

## 事業事前評価表

国際協力機構

産業開発・公共政策部 行財政・金融課

## 1. 案件名

国名：マラウイ共和国

案件名：(和) 公共投資計画(PSIP) 能力向上プロジェクト フェーズ II

(英) Project for Capacity Enhancement in Public Sector Investment  
Programming Phase II

## 2. 事業の背景と必要性

## (1) 当該国におけるガバナンス・セクターの現状と課題

マラウイ共和国(以下「同国」)は、中長期開発戦略としてマラウイ成長開発戦略 II (Malawi Growth and Development Strategy: 以下「MGDS II」)を作成しており、経済計画開発省 (Ministry of Economic Planning and Development: 以下「MEPD」)は、MGDS II に沿った効率的な国家予算の配分を目的として、公共投資計画 (Public Sector Investment Programme: 以下「PSIP」)を策定している。PSIP は翌年度以降の 5 年間に予定される開発事業のリストであり、セクター省庁が開発予算を獲得するには、プロポーザルを MEPD に提出し、PSIP に基づく MEPD による審査・承認を経由する必要がある。その後 MEPD の審査結果を基に、財務省にて開発予算が最終的に承認されるフローとなっている。PSIP で承認される開発事業の予算総額は財務省が決定する上限内におさまるように調整され、また PSIP で示された 5 年間の開発予算必要額の見通しは、財務省が中期支出計画枠組 (Mid-Term Expenditure Framework: 以下「MTEF」)などを通して行う国家の開発予算、經常予算の推計、予測に活用される。PSIP プロセスが適切に運用された場合、国家開発に資するプロジェクトの効果的な選択や開発予算の効果的な配分等が期待される。

しかしながら、MEPD・財務省・セクター省庁 3 者における調整・連携不足などから PSIP が十分に機能せず、PSIP と予算書において同じプロジェクトにも関わらず用いられる成果指標が異なる、PSIP の承認を得ない開発事業が予算化されるなど、同国政府の実施するプロジェクト・プログラム管理能力の低さが指摘されていた。

こうした背景から、JICA は PSIP 策定プロセスにおける MEPD 職員の能力強化及び情報管理システムの強化を目的として、2009 年 7 月から 2011 年 7 月までの 2 年間「公共投資計画(PSIP) 能力向上プロジェクト」を実施し、PSIP 業務手順の改善、ウェブを利用したデータベースの構築、各種マニュアル作成、関連省庁との連携強化等に取り組んだ。その結果、セクター省庁からの事業プロポーザルの内容および提出期日に改善が見られたほか、PSIP の承認を得ない開発予算が減少するなど、PSIP は開

発事業の準備、計画、予算化のプロセスとしてより適切に機能するようになった。しかしながら、PSIP の 8 割を占める継続案件の審査において、その実施パフォーマンスを適切に把握するための情報、手法が不十分である等の理由から、未だに戦略目標に沿ったプロジェクト・プログラムが PSIP 策定プロセス・予算化プロセスにおいて必ずしも適切に評価されないこと、予算化されたとしても実際の予算配分の見通しが正確ではないことといった課題が山積しており、これが同国における開発プロジェクト・プログラムの適切な計画及び円滑な実施において大きな妨げになっている。

## (2) 当該国におけるガバナンスセクターの開発政策と本事業の位置づけ

MGDS II では、1) 持続的経済成長 2) 社会開発 3) 社会的保護・災害リスク管理 4) インフラ開発 5) ガバナンスの改善 6) 横断的課題(ジェンダー、キャパシティー・ディベロップメント)の 6 つが主要テーマとして挙げられており、5) ガバナンスの改善はさらに 1) 経済ガバナンス 2) コーポレートガバナンス 3) 民主ガバナンス 4) 公共部門マネジメントの4つのサブテーマに分けられている。そのうち経済ガバナンス改善のための政策として公共財政経済管理改革プログラム(Public Financial and Economic Management Reform Program: 以下 PFEM-RP)が実施されており、PFEM-RP の重点分野の一つである PSIP プロセスの強化を目的として、本事業を実施するものである。

同国財務省が 2011 年に作成した PFEM-RP は、PSIP、MTEF、財務管理システムなど、これまでに導入されてきた各種のシステムやプロセスの調整を図り、2011 年 7 月から 2014 年 7 月の 3 年間でそれらを活用できる能力の獲得を目指している。情報管理システムの運用管理と MEPD 職員及びセクター省庁の事業管理能力の強化を通じ PSIP プロセスを強化することは、PFEM-RP の重要目標の一つとされている。

また、PFEM-RP においては中期的な財政管理の枠組みとして MTEF の強化が目指されている。PSIP が示す 5 年間の開発予算の見通しは 3 年間の開発・経常予算の支出計画を示す MTEF の作成において重要なインプットとなる。また、MTEF が適切に機能すれば PSIP が用いる予算シーリングをより早期に定めることが可能となるほか、PSIP に記載された事業に対する予算手当がより確実に行われることが期待される。従って、PSIP と MTEF の両者が改善されることは同国の公共投資事業のより円滑な実施に貢献すると考えられる。

## (3) ガバナンスセクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

本事業は平成 24 年度の国別援助方針において援助重点分野「その他」として整理されているが、資源が乏しく援助依存率の高い同国において、ガバナンス強化、特に援助も含めた国家の開発リソースを効果的に活用するための公共財政管理は重要な横断的課題として認識されている。

同国における JICA の当該セクターに対する援助実績としては、MEPD 開発局 PSIP

セクション職員の能力強化及び PSIP 情報管理システムの強化を目的として実施された「公共投資計画(PSIP)能力向上プロジェクト」が挙げられる。

#### (4) 他の援助機関の対応

同国財務省が作成した PFEM-RP に対し、アフリカ開発銀行(AfDB)、英国国際開発省(DfID)、EU、ドイツ復興金融公庫(KfW)、アイルランド、ノルウェーが個別に財政支援を実施している。さらに、世銀を中心とした Multi Donor Trust Fund(MDTF)が設立され、約 40 百万米ドルの財政支援を開始する予定となっている(MDTF については、2012 年 8 月時点で DfID と EU がすでに正式に参加しており、KfW が参加に向けたプロセスを開始している。また、アメリカ合衆国国際開発庁(USAID)、アイルランド、ノルウェーが参加に向けて関心を示している)。ドイツ国際協力公社(GIZ)は PFEM-RP に関する全ての活動間の調整に係るアドバイザーを財務省に対し派遣しているほか、PFEM-RP プロセスのレビューなどに支援する予定がある。国連開発計画(UNDP)は開発局 M&E セクションをカウンターパートとして、PFEM-RP の重点分野の一つであるモニタリング評価システム構築を支援しており、M&E 手順やデータベースの調整等を実施している。フェーズ 1 は 2012 年 6 月で終了したが、フェーズ 2 に関し現在実施を検討している段階である。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本プロジェクトは PSIP プロセスと事業計画・予算化プロセスとの整合性確保及び関係省庁職員の PSIP 運用能力の向上を行うことにより、PFEM-RP の枠組みの中での PSIP のより効果的、効率的な運用を図り、もって戦略目標に沿った開発予算配分及び事業実施に寄与するものである。

#### (2) プロジェクトサイト／対象地域名

リロングウェ

#### (3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

MEPD 計画局 PSIP セクション(7~8 名程度)、財務省予算局(20 名程度)、セクター省庁(開発事業の実施省庁)計画局(各省 2~3 名程度)

#### (4) 事業スケジュール(協力期間)

2013 年 1 月~2016 年 6 月を予定(計 42 ヶ月)

#### (5) 総事業費(日本側)

4.2 億円(予定)

(6) 相手国側実施機関

MEPD 計画局 PSIP セクション

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

- ・専門家(公共財政管理、公共投資計画管理、IT)
- ・現地セミナー、ワークショップ
- ・本邦研修(5名×2週間×1回)
- ・技術交換研修(南アフリカ等での事例視察、情報管理システム維持管理等、5名×1週間×4回)

2) マラウイ国側

- ・カウンターパートの配置(MEPD 計画局 PSIP セクション、財務省予算局)
- ・執務環境の整備

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

①カテゴリー分類:C

②カテゴリー分類の根拠:

本事業は PSIP の効果的、効率的な運用を支援するものであり、環境への悪影響は想定されない。

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

特になし。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

特になし。

2) 他ドナー等の援助活動

PSIP プロセスの強化は PFEM-RP の重点分野の一つであり、本事業においても PFEM-RP の進捗状況に合わせて PSIP プロセスのレビューを行う予定となっている。

したがって、上記2. (4)に記載の、PFEM-RP に対する財政支援を実施している各ドナーとの情報共有を密にするとともに、特に PFEM-RP に対する技術協力を実施している GIZ および UNDP とは具体的な連携を行う必要がある。まず GIZ との連携については、財務省に配属されている GIZ アドバイザーとも調整を行い、PSIP の目指す方向性が PFEM-RP の方向性に即したものとなるようすり合わせを行う。次に UNDP との連携については、UNDP が計画している MEPD 開発局における M&E システムが適切に機能すれば、MEPD 開発局 PSIP セクションは PSIP 事業の進捗状況を M&E システムを通じて把握することが可能となるため、上記 UNDP プロジェクトと適宜情報共有を行い、M&E システムの構築状況に応じ、PSIP プロセスの修正を検討する必要がある。

#### 4. 協力の枠組み

##### (1) 協力概要

##### 1) 上位目標:

開発予算が戦略目標 (MGDS II) に沿って配分され、プログラム及びプロジェクトが実施される。

##### 指標:

1. MGDS II の優先分野に対する予算配分率の増加
2. 開発予算の執行率

##### 2) プロジェクト目標:

公共財政経済管理の枠組みのなかで PSIP がより効率的かつ調和的に運用される。

##### 指標:

1. PSIP の審査に利用される情報の量の増加と質の向上<sup>1</sup>
2. PSIP セクションおよびセクター省庁の PSIP プロセスにおける業務スケジュール順守率の向上
3. PSIP の運用効率についての関係者の評価の向上<sup>2</sup>
4. PSIP 最終審査結果が財務省に送付された後の修正件数の減少

##### 3) 成果及び活動

##### 成果 1:

PSIP 情報管理システム(データベース、マニュアル、ハンドブック等)が改善される(特に継続事業の実施パフォーマンスを考慮した審査に関して)。

<sup>1</sup> 各セクター省庁から提出されるプロポーザルの誤記入、空欄の減少等を想定している。

<sup>2</sup> PSIP の利便性に関し、財務省やセクター省庁等に対しアンケート調査の実施を想定している。

#### 指標:

- 1-1 修正されたデータベース、マニュアル、ハンドブック等とその改善点
- 1-2 データベースにより利用できる情報の増加(審査結果、事業進捗状況等)
- 1-3 データベース、マニュアル、ハンドブックの有用性についての利用者の評価の向上

#### 活動:

- 1-1 PSIP 情報管理システム(データベース、マニュアル、ハンドブック等)の利用状況をレビューし、改善課題を確認する。
- 1-2 PSIP 情報管理システム(データベース、マニュアル、ハンドブック等)について、利用者から運用状況に関するフィードバックを得る。
- 1-3 1-2 で得られたフィードバックを反映しデータベースを修正する。
- 1-4 1-2 および 2-2 で得られたフィードバックを反映してマニュアル、ハンドブックおよび PSIP プロセスを修正する。

#### 成果 2:

PSIP プロセスとセクター省庁・財務省予算局の開発事業の計画・予算プロセスがより調和する。

#### 指標:

- 2-1 修正された PSIP プロセスとその内容
- 2-2 予算額及び成果に関し、同一事業にも関わらず、PSIP と予算書において記載されている情報が異なる開発事業の数/比率の低下
- 2-3 PSIP を経由せずに開発予算が配分された事業の予算額が開発予算総額に占める比率の低下
- 2-4 PSIP、予算化、モニタリングのプロセスにおける報告・コミュニケーションの重複の減少

#### 活動:

- 2-1 公共財政経済管理改革の政策、プログラム、活動をレビューする。
- 2-2 ライン省庁における PSIP プロセスをレビューする。
- 2-3 2-2 で確認されたプロセスを最適化する提案を作成する。
- 2-4 2-3 の提案を実施して検証する。
- 2-5 PSIP と予算書のアウトプット指標の適切さとその策定・報告のメカニズムをレビューする。
- 2-6 2-5 で確認された課題を改善するための対策を提案する。
- 2-7 2-6 の提案を実施して検証する。
- 2-8 PSIP セクションと予算局の効果的な調整メカニズムのための対話を強化する。

### 成果 3:

PSIP セクションとセクター省庁が、改善された PSIP に係るデータベース、マニュアル、ハンドブックを活用する能力を獲得する。

#### 指標:

- 3-1 PSIP セクションとセクター省庁においてデータベース、マニュアル、ハンドブックを十分に活用できる知識と技能を備えた人材の数
- 3-2 データベースのアクティブな登録ユーザー数の増加
- 3-3 データベースを通じて作成されたオンライン・レポート作成数の増加
- 3-4 不完全または不適切な情報を含む事業プロポーザルの数/比率の減少

#### 活動:

- 3-1 PSIP セクションおよびセクター省庁の研修ニーズと組織体制上の課題を精査する。
- 3-2 改良された PSIP 情報管理システム(データベース、マニュアル、ハンドブック等)および PSIP プロセスについての研修プログラムを作成する。
- 3-3 3-2 の研修プログラムを実施する。
- 3-4 研修結果を評価し、PSIP の運用と研修にフィードバックする。
- 3-5 研修の最終的な成果を評価しプロジェクト終了後の能力強化の行動計画を作成する。

### 4)プロジェクト実施上の留意点

#### (a)プロジェクト目標と成果の関係(プロジェクトデザイン)

PSIP 情報管理システム(データベース、マニュアル、ハンドブック等)を改善(成果 1)し、PSIP プロセスと予算プロセスの整合性を高め(成果 2)、関係省庁職員の PSIP に係る能力向上を図る(成果 3)ことにより、公共財政経済管理の枠組みの中で、PSIP が効率的に運用される(プロジェクト目標)ことを目指していく。

#### (b)PFEM-RP と本事業との関連

プロジェクト目標で示している「公共財政経済管理の枠組み」とは PFEM-RP を意味しており、本事業実施にあたっては、マラウイ政府が推進する PFEM-RP の進捗状況に十分な注意を払い、同プログラムと整合性を確保することが重要である。同時にプロジェクトの進捗状況及び成果達成状況の他ドナーとの共有を積極的に取り組むことが重要である。

#### (c)指標の設定

プロジェクト目標指標 2、4 および成果指標 1-1、2-1、2-2、2-3、2-4、3-1、3-2、3-3、

3-4についてはプロジェクト開始後6ヶ月以内にベースラインおよび目標値を定め、合同調整委員会(Joint Coordination Committee: 以下 JCC)で承認する。

(d)プロジェクト実施体制

本事業のカウンターパートはMEPD 開発局 PSIP セクションであるが、特に成果2に関し、財務省予算局の協力が重要となる。そのため財務省予算局を協力機関と位置づけ、JCC への参加を始め、本事業実施において中核的役割を担う機関としている。また各セクター省庁計画局には、MEPD で採用されたエコノミストが配置されており、本事業において実施する各セクター省庁に対する研修については、上記エコノミストを能力強化の対象として想定している。

(2)その他インパクト

特に無し。

## 5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1)事業実施のための前提

- ・MEPD 計画局長を含む適切なカウンターパートが任命される。
- ・財務省予算局が本事業への参加を表明する。

(2)成果達成のための外部条件

特に無し。

(3)プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・PFEM-RP が計画通り実施される。

(4)上位目標達成のための外部条件

- ・開発予算の財源が予測通り利用できる。
- ・セクター省庁が適切な事業実施能力を持つ。
- ・政府省庁の組織体制に劇的な変化がない。
- ・PSIP の役割に変化がなく、さらに同国制度上の位置づけが明確化される。

## 6. 評価結果

本事業は、マラウイ国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。



## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

本事業のフェーズ1にあたる「公共投資計画(PSIP)能力向上プロジェクト」(2009年7月～2011年7月)の実施を通じ、下記提言・教訓が得られており、本事業では下記の通り活用する。

- ・ 現行の法制度上、PSIPは制度上の規定が無く、これが関係者の低いコンプライアンスに繋がっていると指摘されている。このためPSIPを予算関連書類として位置付けることが提案されており、本事業を通じカウンターパートに働きかけるよう努める。
- ・ 成果物(データベース、マニュアル、ハンドブック等)の創出について、マラウイ側との共同作業形式での作成よりも、先に日本側で試作品を作成し、OJTにてそれらを活用しつつ現状に合わせて修正していく方が、技術移転効果が高いとの提言がなされている。そのため本事業においては、1年目は試作品作成に重点を置き、2、3年目はOJTを通じたカウンターパートへの技術移転に重点を置いたプロジェクトデザインとしている。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始6ヶ月以内	ベースライン調査
事業中間時点	中間レビュー
事業終了6ヶ月前	終了時評価
事業終了3年後	事後評価

以上