

終了時評価調査結果要約表

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：バングラデシュ人民共和国	案件名：公共投資管理強化プロジェクト
分野：ガバナンス-行政基盤	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署： JICA バングラデシュ事務所	協力金額（評価時点）：約 5.4 億円
協力期間 (R/D：2013年11月3日) (R/D変更：2017年1月5日) 2014年2月～2017年2月 (最初の専門家派遣から3年間) (延長)～2018年2月	先方関係機関： 計画省、計画委員会、プログラミング局
	日本側協力機関： アイシーネット株式会社
	他の関連協力 世界銀行「Strengthening Public Financial Management Program：SPEMP」(2014-2018) 国連開発計画「Support to Sustainable and Inclusive Planning：SSIP」(2013-2017)
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>バングラデシュは、過去10年間の堅調な経済成長に基づき、国家目標 Vision2021 の中で2021年までに中所得国入りを掲げ、その実現のために長期計画「Perspective Plan of Bangladesh 2021」（2009年）及び中期計画「第6次5ヵ年計画」（2010年7月）を策定した。この中では、2021年までに経済成長率を10%まで引き上げ、貧困率を15%まで削減することが謳われているが、その達成のために公共投資は重要な役割を担っている。</p> <p>他方、年次開発予算を用いて実施される公共投資事業のリストである年次開発計画（Annual Development Programme：以下、「ADP」）の予算執行率は過去5年間で平均約73%に留まり、事業遅延平均2.9年、個別事業コスト増平均42%に及ぶなど、公共投資事業の運営監視状況は改善が必要な状況である。</p> <p>バングラデシュの公共投資事業の運営監視を主管している計画省計画局では、事業実施計画の策定・評価・承認・モニタリングを適切に実施するための体制や能力・人材が不足しており、一方で、事業形成・審査を担う実施機関・各省庁計画局の能力不足も深刻である。その結果、効率的な事業計画・実施が妨げられており、予定された事業目標とそれに伴う開発目標の達成に悪影響を与えている。また、ADPと第6次5ヵ年計画との戦略的連関性が不明確であること、ADP策定プロセスが中期予算枠組み（Mid-Term Budget Framework：MTBF）や年次予算といった国家財政管理面と機能的に結びついていないことが問題として指摘されている。</p> <p>このような状況の下、バングラデシュ政府は公共投資事業の運営管理能力強化を目的とした技術協力プロジェクトを我が国に要請し、これを受けて、計画省計画委員会（Planning Commission：PC）を実施機関とする技術協力プロジェクト「公共投資管理強化プロジェクト（Strengthening Public Investment Management System Project：SPIMS）」（以下、本プロジェクト）に係る討議議事録（R/D）が2013年11月に締結された。</p> <p>1-2 協力内容</p> <p>(1) 上位目標 公共投資が中長期開発計画における数値目標の達成に効果的に寄与する。</p> <p>(2) プロジェクト目標 国家開発計画・財政枠組みとの繋がりが強化される形で公共投資管理能力が向上する。</p> <p>(3) 成果 1：PIM改革を支える組織としてPIMユニットが正式に設立され活動している。</p>	

- 2： 公共投資事業の形成・審査手続が整備され、計画委員会を中心とした政府関係部署（パイロットセクターの政府機関）の公共投資事業形成・審査能力が強化される。
- 3： 開発計画及び MTBF・年次予算と統合的な戦略的 ADP が承認・運用される。
- 4： 開発計画と公共投資事業における実施モニタリング及び評価制度が整備され、関係部署のモニタリング・評価能力が強化される。

(4) 投入（評価時点）

【日本側】：総投入額 5.4 億円

- 短期専門家 15 名
- 機材供与：プリンター、PC、空調機器、合計 768,900 バングラデシュタカ
- 本邦研修：11 名
- 第三国研修（マレーシア）：18 名
- ローカルコスト負担：約 70.8 百万円

【相手国側】

- カウンターパート配置：6 名
- ワーキンググループメンバー配置：54 名
- 土地・施設：プロジェクトオフィス、会議室、光熱費
- ローカルコスト負担：約 35.5 百万バングラデシュタカ

評価調査団の概要

調査者	荒 仁（団長/総括）	JICA バングラデシュ事務所次長	
	坂野 太一（公共投資管理）	JICA 産業開発・公共政策部 国際協力専門員	
	小林 信行（評価分析）	OPMAC 株式会社 事業部 上席コンサルタント	
	渡辺 広毅（協力企画 1）	JICA バングラデシュ事務所 企画調査員	
	サディア・ハッサン（協力企画 2）	JICA バングラデシュ事務所 Deputy Program Manager	
調査期間	2017 年 9 月 17 日～9 月 28 日	調査種類	終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

投入内容は、日本側・バングラデシュ側とも概ね計画通りとなっている。

(1) 成果の達成状況

【成果 1：ほぼ達成の見込み】

財務省が承認した公共財政管理改革戦略（Public Financial Reform Strategy; PFM 改革戦略）は、本プロジェクトの働き掛けを通して PIM 戦略・ロードマップが内包化されており、その中に公共投資管理(Pubic Investment Management: PIM)ユニットの設立も改革アクションとして取り込まれている。PIM ユニット設立の申請が公共行政省に提出され、現在検討中である。終了時評価時点では、実質的に事業実施ユニット（Project Implementation Unit: PIU）が PIM ユニットの機能を担っている。

【成果 2：一部達成の見込み】

プロジェクト審査用フォーマット（MAF/SAF）とガイドラインは検証作業がほぼ完了し、事業完了までに計画委員会により承認される見込みである。検証作業プロセスにおいて実施された研修では、計画委員会、省庁/実施機関の計画担当職員の約半数にあたる 98 名が参加

した。MAF/SAF を利用した実際の事業審査は始まっていないが、計画委員会と省庁で重複する作業を減らすことで審査の効率化が期待される。

**【成果 3：一部達成の見込み】**

セクター戦略ペーパー（SSP）及び複数年度投資計画（MYPIP）策定ガイドラインが作成された。SSP に関しては、検証作業プロセスにおいて実施された研修に係る計画委員会、省庁/実施機関の計画担当職員の約半数に相当する 34 名が参加し、MYPIP についても事業終了までに半数の関係職員を対象とした研修が実施予定である。策定されたガイドラインに基づき、SSP と MYPIP は 2 パイロットセクターを対象に策定され、ガイドラインと共に、事業終了までに計画委員会により承認される見込みである。

**【成果 4：一部達成の見込み】**

SSP 及び MYPIP 策定ガイドライン、2 パイロットセクターを対象に作成された SSP・MYPIP には評価・モニタリングの枠組みが組み込まれており、これらは事業終了までに計画委員会により承認される見込みである。よって、評価・モニタリングの枠組みについても、事業完了までに承認される見込みと判断される。SSP 及び MYPIP とともに承認前であるため、研修は開始されていない。

**(2) プロジェクト目標の達成見込み**

**【プロジェクト目標：一部達成の見込み】**

PIM 戦略・ロードマップを内包した PFM 改革戦略は実施段階にあり、本プロジェクトは同戦略で導入が計画されている公共投資管理（PIM）改革ツールの作成・検証を行った。PIM 改革ツールは事業完了までに計画委員会により承認される見込みであるが、概ね完成しているが、政府承認されておらず、利用が始まっていない。そのため、MAF/SAF は効果発現する段階にはない。MYPIP により、パイロットセクターではプロジェクトの将来支出額より正確な推計が可能となったが、当該情報が MTBF 策定に利用される段階には至っていない。

**3-2 評価結果の要約**

**(1) 妥当性：高い**

- 開発政策：第 6 次 5 年計画（2011 年度～2015 年度）では公共支出の効率的執行に向けた計画及び予算の改善、第 7 次 5 年計画（2016 年度～2020 年度）では PIM 分野の能力強化（特に審査における経済分析）に言及がある。PFM 改革戦略のアクションには本プロジェクトで作成・検証した PIM 改革ツールの導入が含まれる。
- 開発ニーズ：PEFA（Public Expenditure and Financial Accountability）<sup>1</sup>診断では PIM 全般（特に審査における経済分析）が課題とされ、公共分野全体にわたり PIM 強化には強いニーズがある。本プロジェクトによる研修は、計画担当者にとってニーズが高い一方、類似する研修の機会は少ない。
- 日本の ODA 政策：開発援助の効率的実施に向けて、公共部門の能力向上を重点分野に含めている。

**(2) 有効性：中程度**

- プロジェクト目標：プロジェクト目標の達成は計画からは遅れている。PDM で事業期間内に想定されていた PIM 改革ツール利用と効果発現は事業完了後となる見込みである。
- 定性的効果：既存の審査資料の改善、適切なログフレームの作成及び有効活用、個別事業におけるセクター戦略と整合的な指標設定が確認された。

**(3) 効率性：中程度**

<sup>1</sup>世銀、国際通貨基金等の援助機関が支援する公共財政管理プログラム。2001 年から開始し、途上国における公共財政管理に係る診断ツールを開発している。

- 成果：事業完了時において、成果 1 はほぼ達成、成果 2~4 は一部達成される見込みである。主として、2016 年 7 月のダッカ襲撃テロ事件発生を受けた安全対策措置による JICA 専門家派遣の渡航制限により、成果達成が計画に比べて遅延している。
- 投入と活動：本プロジェクトの投入や活動の内容について、成果達成を妨げる深刻な問題は確認されなかった。但し、上記理由により専門家派遣の期間・時期に制約があり、またプロジェクト前半では、JICA 専門家とカウンターパート間で PIM 改革ツールのコンセプト固めに時間を要した。

(4) インパクト：上位目標は一部達成見込み

- 上位目標：終了時評価時点では判断が困難であるが、事業完了後 1 年以内に本プロジェクトで開発された PIM 改革ツールがパイロットセクターに導入された場合、上位目標は 3-5 年間で部分的な達成（事業費超過及び事業期間超過の減少）が期待される。

(5) 持続性：（終了時評価の提言が適切に実施された場合）比較的高い

- 政策面：第 7 次 5 年計画、PFM 改革戦略では、PIM は重視される政策課題である一方、PIM 改革ツール導入に関しては、計画委員会による関係省庁へ向けた明確な指示が必要であることから、省令の発出等、政策面からのサポートが望ましい状況にある。
- 組織面：PIU が 2019 年まで存続し、当面 PIM ユニットとしての役割を果たすことが可能であるが、PIM ユニット自体の設立が望ましい。
- 財務面：本プロジェクトのバングラデシュ政府側の事業提案書（Technical Assistance Project Proposal：以下、TPP）の事業期間は 2019 年までとなっており、当面のところ PIU が活動を行う予算が確保されている。
- 技術面：計画担当者による MAF/SAF の活用は可能と考えられる。MYPIP の更新については、今後、検証作業を通じてトレーニングを実施するが、SSP の更新については能力向上を図る必要がある。

3-3 効果発現に貢献した要因  
実施プロセスに影響を与えた要因

(1) 計画内容に関すること

- 成果の追加：カウンターパートとの協議の結果、プロジェクト開始後の早い段階で PIM ユニット設置を主とした成果 1 を追加したことにより、PIM ユニットそのものを含む本プロジェクトの主要成果物（PIM 改革ツール）を第 7 次開発計画や PFM 改革戦略といったより上位の政策文書に位置付けることができた。

(2) 実施プロセスに関すること

- ワーキンググループの再編：本プロジェクトでは当初成果毎に設定していたワーキンググループの設置を、パイロットセクター毎に変更した。これにより、MAF/SAF/SSP/MYPIP に関する関係者との協議を同一のワーキンググループで行うことができ、効果的な業務実施に貢献した。
- Project Director のリーダーシップ及び調整能力：PIM 改革ツールの策定プロセスにおいては、計画委員会内部の組織ばかりではなく、計画省、財務省、パイロットセクターの省/庁/実施機関との調整が必要となる。Project Director はプログラミング局の局長であり、積極的に関係機関との調整を図っており、事業進捗に大きく寄与している。

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

- 成果品（PIM 改革ツール）の検証プロセス：プロジェクト当初は、パイロットセクターから、実際に審査過程にある事業提案書への活用を通して行う予定であった

が、CP側が実際の業務への活用は正式に承認された後にのみ可能であるという立場を崩さなかった。そのため、通常業務の流れの中でPIM改革ツールの実効性を検証することはできなかったが、承認済みの事業提案書を事例として活用することにより質の担保に係る問題はなかった。

#### (2) 実施プロセスに関すること

- Technical Assistance Project Proposal (TPP) 承認の遅れ：本プロジェクトは2014年2月に開始されたが、TPPの承認は2014年9月まで遅延した。そのため、ワーキンググループ等の開催ができず、プロジェクトの活動にも一時的に制約が生じたが、インフォーマルな協議を継続することにより意思決定等に大きな問題は発生しなかった。
- 不透明な治安情勢による現地業務の制約：2014年後半から2015年前半に頻繁したゼネストによる道路封鎖、2016年7月に発生したダッカテロ襲撃事件を踏まえた安全対策措置等により、専門家の現地作業が大きな影響を受けた。特に2016年7月以降については、現地渡航の約半年間の禁止や、渡航再開後も渡航人数・期間に一定の制約が生じるなど、プロジェクト活動の進捗を阻害する要因となり、結果としてPIM改革ツールの承認がプロジェクト終了間際まで遅延することとなった。

### 3-5 結論

本プロジェクトはバングラデシュの開発政策、開発ニーズ、日本のODA政策と整合的であり、妥当性は高い。プロジェクト目標の達成は計画より遅延しており、有効性は中程度であるが、関係者へのインタビュー結果から一定の定性的効果が確認された。成果達成も計画に比べて遅延しており、効率性は中程度であるが、これは安全対策措置による専門家派遣時期・人数の制約が主要因である。インパクトに関しては、前提条件（事業完了後1年以内のPIM改革ツール導入）が満たされれば、上位目標の部分的な達成が期待される。持続性はバングラデシュ側の提言実施状況により大きく影響を受ける。そのため、提言が適切に実施されれば、持続性は比較的高いと推察される。

上記の評価結果をもって、プロジェクトは当初予定通り終了することが妥当であると判断されるが、PIM改革ツールの承認がプロジェクト終了直前の2018年1月まで遅延したことや、下記提言部分に係るフォローアップ必要性を考慮し、プロジェクト期間の3か月程度の延長可能性についても検討するものとする。

### 3-6 提言

#### (1) プロジェクト終了時までの活動に係る提言

##### ➤ PIM ユニットの正式承認

PIMユニット設立の承認に係る提案書が2017年5月に計画省から公共行政省(MoPA)に提出され、現在MoPAでの審査中である。計画省からの原案には、計画委員会の人員増や新規ポスト創出等、PIMユニット設立以外の事項が含まれており、これが審査に時間を要する一因と考えられることから、PIMユニット設立とその他の事項を分けることで承認プロセスの迅速化を図る。

##### ➤ PIM改革ツールの承認と通達の発出

Project Steering Committee Meetingによる精査を通し、プロジェクト終了までにPIM改革ツール(MAF、SAF、SSP、MYPIPと関連ガイドライン・マニュアル)の計画省による承認を確実に実施する。同時に、計画省より2パイロットセクターの省庁実施機関に対し、承認されたPIM改革ツールの導入を省令(Circular)等により指示する。

##### ➤ PIM改革ツールの周知

計画省大臣主催のハイレベルフォーラム等を開催し、承認されたPIM改革ツールに対する関係者の認知や理解を深める。また、2パイロットセクターの関係省庁実施機関については、これまで計画課の職員を中心に作成・検証作業を実施してきたことから、次官・次官補等Senior Managementの理解を深めるためのワークショップ等を個別に行い、PIM改革ツールの本格的導入に向けた準備が必要である。

##### ➤ PFM改革戦略との一貫性及び必要な調整

PFM 改革戦略（2016～2021）のアクションプランが、2018年3月までを目処に財務局・世銀を中心に作成される予定である。戦略本文に記載されている公共投資管理強化に資する取り組み（PIM ユニット設立、MAF/SAF 導入、SSP/MYPIP 導入等、本プロジェクトの活動をほぼ網羅）がアクションプランにも適切に反映されるよう必要なフォローアップを行う。

➤ 財務局との協議

本プロジェクト期間において承認を目指す PIM 改革ツールのうち、MYPIP については、財務省財務局が主導する MTBF との相互補完関係が特に強いいため、プロジェクトの残り半年の期間に財務局との協議を適切に持つこととし、プロジェクト終了後の2パイロットセクターでの本格的導入へ向けた準備とする。

### 3-7 教訓

#### (1) 上位政策文書との整合性確保

本プロジェクトは、プロジェクト開始時にすでに世銀等の支援により最終化されていた公共投資戦略及びロードマップの実施を担う、という位置付けを確保していた。しかし、同文書が計画委員会の承認を得られない状況が続いたことから、2016年に財務省とこれを支援するドナーを中心に策定された公共財政改革戦略（PFM Reform Strategy）の公共投資管理強化分野に本プロジェクトの業務内容が反映されるような働き掛けを行った。結果、本プロジェクトが取り進む一連の PIM 改革ツール導入や PIM ユニットの設置が同戦略に明記することができ、公共投資管理を含む公共財政管理改革のより大きな枠組みの中に位置付けることができた。このように、プロジェクトの取り組みと上位政策文書の整合性を確保することにより、妥当性や有効性、またプロジェクト終了後の持続性を担保することに繋がる。

#### 2) 成果品（PIM 改革ツール）の検証プロセスについて

本プロジェクトでは当初、パイロットセクターでの通常業務に PIM 改革ツールを活用することにより検証作業を行う計画であったが、CP 側は計画省の承認が必要との立場を崩さなかった。一方で、PIM 改革ツールの実効性や持続性を考慮すると、作成・検証プロセスを丁寧に行う必要があり、結果として PIM 改革ツールの承認がプロジェクト終了間際まで遅延し、本プロジェクト期間中の実際の業務プロセスにおける活用は行えなかった。本プロジェクトの場合、専門家に対する渡航制限が承認の遅延に大きな影響を与えたが、ガイドラインやハンドブック等の作成を成果品とし、プロジェクト期間中の試行・検証を含む案件は多く、政府の正式承認が必要と CP 側が主張し、プロジェクトのスケジュールに大きく影響するケースが散見される。したがって、プロジェクト形成時（詳細計画策定時）や案件開始後の早い段階で、政府承認の要否や承認プロセス・所要時間等を十分に協議することが必要である。

### 3-8 フォローアップ状況

本案件は2018年7月頃を目途に、フェーズ2を開始する予定であり、バングラデシュ国の公共投資管理能力の更なる向上を目的に、①パイロットセクターにおける PIM 改革ツールの本格導入及び他セクターへの展開、②PIM 改革ツールに係る関係者の能力向上のための体制整備、③財務省や関連ドナーとの連携・調整を通じた PFM 改革戦略の PIM 関連部分の実施支援等を実施する予定である。

以上