続的成長の後押し」を基本方針として定めており、本事業は同目標のもと掲げられている重点分野「経済安定化支援」のうち、開発課題「経済・投資環境の整備」に合致する。また、JICAは2014年7月に初の開発政策借款(DPL)である「経済改革開発政策借款」(借款額:10,000百万円)を、2015年12月に追加で「経済改革開発政策借款(第二期)」(借款額:36,969百万円)を供与しており、本事業は上記2案件に続く3回目の当国政府向けDPLとなる。

また、本事業はSDGsゴール1(貧困の撲滅)、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)及び16(平和で包摂的な社会の実現)に貢献すると考えられ、自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の三本柱(①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保)にも合致するものである。

(3) 他の援助機関の対応

当国に対してはロシアによる侵攻以前よりIMFや世銀を中心に国際社会が協

調し、経済改革を支援していた（IMF：36億SDR（約50億米ドル）のスタンダードバイ取極、世銀：DPL-1（350百万米ドル）、DPL-2（300百万ユーロ）、EU：マクロ財政支援（12億ユーロ）等）が、ロシア侵攻後は以下のような支援が表明されている。

世銀は、前述のとおり2021年12月に理事会承認したDPL-2の追加借款としてS-DPL（本事業の協調融資案件、437.05百万ユーロ）を形成、2022年3月7日に理事会承認し、下記のオランダが保証予定の金額を除く357.3百万ユーロをディスバース済。世銀S-DPL及びこれに協調する支援として、計51億米ドルの供与が表明されたが（3月4日時点）、主な支援国としては、米国が2月に10億ドル上限のソブリンローン保証供与を、カナダが1月及び2月に計6億2千万カナダドルの借款供与を発表している。S-DPLには、日本に加え、ドイツがKfW経由で150百万ユーロの協調融資を実施。また、オランダ（79.75百万ユーロ）とスウェーデン（50百万米ドル）がS-DPLと協調する形で保証を供与。加えて、マルチドナートラストファンドを通じて、当初英国（100百万米ドル）、デンマーク（22百万米ドル）、ラトビア（5.5百万米ドル）、リトアニア（5.5百万米ドル）及びアイスランド（0.5百万米ドル）が無償資金を供与。その後、米国（500百万米ドル）、オーストリア（10百万ユーロ）、ノルウェー（約20百万ユーロ）も同ファンドを通じた無償資金を供与。

また、ロシアの侵攻を受けて当国政府はIMFに対しSBAのキャンセルを要請すると共に、ラピッド・ファイナンス・インストルメント（RFI）を要請。これを受けて、2022年3月3日付でSBAはキャンセルされ、3月9日に10.059億SDR（約14億米ドル）のRFIが承認されている。

EUは情勢悪化を受けた緊急支援として2022年1月に12億ユーロのMFA供与を決定。3月11日に最初の3億ユーロを、3月18日には2.89億ユーロをディスバース済であり、残りの約6億ユーロは2022年後半にディスバース予定。MFAに加え、今般の人道危機への対応強化のため1.2億ユーロの無償資金供与も決定。

### 3. 事業概要

#### （1）事業目的

本事業は、軍事侵攻の影響により経済危機に直面しているウクライナにおいて、財政支援を通じて、当国政府が実施する非独占化・腐敗防止に向けた制度整備、土地・金融市場の強化、社会保障制度の強化といった経済政策改革の実施を支援することで同改革のモメンタムの維持と各種制度改革を図り、もって当国の社会経済の安定及び開発努力の促進に寄与するもの。

#### （2）プロジェクトサイト／対象地域名

ウクライナ全土

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

農家や年金受給者をはじめとする当国国民

(4) 事業内容

本事業は、世銀と協調し、ウクライナの経済政策改革実施を支援するものである。世銀が2021年12月に供与済のDPL-2において当国政府と合意した3つの改革の柱に資する5つの政策アクション（別紙参照）の達成が確認されたことにより、承諾後一括で貸付実行を実施する。

(5) 総事業費

13,000百万円（うち、円借款対象額：13,000百万円）

(6) 事業実施期間

本事業の財政支援開始は2022年2月24日とする（ロシア軍侵攻開始日に遡及してレトロアクティブ適用）。政策アクションは達成済であることを確認済であり、貸付実行（2022年5月を予定）をもって事業完成とする。

(7) 事業実施体制

1) 借入人：ウクライナ（Ukraine, represented by the Minister of Finance of Ukraine）

2) 事業実施機関：ウクライナ財務省（Ministry of Finance of Ukraine）

(8) 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

本事業の改革項目と関連性の深い課題別研修を実施することや、実施後のモニタリング等において、実施中個別専門家案件「財務大臣アドバイザー」により財務省に派遣中の専門家（遠隔で業務継続中）のネットワークを活用して情報収集を行うこと等により、相乗効果が期待される。

2) 他援助機関等の援助活動

世銀との協調融資。世銀は供与額437.05百万ユーロ（489.45百万米ドル相当）のうち、オランダが保証予定の金額を除く357.3百万ユーロをディスバース済。JICAは世銀と連携してモニタリングを行う。

(9) 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、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

③ その他・モニタリング：該当なし

2) 横断的事項：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>本事業は、少なくとも65%が女性である当国の年金受給者を対象として、年金の拡充のために、政策マトリクスの改革項目③社会保障制度の強化を設定しているため。

(10) 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）

各改革項目の実施による効果を計測する基準値及び目標値は別紙のとおり。ただし、情勢悪化を受けて評価指標の達成は予定より遅れる見込み。

(2) 定性的効果

財政状況の改善、独占・汚職削減、農家による土地・金融市場へのアクセス改善、高齢女性等の脆弱層に対する社会保障の改善

(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：

大幅な政策変更を伴う政権交代等、本事業の実施意義を損なう大きな情勢の変化がないこと。かかる状況となった場合は日本政府及び世銀と対処方針を協議する。

#### 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

インドネシア共和国向け「開発政策借款（I～IV）」（評価年度：2009年度）の事後評価結果等から、DPLと技術協力は相互補完的であり、改革プロセスのさまざまな段階で相乗効果を発揮するため、DPLと技術協力の連携を促進することが必要との教訓が得られている。本事業においても、政策レベルの改革項目を現場レベルでの改革と結びつけるため、政策マトリクスの各種改革項目の達成に資する課題別研修等を実施予定。なお、2022年度実施予定の課題別研修には、本事業の改革項目と関連性の深い「汚職対策（刑事司法）」、「包摂的な農地行政と保有権改善」等の研修が含まれている。

#### 7. 評価結果

本事業は、軍事侵攻の影響を受けて財政が逼迫する状況において、財政支援を行うことによって、土地制度や社会保障制度等の経済政策改革のモメンタムの維持を図るものである。本事業は、中長期的な経済、さらには国家の安定を目指す当国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、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及びJICAの協力量針と合致し、SDGsゴール1（貧困の撲滅）、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）及び16（平和で包摂的な社会の実現）に貢献すると考えられることから、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2年後 事後評価

以 上

DPL-1 の政策アクション（達成済）	DPL-2 の政策アクション（達成済）	指標名	基準値	目標値
1) 非独占化・腐敗防止に向けた制度整備				
1 : 2020 年 1 月 1 日に、以下を通じて国営会社ナフトガス社が保有するガス輸送システムを民営化。①民営化のための法律の制定、 ②UKRTRANSGAZ 社（ナフトガス社の 100%子会社）の財務諸表から Gas TSO LLC の財務諸表へのガス輸送システムの資産の移管。		1 : 国家エネルギー・公益事業規制委員会（National Energy and Utilities Regulatory Commission, NEURC）が制定したガス輸送費に基づき、ガス輸送による収入が透明性の高い形で新しく独立した Gas TSO LLC に支払われること。	0% (2019 年)	100% (2022 年)
2 : 公共インフラへの民間投資を誘致し、コンセッション事業の透明性を確保するための法的枠組みを強化するための法律を制定。	1 : 借入人は 2020 年 12 月 3 日に内陸水運の法律を制定し、2021 年 1 月 9 日に借入人官報で正式に発表。開かれた規制枠組みを確立し、事業者の内陸水運への平等なアクセスを可能にした。	2 : プロジェクトファイナンスを通じて民間投資が動員され、契約締結された港湾に関するコンセッション事業の数。	0 (2019 年)	2 (2021 年)
		3 : ドニプロ川の船（貨物船含む）の運行数の 20%増加。	11,938 (2019 年)	14,300 (2021 年)
3 : 国家汚職防止局（National Agency of Corruption Prevention, NACP）のガバナンスを強化する法律を制定すると共に、不正蓄財に対する責任を明確化し、不当な資産の民事没収を可能にする法律を制定。		4 : 優先順位に基づいて選択され、ランダムに割り振られたスタッフにより、改善された方法に基づき検証された高リスクの不正申告の数。	0 (2020 年)	1,500 (2022 年)

2) 土地・金融市場の強化				
4 : 農地の売却及び土地の担保利用を可能にする法律に加え、地籍データへのアクセス及び地籍と登記簿間の関連性を改善することによる透明性を強化する法律の制定。	2 : 借入人は 2021 年 4 月 28 日に法律「土地関係分野における管理システムの改善及び規制緩和のためのウクライナの法制度の改正」を制定し、2021 年 5 月 26 日に借入人官報で正式に発表。土地譲渡手続きの合理化及び土地管理の地方分権化により、土地区画の作成、譲渡、使用手続きを簡素化し、国有地の所有権と管理業務を国家測地・地図・土地台帳庁から地方自治体に移管した。	5 : モラトリアム期間中に個人が売却・購入した農地の面積。	0 hectares (2019 年)	150,000 hectares (2022 年)
	3 : 借入人は 2021 年 5 月 18 日に法律「電子オークションによる土地区画の売却及びその使用权の取得に関するウクライナの法制度の改正」を制定し、2021 年 6 月 25 日に借入人官報で正式に発表。国有地売却における電子オークションの義務付け等により、地方の国有地使用を規制した。	6 : 部分信用保証 (Partial Credit Guarantee, PCG) 制度を活用した小規模農家対象の融資実行。	未実施 (2019 年)	実施済 (2022 年)
	4 : 借入人は 2021 年 11 月 4 日に法律「農業における融資の部分保証のための基金について」を制定し、2021 年 11 月 23 日に借入人官報で正式に発表。部分信用保証制度の設立により小			

	規模農家にとって手頃で効果的な融資手段を構築した。			
5 : ウクライナ中央銀行(National Bank of Ukraine, NBU)が不良債権の債務削減に関する法令を発行するとともに、リストラクチャリングや元本削減を伴う売却、債務削減といった従来の手法で国有銀行の不良債権処理を行うことを可能とする閣議承認。		7 : 国有銀行の2020年以前の不良債権ポートフォリオ総額。	UAH3,970億 (2019年)	UAH3,000億以下 (2021年)
6 : 国家金融サービス委員会を廃止し、規制機能をNBUと国家証券市場委員会(National Securities and Stock Market Commission, NSSMC)に委譲することにより、ノンバンク金融機関の規制枠組みを強化する法律を制定。		8 : NBUとNSSMCによる保険会社、信用組合、年金基金、その他ノンバンク金融機関に対する監督体制の再編成に関する行動計画の採択。	未実施 (2019年)	実施済 (2021年)
3) 社会保障制度の強化				
7 : 年金受給者の購買力を高めるため、物価スライド制を適用した年金の計算に用いる指数及び計算日を閣議承認。	5 : 借入人は閣僚会議を通じて2022~2024年の予算申請を承認し、退職者の年金を2022~2024年の3月1日までに計算することを義務付ける内容を含む予算申請を2021年5月31日に国会に提出した。	9 : 物価スライド制を用いた年金計算による物価上昇の反映と、それによる年金増加に伴う年金受給者に対する支援の改善。	未実施 (2019年)	実施済 (2022年)