

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)

国名：インドネシア国

案件名：

(和名)「業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクトフェーズ2」

(英名) Project for Planning and Budgeting Reform for the Performance-Based Budgeting (PBB) System Implementation Phase 2 in Indonesia

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における公共財政分野の開発実績（現状）と課題

インドネシアでは、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た。その結果、民間投資も回復し、年率約6%前後の安定的な経済成長が近年続いている。また、インフラ投資が順調に拡大する中、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6%台の持続的成長も、中期的には達成可能とみられている。しかし、この成長ペースを中長期的に支えるためには、中期国家開発計画と年度予算編成を有機的にリンクさせる予算策定の枠組みのもとで国家開発計画の達成に必要な戦略的な資源配分を可能とする財政管理の仕組みづくりが強く望まれている。

インドネシアにおける国家開発計画は、長期国家開発計画（対象期間20年）に基づき、中期国家開発計画（対象期間5年、RPJMN）、海外借款需要計画（対象期間5年）、中期外国借款・無償援助計画リスト（通称ブルーブック：対象期間5年）で構成されるものであり、一連の中期計画は大統領の任期に合わせて作成されることになっている。その中で国家開発計画庁（Badan Perencanaan Pembangunan Nasional：BAPPENAS）は、開発計画立案及び開発予算のライン省庁への予算配賦案について調整を担う立場にあるが、予算策定にあたって国家優先課題と国際的なコミットメントが年次計画・予算編成に反映されるのみで、成果目標を組み込んだ業績ベースの予算策定は十分に行われてはいない。また、インドネシアの予算執行には一部無駄が指摘されており、財政・予算管理能力の向上と予算編成・執行プロセスの透明性の確保が喫緊の課題となっていた。

このような状況の下、インドネシア政府は、「財政法」（2003年）、「国家開発システム法」（2004年）、「地方自治法」（1999年・2004年）等の法令を整備するとともに、中期支出枠組み（Medium-Term Expenditure Framework：MTEF）及び業績予算（Performance-Based Budgeting：PBB）の概念・手法を導入して、中期及び年次の開発計画立案と予算策定・管理を連動させる試みに取り組んで

いる（本取組みについては、「計画・予算策定システム改革（Planning and Budgeting System Reform）¹」と称し、2005年～2009年（導入段階）、2010年～2014年（枠組み強化）、2015年～2019年（枠組み改善）の3フェーズで取り組まれている。

JICAも、2005年以降、開発政策借款（Development Policy Loan : DPL）を8次に亘り供与し、財政運営改善を支援するとともに、MTEF/PBBにかかる政策アクションを設定し、そのモニタリングを実施してきた。また、2009年からBAPPENASを実施機関とした技術協力プロジェクト「業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト」（2009年6月～2014年2月）を実施し、業績予算導入の為の手法の提案、マニュアル/ガイドライン作成を支援してきた。

同プロジェクトの終了時評価（2013年3月実施）の結果、BAPPENAS側より、PBBの本格導入に向け、プロジェクトの成果を踏まえた中長期的な支援の必要性が表明された。その後、BAPPENASはわが方に対して次期フェーズの実施を通じて、①効果的・効率的な予算配賦の強化（開発予算の配賦基準、セクター公共支出レビュー）、②中央・地方間調整（国家優先事項の達成に向けた中央・地方のシナジー、他国先行事例の取込み）、③アクティビティ・ベースド・コストイング、④PBB活動における能力強化の支援について要請してきた。それを受け、2014年1月、次期フェーズに係る詳細計画策定調査を実施し、協力計画の基本枠組み（案）を具体化し、先方と合意した。

（2）当該国における公共財政分野開発政策と本事業の位置付け

インドネシア政府は2001年に発表した「公共財政管理システム改革白書」において、公共財政の管理にかかる効率性・透明性・アカウンタビリティの向上が必要との認識で、政府予算策定および財政支出の質を高める改革の必要性を提言している。2003年9月には、同白書提言に基づいた公共財政管理に係る改革優先項目と同項目の実施スケジュールを示した「経済政策パッケージ（Economic Policy Package : EPP）」を発表した。同EPPはマクロ経済の安定化、財政分野の改革・改編、投資及び輸出促進・雇用創出のための制度環境整備などにかかる政策と実施方を掲げており、政府支出の効果と効率の向上のために予算策定及び支出プロセス改善を目指す方向性を示している。

これを受けて、これまでに「国家財政法（Law No.17/2003 on State Finance）」、「国家開発システム法」、その他一連の政令等が制定されるとともに、中期的視点での計画策定、MTEF、PBB、予算の一元化（Unified Budget）といった概念

¹ 2009年に実施された大統領選挙では、各セクター省庁の策定する開発計画及び予算計画策定システムに係る改革を公約した。現在、BAPPENASと財務省の両省庁は、相互に調整を行いながら、右改革に取り組んでいる。

を導入して、中長期及び年次の開発計画立案と予算計画の策定・管理が行われようとしている。また、これらの概念は中央政府のみならず地方政府レベルでの開発計画策定、予算編成・管理においても導入・実行が図られている。

（３）インドネシアにおける公共財政分野に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国の対インドネシア国別援助方針（2012年4月）において、援助基本方針（大目標）「均衡のとれた更なる発展とアジア地域及び国際社会の課題への対応能力向上への支援」を掲げ、また重点分野（中目標）の一つとして、「（１）更なる経済成長への支援」を掲げている。本プロジェクトは、戦略的な財政管理に係る支援を通じて右重点分野の課題の解決に資する協力として、「ビジネス環境関連制度改善プログラム」の一事業に位置づけられる。さらに本プロジェクトは、JICA 国別分析ペーパーで示される協力の方針「更なる経済成長への支援」に合致する。

（４）他の援助期間の対応

インドネシア政府の公共財政管理（Public Financial Management =PFM）に対する技術協力は、JICA 以外には世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）ならびにオーストラリア政府が実施している。

WB は、2004 年から 2015 年まで「政府財政管理および歳入行政向上プロジェクト（Government Financial Management and Revenue Administration Project : GFMRAP）」による PFM 分野の包括的な支援を展開している。同プロジェクトは公共セクターにおける効率化、透明性とガバナンスの向上を目的として、PFM（含：歳入向上）、ガバナンスとアカウンタビリティの分野で支援を行っている。PFM に関するコンポーネントのサブコンポーネントの一つである予算計画策定支援として、MTEF/PBB の制度設計を含めた導入支援、スタディツアーや研修・ワークショップを通じた MTEF/PBB の理解普及に関する技術協力を実施してきた。更に 2012 年より財務管理情報統合システム（Integrated Financial Management Information System : IFMIS, Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara : SPAN）の導入を支援している。SPAN の導入により、予算策定の迅速化、予算執行管理の改善、政府機関間での財務情報のオンラインによる共有等が見込まれている。

また、WB と ADB、JICA は過去 8 次に亘り開発政策借款（Development Policy Loan : DPL）を供与し、改革項目の一つとして財政運営の改善を掲げ、MTEF/PBB 全面導入を支援している。この借款に関連し世界銀行は財務省と調整しつつ、MTEF/PBB のリンケージ、財務省による予算査定、公共支出レビュー（PER）

等の強化を目的とする技術協力を実施している。

オーストラリア政府は、インドネシア政府との政府パートナーシップ・ファンド（Government Partnerships Fund : GPF）を通じて、財務省への MTEF 導入・運用及び発生主義会計の導入に対する支援を行っている。また、オーストラリア・インドネシア経済ガバナンス・プログラム（Australian Indonesia Partnership for Economic Governance : AIPEG）を通じて、複数のライン省庁への PBB 導入促進（PBB に沿った予算要求書の取纏め等）を支援しており、PBB 導入のために手法を整備してきた JICA と合わせ、各省庁の PBB 関連手続きの標準化支援を中心に協力を行っている。

3. 事業概要

（1）事業目的

本事業は、インドネシア政府に対し、BAPPENAS、財務省及び主要セクター省庁の能力強化を行うことにより、同国政府予算が MTEF/PBB に基づく、より効果的・効率的な予算策定・執行管理のための実施枠組みの確立を図ることにより、インドネシアの中長期的な財政運営と財政健全化に寄与することを目的とするものである。

（2）プロジェクトサイト／対象地域名

ジャカルタ及びパイロット州（最大 6 州）

（3）本事業の受益者（ターゲットグループ）

1) 直接受益者：

予算配賦に関わる BAPPENAS および財務省の職員
パイロットのライン省庁の予算編成担当者

2) 最終受益者：

インドネシア政府、インドネシア国民

（4）事業スケジュール（協力期間）

2014 年 7 月～2017 年 6 月を予定（計 36 カ月）

（5）総事業費（日本側）

3.0 億円（仮）

（6）相手国側実施機関

・プロジェクト責任機関：BAPPENAS 開発予算配賦局（Development Fund

Allocation : DFA)

・その他カウンターパート : BAPPENAS (セクター部局、評価局)、財務省、内務省、ライン省庁

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側 (総計約 67M/M)

- ・ 専門家派遣 (総括/PFM 改革、業績予算、業績評価、予算策定/査定等)
- ・ 本邦研修/第三国視察
- ・ 機材供与 (オフィス機器、PC 等)
- ・ 現地活動経費 (現地セミナー・ワークショップ等)

2) インドネシア国側

- ・ カウンターパートの配置 (BAPPENAS (開発予算配賦局、セクター部局、評価局)、ライン省庁、財務省および内務省)
- ・ 執務スペースの提供及び必要事務機器の維持管理費
- ・ 光熱費、通信費
- ・ 現地活動費 (地方への国内出張に係るインドネシア政府規程に基づく特別手当等)

(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 年策定)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考えにくい。

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

①「インドネシア国業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト」(2010 年 6 月～2014 年 2 月)

「業績評価手法の提案及び導入に係る評価実施ガイドライン (案)」を始めとする各種ガイドライン・マニュアルの策定に取り組むと共に地方政府も含めた能力強化の為に研修等を支援。

②開発政策借款（2004年～2013年）

世銀及びADBと共に過去8次に亘り開発政策借款を供与し改革項目の一つとして財政運営の改善を掲げ、PBB/MTEF 全面導入を支援している。

2) 他ドナー等の援助活動

①世界銀行

PFM 分野では、上述の GFMRAP を支援するマルチドナー・トラストファンド (PFM-MDTF: Public Financial Management Multi-Donor Trust Fund) があり、EC 及びオランダ政府からも資金協力を得ている。同ファンドを資金源として、複数の事業を実施中であるほか、毎年 Road Map Table を作成し、活動内容を記載している。具体的には財務管理情報統合システム (IFMIS/SPAN) の導入、MTEF 導入²などがある。

②オーストラリア政府

政府パートナーシップ基金 (GPF) と、オーストラリア・インドネシア経済ガバナンス・プログラム (AIPEG) を実施している。前者では両国財務省職員の交流及び技術協力により、財政計画に係る実務能力の向上 (MTEF/PBB 及び、発生主義会計導入支援) を実施中である。また、後者では、通関手続き改善、予算策定にかかる省庁職員の能力向上を実施している。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要:

1) 上位目標:

インドネシアにおいて業績予算の実施がより一層促進される。

[指標]

中期支出枠組み (MTEF) と業績予算 (PBB) の連携がより強化される (例: 新規事業予算枠が毎年創出される、業績評価結果が予算配賦に活用される等の変化がインドネシア政府公式文書で確認される)。

2) プロジェクト目標:

国家計画・予算策定改革に関する枠組みがより一層強化される。

[指標]

① BAPPENAS セクター部局と選定されたライン省庁において、PBB の枠組

² PFM-MDTF での支援はセミナー開催費等。

み（例：リザルト・チェーン³と Key Performance Indicator(KPI)）に関する理解が進むとともに、実践される。

- ② 選定されたライン省庁において、リザルト・チェーンがより適切に作成されるとともに、KPIが設定される。
- ③ 予算要求書とその査定の仕組みが強化される。
- ④ [参考]選定されたライン省庁が作成する予算要求書の質が、業績予算の観点から、改善される。具体的には以下のとおり。
 - 新規事業提案書の必要性が適切に理屈付けられている。（例：リザルト・チェーンを用いた新規事業の必要性の正当化、そのためのKPIの活用法、新規事業の想定される事業目的、想定される活動、など）
 - 積算の質が向上する。（財務省作成の標準単価が適切に使用される、積算において投入量が適切に計上されている、など）
 - 必要に応じて、費用便益分析が適切に実施される。
- ⑤ [参考]予算要求書の質が、業績予算の観点から、改善される。（注：(i)選定されたライン省庁から BAPPENAS に提出される予算要求書と、(ii)BAPPENAS から MOF に提出される予算要求書の両方を含む。）
- ⑥ ライン省庁・BAPPENAS・財務省間の PBB 導入に向けた連携努力が継続的に行われる。

※協力開始時に BAPPENAS 及び関係省庁に対し MTEF-PBB 実施能力の査定を目的にベースライン調査を行う。

3) 成果

成果 1：選定されたライン省庁において、リザルト・チェーンと KPI の質が向上する。

成果 2：予算要求書の質の向上のための仕組みが強化される。

成果 3：BAPPENAS と MOF において予算査定の質の向上のための仕組みが強化される。

成果 4：予算配賦および予算執行の効率性の改善に係る経験及び教訓が関係者間で共有される。

成果 5：業績予算の更なる実施のための枠組みづくりが促進される。

5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

(1) 前提条件

プロジェクト開始前に、インドネシアの予算計画の策定と予算配賦に関する以下の事項について明確化されること。

³ 投入・活動と成果の因果関係を可視化する相関図

- ① 予算編成サイクルに係る年間の手続き及びスケジュール
- ② 地方への予算配賦に関する関係各機関の役割と責任分担
- ③ 予算シーリングの設定手順
- ④ 新規事業の承認基準
- ⑤ 予算要求の査定手順

(2) 外部条件

[上位目標に対する外部条件]

インドネシア政府内各層において、PFM 改革の更なる加速のためのモチベーションが継続する。

[プロジェクト目標に対する外部条件]

- ① MTEF がより実質的に運用される。
- ② PBB の観点から、予算分類が適切に行われる。
- ③ 既存の枠組みの下、公共支出レビュー(PER)が、戦略的かつシステムティックに実施される。
- ④ 業績管理及びそれを評価・運用するカルチャーが醸成される。
- ⑤ 内部および外部監査が向上する。

[成果に対する外部条件]

成果 4・5: PFMにおけるPBBの重要性が社会やオピニオン・リーダーに広く理解される。(例:メディア、立法関係者、一般国民等。)

6. 評価結果

本事業は、インドネシア国の開発政策、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

(1) 類似案件の評価結果

2013年3月に実施された前フェーズのプロジェクト「業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト」の終了時評価において、インドネシア政府のPBB導入に係るプロジェクト(前フェーズ)の有効性は高いと評価されている。

提言としては、①PBBの本格導入促進に係る中長期的ロードマップの必要性と地方政府の巻き込み、②PBB本格導入を踏まえた政策自己評価ガイドライン(案)の試行的実践、③関係者の継続的な能力向上、④(JICAの本邦研修・第三国視察における)研修員の適切な選定、⑤業績評価結果の公表の重要性が挙

げられた。

また、同プロジェクトから導かれる教訓として、①PBB 導入に係るコンテキストの重要性、②当該国に合致した PBB とロードマップに基づく漸進的導入の必要性、③評価プロセスと評価結果の単純化の重要性、④能力向上の対象者と内容の明確化の必要性、⑤「経験共有型」及び「コンサルテーション重視型」アプローチの有効性、⑥予算サイクルに合致したプロジェクト活動の重要性が確認された。

(2) 本事業への教訓（活用）

本プロジェクトでは、上記の提言・教訓を考慮した上で、案件設計作業を行った。具体的には以下のとおり。（注：調査団ミニッツ及び R/D に記載済み。）

- ①中長期的な観点から、PBB 支援に取り組むよう、キャパシティアセスメントの枠組みを作成した。その中で、より長い視野でプロジェクトの現在地や協力終了地点を捉えられるようにした。
- ②前フェーズで確認されたインドネシア側のオーナーシップを尊重しつつ、BAPPENAS 開発予算配賦局を経由した間接的な支援ではなく、特定のライン省庁に対して具体的な実務力の向上につながるよう直接的に接点をもった支援を進める。
- ③BAPPENAS と財務省との関係、BAPPENAS と内務省の関係については、経験共有から着手するなど、漸進的に進める。

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 2 カ月以内

ベースライン調査

事業終了後 3 年程度

事後評価

以 上