

## 事業事前評価表

国際協力機構 ラオス事務所

### 1. 案件名

国名： ラオス人民民主共和国（ラオス）

案件名： 和名 公共投資計画管理改善プロジェクト

英名 Project for Improving Public Investment Management

### 2. 事業の背景と必要性

(1) ラオスにおける公共投資管理分野の開発の現状・課題及び本事業の位置付け

ラオス人民民主共和国（以下「ラオス」）は、大型公共投資案件等のため、公的債務残高対GDP比率が58.5%（2016年、IMF）を占め、歳入の増加と歳出の適正化が喫緊の課題となっている。2016年に発足した現トンルン政権は財政安定化を重視し、財務省による予算管理及び計画投資省（Ministry of Planning and Investment、以下「MPI」）による公共投資管理（Public Investment Management、以下「PIM」）の強化に取り組んでいる。

PIMについては、MPIが「国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan: NSEDP）」及びそのNSEDPの目標を達成するための具体的な公共投資事業を列挙した「5カ年公共投資計画」等に基づき、公共投資事業の妥当性や効率性に係る審査及び定期的なモニタリング・評価を実施し、その結果を国民議会に報告する役割を担う。JICAは、「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト(PCAP1)」（2004年11月～2007年10月）、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト(PCAP2)」（2008年3月～2011年8月）、「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト(PCAP3)」（2012年3月～2016年9月）によりMPIに対する支援を行ってきた。こうした支援の結果、公共投資事業の計画・モニタリング・評価の手法及び書式が開発され、公共投資法により法制化された。また、NSEDPに基づく5カ年公共投資計画の策定マニュアルや書式が整備された。

一方、新規公共投資事業の審査の際、優先度や予算制約を踏まえた実施承認ができていないという課題が生じている。具体的には、MPIから各省に次年度予算枠が通知されないまま各省が予算要求を行っており、公共事業計画と予算をリンクさせることが困難となっている。また、継続事業の審査においては事業の物理的な進捗に合わせた予算の配分ができていないために公共投資事業請負業者への支払いが遅れ、請負業者のみならず融資元の金融機関の経営へも悪影響を及ぼすとともに、未払い金支払いのための国債発行が財政負担となっている。

これに対しラオス政府は、現行NSEDPの目標に「開発計画と予算の統合」を掲げるとともに、公共財政開発戦略を定め、その一環として効果的、効率的で透明性の高いPIMを目指している。本プロジェクトは、ラオス政府からの要請を受け、公共投資事業計画と予算化プロセスとの整合性確保、PIMプロセスの更なる改善、関係省／県職員の公共投資事業管理能力の向上を行うことにより、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ことを目指す。

具体的には、従来のMPI評価局（公共事業の審査・評価を担当）及びMPI計画局（公共投資

計画作成を担当) のみならず財務省も支援対象とし、MPI と財務省の連携強化、公共財政開発戦略を踏まえた PIM アクションプランの作成、歳出予算見通しを踏まえた公共事業計画の運用等を支援する。また、パイロットのセクター省及び県を設定し、公共投資プログラム管理、公共投資の予算管理、個別公共投資事業の管理の3つのサイクルを一つの包括的なプロセスとして効率的に実施管理できるように支援を行う。

### (2) 公共投資管理分野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

ラオスの開発を進める上で重要なインフラ、保健、教育、農業等の案件を効果的かつ持続性を持って実施するためには、公共投資案件の管理能力の向上やその体制の改善が重要であり、本案件はラオスの持続的な発展に向けた日本・ラオス開発協力共同計画(2016年)の中の横断的課題への支援として合致する。また、対ラオス国別援助方針(2012年)においても、行財政能力強化などのガバナンス面の強化の必要性について留意する旨記載があり、合致している。

SDGs 達成に向け、交通、灌漑、電力、医療、教育等の公共インフラの整備が不可欠であり、本事業はそういった公共インフラ整備を行う全ての分野における公共投資事業の効率性・透明性を向上させる取り組みであり、また NSEDP の中に SDGs を盛り込んでいるラオスにとっても本事業の取り組みは極めて重要なものと位置付けられる。

### (3) 他の援助機関の対応

財務省に対する支援としては、世界銀行及び EU が予算法及び調達法の改定を、ADB が複数年度歳出枠組みの形成を支援中。MPI に対する支援としては、UNDP が郡・県の案件形成強化を、オーストラリアが ODA の管理改善を支援中。

ドナー	CP 機関及び取り組み内容
世界銀行	EU 信託基金で PFM (公共財政管理) 支援プログラムを実施。2016 年 6 月から開始。財務省財政政策局・予算局・国庫局・情報システム局を CP 機関としている。中央省庁レベルの支援に特化し、県レベルには関与しない。
EU	世銀信託基金に加えて、PFM と Public Administration Reform を対象とした Economic Governance 支援(9 百万ユーロ、2018 年より実施)を別枠で検討している。対象組織は財務省。
ADB	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MPI 国際協力局に対して ODA 事業のモニタリングに関する Standard Operation Procedures (SOP) 支援。</li> <li>・ Round Table Meeting のマクロ経済 Working Group の共同議長。</li> <li>・ MPI 計画局に持続的な開発目標 (SDGs) のための経済政策管理の技術協力を実施。</li> <li>・ 財務省に対して、Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) の支援を実施。</li> </ul> 保健セクターへのガバナンス支援の一環として、PFM の支援を実施。2016 年 11 月から 2018 年 7 月まで、policy-based loan US\$75 百万で構成。国民保健計算 (National Health Account) の、世帯自己負担比率を下げる取組みを推進。
UNDP	1995 年以来継続している National Governance and Public Administration Reform Programme (NGAR) の新規プログラムが 2017 年から 2021 年まで実施。郡・県の機能強化、財政分権化を支援。郡開発基金 (District Development Fund : DDF) を通じた参加型開発を継続。
オーストラリア	Laos-Australia Development Learning Facility (LADLF) を通じて、MPI 国際協力局に対して新規 ODA データベース構築。事実上停止している Aid Management Platform (AMP) に代わるシステムとして運用予定。
ベトナム財務省	ラオス財務省に対する協力を発表。2017 年から 3 年間の支援。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的

本事業は、ラオスにおいて、公共投資管理（PIM）改革委員会を設立し、その下で PIM 改革アクションプランを策定し、事業予算管理・事業優先度付け・事業審査及び評価の手法を包含する PIM の包括的な業務プロセスを確立させることで、予算管理と整合性を持った PIM 強化の改革推進を図り、もって公共投資のパフォーマンス向上並びに財政安定化に寄与するもの。

#### (2) プロジェクトサイト/対象地域名

- ・ラオス ビエンチャン市（人口：約 80 万人）
- ・パイロット県・セクター省（案件開始後選定条件を明確化しパイロット対象を確定）

#### (3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：計画投資省、財務省、各パイロット県・セクター省の計画局・財務局

最終受益者：ラオス国民

#### (4) 総事業費（日本側）3 億円

#### (5) 事業実施期間（協力期間）：2019 年 3 月～2022 年 3 月（計 36 か月）

#### (6) 事業実施体制

MPI 計画局：公共投資予算の配分、県・各省からの予算書回収、5 力年公共投資計画とりまとめ、国内負債事業管理等を実施

評価局：公共事業の審査・評価を実施

国際協力局：ODA 事業のデータ集約

財務省 予算局：政府予算の作成、財政政策法律局と共に中期歳出枠組み導入を促進

国庫局：人件費管理、公共事業の事業別予算の執行と会計のチェック、政府決算報告（予算局と共同実施）を実施

財政政策法律局：予算作成等に関する首相指示等の文書を管理、予算局と共に中期歳出枠組みのガイドライン等の導入を推進

対外財政債務管理局：事業の対外的な借り入れと返済を管理

パイロット県・セクター省 計画局：開発予算のとりまとめ

財務局：経常予算のとりまとめ

#### (7) 投入（インプット）

##### 1) 日本側

専門家派遣：①チーフアドバイザー／公共投資管理改革、②予算管理／優先化、③事業審査

／評価、④組織運営／業務調整

機材等：PC等プロジェクト運営に必要な機材

カウンターパート研修：第三国研修

その他：プロジェクト運営に必要な活動費

2) ラオス側

カウンターパートの配置、プロジェクト事務所、プロジェクト会議室、カウンターパート職員給与、研修・出張費用の一部等

(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

2016年の日ラオス首脳会談において、ラオス首相より財政安定化に対する支援要請がなされ、財務省に対する税務行政アドバイザー派遣等を通じて徴税強化を支援中。本案件も財政安定化支援の一環として実施するもの。

2) 他援助機関等の援助活動

財政安定化に必要な歳出適正化のため、世界銀行及びADBによる財務省の公共財政管理支援と緊密に連携する。世界銀行が支援する「公共財政開発戦略2025」にはPIMに関する項目が具体化されていないため、本事業で同戦略を踏まえたPIM改革アクションプランを策定することで、公共財政管理及びPIM改革の相乗効果を高める。世界銀行が支援する予算法及び調達法の運用・実施とも制度の整合性確保を図る。またADBが策定支援中の複数年度歳出枠組みは、本事業における公共事業計画と予算をリンクさせる活動や、公共事業計画の優先度付けに関する活動に関わる重要な枠組みであるため、制度の整合性を確保する。現地でのマクロ経済ワーキンググループを通じて、密に情報共有を行う。

(9) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリー分類 (A,B,C を記載) : C

② カテゴリー分類の根拠：施設建設等はなく、自然環境への望ましくない影響は最小限であると判断される。

2) 横断的事項：特になし

3) ジェンダー分類：ジェンダー対象外

(10) その他特記事項：本プロジェクト（協力期間3年）は、一連のPIM強化支援の総仕上げと位置付ける。本プロジェクトの終了後は、MPI大臣を長とするPIM改革委員会（本委員会の設置についてJICAとの間で合意済み。本プロジェクト開始後に首相府令により設置予定）が、自律的・持続的なPIM改革を指導する。

## 4. 事業の枠組み

### (1) 上位目標

公共投資パフォーマンスが向上し、財政安定化に貢献する。

指標及び目標値：

- 1) 公共投資管理アセスメント（PIMA）指標（例：投資の効率性や生産性の項目のスコアが高くなる）。
- 2) PIM 改革アクションプランで定めたターゲットに基づき、中期的枠組みで歳出管理されている。

### (2) プロジェクト目標

予算管理との整合性を持った PIM 強化の改革が実施される。

指標及び目標値：

- 1) PIM 改革アクションプランがラオス政府によって公式承認される。
- 2) PIM 改革委員会が持続的で公式な委員会として政府に認可される。
- 3) 包括的な PIM 手法/ツール/業務フローが、改訂改正公共投資法に準じて、開発・改訂される。
- 4) PIM 手法/ツール/業務フローの深化や展開のための方策が、PIM 改革アクションプランに取り込まれる。

### (3) 成果

成果①PIM 改革委員会並びにサブ委員会が設立され、運営される。

成果②PIM 改革アクションプラン策定が完了する。

成果③事業予算管理並びに優先化について標準化が図られる。

成果④事業審査並びに評価手法について標準化が図られる。

## 5. 前提条件・外部条件

### (1) 前提条件

MPI がプロジェクトで示す「PIM 改革」の方向性に合意する。

### (2) 外部条件

- ・ プロジェクト目標の外部条件：ラオスにおける財政状況が大きく悪化しない。
- ・ 成果の外部条件：PIM に関連する法的枠組みがプロジェクトの目標と整合性を保っている。
- ・ 活動の外部条件：改革委員会のメンバー、特に事業計画機関・者（MPI 及び財務省）がプロジェクトに積極的に関与、参画する。事業実施機関・者（セクター省や県）がプロジェクトに積極的に協力する。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

#### (1) 類似案件の評価結果

本事業の先行案件である「ラオス国国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト」（2016年）の教訓として、公共事業管理を管轄する MPI のみならず、公共財政管理を所管する財務省との連携が重要である点、また地方分権化の文脈に整合した公共事業管理の実施体制作りが重要である点等が指摘されていた。

#### (2) 本事業への教訓

本事業においては、カウンターパートを MPI 及び財務省の両省のメンバーを取り込み、公共財政管理の視点からも公共事業管理を行う。また、昨今の地方分権化の動きを踏まえ、県の裁量で管理を任されている公共事業の管理体制についてもスコープに含むこととしている。

### 7. 評価結果

本事業は、ラオスの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致している。また本事業成果の達成により、ラオスにおける公共投資事業計画管理の改善のための取り組みが促進され、ひいてはプロジェクト目標・上位目標の達成へ貢献することが見込まれ、ラオス政府の NSEDP 達成の観点からも実施の意義は高い。なお、NSEDP には SDGs が含まれており、様々な分野における公共事業の効率性・透明性を向上させる本案件の取り組みは、NSEDP 達成への貢献を通じ SDGs 達成にも寄与する。

### 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

事業完了3年度 事後評価

以上