

事業事前評価表

国際協力機構 バングラデシュ事務所

1. 案件名（国名）

国名：バングラデシュ人民共和国（バングラデシュ）

案件名：公共投資管理強化プロジェクトフェーズ2

Strengthening Public Investment Management System Project2

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における現状と課題及び本事業の位置付け

バングラデシュは、過去10年以上に亘りGDP成長率平均6%強の経済成長を続け、2015年には一人当たりのGDPが1,045ドルを超え、世界銀行の分類する低所得国から低所得国へと移行した¹。持続的な経済成長や貧困削減における公共投資事業の重要性は、2021年までの低所得国入りを目指すVision 2021や「第7次5ヵ年計画」（2015年）、「公共財政管理改革戦略」（2016年）等の上位政策においても明記されると共に、年次開発計画（Annual Development Programme:以下ADP）に記載されている公共投資事業数・予算は、共に近年著しい増加傾向を示している²。

他方、世界銀行による報告書等³によれば、公共投資事業の効果的・効率的な運営管理については、個別事業計画の質、策定・審査・承認に係るプロセスや時間、また中長期的な財政枠組みや開発計画等の整合性確保など、関係する政府職員の人員不足や能力不足も伴い、多くの問題を抱えている。また、予算管理においては、経常予算と開発予算の編成過程に重複があり、効率的な予算編成を妨げている。結果として、年次開発計画の低い予算執行率、個別事業の形成から完了までに至る事業費と事業期間超過は深刻である⁴。

このような状況のもと、JICAは公共投資事業の運営管理を主管する計画省計画委員会の要請に基づき、2014年2月から2018年6月まで公共投資管理強化プロジェクト（以下フェーズ1）を実施し、計画委員会及び関連する省庁計画局に対する支援を行った。同プロジェクトでは、計画委員会プログラミング局内に設置された公共投資管理改革ユニット（Public Investment Management Unit:以下PIMユニット）を中心に、公共投資事業の形成・審査・承認プロセスの効率化や、複数年度公共投資プログラムと中期財政枠組みの調整を通じた開発予算と経常予算の連携強化等に資する公共投資管理改革ツール（Public Investment Management Reform Tool: PIM改革ツール）を開発した。PIM改革ツールは、

¹ 2017年の一人当たりのGDPは1,516ドル（世銀）

² 2008年の年次開発計画では、事業数904、予算は約2,500億タカ（約1,880億円：2019年3月JICA統制レート）であったが、直近の2017年度では、事業数1,357、予算は約1兆5,500億タカ（1兆1,165億円）と、10年前に比して、それぞれ約150%、600%の増加を示している。

³ 世界銀行「公共財政管理パフォーマンス報告書」（2016年6月）

⁴ 計画省実施モニタリング評価局報告書によると、2009年～2014年の事業費・事業期間超過はそれぞれ80%と40%とされる。

プロジェクト終了直前の 2018 年 6 月に計画委員会から承認され、フェーズ 1 で取り組んだ 2 パイロットセクター（地方行政農村開発セクター、電力エネルギーセクター）への制度導入が決定された。また、PIM ユニットを PIM 改革部に格上げし、計画委員会の組織図に正式に位置付けられることも 2018 年 6 月に政府承認される等、公共投資管理改革に対するバングラデシュ政府の高いコミットメントが示されている。

一方で、新設された PIM 改革部に求められる PIM 改革戦略・アクションプランの策定、実施・モニタリング体制の強化や、PIM 改革ツールの 2 パイロットセクターへの本格的導入はこれからの課題である。PIM 改革ツール活用を円滑に進めるためには、パイロットセクター省庁及び実施機関関係者に対する PIM 改革ツール導入の周知徹底や各種研修が必要である。また、PIM 改革ツールの運用をとおした経常予算・開発予算の連携強化については、現行の予算編成過程に一部変更を生じさせる可能性もあり、実現のためには、財務省財務局をはじめとした関係省庁との協議の上、バングラデシュ予算編成プロセスを考慮した業務手続き及びスケジュールを作成することが求められる。

このような状況下、計画委員会は、PIM 改革部による PIM 改革プログラム策定・実施・モニタリング体制強化、PIM 改革ツールのパイロットセクター導入による公共投資事業の形成・審査・承認プロセスの向上、及び開発予算・経常予算の戦略的連携強化のため、公共投資管理強化プロジェクトフェーズ 2（以下、本事業）を我が国に要請した。

（2）ガバナンスセクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け

我が国のバングラデシュ国別開発協力方針（2018 年 2 月）において、従来からの課題であるガバナンス改善のため、あらゆる分野において政府機能の強化、行政サービスの向上を支援するとしている。また、同方針の別紙「事業展開計画」（2017 年 4 月）や、現在最終承認段階にある JICA 国別分析ペーパー（2019 年）においても、重点分野「社会脆弱性の克服」下の「行政能力向上プログラム」において、開発事業予算の適切な計画プロセスの確立等、公共投資管理強化を通じ政府の調整機能の強化に取り組むとして、本事業はこれらの方針に合致している。

（3）他の援助機関の対応

英国国際開発庁（DFID）、欧州連合（EU）、カナダ国際開発庁（CIDA）が拠出、世界銀行が運用するマルチドナー信託基金による「Strengthening Public Expenditure Management Program（SPEMP）」（2007 年～2021 年）は、財務省財務局、会計検査院等を対象に、「公共財政管理改革戦略」（2016 年）に基づくアクションプラン作成及び実施を支援している。

ドイツ開発公社（GIZ）は、公共投資事業管理における気候変動対策の主流化のため、計画委員会を実施機関とした「Adaptation of Climate Change into the National and Local Development Planning」（2016 年～2019 年）を実施中である。また、国際通貨基金（IMF）は公共投資評価（Public Investment Management Assessment）を 2018 年 11 月に実施し

ている。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、公共投資管理改革プログラム及びアクションプランの作成・実施・モニタリングと共に、PIM 改革ツールの運用をとおして、公共投資事業計画書の作成・審査・承認プロセスの改善、開発予算・経常予算の戦略的連携の強化を図ることにより、もって公共投資に係る事業及び予算管理の効率性の向上に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

・ダッカ市

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

- ・直接受益者：計画委員会 PIM 改革部・セクター部局、パイロットセクター（地方行政・農村開発、電力・エネルギー）省庁及び実施機関
- ・最終受益者：バングラデシュ国民全体

(4) 総事業費（日本側）

約 3.6 億円

(5) 事業実施期間

2019 年 8 月～2023 年 7 月を予定（計 48 ヶ月）

(6) 事業実施体制

計画委員会プログラミング局 PIM 改革部（PIM Reform Wing, Programming Division, Planning Commission）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家派遣（計約 64.3MM：総括/公共投資管理（計画）、公共投資管理（事業管理）、公共財政管理、研修開発/モニタリング、業務調整/研修管理等）
- ② 研修員受け入れ
 - a. 本邦研修/第 3 国研修（公共財政管理/公共投資管理等）
 - b. 現地国内研修（PIM 改革ツール、費用便益分析、ログフレーム分析等）
- ③ 機材供与（コピー機、PC、デジタルカメラ等）

2) バングラデシュ国側

① カウンターパートの配置

- ・プロジェクト・ダイレクター：計画委員会 PIM 改革部の部長
- ・副プロジェクト・ダイレクター：計画委員会 PIM 改革部の課長
- ・その他カウンターパート：計画委員会 PIM 改革部職員

② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

- ・専門家執務室
- ・現地経費（プロジェクト運営委員会、ワークショップ・研修等実施の一部経費）
- ・カウンターパート給与・各種手当、税金、CD/VAT 等

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

【技術協力】

本事業との関連では、内閣府を実施機関とした、技術協力プロジェクト「国家健全性戦略支援プロジェクトフェーズ 2」(2019 年～2022 年)を実施中であり、計画委員会が作成する国家健全性戦略アクションプランに、本事業が作成支援をする PIM 改革プログラムが反映されるように図る。また、本事業のパイロットセクター省庁の一つである地方自治総局に派遣中の個別専門家(地方行政アドバイザー)との連携をとおり、PIM 改革ツールの地方自治総局への普及を支援する。

2) 他援助機関等の援助活動

本事業が支援する公共投資管理改革プログラムや PIM 改革ツールの運用は、世界銀行等の支援する「公共財政管理改革戦略」(2016)の一部を構成するものであり、世界銀行や財務局等との定期的な情報共有・調整をとおりした、本事業との連携・相乗効果の発現に留意する。

(9) 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 年公布)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が考えにくいため。

2) 横断的事項：特になし

3) ジェンダー分類：特になし

(10) その他特記事項：特になし

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

公共投資事業が中長期開発計画の達成に貢献する

指標及び目標値：

・ 国家上位政策（5か年計画、公共財政管理改革戦略等）における公共投資管理の関連指標が達成される

(2) プロジェクト目標：

PIM 改革ツール（*）の運用を通し、公共投資事業に係る事業及び予算管理の効率性が高まる

指標及び目標値：

・ PIM 改革プログラム及びアクションプランの実施・モニタリング体制が構築される
・ MAF/SAF の活用により新規公共事業の承認に必要な日数（**）が 20%削減される
・ パイロットセクター省庁・実施機関において、開発予算と経常予算の編成に係る業務プロセスが一体化される

*「公共投資管理強化プロジェクトフェーズ1」を通して承認された、1）省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）、2）セクターレベル事業評価フォーマット（SAF）、3）セクター戦略書（SSP）、4）複数年度公共投資プログラム（MYPIP）

**事業計画書が省庁へ提出された日から国家経済評議会執行委員会により承認されるまでの日数

(3) 成果

成果1：PIM 改革プログラム及びアクションプランの実施・モニタリング体制が構築される

成果2：新規公共投資事業の形成・審査・承認プロセスが PIM 改革ツールを用いて運用される

成果3：開発予算と経常予算の戦略的連携が強化される

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

・ バングラデシュ政府の公共投資管理改革に係るコミットメントが継続する

(2) 外部条件

・ PIM 改革部が公共投資管理改革推進の中心的役割を担う部局として維持される
・ 現在の公共事業提案書形成・審査・承認プロセスが維持される

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ラオス国技術協力プロジェクト「公共投資プログラム運営管理能力強化プロジェクトフェーズ1～3（2004年～2016年）」では、新規導入される手法やツールの普及・定着について、活用を義務付けるための政府文書の適時な発出や、対象となる省庁・関連機関に対する実地訓練（OJT）が極めて有効であったという教訓を得ている⁵。

マラウイ国技術協力プロジェクト「公共投資計画策定能力向上プロジェクトフェーズ1・2（2009年～2017年）」では、プロジェクトにより開発されたシステムの導入に際し、公共財政管理分野における他ドナーや、他の JICA 協力（省庁派遣専門家・技術協力プロジェクト）との調整・連携強化を図ることにより、相乗効果発現が認められる、という教訓が得られている⁶。

本事業では、フェーズ1により政府承認された PIM 改革ツールを、2パイロットセクター対象に導入し、その後他セクターへの展開することを検討するが、通常のオリエンテーション・研修に加え、日常的な OJT による普及・定着を図ると共に、2パイロットセクター（地方行政・農村開発、電力・エネルギー、）に該当する JICA 技術協力プロジェクトとの連携を図る。また、財務省、世界銀行等との協調をとおした、公共財政管理改革戦略アクションプランとの連携を常に念頭に置き、本事業の主流化及びプレゼンスの確保に留意する。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力方針・分析に合致し、公共投資管理強化の推進をとおし、公正で説明責任のある行政基盤の強化に資するものであり、SDGs ゴール16「平和と公正をすべての人に」に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 ヶ月以内 ベースライン調査

事業完了 3 年後 事後評価

以 上

⁵ 「公共投資プログラム運営管理能力強化プロジェクトフェーズ1～3」終了時評価調査報告書（2007、2011、2015）

⁶ 「公共投資計画策定能力向上プロジェクトフェーズ2」終了時評価調査報告書（2016）