

## 評価調査結果要約表（和）

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：マラウイ共和国	案件名：公共投資計画（PSIP）能力向上 プロジェクトフェーズ II
分野：ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ 行財政金融チーム	協力金額（評価時点）：4.9 億円
	協力相手先機関：財務経済計画開発省 <sup>1</sup> 経済計画開発当局
協力期間：2013 年 3 月～2016 年 9 月 (3 年 6 カ月)	日本側協力機関：無
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>マラウイ共和国では開発予算を有効に活用するために、実施中ならびに翌年度以降 5 年間の間に予定される開発プロジェクトを公共投資計画プログラム（PSIP）によって管理している。PSIP の総合的な目的は、開発プロジェクトがマラウイ成長開発戦略（MGDS）の優先分野と一致しているかを精査した上で、これらのプロジェクトが最も効果的かつ効率的な方法で実施されるためのメカニズムとして作用することである。PSIP プロセスが適切に運用されることで、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などが期待されるが、経済計画開発省（MEPD）はセクター官庁と調整して PSIP を運用する能力や経験に欠けており、財務省（MOF）との連携も不十分であった。そのため、セクター省庁から上げられるプロジェクト申請の質は芳しくなく、提出に当たって期限も守られず、PSIP の承認を経るプロジェクトの開発予算に占める割合は低かった。</p> <p>このような背景から、日本政府（GoJ）は PSIP 策定プロセスにおける MEPD 職員の能力強化およ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」（CEPSIP I）を実施した。プロジェクトの結果、MEPD 職員の能力が向上し、MEPD は PSIP プロセスを期日通りに管理できるようになり、PSIP プロセスに要する時間は短縮、全ての省庁がプロジェクト申請書を PSIP に提出するようになった。しかし、(1) 継続プロジェクトの実施パフォーマンスが次年度の審査に十分考慮されていない、(2) 継続プロジェクトの承認基準が MEPD で明確に定められていない、(3) MEPD とセクター省庁や MOF 間の連携が不足している、等が指摘された。これらに対応するため、プロジェクトフェーズ II の実施がマラウイ政府より要請された。</p>	
<b>1-2 協力内容</b>	
<p>本事業は、マラウイにおける公共投資計画プログラム（PSIP）を機能させることを通じて、開発事業の管理能力を強化することを目的とするものである。具体的には、PSIP 情報管理システムを改善し、PSIP ユニットおよびセクター省庁がそれを活用して、プロポーザルの作成・審査を通じた計画策定と予算策定との調和を図る仕組みを構築するものである。</p> <p>(1) 上位目標：開発プロジェクトサイクルが効率的、効果的になる。</p>	

<sup>1</sup> 経済計画開発省は 2014 年 5 月に財務省と統合し、財務経済計画開発省となった。

(2) プロジェクト目標：公共財政経済管理の枠組みの中で、PSIP がより効率的かつ調和的に運用される。

(3) 成果（アウトプット）：

- 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）。
- 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。
- 3) PSIP ユニットとセクター省庁が、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。

(4) 投入

- 日本側：
- ・日本人専門家：6名、合計 101M/M（自社派遣分 3.14M/M を除く）
- 総投入額 4.9 億円
- ・本邦研修：計 2 回（合計 17 名参加）
  - ・第三国研修：計 3 回（合計 9 名参加）
  - ・供与機材：計 375 万円（約 32.3 千米ドル）
  - ・プロジェクト運営費：2,900 万円（約 251 千米ドル）
- 相手国側：
- ・プロジェクト要員：プロジェクト・ディレクター、プロジェクト・マネージャー、ならびに経済計画開発当局所属の 13 名と ICT セクション所属の 5 名の計 18 名の C/P
  - ・プロジェクト施設：プロジェクト事務所スペース
  - ・プロジェクト運営費：約 105 百万マラウイ・クワチャ（約 25.8 百万円）

## 2. 終了時評価調査団の概要

調査者	【総括】	川北 博史	JICA 国際協力専門員（ガバナンス）
	【協力企画】	木全 一郎	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ 行財政・金融チーム企画役
	【評価分析】	津曲 真樹	有限会社アイエムジー

調査期間：2016 年 4 月 17 日～29 日

評価種類：終了時評価

## 3. 調査結果の概要

### 3-1 調査結果の要約

(1) 成果の達成状況

- 1) 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））は、全ての指標が終了時評価時まで満たされていることから、十分に達成された。
  - ・指標 1-1. データベース、マニュアル、ハンドブックの修正に伴って課題が改善された度合い（達成）：プロジェクトはツールの改定に付随して提起された課題への対応努力を行い、データベースとの連携については統合財政管理情報システム（IFMIS）コンサルタントと協議を行い、現行 IFMIS との試行接続の設計について合意した。政府内ネットワーク（GWAN）に係る技術的な問題については、

E-Government 部と連携してルーティング設定を確認し、対処した。プロポーザルの再提出プロセスに於ける人為的なミスの防止については、PSIP プロセスの検証を行って PSIP ユニットの管理職とデスクオフィサーのどちらもが、データベース情報の更新の責任を持つという対処法を取った。

- ・ 指標 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）（達成）：プロジェクトは、データベースを包括的に検証した上で、プロジェクト計画が申請書内でより論理的に説明されるよう、PSIP 申請テンプレートを改定した。テンプレートの其々のコラムを埋めていくことで論理的なプロポーザルに仕立て上がるよう、プロジェクト計画の個々のステップが別々のコラムに示されるようにし、コラム設定自体に論旨展開の構造を組み込んだ。また、空欄があるとエラー表示が出、提出が受け付られないよう調整した。結果、より豊富で質の高いデータが蓄積されるようになり、その変化はプロポーザル審査に携わる PSIP ユニットの職員にも認識されている。
  - ・ 指標 1-3. データベース、マニュアル、ハンドブックの有用性と操作性についての利用者の評価の向上（達成）：それぞれのツールについてその有益さと使いやすさについて聞いた、2016年3月実施のアンケート調査の結果、回答のほとんどが0~100のスケールで「比較的そうと言える（71-85）」かそれ以上という、指標を肯定する結果になった。
- 2) 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）について、終了時評価時までにはプロジェクトは本成果に紐づく活動の全てを実施したものの、プロジェクト独自の努力では満たすことができない指標があることから、一部達成となった。
- ・ 指標 2-1. 確認された課題が修正 PSIP プロセスに組み込まれた度合（達成）：プロジェクトは第6回 JCC（2015年12月）で議論された6つの課題（PSIP プロセスが求めるコンプライアンスへの違反、省庁（MDAs）とのコミュニケーション、MDAs の能力不足、PSIP ユニットのデスクオフィサーの能力のばらつき、PSIP 申請要件の曖昧さ、関係者によって、異なったレベル感の「アウトプット」が使用されている点）に対して、其々への対策を講じて PSIP プロセスに組み込んだ。
  - ・ 指標 2-2. PSIP を経由しない開発事業の比率が、FY2016/17 で2%以下（未達成）：FY2015/16 の同数値は 29.3%であり、この数値に影響を与えたプロジェクトのほとんどは、Part 1 プロジェクト（開発パートナーのオンバジェット資金のみから予算が確保されているプロジェクト）であった。開発パートナーが資金を提供するプロジェクトの PSIP プロセスへの組み込みを促進するために、プロジェクトでは、予算局（BD）や債務援助管理局（DAD）からデータを取り込むことや新 IFMIS と統一のプロジェクトコードの導入等、さらなる連携の可能性を模索してきた。しかし終了時評価時点では、PSIP が MDAs もしくは開発パートナープロジェクトのプロジェクト実施/管理ユニット（PIU/PMU）に直接照会して情報を取得することが、一番現実的な対応方法として認識されている。
  - ・ 指標 2-3. PSIP にかかるレポートとコミュニケーションおよびプロジェクトモニタリングの重複削減（達成）：PSIP のプロセスを通じて収集され、PSIP データ

ベースやプロジェクト財務管理情報ツール（PFM-IT）に集約された情報が、それぞれの組織に於ける PSIP 以外の用途（四半期報告書や会計監査のための情報分析/共有等）にも参照・活用されるようになった。

3) 成果 3 (PSIP ユニットとセクター省庁が、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) は、終了時評価時まで全ての指標が既に満たされていることから、十分に達成された。

- ・指標 3-1. PSIP ユニット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 (FY20###/##の## (人数) から FY2015/16 の## (人数)) (達成) : プロジェクトが開催した PSIP プロセスとツール習熟のための集中研修への FY2013/14 参加者が 101 名であったのに対して、FY2015/16 はその 2.5 倍の 252 名の参加を得て大幅の増加となった。研修は専門家の支援を受けながら PSIP ユニットの職員が進行し、PSIP 手順の変更事項の紹介や、プロジェクトの論理的な構成、積算、審査手法、プロジェクト管理 (財務報告) 等が網羅された。このようなグループ研修に加えて、MDAs 特有のニーズや疑問に 대응するために、プロジェクトではガイダンスのための MDAs 訪問も行ってきた。そのため、プロジェクトの指導によって PSIP を使いこなせるようになった関係者数は、上記の人数を大幅に上回ることが予想される。

- ・指標 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 (FY201#/1#の## (ユーザー数) から 2015/16 の## (ユーザー数)) (達成) : 2013 年 4 月から 2016 年 3 月にかけて計測された 3 年間の傾向として、アクティブ・ユーザー数は 37 から 41 に微増した。現行のデータベースはプロポーザル登録が開始された 2015 年 12 月に施行され、2016 年 3 月に開催されたワークショップにてその特徴が紹介されたものであり、今後、新バージョンのデータベース機能への関心を持つ層がアクティブ・ユーザー数を増加させる可能性がある。

- ・指標 3-3. データベースに計測された、オンライン・ページビュー数の増加 (201#/1#の## (ビュー数) から 2015/16 の## (ビュー数)) (達成) : プロジェクト開始前の FY2012/13 の数値である一ヵ月当たり 496 ページビューに対して、終了時評価時点の同数値はその 3 倍の、一ヵ月当たり 1,479 ページビューとなった。計測された期間中にはサーバー移行時に 2 つのサーバーを平行して稼働させた時期があるが、これらのテスト期間は計測の対象外とし、ページビューの記録がログシステムに残っていない場合も除外していることから、本数値は実態より低めの数値であると言える。

- ・指標 3-4. 規定のフォーマットを用いたプロジェクトの比率 (FY2016/17 で 70%) (達成) : プロジェクトによる段階的な対応にて、インプットが完了していない申請書を提出しようとしても、エラー表示が出て PSIP データベースが受領しなくなるような変更がシステムに組み込まれる中で、プロジェクト申請を受け付ける PSIP ユニットと申請書を提出する MDAs の双方で、十分な情報提供の重要性に対する意識が高まった。結果、エクセルファイルにての提出の場合でも、エラーメッセージの表示に提出者は敏感になり、最終稿の提出までの推敲過程における PSIP ユニットとのコミュニケーションも円滑になった。このような原理で、今では 100%のプロジェクトが

規定のフォーマットを用いている。

(2) プロジェクト目標の達成度：プロジェクト目標（公共財政経済管理の枠組みの中で、PSIP がより効率的かつ調和的に運用される）は一部達成している。

- ・指標1 PSIP セクションが審査に利用できる情報量の増加と質の向上（新規ならびに継続プロジェクトとも）（達成）：申請書のテンプレートを再設定するに当たって、ロジック毎にコラムを設定することで論旨展開が明確になり、インプットを行うコラム数の（前バージョンのテンプレートに比しての）増加にも関わらず、コラム間の情報の繋がりが確保され、提案内容の質の向上をもたらした。
- ・指標2 PSIP ユニット及びセクター省庁のPSIP プロセスに於ける業務スケジュール順守率の、プロジェクト完了時点での90%への向上（未達成であるが、達成を導くための対策済み）：FY2013/14 と FY2014/15 は、申請書の内容の如何に関わらず、期日までに提出された申請書の数で順守率を測っており、その数値は45%と50%である。FY2015/16 についてはルールが変更され、情報が正確に記された状況で提出されたもののみを対象として計測された。その結果、統計値は多少下がって41%の順守率となった。2015年9月に大幅に改定された、まだ慣れていないテンプレートにての提出となったことが数値の減少に関係している可能性が高い。変更自体は、重要な情報がより論理性を以って網羅されるための措置であることから、次年度の申請書提出までにより円滑な対応が可能になり、指標の好転が期待される。
- ・指標3 PSIP の運用効率についての関係者（PSIP デスクオフィサーやセクター省庁、予算局等）の評価の向上（達成）：PSIP ユニット職員とMDAs の関係者を対象とするアンケート調査（2016年3月実施）にて、2013年から2016年の運用効率の改善状況について、回答者の95%が「プロジェクトがPSIP プロセスの改善をもたらせた」と考え、90%が「PSIP プロセスの要所要所での業務負荷（業務時間）が減少した」と、PSIP の運用効率の向上について高い評価が示された。
- ・指標4 予算書の開発予算コンポーネントにおけるプロジェクト数とPSIP データベースにおけるプロジェクト数の間で差異がないVote の数が5から#まで増加する（未達成）：2014年5月の省庁統廃合後も、同一もしくは類似プロジェクトが予算書の複数のVote に紐づけられており、FY2015/16 の同数値は3であった。プロジェクトが本指標を達成するためには、予算書側のVote の統合が不可欠であるが、終了時評価の時点で、そのようなアクションの目途は立っていなかった。しかしプロジェクトでは、統一プロジェクトコードを使ってPSIP データベースとIFMIS（予算書のためのデータ源）を関係づけることで、齟齬を回避する方法を検討している。この試みは新IFMISの導入時の対応とされているが、その具体的なスケジュールはまだ固まっていない。

### 3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：高い<sup>2</sup>

- 1) マラウイ共和国政府の政策との整合性：プロジェクトはマラウイの国家開発計画であ

<sup>2</sup> 高い、中程度、低い、の3段階評価

る「マラウイ成長開発戦略（MGDS）II（2011-2016）」に沿って計画・開始された。終了時評価時点において、同中期計画が継続して実施されており、プロジェクトによって改善された PSIP プロセスと枠組みは、MGDSII 実施に当たって「国の仕組み」を提供している。この点は、「マラウイ開発協力戦略（2014-2018）」（2014）や「官民パートナーシップ政策/法」（2011年5月18日議会承認済み）等の政策文書に直接言及されている。

- 2) マラウイのセクター優先事項に係る戦略計画/方向性との整合性：プロジェクト開始に先駆けて実施された詳細計画策定調査（2012年6月）にて、プロジェクトの関連性は「公共財政経済管理改革プログラム（PREM-RP）（2011-14）」に照らして論じられ、その整合性が認められた。しかし、2013年に明るみに出た大規模な公金横領事件後、事件の一端に管理システムの脆弱性が影響した等の見解が出されたことから、同プログラムは頓挫しており、終了時評価の段階で、期日までの実績達成、取り纏め、ならびに後継計画準備には進展していない。一方で、同事件がきっかけとなって検証された公共財政管理の最大優先課題への対応策が、「公共財政管理改革プログラム（PFMRP）」に取り纏められている。本プロジェクトでは PFMRP の4分野（会計と報告、国庫と資金管理、監視と監査、コンプライアンスと管理）の其々に紐づく活動を内包している。
- 3) 受益者ニーズとの関連性：終了時評価時にステークホルダーから、プロジェクトの研修、年度ごとのオリエンテーションセミナーや訪問活動が、PSIP に関わるステークホルダー間のより緊密な連携を可能にすると共に、実務の円滑化に直結する情報を蓄積する機会を提供したことから、その実質面の価値に対する評価が示された。これら、受益者のプロジェクトに対する高評価は、その多くの点において、プロジェクトが中間レビュー時に指摘された、戦略的なパートナーシップを関係機関と構築すべきであるという提言への対応によって築かれたものである。関係機関を取り込むことで、プロジェクトは受益者のニーズをより深く理解し、よりの確にそのニーズに直接呼応する活動を整えた。
- 4) 日本の ODA 政策との整合性：マラウイに対する日本の現行の援助政策である「対マラウイ共和国 事業展開計画（2015年4月現在）」は、MGDS に沿って取り組まれる深刻な貧困からの脱却のための努力への支援を基本方針としており、本プロジェクトは日本の開発援助政策のマラウイにおける実施を根底から支えるものである。
- 5) 日本の経験や技術の比較優位：日本の技術協力のアプローチは、日本人専門家がプロジェクトの実施過程に継続して関与することを可能にするため、専門家は C/P が日々の業務の中でステークホルダーと接するその場で指導を行うことができる。その過程で「プロジェクトが学ぶ仕組み」が内包されて最大限に生かされていることが、本プロジェクトの顕著な資質である。
- 6) プロジェクトのデザインやアプローチの適切性：公共財政管理に係る MFEPD の他部局との調和のために、プロジェクトは PSIP の仕組みやプロセスを強化することに努め、これらの関連部局とデータ連携の可能性を探った。プロジェクトが取ったアプローチは適切であったが、これら他部局の PSIP との接続に対する準備状況と関心の高さは PSIP 側の関心の高さとは必ずしも一致しておらず、PSIP にとって難易度の高い課

題となった。関係部局には其々の事情があることから、調整は長い道のりであるが、プロジェクトが介入して整えた PSIP の仕組みとプロセスのメリットを感じる MDAs 関係者の母集団を増やししながら環境を整えるという、プロジェクトが取った方法は現実的なものである。

## (2) 有効性：中程度

プロジェクト目標が一部の指標での達成であることから、プロジェクトの有効性は中程度である。

プロジェクトはステークホルダーとの緊密なコミュニケーションを通じて問題を分析し、PSIP ツール（データベース、ハンドブック、マニュアル）の開発と改良を行ってきた。該当事項をそれぞれのコラムに記入することで、コストと活動の関連性が明確なプロジェクト計画が説明されるテンプレートの開発等、MDAs がプロジェクト申請や進捗報告に当たって論理的な説明ができるようフレームワークを提供した。その結果、プロジェクトは審査に参照する情報を拡充することができた。PSIP ユニットと MDAs のこれらのプロセスを通しての協働は、両者の間の信頼関係の構築を促した。MDAs にとっては、PSIP プロセスへの対応が従来に比較して取り組み易いものとなり、プロセスを通じてプロジェクトに関する情報を自己の参照のために整備することにも繋がったため、PSIP ユニットによるプロセスを通じての支援やガイダンスを高く評価している。

プロジェクトは、効率的かつ効果的な PSIP プロセス管理を可能にするために、改善度の高い環境整備を志向した。そのために、テンプレートの大幅改定等、多くの変更事項を伴い、それらの変更が提出締め切りの順守率に影響を与えたと考えられる。プロジェクト完了時点で90%を記録することが目標値とされていた締め切り順守率のFY2016/17の実績値は、29%であった。また、プロジェクトは公共財政経済管理フレームワークの調和への貢献について高い目標を設定したが、例えば IFMIS との連携など、調和化の実現に不可欠な関係他者の準備状況が整わなかったことから、プロジェクトが想定した期間内の実現には至らなかった。プロジェクト目標の達成が十分な形で遂げられなかったのは、これらの要因が影響したためである。プロジェクトの有効性に影響を与えたその他の要因は散見されなかった。

## (3) 効率性：高い

1) 投入と成果の関連性：プロジェクトは、(a) IT を基盤とするプラットフォーム（改良されたデータベース等）、(b) PSIP ユニットの業務の効率化や MDAs が PSIP プロセスに対応するための支援ツール（テンプレートやハンドブック、マニュアル、PFM-IT 等）、ならびに (c) 研修によって PSIP プロセスの構造を一新した。ワークショップ予算を増やさずにより広い範囲の PSIP 関係者に関与してもらうために、プロジェクトは MDAs を訪問して技術指導を行う方式を採用した。ステークホルダー側も歓迎したこれらの方策は、プロジェクトの投入を成果に結びつける、直接の因果関係を強固にした。

2) 成果レベルの達成：プロジェクトの開始時点で設定された重要な前提条件は、「公共財政経済管理プログラム（PFEM-RP）が計画通り実施される」であったが、2013年に

明るみに出た大規模な公金横領事件後に同プログラムが頓挫していることから、成果の算出を支える条件としての同前提条件は崩れた。しかし、プロジェクトのパフォーマンスに対する影響はなく、よって、成果の発現を阻害する要因にもならなかった。

- 3) 日本側による投入の適切さ：計画された投入は、プロジェクトの効果的な実施のために確保された。抽出された課題にタイミング良く対応するために、日本人専門家は積極的にステークホルダーに働きかけた。プロジェクトによって購入されたサーバーは、プロジェクト活動の推進に不可欠な投資設備となり、データベースを構築するための推進力となった。このような機材は、プロジェクト期間以降も継続的に維持管理が必要なものであり、将来の管理の段取りまでを意図した引き渡しが見られる。本邦研修は、マラウイとは異なるプラクティス（監査の手法やビジネス倫理等）に実際に触れ、見聞を広める貴重な機会を提供したと参加者より高く評価された。研修の成果を踏まえて策定したアクションプランには、「固定資産登記の制度化」のように、政策化が検討されているものもある。
- 4) マラウイ側による投入の適切さ：マラウイ側も、プロジェクト活動を支えるために、かなりの規模の財源を確保する努力を行った。その中には、PSIP が承認したプロジェクトの実地踏査モニタリングの旅費が含まれる。

#### (4) インパクト：高い

上位目標（開発プロジェクトサイクルが効率的、効果的になる）の指標（終了見込みのプロジェクトで延長を要するものが（毎年）15%以下である）数値は、終了時評価の段階で20%であった。プロジェクト完了後、3～5年の間に本指標を満たすために、プロジェクトでは以下の措置を講じている。

- 1) プロジェクトは、たくさんの新規案件によって限りある予算が拡散することを防ぐために、直近2回の年次説明会にて、MDAs に対して新規案件を押すよりも継続案件の完了を主眼とするように指導してきた。
- 2) このような優先順位付けを MDAs に奨励し、PSIP ユニットが予測性を高めるために、プロジェクトは四半期報告テンプレートに次年度延長の意向を記すセクションを設けることを計画している（施行は2016年7月の予定）。

予め予測できない延長には、予算配分が予定通り行われなかったためにプロジェクト活動を計画通りに実施できず、翌年に繰り越すケース等がある。よって、プロジェクトによる上記の措置は、突発的な延長による新規（もしくは予定された継続）案件用の予算に対する圧迫を軽減し、予測性を高めることに繋がる。しかし、PSIP に振り向けられる総予算の年度ごとの増減の予測が不可能な点は、PSIP ユニットのコントロールの及ばない事象であることを考慮すると、プロジェクトが上位目標を達成する可能性は中程度である。

一方で、プロジェクトが開発したツール（特にデータベースやプロジェクト財務管理情報ツール）は、開発プロジェクト活動に関係する省内の部署に情報共有プラットフォームを提供し、これら部局がプロジェクト情報を迅速に検索するツールとしての利用や、複数プロジェクトの網羅的な分析への活用など、プロジェクトが構築したシステムの直接のPSIP 用途以外の応用運用が始まっている。よって、上位目標の達成見込みには不確定要素がありながらも、既にその発現が確認されたこれらのインパクトを加味すると、総体とし



てのインパクトは高い。

(5) 持続性：中程度

プロジェクトが成し遂げたことをマラウイ側がその完了以降に維持し、もしくは更に高めるためには、以下の面で更なる努力と準備の余地がある。よって、プロジェクト成果の持続性は中程度である。

- 1) 制度面：PSIP のみを単体で扱う法的根拠は存在しないが、これまで長きにわたって「国の仕組み」としてマラウイの公共財政セクター管理に根付いていることから、PSIP は複数の制度的な枠組みに内包されている。よって、PSIP 単体の法的根拠の有る無しに関わらず、PSIP そのものの維持や、IFMIS 等、国の公共財政管理データ領域のその他のシステムとの連携を追求するモチベーションは維持されるものと予測される。それでも、単体の PSIP 法もしくは PFM 法改正に際して関連事項の挿入、あるいはその他の施策にて PSIP を法的に規定することは、PSIP を通して開発プロジェクトを計画する、というモチベーションの維持を確固にするものである。
- 2) 組織面：C/P (PSIP ユニット) の中核は、開発エコノミストとシステムの専門家から構成されている。実施機関の人員配置は、例えばエコノミストであればマラウイ政府機関のエコノミスト職を渡り歩くという、(専門分野ごとの) 共通人材管理の枠組みで対応されている。そのため、プロジェクトが育てた人材をそのまま存続させることで組織力を維持するような、組織面の持続性を狭義の観点から確保する土壌ではない。プロジェクトでは、会計官や監査官、セクターの専門職員等、より広い政府関係者コミュニティの関心を得て、彼らをプロジェクト活動 (ワークショップや研修、訪問指導) に引き込むことで、PSIP ユニットの核とする拡大チームを構成するに至ったことから、PSIP プロセスを将来にわたって維持する組織構造は、この拡大チームを基準にして検討される必要がある。
- 3) 技術面：終了時評価のインタビューにて、PSIP 専門家を育てて専門家集団の規模を確保することと、ステークホルダーとのインターフェースを日本人専門家主導から PSIP ユニット職員の主導に変えることの重要性が幾度も浮上した。また、IT の領域は専門性の高さのみならず、進化のスピードが速い分野であることから、技術面の不安材料として指摘する関係者が多い。プロジェクトの残りの期間を活用して、(1) 既に蓄積された技術と (2) 日本人専門家が去った後には不安がある領域が何であるかをレビューし、明確な出口戦略を策定した上でステークホルダーに伝えられる必要がある。
- 4) 財務面：プロジェクトの実施中、実施機関はかなりの規模の財源を確保する努力を行い、終了時評価時には、プロジェクトが導入した活動の継承に必要な資金的な手当てを将来的に行うコミットメントを示している。プロジェクトの成果を財務面から支えるという観点に於いて、プロジェクト介入によって創造された価値を理解し、より広義の政府システムとしてその成果を維持しようとする姿勢は、好ましい兆候である。E-Government 部が [psip.malawi.gov.mw](http://psip.malawi.gov.mw) のドメイン名の使用と Wild Card SSL (PSIP のポータルが置かれている、マラウイ政府のドメイン [malawi.gov.mw](http://malawi.gov.mw) のセキュリティ対応) を今後、マラウイ政府の IT システムに組み込んで管理する、という方針は、これらの維持経費が政府の体系に組み込まれることをも意味する好例である。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし

#### (2) 実施プロセスに関すること

プロジェクトはその実施管理に当たって常により適切なアプローチを志向し、問題解決に最適な協働者を求めて革新を続けた。PSIP データベースのコンテンツを質と量の両面から改善するためには、MDAs が作文する内容に踏み込んで対応することが必要な点に気づいたことで、プロジェクトは PSIP の重要なステークホルダーグループである MDAs を、「拡大 C/P」という概念を用いて可能な範囲でプロジェクトの内部関係者と位置付けた。これら「拡大 C/P」には、各省計画部局のエコノミストのみならず、財務/経理に関連する情報を蓄積できるよう設計された PSIP データベースに関心を寄せる会計官や監査官が含まれた。このようにして、プロジェクトとの協働から得られる便益は MDAs にとって疑問の余地がないものとなった。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし

#### (2) 実施プロセスに関すること

特になし

### 3-5 結論

(1) マラウイ共和国政府の政策との整合性、(2) 同国のセクター優先事項に係る戦略計画/方向性との整合性、(3) 受益者ニーズとの関連性、(4) 日本の ODA 政策との整合性、そして (5) 日本の経験や技術の比較優位に鑑みて、プロジェクトの妥当性は高い。プロジェクトがコントロールできない事柄による影響で、プロジェクト目標の完全達成が阻まれ、残りのプロジェクト期間中にプロジェクトによる活動の全てが成果に繋がったとしても指標達成の見込みを高めることが難しいことから、プロジェクトの有効性は中程度である。プロジェクトが結果を導出するに当たって、(1) 投入と成果の関連性、(2) 成果レベルの達成、(3) 日本による投入の適切さ、ならびに (4) マラウイ側による投入の適切さ、の観点からの投入と成果の関連性が高いことから、プロジェクトの効率性は高い。プロジェクトは上位目標の指標を満たすための準備施策を施したものの、(予算の増減による) プロジェクト外の不確定要素がその行方に影響を与えるかもしれないことから、上位目標を達成する可能性は中程度である。しかしながら、既にその発現が確認されたインパクトを加味すると、総体としてのインパクトは高い。実施機関が置かれた政策面、組織面、技術面、ならびに財務面の総合的な検討に基づくと、本プロジェクトによって発現した効果の持続性は中程度である。

プロジェクトは、国家開発のための公共セクター投資計画推進システムである PSIP の稼働能力を高める、という課題に着実に貢献した。しかし、プロジェクトの功績の大きさゆえに、プロジェクトがその完了後を見据えてどのようにこれらの成果を定着させるか、という問いが、

解明されるべき事項として浮上したのも事実である。この問いは、実施機関による継承の道筋をつける観点から持続性の評価全般に関わるものであり、以下の提言を導いた。

### 3-6 提言

合同終了時評価チームは、PSIP ユニットの自立的・持続的な運営体制を確立させるために PSIP プロセスをもう 1 サイクル回すべく、プロジェクトを 1 年間延長することを提言する。延長期間終了までを視野に入れたものと、中長期的な観点からの提言は次の通りである。

#### (1) 延長期間終了までの提言

- 1) PSIP プロポーザルの質・期限遵守率向上のため、PSIP とセクター省庁との更なる緊密なコミュニケーション

PSIP テンプレートの変更およびプロポーザルの質向上を追求したため、2016/17 年度における PSIP プロセスの期限遵守率は 29% に留まった。一方で PSIP ユニットの 2016/17 年度向け PSIP プロセスより全省庁に直接訪問指導を実施し、各省からはプロポーザル申請に必要な情報に関する理解が深まったとの声があった。そのため、PSIP プロポーザルの質と期限遵守率双方を確保すべく、各省庁のプロポーザル準備段階からの PSIP ユニットの自立した形で訪問指導できるようになることが一層期待される。

- 2) 更新された PSIP データベースの PSIP ユニットの自立的運用およびセクター省庁向け指導

2016/17 年度の PSIP プロセス終了後に PSIP データベースが更新される予定である。これまでの各省庁からの問い合わせのほとんどがデータベースにかかるものであることを考えると、次の PSIP プロセスにおいて PSIP ユニットの自身が新たなデータベースの運用を理解し、それを自立的に各省に指導できるようになることが肝要である。

- 3) ドナー事業 (Part1) 情報の PSIP への反映

2015/16 年度における予算書と PSIP データベースにおける開発予算額のギャップは 29.3% であり、ドナー支援事業の 76.8% が PSIP プロセスの枠外で形成されている。そのため、財務経済開発省全体としてドナー支援事業の情報を集約する方策を確立し、それを次の PSIP プロセスで実行することを提言する。

#### (2) 中長期的観点からの提言

- 1) PSIP プロセスの制度化 (法制化)

PSIP プロセスのコンプライアンス強化のためには、法制化を含めた制度枠組みが必要である。財務経済開発省は現在 PSIP プロセスを含む公共財政管理法の改正を検討している。PSIP が公共財政経済管理と調和する形で強化されるために、PSIP ユニットの関与させる形での公共財政管理法改正の議論を一層進めることを提言する。

- 2) PSIP データベースと新 IFMIS との連携

プロジェクトでは PSIP データベースと IFMIS との情報ギャップをなくすため、共通のプロジェクトコードを採用することを提起してきた。新 IFMIS の開発が遅れているものの、双方の共通コード化に向けたプロセスを着実に進めていくことが期待される。

### 3-7 教訓

#### (1) 現地事情に合わせたシステム開発

本プロジェクトでは、PSIP データベースの構築が成果の一部となっており、同データベースを基にして、公共財政管理の枠組みの中で PSIP プロセスの効率的・調和的運用がプロジェクト目標となっている。一般的に途上国におけるデータベースの構築は、相手国側の IT インフラ整備状況、カウンターパートの技術力、維持管理にかかる財政負担などにより、持続的な成果を残すことが容易ではない。

しかし、本プロジェクトでは、マラウイの PSIP のプロポーザルや審査状況に合わせて、カウンターパートのみならず多様な関係者のニーズにきめ細かく対応する形で、求められるデータベースを時間をかけて構築してきたことがデータベースの有用性につながっている。また、実際に毎年 PSIP プロセスに合わせて構築したデータベースを活用し、そこから見えてきたニーズ・課題を反映する形でデータベースを再構築してきたこともデータベースの使い勝手につながっている。

さらに、一義的には PSIP のためのデータベースでありながら、そこから得られる情報を他の省庁（大統領府や会計検査院）の他の目的で活用するメリット感を出していることも同データベースの有用性につながっている。

こうした真に相手側のニーズや技術力に合ったデータベースとすることで、カウンターパート省庁のみならず e-Government 部という相手国政府全体として維持管理を検討する体制がとられることにより、データベースの持続性が最大限確保されることとなった。

#### (2) 寄り添い型による効果的・効率的支援体制の構築

PSIP プロセスというカウンターパート機関のみならず、予算局やセクター省庁を含めた多様な機関が関与して初めて成り立つ仕組みを強化するには、関係機関間の調整メカニズムが極めて重要になる。一般的に中央省庁・部局間の調整は会議やワークショップによりなされることが多いが、このための経費や時間がボトルネックとなり、調整がスムーズにいかないといった課題がある。

本プロジェクトでは、できる限り会議やワークショップを減らし、PSIP ユニットのスタッフが直接セクター省庁に出向いて PSIP プロポーザルの作成指導をしたり、予算局との交渉を行ったりしてきた。こうした方策により、会議やワークショップにかかる予算は節約され、より高い効果が現れた。

中央省庁のほとんどの庁舎が Capital Hill という一定区域内に存在するマラウイならではの、技術的にも予算的にも持続的な調整・支援体制を残す意味では、こうした会議やワークショップのみに頼らない方策を残す意義は大きい。

#### (3) 外的要因をプロジェクト・デザインに内部化することで醸成できる、プロジェクトに対する幅広い認知

プロジェクトでは、マラウイの公共財政経済管理の枠組みの一つである PSIP による、他の枠組みを擁する施策との連携促進の模索を通して、枠組みを調和化するための環境整備に取り組んだ。例えば、「プロジェクト財務管理情報ツール (PFM-IT)」の設計・普及に会計局や中央内部監査ユニットと連携したり、PSIP データベースと予算局が管理する「統合

財政管理情報システム（IFMIS）」や債務援助管理局が管理する「援助管理プラットフォーム（AMP）」との連携を検討したりした。プロジェクトの悲願であった IFMIS との連携については、試行接続の設計と、4 桁の統一プロジェクトコードの使用の合意までを導いている。

このように、本プロジェクトでは狭義のプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）の考え方では外的要因として対応を控えることもできた、PSIP ユニットの所掌の外にある部局/体系側の歩み寄りをプロジェクトの課題を根本的に解決するために不可欠な課題と位置づけて、そのデザインに敢えて「外的要因との調和の確保」を入れた。その原則に沿って、視野を広げて取り組んだプロジェクトの働きかけの結果、「マラウイの全ての開発プロジェクトは PSIP を経由して策定されるべきであり、PSIP プロセスはマラウイの開発プロジェクトの戦略的な計画・管理ツールにふさわしい『国の仕組み』である」という認知を、ステークホルダーに広く醸成することができた。