

## 事業事前評価表

## 1. 案件名

国名：イラク共和国

案件名：財政改革開発政策借款

L/A 調印日：2016年3月31日

承諾金額：25,000百万円

借入人：イラク共和国政府（The Government of the Republic of Iraq）

## 2. 事業の背景と必要性

## (1) 当該国における経済・財政セクターの開発実績（現状）と課題

イラク共和国は、原油埋蔵量世界第5位、天然ガス埋蔵量第12位と天然資源に恵まれている（世銀）。石油・ガスセクターがGDPの65%、歳入の93%、輸出の98%を占めており、経済は同セクターに大きく依存する構造になっている。2014年は油価下落、イスラム過激派武装勢力ISILの侵攻等の影響により、約2.2%のマイナス成長となった（世銀）。また、財政面では、2014年は前述のISIL侵攻等の影響もあり、結果的には対GDP比▲5.6%の財政赤字となった（世銀）。2015年は、原油価格下落の影響を通年で受けることから歳入は▲23.4%の下落、▲14.5%の財政赤字を見込んでいる（世銀）。公的債務の水準は、2012年～2014年において対GDP比30%～40%の範囲で推移しているが、2015年は財政赤字が膨らむ見込みであること、2014年に発生した未払い金の解消が必要であることなどから、資金需要は319億米ドル相当と推計されており、公的債務も対GDP比61.7%にまで伸びることが見込まれている（世銀）。財政赤字を補てんする為、IMF、世銀から約24.4億米ドルを借り入れるとともに、国内での国債発行や国内銀行からの借入で補うことを見込んでいる。財政赤字の大きな要因の一つとして、同国の全労働人口のうち約半数を占める公務員・国有企業職員への給与・年金支払いがある。これは対GDP比約20.3%（2015、IMF）に上ると推計されることから、公務員の雇用・年金制度、国有企業改革に取り組む必要がある。また、国民に対する食料の配給、燃料、電気にかかる補助金がそれぞれ対GDP比約1.8%、2.5%、5%と手厚く設けられていることから、当該補助金制度の改革も喫緊の課題である。加えて、同国は対外借入を増やしていることから、適切な公共財政・債務管理を含む財政規律の確立を図っていく必要がある。

また、同国は、前述のとおり、世界有数の原油埋蔵量を有しており、同生産量は321万バレル/日（2013年平均、同国石油省）である。原油生産に伴い発生する随伴ガスについて、ガス処理設備の整備が進まないことにより、全発生量1,963MMscfdのうち69.8%（同国石油省）が焼却処分されている。同国は天然ガス火力発電所等の需要に対応すべく、天然ガスの輸入を行っており、それに伴う財政支出は年間約60億米ドルにもものぼる。このため、焼却処分されている随伴ガスを全て発電に回すことができれば、財政支出の削減に資するだけでなく、新たに約6.5GWの発電量が新たに確保される見込みである。今後、イラク共和国の発電分野において、発電効率を向上させるべくガスコンバインドサイクルの導入が検討されており、同国内の供給、需要それぞれに関与する省庁を巻き込む形で、焼却処分されている随伴ガスの有効活用を図っていく必要がある。

## (2) 当該国における経済セクターの開発政策と本事業の位置づけ

イラク共和国政府は、2013年に発表した「イラク共和国国家開発計画 2013-2017」において、経常支出の拡大防止、公共財政の適切な管理等を目標として掲げている。財政改革開発政策借款（以下「本事業」という。）は、上記イラク共和国政府の開発政策を踏まえ、公共財政管理の強化、国有企業改革等を推進するもの。また、アバーディー首相が 2015年 8月 9日に提出・閣議承認された改革プログラムでは、行財政改革、公共サービス改善、反汚職を柱としているが、本事業は同改革を後押しするものである。

## (3) 経済セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

対イラク共和国国別援助方針（2012年 6月）では「経済基礎インフラの強化」、「生活基盤整備」を重点分野と定めており、電力復興や行政機関の能力向上を課題としているが、本事業はこれら方針に合致する。JICA の電力分野の支援実績としては、円借款「ハルサ火力発電所改修事業」（2015年 2月 L/A 調印：202.24 億円）等の円借款が、計 2,046 億円供与されている他、基礎情報収集・確認調査「天然ガス需給計画作成に係る現況調査」、国別研修「PMT 向けプロジェクトマネジメント」を実施している。

## (4) 他の援助機関の対応

- ① 世銀：本事業は世銀との協調融資。JICA 及び世銀が協働して作成したポリシーマトリクスに基づき、財政支援を実施。世銀は 12 億ドルを供与（2015年 12月 L/A 調印）。
- ② IMF：2015年 7月に緊急資金支援（RFI：Rapid Financing Instrument）を承認、約 12.4 億ドル（クオータの 75%）のディスバースを実施済み。また、2015年 11月に、IMF とイラク政府は、今後の更なる資金協力も視野に、スタッフ・モニター・プログラム（SMP：Staff Monitored Program）に合意。IMF は、国際会計基準（IFRS）に則った報告書作成及び金融システム監理にかかる技術協力（イギリス政府拠出）、更にマクロ経済指標算出にかかる技術協力を実施予定。
- ③ 米国国際開発庁（USAID）：信用調査所設立にかかる法整備支援を実施予定。

## (5) 事業の必要性

本事業はイラク共和国政府の国家予算管理の適正化、エネルギー効率の改善、更に国有企業改革を推進することにより、赤字基調の財政運営を改善するものであり、安定的なマクロ経済運営を目指すイラク共和国政府の開発政策を後押しする意義が認められる。また、我が国及び JICA の援助方針に合致していることから、JICA が本事業の実施を支援する必要性は高い。

## 3. 事業概要

(1) 事業の目的：本事業はイラク共和国政府の予算管理の適正化、エネルギー分野の効率改善、更に国有企業改革を通じて、同国の財政再建を図り、もって持続可能かつ包摂的成長のための基盤整備を図るもの。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名：イラク共和国全土

(3) 事業概要：以下に設定したポリシーマトリクスに挙げる改革項目においてイラクの関連政策を支援し、その改革の継続及び我が国との政策対話の促進を図る。

改革項目	目的	プライアーアクション
政府予算管理の適正化	公務員給与改革	① 上級公務員の給与削減
	適正な公共投資管理	② プロジェクト実現性、実施、運用、事後評価を含む公共投資管理フレームワークの首相承認
	健全な債務管理	③ 財務省債務局内に債務・保証債務の全体管理を担う債務管理部門を設立
	年金改革	④ 3万人超の年金不正受給者のリスト削除を目的とした、年金委員会キャンペーン実施
エネルギー効率性改善	ガス・フレア削減	⑤ 石油省によるフレアガス削減対策(2030年までのゼロ・フレアガスを目指した2018年までの削減目標)のエネルギー委員会(構成委員：閣僚級)での承認
	天然ガス発電量の増加	⑥ 天然ガス発電促進にかかるアクションプラン策定委員会(構成委員：石油大臣、電力大臣、財務大臣等)設立の閣議承認
	電力補助金の削減	⑦ 大口消費者(病院を除く)に対し、補助金なしの電力料金の適用をエネルギー委員会(閣僚が構成メンバー)が承認
国有企業改革	非金融関連国有企業の改革	⑧ 非金融関連国有企業を対象とした財務リスクモニタリングデータベースの構築、財務リスク管理委員会設立にかかる首相承認、更に財務・従業員データの更新・公表
	金融関連国有企業及び銀行セクター改革	⑨ 民間・国有金融機関の業務範囲の見直し・改善にかかる閣議決定
		⑩ 反マネーロンダリング・反テロリストを前提とする資金供与法の成立

※下線は JICA による協力が実施中もしくは実施が予定されている改革項目

(4) 総事業費：円借款額：25,000 百万円（協調融資額：世銀 1,200 百万ドル）

(5) 事業実施スケジュール：本事業の財政支援開始は 2016 年 1 月とする。政策アクションは 2015 年 11 月までに達成しており、貸付実行（2016 年 4 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：イラク共和国政府（The Government of the Republic of Iraq）

2) 事業実施機関：財務省（Ministry of Finance）

3) 運営／維持・管理体制：改革の実施にあたって、イラク政府内の関連省庁との調整は財務省が行う。

#### (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）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、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：本事業は世銀との協調融資であることから、世銀と連携してモニタリングを行う。JICA は債務管理分野のモニタリングを担当、他分野は世銀中心に実施。

(9) その他特記事項：特になし。

#### 4. 事業効果

##### (1) 定量的効果

###### 1) 運用・効果指標

改革項目	指標	基準値	目標値 (2017年第一四半期)
政府予算 管理の適 正化	上級公務員給与の対 GDP 比削減	2015年9月：1.9%	1.7%
	資本投資事業(500百万米ドル以上)の F/S に費用対効果分析を含める	2015年：全プロジェクト中 3%	全プロジェクト中 5%
	国際的なベストプラクティスに沿った公 的債務管理戦略の承認・公表	2015年：債務管理戦略が策定 されていない	債務管理戦略の承 認・公表
	年金にかかる現金給付削減による国家年 金基金の財務持続性の向上	2015年：年金にかかる現金給 付総額（同年末に確定）	2015年末現金給付 額比 5%削減
エネルギ ー効率性 改善	ガス・フレア削減－随伴ガスキャプチャー による天然ガス増産	2014年：656 MMscf/日	1,070 MMscf/日
	1) 随伴ガスによる発電量増加のためのア クションプラン策定、及び同プランにかか る閣僚級委員会設立 2) キャプチャーされた随伴ガスによる発 電所に対する天然ガス供給量増加	1) 2014年：アクションプラン、 委員会が無い 2) 2014年：600 MMscf/日	1) アクションプラン 策定、閣僚級委員 会設立 2) 840 MMscf/日
	1) 大口消費者への電力料金値上げ 2) 売電量増加	1) 2014年：30.74 イラクディ ナール/kWh 2) 2014年：44 百万 MWh	1) 31.05 イラクディ ナール/KWh 2) 47.6 百万 MWh
国有企業 改革	透明性、財務リスク評価の改善－連結ベ ースの年次報告書の公表	2014年：年次報告書未作成	連結ベースの年次報 告書の公表
	政府預金総額に対する民間銀行への預入 金額の割合増加	2015年1月：0%	5%
	財務タスクフォースによるアクションプ ラン実施	2015年6月：アクションプラン (計 8)達成数：0	アクションプラン達 成数：5

(2) 定性的効果：財政規律の向上、債務持続性の向上。

(3) 内部収益率：算出せず。

##### 5. 外部条件・リスクコントロール

イラクの治安状況及び政治経済情勢が現状と比較し、極端に悪化しない。

##### 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：「インドネシア開発政策借款（I～IV）」の事後評価結果等から、開発政策借款（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。ヨルダンにて、2014年、2015年に実施した「財政強化型開発政策借款」及び「財政・公的サービス改革開発政策借款」においても、政策課題の目標を達成すべく協調融資相手の世銀と役割分担しつつ、また JICA 単独で設定した目標については JICA のリソースを活用して技術協力を進めている。

(2) 本事業への教訓の活用：上記教訓を踏まえ、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必要があり、債務管理分野や公共投資管理分野の国別研修や債務・財務管理のための JICA 専門家を派遣中。

## 7. 今後の評価計画

- (1) 今後の評価に用いる指標：4. (1) 1)に同じ。
- (2) 今後の評価のタイミング：事業完成 1 年後。

以 上