

事業事前評価表

国際協力機構 中東欧州部中東第二課

1. 基本情報

国名：イラク共和国（イラク）

案件名：財政改革開発政策借款（II）

（Fiscal Reform Development Policy Loan（II））

L/A 調印日：2017 年 10 月 26 日

2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における経済セクターの現状・課題及び本事業の位置付け

イラクは、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る一方、非石油・ガスセクターが発達していないため、石油・ガスセクターが歳入の 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である。経済成長率は、2013 年には油価高騰の影響もあり 7.6%であったのに対し、油価下落、イスラム過激派武装勢力「イラク・レバントのイスラム国」（以下「ISIL」という。）侵攻等の影響により、2014 年は 0.1%と変動が大きい。2015 年は、建設業の活動が増えたこと等により 2.9%のプラス成長を果たしている。財政収支は、油価下落による原油収入の下振れと治安悪化に伴う支出増加という悪条件が重なったことにより、2014 年は対 GDP 比▲5.4%となった。ISIL 侵攻の影響による治安維持費及び 320 万人（UNHCR Global Focus 2015 Year-End report）を超える国内避難民発生に伴う緊急支援費用等の削減は困難であることから、2015 年は対 GDP 比▲12.3%であったと推計されている。膨らんだ財政赤字に加えて、2014 年以来度々発生している国内外企業への未払い金解消が必要であることもあり、公的債務残高（対 GDP 比）は、2013 年時点では中期的に 20%以下で推移することが見込まれていたものの、2016 年には 61.3%にまで膨らむ見込み（IMF Country Report No. 17/251）。

財政赤字の大きな要因の一つとして、イラク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 30.1%に上ると推計されているが（IMF）、存在しない幽霊公務員への給与支払い、非適格者への年金支払いといった問題が発生していることから、公務員の雇用・年金制度に取り組む必要がある。加えて、イラクは対外借入を増やしているにも拘わらず、自国の債務状況を完全に把握し管理できていないという問題もあり、適切な公共財政管理・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、エネルギー分野においても、随伴ガス関連設備の整備が進まないことにより、原油生産に伴い発生する随伴ガスの 69.8%（イラク石油省）が大気中

に放出されている。イラクは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いる状況。このため、放出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、約 6.5GW の発電能力が新たに確保される見込みであり、随伴ガスの有効活用は喫緊の課題である。加えて、イラクは、電力料金の回収を 30%程度しか実施できていないにも拘わらず、対 GDP 比約 5%（世銀）と手厚い電力料金補助金を設けており、料金回収の仕組みや当該補助金制度のあり方の見直しが必要である。

また、イラクの経済は、非効率的であるにも拘わらず、政府から優遇を受けている国有企業で占められていることから、民間企業の競争が働かず、イラク企業の生産性は域内他国企業と比べて低い。国有企業はその内情は不透明であることから、経済効率化を達成するためには国有企業改革が必要である。

イラクの中期開発戦略としては、2014 年 9 月のアバーディ首相の就任演説、及び「2014-18 行動計画：各省の戦略的優先」にて「安全で安定したイラク」「国民へのサービス・生活水準の向上」「民間部門への移行促進」「オイル・ガス増産による財政安定」「政府機関の管理・財政改革」「中央・地方の関係改善」という六つの戦略が掲げられている。「財政改革開発政策借款 II」（以下「本事業」という。）は、上記イラク政府の開発政策を踏まえ、公共財政管理の強化、エネルギー部門の改革、民間部門への移行も視野に入れた国有企業改革等を推進するものと位置付けられる。

（２）経済セクターに対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置付け

対イラク共和国国別開発協力量針（2017 年 7 月）で定められる重点分野のうち「経済基礎インフラの強化」、「生活基盤整備」、「ガバナンス強化支援」に合致する。これまでの JICA の財政分野の支援実績としては、円借款「財政改革開発政策借款」（2016 年 3 月 L/A 調印：250 億円）、専門家「財務管理専門家」派遣がある。またエネルギー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（Project Management Team）向けプロジェクトマネジメント」を実施している。

また、ガス・フレア削減とその有効活用による電力供給の安定化推進や、国有企業経営の透明性向上・ガバナンス強化によって期待される経済の活性化を通じて、SDGs ゴール 8「持続的、包摂的で持続可能な経済成長と、万人の生産的な雇用と働きがいのある仕事の促進」及び 9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」に貢献すると考えられる。

(3) 他の援助機関の対応

世銀は、JICA との協調融資により、2015 年 12 月に 12 億米ドル、2016 年 12 月に約 14.43 億米ドルの開発政策借款を供与。加えて、2017 年にも約 10 億米ドルの財政支援を継続実施する予定。IMF は、2016 年 7 月に「財政構造調整」、「資金調達多様化」、「構造改革」等を政策の柱としたスタนด์バイ取決め（SBA : Stand-by Arrangement）を承認済みであり、イラクは今後 3 年間かけて、構造改革の進捗に合わせて約 53 億米ドルの支援を受ける予定。また、2016 年 5 月に開催された伊勢志摩サミットにおいて、G7 各国は、ISIL との戦いの最前線に立ち、国内融和や国内改革に向けた取り組みを進めているイラクへの支援を引き続き行うため合計 36 億米ドルの財政支援を供与すると表明した。国際社会としてイラクを支援し続ける必要性が確認されている。

3. 事業概要

(1) 事業目的

イラク政府の予算管理の適正化、エネルギー分野の効率改善及び国有企業の改革を継続的に推進させることにより、同国の課題への対応を通じて財政改善を図り、もって健全な経済・社会成長に基づいたイラクの自立発展に寄与する。

(1) プロジェクトサイト／対象地域名

イラク共和国全土

(2) 事業内容

以下に挙げる分野において、イラクの政策改革を支援し、その改革の継続及び我が国との政策対話の促進を図る。

ア) 政府予算支出の合理化：非効率な歳出を抑制し、予算を公共投資や公的サービスに振り向けるため、公務員の給与改革、公共投資管理改善、債務管理強化、年金改革及び社会保障制度改革を行う。

イ) エネルギー効率改善：ガス・フレアを削減し発電へ有効活用するため、ガス処理能力拡大のための投資を行う。

ウ) 国有企業改革：非効率な国有企業の状況を明確化しガバナンスを強化するため、国有企業の決算報告書開示を行う。

ポリシーマトリクスは以下のとおり。

目的	政策アクション (2016年11月末までに達成済み)
歳出の合理化	<p>#1 全省庁、機関に対し以下閣議令を発布。 ① 2020年までに全職員の給与（給付金、手当等を含む）の支払いを電子化。 ② 2018年までに職員出退勤確認のための生体認証システムを導入。</p> <p>#2 二つのパイロット省庁に以下を導入。 ① 職員30%の給与支払い電子化システム ② 全職員の出退勤確認生体認証システム</p> <p>#3 公共投資管理体制に関する閣議令 No445（2015/10/18 発令）に基づき、計画大臣が閣議に政府の優先順位に基づいたプロジェクトを提出。</p> <p>#4 <u>首相令により、全ての対外債務データを含む公的債務公報（四半期毎）を公表。</u></p> <p>#5 官民の年金統合を含む、統合社会保障法（ドラフト）の閣議承認及び議会提出。</p> <p>#6 社会保護法 No11（2014年）6条に基づき、非適格受給者の排除及び貧困層への再配分のための閣議令発布。</p>
エネルギー効率性改善	<p>#7 2017年ドラフト予算書に、石油省から随伴ガス処理会社への以下に対する支払い分1.4兆イラクディナールを含める。 ① プロセス・乾式ガス、液化石油ガス及びコンデンセート派生物に対する支払い ② ガス処理能力拡大のための投資</p> <p>#8 料金徴収の強化のための電力省による電力損失削減令を閣議承認。</p>
国有企業の透明性・ガバナンス改善	<p>#9 非金融国有企業で最も大きい9社の2015年の決算報告（含：税、配当金、補助金/資金移転、借入（元本・金利）及び保証）を、閣議事務局が首相府サイトで公開。</p>

※下線は JICA が中心となり実施促進する改革項目。

(4) 総事業費

円借款額：30,000 百万円（協調融資額：世銀 1,443 百万ドル）

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始は 2017 年 1 月とする。全ての政策アクションは 2016 年 11 月末までに達成しており、貸付完了（2017 年 3 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・維持管理機関：財務省（Ministry of Finance）
- (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

本事業は、円借款「財政改革開発政策借款」（2016年3月L/A調印：250億円）の後続案件であり、同案件のもとイラク政府が取り組んでいる改革を後押し、更なる改革を促すもの。また、エネルギー分野において、ガス・マスタープランの策定支援（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プロジェクト」）を実施しており、その中でガス・フレアの削減を提言している。加えて、改革項目として設定されている公的債務管理に係る能力強化のための専門家を派遣し、イラク財務省債務管理局に対する研修等を実施中。

(8) 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) 横断的事項：特になし。

3) ジェンダー分類：ジェンダー対象外

(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）

目的	指標	基準値 2015年	目標値 2018年
歳出の 合理化	中央政府職員の給与及び出退勤記録の電子化	0%	30%以上 ¹
	100兆イラクディナール（約85百万米ドル）以上の資本投資案件に対する費用対効果分析実施割合	2013年：5%	20%以上
	全体債務に対する国内債務の割合 ²	33%	35%以上

¹ ①給与支払い電子化割合、②出退勤記録の電子化、双方ともに30%を最低基準とする

² 翌年発表予定の中期債務管理戦略により変更の可能性あり。

	社会保障の効率、対象範囲、持続性の改善（2015年から数理的欠損開始までの期間）	13年	28年以上
	社会保障の効率改善 ① 貧困層対象割合 ② インクルージョンエラー割合 ³	11% 43%	50%以上 20%以下
エネルギー効率性改善	ガス・フレア削減 ① ガス処理能力拡大 ② 地産ガスの発電への活用	① 671 MMscfd ⁴ ② 570.9 MMscfd	① 1300 MMscfd 以上 ② 1200 MMscfd 以上
国有企業の透明性・ガバナンス改善	国際会計・報告基準のベンチマークである“企業ガバナンス公開基準”	0%	15%以上

※下線は JICA が中心となり実施促進する改革項目。

(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. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし。

(2) 外部条件

イラク国内での改革にかかる方針が大幅に変更しない。イラクの治安情勢及び政治経済情勢が悪化しない。

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）」の事後評価結果（評価年2009年）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

³ 社会保障の受益対象ではないにもかかわらず、受益している非貧困層の割合

⁴ ガス流量の単位。一日あたり百万標準立法フィート（Million standard cubic feet per day）

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。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 専門家派遣等を実施している。

7. 評価結果

本事業は、イラクの政府予算管理の適正化、エネルギー効率改善、国有企業改革を支援するもの。これら取り組みは、イラクの開発課題・開発政策並びに我が国の援助方針に合致し、ガス・フレア削減とその有効活用による電力供給の安定化推進、また、国有企業経営の透明性向上・ガバナンス強化によって期待される経済の活性化を通じて、SDGs ゴール 8「持続的、包摂的で持続可能な経済成長と、万人の生産的な雇用と働きがいのある仕事の促進」及び 9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」に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. (1) ~ (3) のとおり。
- (2) 今後の評価スケジュール
事後評価 事業完成 2 年後

以 上