事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 20 年 10 月 28 日

担当部・課：経済基盤開発部 運輸交通・情報通信第二課

1. 案件名

港湾政策・行政システム構築プロジェクト

(Project for Establishment of National Port Policy and Administration System)

2. 協力概要

(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述：

経済発展の鍵を握る輸出産業の振興及び国民生活の質の向上を図るため、信頼性・効率性の高い国際海上輸送システムの構築と競争力のある海上輸送コスト・サービスの実現が求められているカンボジア（以下、「カ」国）において、国内港湾の適正かつ秩序ある開発、利用、管理運営を実現するための港湾政策の未整備が指摘されている。

本プロジェクトにおいては、港湾政策立案・行政管理能力の向上を図ることを目的に、国家港湾政策の立案に必要な手順・方策および人材の育成、港湾政策立案に必要な港湾統計データの収集の枠組みの構築、および港湾関連法令の制定までに必要な諸手続事項・法令骨子を明らかとすることを予定している。

(2) 協力機関： 2009 年 3 月 から 2011 年 11 月 までの 33 ヶ月間

(3) 協力総額（日本側）： 2.8 億円

(4) 協力相手先機関： 公共事業運輸省 Ministry of Public Works and Transport (MPWT)

- 運輸総局 General Department of Transport (GDT)
- シアヌークビル港湾庁 Autonomous Port of Sihanuoukville (PAS)
- プノンペン港湾庁 Autonomous Port of Phnom Penh (PPAP)
- カンボジア海運代理公社 Kampuchea Shipping Agency and Brokers(KAMSAB)

(5) 国内協力機関： 国土交通省 等

(6) 裨益対象者及び規模 等：

- 直接裨益者： 公共事業運輸省運輸総局職員、シアヌークビル港湾庁職員、プノンペン港湾庁職員、カンボジア海運代理公社職員
- 間接裨益者： 港湾を利用する各セクター関係者

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

「カ」国は、約 20 年にも及んだ内戦が 1991 年に終結し、政治面においては ASEAN に加盟する等国際社会との関係が正常化した。経済面においては、国際社会の支援を得て社会基盤を復興し、2004 年 10 月には WTO に加盟した。しかし他方では、輸出産業の未発達、投資資金の不足、内戦による人材の不足等の問題を抱えている。特に経済インフラの不足と法整備の未発達は、海外投資を十分に呼び込めない原因となっている。

「カ」国の経済発展の鍵を握る輸出産業の振興のためには、信頼性・効率性の高い国際海上輸送システムに基づく、競争力のある海上輸送コストの提供が不可欠である。このような観点から、JICA 開発調査による「カンボジア国海運・港湾セクターマスタープラン（M/P）調査」が 2006 年より実施され、2007 年 8 月にマスタープラン（達成目標期限 2020 年）と短期アクションプラン（達成目標期限 2010 年）が策定された。

港湾行政の現状としては、港湾セクターの目標を定めた基本政策が存在せず、各港湾が必要に応じて開発を企画し、事業を実施している。また、公共事業運輸省には港湾を所管するための部局が無く、港湾の開発利用、管理運営に関する法的枠組みもない。また、基本政策策定のための港湾活動の定期モニタリングを可能とする港湾統計システムが整備されていない。このような現状をうけて、国内港湾の適正かつ秩序ある開発、利用、管理運営を支える港湾行政の改善が、同短期アクションプランの中で、プライオリティの高いプロジェクトの一つとして挙げられた。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

港湾整備を含む交通インフラ整備は、National Strategic Development Plan: NSDP (2006-2010) における運輸セクターの戦略の中で、貿易・商品輸送の円滑化、国内経済の統合化、地域と世界の結びつきの強化を通じた貧困削減の重要な役割として、貿易促進、観光振興、地域開発および国防上の必要のために、利便性が高く、統合的で、安全で、効率的かつ低廉な輸送ネットワークとなることが求められている。

また、前述のとおり、港湾セクターの目標を定めた基本政策が存在せず、本プロジェクトでその策定に向けた能力向上が求められているところである。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ（プログラムにおける位置づけ）

本プロジェクトは、我が国援助方針の中で課題として挙げられている「国際競争力のある産業を育成する」するための基礎となる、信頼性・効率性の高い国際海上輸送システムを構築することを目的に、その実現にあたって「カ」国に不足している「制度インフラを整備」するものである。

また、本プロジェクトは、日本の支援による「カンボジア国海運・港湾セクターM/P 調査」によって必要性が提言されたものであり、また、円借款により拡張中のシアヌークビル港や、無償資金協力によりターミナルを整備したプノンペン港を中心とした「カ」国の港湾の発展に寄与するものであり、これまでの我が国の援助方針の流れに即したものである。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

(1) 協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【目標】国家港湾政策立案・行政管理能力が向上する。

【指標】

- 国家港湾政策（案）が作成される。
- 港湾関連法令（骨子）が作成される。
- 港湾統計書が出版される。
- 港湾専門部局の組織体制・予算案が作成される。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【目標】国家港湾政策に基づいた港湾整備・運営管理が可能となる。

【指標】

- 国家港湾政策および港湾関連法令に基づき運営されている港湾数。
- 港湾取扱能力と港湾取扱実績の増加量。

(2) 成果（アウトプット）と活動

【成果-1】 国家港湾政策（案）および政策立案手順が整う。

【指標】

- 国家港湾政策立案ガイドラインが策定される。
- 国家港湾策定に関するワークショップの実績が記録される。
- 国家港湾策定に関するワークショップの参加職員数。

【活動】

1. 港湾の政策課題を明らかとする。

1-1. 港湾行政に関わる関係者分析を実施する。
1-2. 港湾行政における課題分析を実施する。
1-3. 港湾政策にて取り扱うべき政策課題（項目）を策定する。

2. 国家港湾政策立案手法を確立する。

2-1. 現状分析手法を確立する。
2-2. 港湾関連の需要予測手法を確立する。
2-3. 基本方策の策定方法を確立する。

2-4. 確立された各手法に関するワークショップを実施する。

3. 国家港湾政策の立案/意思決定に必要な組織体制（案）を確立する。

3-1. 国家港湾政策の意思決定過程を整理する。
3-2. 国家港湾政策立案に適する組織体制（案）を検討する。
3-3. 港湾専門部局の設立に向けたロードマップを作成する。

4. 国家港湾政策（案）を策定する。

【成果-2】 国家港湾政策立案に必要な統計データの収集の枠組みが整う。

【指標】

- 港湾統計調査マニュアルが策定される。
- 各港湾の港湾統計データが整理される。
- 港湾統計職員向けの研修実績が記録される。
- 港湾統計調査に関する制度上の枠組みが整理される。

【活動】

1. 国家港湾政策立案に必要な統計データの種類を決定する。

1-1. 港湾関係統計・データの現状を把握する。
1-2. 国家港湾政策に必要な統計データの項目を抽出する。

2. 統計調査手法・集計方法をマニュアル化する。

2-1. 各港湾におけるデータ収集方法と記録方法を確立する。
2-2. 各港湾から中央レベルへのデータの提出方法を確立する（調査実施方法のプログラム化）。
2-3. データの集計・解析方法を確立する。
2-4. 港湾統計調査マニュアルを開発する（港湾管理者向け、中央レベル向け）。

3. 港湾統計に関するパイロットプロジェクトを実施する（パイロット港湾にて）。

3-1. 対象港湾を決定する。
3-2. 対象港湾の統計担当者に対する技術セミナーを実施する。
3-3. データの収集および記録を実施する（各港湾）。
3-4. データの集計・解析を実施する（中央レベル）。

4. 港湾統計調査に関する法的枠組みの必要性を検討し、必要であれば、制定までの手続きを整理する。

4-1. 民間港を対象とした港湾統計調査の概要を紹介する配付資料を作成する。
4-2. 港湾統計調査の持続的実施（特に民間港）に対する課題を整理する。
4-3. 持続的な港湾統計の実施に関する法的枠組み/組織体制の必要性を検討する。
4-4. 持続的な港湾統計の実施に向けたロードマップを策定する（費用、組織、法的枠組み）。

【成果-3】 港湾関連法令制定に向けたロードマップおよび法令骨子が整う。

【指標】

- 港湾関係の法令の体系図が整理される。
- 法令制定までの手続き（ロードマップ）が整理される。

【活動】

1. 法令で定めるべき範囲・項目を検討する。

1-1. 港湾に関連する法律・規制等の現状を整理する（体系図の作成）。
1-2. 法令で定めるべき範囲・項目を抽出する。
1-3. 現状で不足している範囲・項目を把握する。

2. 記載項目の詳細を検討する（法令骨子の策定）。

2-1. 1.で抽出した項目に対して、骨子を作成する。
2-2. 関係者に対して法令の制定に向けた意見聴取（コンサルテーション）を実施する。

3. 港湾関連法令の制定に向けたロードマップを作成する。

3-1. 法令制定までのスケジュール/手続き事項を整理する。

3-2. 法令制定までに必要な調整事項を整理する。

(3) 投入（インプット）

① 日本側（総額 2.8 億円）

・ 日本人専門家（6 職種）

総括/港湾政策
港湾行政/港湾関係法制度
港湾管理/港湾統計Ⅰ
港湾運営/物流
港湾計画
港湾統計Ⅱ

・ カンボジア国内における OJT トレーニング
・ 本邦、第三国研修（2 年間、各 3 名を想定）
・ 供与機材（プロジェクト実施に必要な機材）

② 「カ」国側

・ C/P の配置
  ・ タスクフォース[1]（T/F）が大臣令により設置される。
  ・ T/F のプロジェクトマネージャーは、大臣により任命される。
  ・ T/F の中に、「港湾政策」「港湾統計」「港湾関連法令」の各々に対してワーキンググループを設置し、GDT-MPWT、PAS、PPAP よりコアスタッフを配置する。また、KAMSAB は、入港船舶データ、取扱貨物データを民間港も含めて記録していることから、「港湾統計」のワーキンググループのコアスタッフに加えることとする。
・ 執務スペースの提供
・ 予算配分（プロジェクトの実施に必要な予算）

(4) 外部要件（満たされるべき外部条件）

① 前提条件

・ 本プロジェクトのカウンターパートとなる「タスクフォース」が形成される。

② 成果達成のための外部条件

・ 「タスクフォース」が十分に機能する。

③ プロジェクト目標達成のための外部条件

・ 政策（案）を立案する職員がタスクフォースにより任命される。
・ 実施機関以外の関係各省庁により、本調査に対する協力・助言が得られる。

④ 上位目標達成のための外部条件

・ 港湾専門部局が組織される。
・ 港湾関係法令が制定される。

---

[1] 「カ」国における港湾行政機関は MPWT であるが、省内に港湾専門部署が無いため、本プロジェクトにおける直接のカウンターパートが存在しない状況となっている。また、本プロジェクト実施にあたっては、MPWT のほか、政策・行政法制度・港湾統計についての知見を持った PAS、PAP 及び KAMSAB がプロジェクト実施体制として協働することが不可欠となるため、プロジェクトの C/P として、これらの関係者からなるタスクフォースを大臣令により設置する。
なお、MPWT ではベルギーの支援による NCC（Navigation Coordination Committee）において港湾部（Port Policy Department）の設置が検討されている。

・ C/P 職員が離職しない。

5. 評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性 (Relevance)

本プロジェクトは、以下の理由から、その実施の妥当性が高いと判断できる。

上位政策・計画の現状から見た実施妥当性

- 「カ」国の「Open Sea 政策（首相公式発言）」は、外国貿易の取り扱いを民間港にも広げる政策であるが、MPWT は、公共・民間港との役割分担・調整を目的とした、上位政策・計画の不備による民間港の過剰投資等に対する強い危惧を抱いている。
- 港湾整備を含む交通インフラ整備は、National Strategic Development Plan: NSDP (2006-2010) における運輸セクターの戦略の中で、貿易・商品輸送の円滑化、国内経済の統合化、地域と世界の結びつきの強化を通じた貧困削減の重要な役割として、貿易促進、観光振興、地域開発および国防上の必要のために、利便性が高く、統合的で、安全で、効率的かつ低廉な輸送ネットワークとなることが求められている。
- 「海運・港湾セクター マスタープラン（2007 年）」において、実施優先度が高い短期アクションプランとして、本プロジェクトの目的である「港湾行政の改善」が提言されている。現在、このマスタープランは、他のマスタープラン（道路整備マスタープラン・内陸水運マスタープラン）とともに、閣僚評議会での承認を得るべく活動中であるが、既に主要な閣僚関係者の了解を得ているとの情報を得ており、本プロジェクトの実施妥当性は確保されていると判断する。

港湾セクターにおけるニーズ

- カ国には、公共港（自治港：シアヌークビル港・プノンペン港のほか地方政府管理の港湾）および複数の民間資本による港（民間港）が存在している。特に、近年整備予定の民間港は、経済特別区制度（2005 年 12 月導入）による、SEZ（経済特別区：Special Economic Zone）の一施設として考えられている（Neang Kok KK SEZ, Kampot SEZ など）。現状のまま港湾政策や港湾関連法令の不在が続けば、他港湾との調整がなされないままの民間港が整備されることが危惧されており、本プロジェクトの緊急性は高い。
- 現在、ベルギーの支援により Maritime Code（海運法典）が策定中であり、港湾関連法をはじめとした、海運に関連する法案の全体枠が検討されている。このことは、本プロジェクトの「港湾法整備のためのロードマップ策定」と整合がとれている。

関連する活動およびドナー支援

- ベルギーが実施した「内陸水運マスタープラン（Master Plan for Waterborne Transport on the Mekong River System in Cambodia）（2005.5～2006.7）」に引き続き、ベルギーの支援のもと、マスタープランで提言された 60 のアクションプランの実現に向けた支援・準備を目的とした Navigation Coordination Committee（NCC）が MPWT の中に設置されている。その中で Inland Waterway 法（内陸水運法）制定に関する実施準備をしているが、港湾法との重複は無いことが確認されている。
- 現在、MPWT では、「港湾局」の設置に向けた協議を実施中であり、専門部局が設置された際には、本プロジェクトの実施機関となることが想定される。また、法整備に関する Legal Department の設置も併せて提案されており、設置された際には、本プロジェクトへの参画が期待できる。

ターゲットグループの選定（関係機関）

- 上述の専門部局設置には相当の時間を要するため、港湾行政を担当する MPWT 内の運輸総局（GDT-MPWT）、港湾を運営・管理している PAS・PPAP をターゲットグループとすることは現実的である。

(2) 有効性 (Effectiveness) （目標達成の見込み）

この技術協力プロジェクトは、以下の理由から有効性が見込まれる。具体的な指標等の設定は、総選挙後の MPWT の新体制のもと、再度、協議をすることが望まれる。

- 本プロジェクトは、国内港湾の適正かつ秩序ある開発、利用、管理運営を実現による「カ」国の経済発展への寄与を目的として、「カ」国に不足している「港湾政策・行政管理能力」の能力向上を対象としたものであり、プロジェクト目標は明確に記述されている。
- 本プロジェクトは、「港湾政策」「政策立案に必要な港湾統計」「港湾関連法令」の確立に向けた「カ」国の主体的な能力向上を通じて、プロジェクト目標の達成を目指すものであり、十分なアウトプットが計画されている。
- プロジェクト目標の指標（港湾政策の草案、港湾関連法令の骨子、港湾統計書、港湾専門部局の組織体制・予算案）は、港湾政策・行政能力の向上を示す指標として、十分かつ具体的な指標であり、プロジェクト終了時に十分把握可能なものである。
- 本プロジェクトの達成に向けた外部条件として、実施機関以外の関係各省庁等による本プロジェクトの理解および協力・助言が必要であることは、双方十分認識しており、本プロジェクトの Joint Coordination Committee (JCC) において、MPWT 大臣のオーナーシップのもと、関係省庁等がオブザーバーとして参加し、適切な運営がなされることにより、この外部条件が確保されることが期待できる。
- 本プロジェクトの前提条件である「T/F の設置」は、事前評価調査時の M/M 協議の結果、プロジェクト開始の条件として双方で認識・合意され、①大臣令による T/F の設置、②MPWT 大臣よるプロジェクトマネージャーの任命、で合意し、先方政府の実施体制が確保されたと考える。また、T/F は時限的な組織であることを認識した上で、省内で現在設置検討中の「港湾部」が設置された際には、本プロジェクトの直接的な C/P となるよう働きかけるとともに、進捗のモニタリング実施が重要である。

(3) 効率性 (Efficiency)

本プロジェクトにおいては、以下の理由から効率的な実施が可能になると考える。

- 本プロジェクトは、費用のかかる大規模な機材供与や設備建設は含まれず、OJT 等を通じた関係者への技術移転を基本とした協力が中心であり、投入費用を最小限とすることができる。また、プロジェクト実施期間（33 ヶ月）は、達成されるべき成果、投入、および「カ」国側の実施能力を勘案し、妥当な期間であると考える。
- 活動内容は、タスクフォースのコアメンバーと想定されている、GOT-MPWT、PAS、PPAP の職員能力に見合ったものと想定され、適切な専門家の指導により、主体的に成果の達成につながると考えられる。また、KAMSAB よりコアメンバーが参画することにより、港湾統計データをより充実させることができる。
- 日本人専門家は、前述の 6 職種を想定しているが、先方政府からは、「Port Security」「Port Safety」「Port Environment」に関する専門性も期待されているため、実施にあたっては、効率的な専門家配置が求められている。また、法令骨子の作成にあたっては、現地法律専門家を雇用し、より効率性の高い実施体制の構築が望まれる。
- 港湾関連法令のロードマップの作成等に関しては、本プロジェクト開始後に実施が予定される関係各機関との調整状況によっては、実施期間の短縮・効率化が可能となることもあり得る（ベルギー支援の Navigation Coordination Committee: NCC とのワークショップなどの協働運営により、効率化を図ることが可能と考える）。

(4) インパクト

本プロジェクトのインパクトは、以下のように予測される。

<u>正のインパクト</u>

- 本プロジェクトで達成される、港湾政策（案）および港湾関連法令（骨子）を、主

体的・継続的な関係機関の活動により制定された際には、正のインパクトである、調和のとれた公共・民間港の機能・役割分担が形成され、その結果として、港湾活動の活性化・国際競争力の強化、ひいては、港湾セクターによる「カ」国経済発展への寄与が見込まれる。

負のインパクト

- 本プロジェクトで検討する港湾政策や港湾関連法令の内容の検討にあたっては、民間港の諸活動への制約や、民間資本による新たな民間港整備への投資意欲の低下を引き起こすことのないよう配慮することが重要である。

(5) 自立発展性

本プロジェクトの効果は、以下の点に留意することで、プロジェクト期間終了後も継続すると見込まれる。

- MPWT 内で設置協議中の「港湾局」について、可能な限り早期に実現するよう働きかけをすることが重要である。その際には、本プロジェクトのタスクフォースのメンバーが新設される港湾局の職員となる、もしくは港湾局の職員に引き継がれるよう配慮されることが重要である。
- 港湾関連法令の骨子作成にあたっては、C/P の理解および起草能力が確実に身につくよう協力実施の方法を検討し、プロジェクト期間終了後に発生する、法令制定段階における各種協議が C/P 主体で実施されるようにすべきである。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトで起草する「港湾政策」においては、政策の結果生じる港湾整備により、自然及び社会環境の大規模な改変が生じることがあり得るため、その記載項目については、環境社会配慮に関する事項を設ける必要がある。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

カンボジア国 「法制度整備プロジェクト（フェーズ 2, 3)」

法令の起草段階から C/P と協働作業とすることで、法令の趣旨を十分理解させ編纂能力を高めることができ、その後の各省会議等での調整時に、「カ」国主体で実行可能とすることができる。特に、法令の内容の理解、国内の他法令との関係、文化・習慣への適合などが法令整備における重要な課題である。これらは、本プロジェクトにおける港湾関連法令に対する協力実施の方法に参考となる。

カンボジア国 「政府統計能力向上計画（フェーズ 2)」

当プロジェクトの対象の一つである「事業所統計調査」において、民間事業所に対しては申告よりも聞き取り調査員を派遣するのが効果的である。「カ」国では、申告義務およびデータの守秘義務を記した、調査に関する制令（Sub-decree）の制定することで、民間事業者からの情報を比較的スムースに聞き出すことができるようになる。なお、収集したデータの信頼性については、第三者への聞き取り調査を行うなど、補正が必要な場面も存在する。これらは、本プロジェクトにおける民間港への港湾統計調査の実施時に参考となる。

ベトナム国 「港湾管理制度改革プロジェクト」

当プロジェクトでは、港湾運営方策の策定手法、非政府セクターの港湾運営参入に係る規制体系の整備、モデル港湾での管理・運営の実施など、キャパシティー・デベロップメントを目的とした技術協力を実施し、港湾運営に対する非政府セクターの参入にあたっての、官民の適切な役割分担、規制体系の整備など、船会社、荷主、物流業者と意見交換を通じたプロジェクトを実施した。その教訓を今後参考とすることができる。

8. 今後の評価計画

- 中間評価：プロジェクトの中間地点（16 ヶ月前後）を目処に実施する。
- 終了時評価：プロジェクト終了の 6 ヶ月前後を目処に実施する。
- 事後評価：プロジェクト終了後 3 年後を目処に実施する。