

評価調査結果要約表

1. 要件の概要	
国名：インドネシア共和国	案件名：業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト
分野：財政・金融	援助形態：技術協力プロジェクト
所管部署：産業開発・公共政策部 行財政・金融課	協力金額（評価時点）：約 2.9 億円
協力期間：(R/D)：2010 年 5 月～2013 年 6 月	先方関係機関：国家開発計画庁（BAPPENAS）
	日本側協力機関：
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>インドネシア共和国（以下、「インドネシア」国と記す）では、1997 年のアジア金融・経済危機を教訓として適切なマクロ財政運営が行われてきた結果、民間投資も回復して年率 6% の安定的な経済成長が近年続いている。インフラ投資が順調に拡大するなか、更なる雇用機会の創出と貧困削減のために必須とされる年率 7% の成長も、中期的には達成可能とみられている。しかし高成長を中長期的に支えるには、国家開発計画達成に必要な戦略的な資源配分を可能とする効率的な財政管理が不可欠であり、中期国家開発計画と年度予算編成を有機的にリンクする予算策定の枠組みの構築が強く望まれている。</p> <p>このような状況の下、本プロジェクトは、業績評価予算（Performance Based Budgeting : PBB）に関する実務上のノウハウを提供することを目的に、国家開発計画庁（Badan Perencanaan Pembangunan Nasional : BAPPENAS）をカウンターパート（C/P）機関として、実施されている。プロジェクトは 2010 年 5 月に開始され、以来、5 名の専門家 / コンサルタント〔チームリーダー / 予算計画、業績評価（2 名）、PBB、予算・政策評価 / 行政管理〕が派遣されており、2013 年 6 月に終了予定である。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標</p> <p>インドネシア政府において、業績に基づいた予算編成及び中期支出枠組みのシステムのもとで、BAPPENAS による予算案の策定が適切になされるようになる。</p> <p>(2) プロジェクト目標</p> <p>BAPPENAS 職員が、中期支出枠組みのもとで、業績評価結果と国家優先課題に基づく各省庁への補助金を含む開発予算案の策定に関して具体的手法を獲得する。</p> <p>(3) 成果</p> <p>BAPPENAS 職員が、業績評価結果と国家優先課題に基づいた予算編成のノウハウを習得する。</p>	

(4) 投入 (中間レビュー時点)			
【日本側】			
専門家派遣	5名	機材供与	約38万円
(実施契約コンサルタント)		現地活動費(2010/2～2012/3)	約36百万円
短期専門家派遣	4名		
研修員受入	計34名参加		
【相手国側】			
カウンターパート配置	3名	施設提供	プロジェクト・オフィス1室

2. 評価調査団の概要

	担当分野	氏名	所属先
調査者	総括	辻 一人	JICA 産業開発・公共政策部 技術審議役
	協力企画	庄 智之	JICA 産業開発・公共政策部 行財政・金融課 特別嘱託
	評価分析	皆川泰典	(株)システム科学研究所 コンサルティング部 上席研究員
調査期間	2012年1月28日～2月12日		評価種類：中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) アウトプット

本プロジェクトでは、その活動にかかる4つの主要な課題である1) 業績指標/ターゲット設定、2) 評価手法/実践、3) 業績評価結果に基づく予算配分、4) 新規事業提案評価、のすべてにおいて順調な取り組みが行われ、その結果として成果が成功裡に達成されている。(表-1を参照。)例えば、主要な課題の各分野で、必要とされる評価基準・手法の開発やマニュアル技術資料の作成・公表がタイムリーに行われている。また、業績指標の選定やレーティング手法の説明、新規事業提案のレビューの試行のために、パイロット省庁を対象としたワークショップ/セミナーが適切に開催されている。加えて、本プロジェクトの一環として実施された本邦研修や米国での第三国研修は、何れも充実した内容であり、参加者の業績指標やレーティング手法に対する理解を深めることに貢献している。

インドネシア国側のPBBに関する理解や専門知識が高まっていることは、セミナーの実施状況の視察やインタビューを通して確認されており、本プロジェクトの成果は現時点で既にほぼ達成されていると認められる。

表-1 成果の達成状況

成果	BAPPENAS 職員が、業績評価結果と国家優先課題に基づいた予算配分のノウハウを習得する
指標	BAPPENAS 職員の、1) 業績指標/ターゲット設定、2) 評価方法/実践、3) 業績評価結果に基づく予算配分、4) 新規事業提案評価、に関わる理解度とその質

1) 業績指標 / ターゲット設定	<ul style="list-style-type: none"> ・業績指標の選定基準及び現行の指標に基準を適用するための指標選定フォーマットが開発され、マニュアルとしてまとめられた。 <i>“Development Program/Activity Key Performance Indicator Selection Manual, BAPPENAS, September 2011”</i> ・上記のマニュアルを用いて、パイロット 8 省庁*において業績指標選定が試行された。 ・同マニュアルを関係省庁へ普及させるため、2011 年 7 月～9 月に BAPPENAS 主催のワークショップ実施を支援するとともに、2011 年 12 月に第 2 回セミナーを主催した。 <p>*公共事業省、保健省、国家教育省、司法省、農業省、海洋水産省、国家開発計画庁 (BAPPENAS)、財務省</p>
2) 評価方法 / 実践	<ul style="list-style-type: none"> ・レーティング手法を開発し、下記の同手法の解説書を作成した。 <i>C/P と同手法の基本的内容についてのコンセンサスを得た。 “Performance-informed Budgeting : Rating methodology for performance evaluation and budgeting, 1 February, 2012”</i> ・同手法をパイロット省庁に導入するため、2011 年 9 月から 12 月にかけてワークショップ / セミナーを 4 回にわたり開催した。
3) 業績評価結果に基づく予算配分	<ul style="list-style-type: none"> ・レーティング結果に基づく予算配分の方法を提案した。
4) 新規事業提案評価	<ul style="list-style-type: none"> ・パイロット省庁が作成した 2012 年向け新規事業に関する提案書のレビューを実施し、下記のレポートを提出した。 <i>“Review of the New Initiative Proposals, 21 November, 2011”</i> ・新規事業の査定基準を開発し、下記の技術資料を作成した。 <i>“Technical Notes (draft) : Supplementary Documents for the “Guideline for New Initiative Proposals”, 21 November, 2011”</i>

(2) プロジェクト目標

本プロジェクトでは、手法の開発とマニュアルの作成、及びワークショップ / セミナーを通じた成果の関連省庁への普及が順調に行われており、プロジェクト目標の達成に向けて大きな進展が見られる。本プロジェクトの成果品（手法、マニュアル、セミナー等）の高い質やプロジェクトの各段階でインドネシア国側が積極的に参加している状況から判断されるように、プロジェクト活動にかかる各種取り組みは、成果の達成にとどまらず、プロジェクト目標の達成にも大きく貢献している（表－2 を参照）。

以上のようなプロジェクトの進捗にもかかわらず、プロジェクト目標を現行の指標で計測した場合、プロジェクト目標が達成されているか否かは、インドネシア側が提案された業績指標選定及びレーティング手法を採用し実行するか否かにかかってしまう。したがって、PDM のプロジェクト目標の指標を変更することとした（後述「3－6 協議内容」の「(3) PDM 及び PO の改訂」を参照）。

表-2 プロジェクト目標達成の見通し

プロジェクト目標	BAPPENAS 職員が、中期支出枠組みのもとで、業績評価結果と国家優先課題に基づく各省庁への補助金を含む開発予算の配賦に関して具体手法を獲得する。
指標	業績評価結果及び国家優先課題に基づいて予算の増減が決定された「国家優先開発事業プログラム」の数・割合
進捗状況	本プロジェクトでは、必要な活動すべてを実施しており、インドネシア国側が 2013 年向け予算編成に PBB を部分的に実施することができる状況となっている。したがって、本プロジェクトは、プロジェクト目標の達成に向けて十分な進展をみせていると判断される。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

妥当性は非常に高いと判断される。

本プロジェクトは、インドネシア国政府の政策目標と整合性が非常に高い。インドネシア国政府は、予算改革の実施を国の重要課題としており、本プロジェクトは PBB の導入に向けたインドネシア国政府の取り組みに不可欠なものとなっている。

また、本プロジェクトは、わが国の対インドネシア援助計画で重点分野とされている「民間主導の持続的な成長」のための「財政の持続性の確保」に関する援助政策に合致したものになっている。加えて、JICA は、2004 年よりインドネシアに対して一連の開発政策借款（Development Policy Lending : DPL）を供与し、世界銀行やアジア開発銀行と協力して政策改革を支援してきており、本プロジェクトが支援する PBB の導入は、同 DPL における政策アクション項目の 1 つとなっている。また、他のドナーが理論面に焦点を当てる傾向があるのに比べ、本プロジェクトは、PBB の実施レベルでの実践的側面への支援を中心としており、BAPPENAS や財務省（Ministry of Finance : MOF）及び関係省庁の真のニーズに合致するものになっている。

(2) 有効性

有効性は高いと判断される。

本プロジェクトは、当初計画した成果品の提供や活動をタイムリーに実施することを通じて成果を達成しており、また、これら成果の発現が直接的にプロジェクト目標の達成に貢献している。より具体的には、本プロジェクトで開発した評価基準・手法、作成したマニュアル・技術資料、実施したワークショップ等のすべての取り組みが、BAPPENAS 職員が PBB に基づく予算配分に関する知識と実践的な方法を習得することに大きく役立っている。

(3) 効率性

効率性は高いと判断される。

本プロジェクトでは、主要な 4 つの課題に関する活動のすべてが、1) ニーズ・アセスメント、2) 提言作成、3) ワークショップ／セミナーや研修を通じた実践的な試行、といった段

階的なプロセスを踏んで実施され、同時に、提言された評価基準や手法はマニュアルや技術資料として文書化されている。こうした、漸進的で一貫した活動の実施方式が、プロジェクトの進展を促進している。

また、2011年11月から漸次実施されたプロジェクト強化策によって、業績指標とレーティング手法に関する追加のワークショップ/セミナーが開催され、インドネシア国側のPBBに関する理解を大いに深めることを可能としたが、こうしたタイムリーな投入が本プロジェクトの効率性を高めた。

(4) インパクト

上位目標（インドネシア政府において、業績に基づいた予算編成及び中期支出枠組みのシステムのもとで、BAPPENASによる予算配分の設定が適切になされるようになる）の達成見通しは十分であると認められる。なぜならば、インドネシアでは、PBBのための法的及び政策的枠組みは確立されているため、いったんプロジェクト・チームの提案に基づいて、手法や手続きが根づいて、能力強化が進展すれば、プロジェクト目標が達成されたあと、その延長線として上位目標が中期的に自然に実現することが期待されるためである。

(5) 持続性

持続性は高いと判断される。

前述したように、インドネシア国政府はPBBを国の重要課題としており、2003年から2005年にかけて、予算編成・計画策定・会計処理・外部監査に関する新しい法律を採択し、PBBを含む行政管理のための新しい法的枠組みを構築している。その結果、C/Pの本プロジェクトへのオーナーシップは非常に高くなっている。さらに、本プロジェクトの対象グループ（BAPPENAS、MOF、その他の中央政府の関連省庁）は高い動機を有するのみならず、PBBの実施に必要とされる高い能力も備えている。これらの要因は、本プロジェクトの持続性に肯定的に寄与すると思われる。

今後、本プロジェクトによって提言され、作成されたマニュアルや技術資料にまとめられている内容が全関係省庁で実行に移されるよう、BAPPENASとMOFの協力の下で省令を發布することができれば、本プロジェクトの持続性は更に高まると思料される。

3-3 効果発現に貢献した要因

- ・BAPPENASやMOF及び関係省庁の真のニーズを把握したうえで、PBBの実施のために必要とされる実践的側面への支援を中心とした取り組みを行った。
- ・プロジェクト・チームとC/PであるBAPPENAS及びMOFとの間のコミュニケーションが十分。
- ・追加予算による活動強化策がタイムリーに実施された。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- ・BAPPENASの評価局長が異動になり、作業が一時的に中断したが、大きな阻害要因にはならなかった。

3-5 結論

本プロジェクトは、評価基準・手法の開発、マニュアル/技術資料の作成、ワークショップ/セミナーの開催を当初の計画以上に行っており、これらの活動が BAPPENAS 職員による PBB に関するノウハウと具体的手法の獲得に大きく貢献している。今後は、以下の「協議内容」と「提言」に記載されている活動の実践を通して、インドネシア国への PBB 導入を支援する次期フェーズに進むことになる。

3-6 協議内容

(1) 現在の主要な課題に対する助言・支援活動

本プロジェクト活動にかかる4つの主要な課題、(1)業績指標/ターゲット設定、(2)評価手法/実践、(3)業績評価結果に基づく予算配分、(4)新規事業提案評価において、当初計画された支援活動は既にほぼ完了している。したがって、残りの期間における焦点は、2013年及びそれ以降の予算編成過程で、インドネシア国側がプロジェクトで提案された基準・手法の開発を如何に適用・活用していくかという点にある。プロジェクトチームは、PBBの導入・実施期間中、インドネシア国側が直面する課題やボトルネックを解決するために必要な実践的助言と支援を行っていく。

(2) 追加的活動

加えて、プロジェクトチームは、残された期間に、以下の追加的活動に従事することとする。

1) 州政府が PBB を導入することを支援する。PBB には、特定のセクターのために中央政府から地方政府へ移転される特別目的助成金 (Dana Alokasi Khusus : DAK) を含むものとする。

- ・プロジェクトチームは、パイロット州において DAK を含む PBB の実施を支援する。
- ・上記を達成するため、プロジェクトチームは州における計画・予算システムの現状に関する調査を実施し、諸外国での取り組み事例を紹介する。また、ワークショップ/セミナーを開催する。

2) 財務省がインプット/ラインアイテム・ベースの予算策定及び支払ベースのモニタリング体制から、アウトプット・ベースの予算策定・モニタリング体制へ移行するために、標準単価管理システムを導入することを支援する。

- ・財務省が標準単価を管理するのを支援するため、プロジェクトチームは、標準単価管理に関するベンチマークの提供を目的として、諸外国での取り組みと使用されているシステムについて調査する。プロジェクトの実施効率性の測定、特にそのために標準単価情報を活用することは PBB の必要不可欠な部分である。したがって、財務省でのアウトプット・ベースの原価算定の導入支援は、アウトプットの量・質・納入時間を総合的に考慮して予算の活用度を計測するという点も含め、PBB の質を大きく高めるものと期待される。

3) セクター間及び地域間での予算配分の問題、公平性と効率性、集権化と分権化、政府の介入と民間部門等のトレードオフの問題について支援する。

- ・具体的には、上記課題に関する諸外国での現状・取り組みについて調査を行い、その内

容の比較に基づく状況分析とベンチマークを提供する。

- 4) 次期中期開発計画の策定準備のため、必要とされる業績指標の作成・選定に関する BAPPENAS 及び関連省庁の能力向上を支援する。

(3) PDM 及び PO の改訂

なお、上記の追加的活動に関する変更は、PDM 及び PO に以下のとおり反映された。

- ・プロジェクト目標に関して、“including subsidies” という表現を除いた。これは subsidies が、インドネシアでは中央政府から地方政府への補助金ではなく、燃料補助金や農業補助金等と理解される傾向があり、誤解を防ぐためである。
- ・プロジェクト目標の指標を “Staff understanding on the concrete means of …” と改め、プロジェクト目標に一層適切に対応するようにした。より高い目標については、上位目標とその指標のところで維持されており十分達成は可能と見料する。また、成果の指標に “Staff understanding on the know-how of …” と “on the know-how” を加えて、プロジェクト目標の指標との違いを明確に示しつつ平仄を合わせた（なお、サイン済 M/M のプロジェクト目標指標の表現にミスタイプがあったため、成果の指標に合わせるよう修正する。別紙 4 の PDM 最終修正版を参照）。
- ・活動に関して、プロジェクトでは BAPPENAS の他、MOF や関連省庁も巻き込んだ活動が既に行われているので、実績を反映して “BAPPENAS” とあるところを “BAPPENAS, MOF and other related ministries” と改めた。
- ・新規事業提案評価の文言を、実際の活動に合わせて “the proposal assessment of new initiatives” から “the analysis and evaluation of new initiative proposals” に修正した。
- ・OJT に関して、当初は、ニーズ・アセスメント / 提言 / OJT という段階を通じた実施支援を想定していたが、実際にはニーズ・アセスメントや提言も共同作業・OJT として実施されているので、実態に合わせて表現を改めた。
- ・最後に、地方政府レベルでの PBB の導入支援については、どこまでできるか（現時点では延長をしないという前提に基づく）不透明な部分もあるので、PDM 本文に直接的に反映せずに、脚注に “Activities also include support to local governments in their introduction of PBB including DAK.” という表現を加えて対応した。

付属資料 1. 「中間レビューに関する協議議事録（ミニッツ）」の Annex3 ～ Annex6 までを参照のこと。

3-7 中間レビュー調査団による提言

本プロジェクトでは、順調に、当初想定されていた基準 / 手法が開発され、マニュアル / 技術資料が作成され、ワークショップ / セミナーが開催されている。したがって、残された期間では、4 つの主要な課題にかかる以下の活動がインドネシア国側によって実行に移されることが重要になる。

(1) 業績指標 / ターゲット設定

- ・業績指標選定に関するマニュアル / ガイドラインを全関係省庁に普及させる。
- ・2013 年度以降の予算編成の際に使用される、アウトプット及びアウトカム・レベルの業績指標を選定する。

この段階を完了することにより、PBB の次段階の活動及び新規事業提案評価が可能となることから、本段階における作業は極めて重要である。

(2) 評価方法 / 実践

- ・レーティング手法に関するマニュアルを全関係省庁に普及させる。
- ・2013 年度以降の予算編成の際、提案された手法をすべてのプログラムに適用する。

(3) 業績評価結果に基づく予算配分

- ・本プロジェクトの提案に基づいて、2013 年度以降の予算配分に如何に業績評価結果を反映させるかについて、インドネシア国にとって最適な方法を決定する。

(4) 新規事業提案評価

- ・新規事業提案の評価基準を最終的に決定する。
- ・新規事業提案の評価基準及び技術資料をすべての関係省庁に普及・徹底する。
- ・2013 年度以降のすべての新規事業提案の評価にあたって、評価基準と技術資料を活用する。

さらに、本プロジェクトによって提言され、作成されたマニュアルや技術資料にまとめられている内容が全関係省庁において実行に移されるよう、BAPPENAS と財務省の協力の下で省令が發布されることが不可欠である。

最後に重要な点として、州政府が PBB を導入するのを本プロジェクトが効果的に支援するためには、BAPPENAS・財務省・内務省を中核とした改革推進チームが早急に結成されるべきである。