

事業事前評価表

国際協力機構
ガバナンス・平和構築部
行財政・金融チーム

1. 案件名（国名）

国名：スリランカ民主社会主義共和国（スリランカ）

案件名：

（和名）効果的な公共投資管理のための能力強化プロジェクト

（英名）Project for Capacity Development on Effective Public Investment Management

2. 事業の背景と必要性

（1）当該国における公共投資管理の現状と課題及び本事業の位置付け

スリランカは GDP 比 10%未満の低水準な歳入により慢性的な財政赤字体質であり、新型コロナウイルスの感染拡大に伴う経済低迷により財政赤字幅がさらに拡大している。IMF は 2022 年 3 月の IV 条協議報告書において、同国の膨大な公的債務残高（GDP 比 119%）及びファイナンス必要額（GDP 比 30%）を踏まえ、債務持続性を Unsustainable と評価した。スリランカ財務省は、2022 年 4 月 12 日に公的対外債務の償還停止の暫定政策を表明し、2023 年 3 月に IMF による新規プログラムが理事会承認され、引き続き財政赤字削減を含む各種改革に着手している。このように財政余地が限られる中、スリランカ政府にとって、効果的かつ効率的に公共投資を管理する重要性がより一層高まってきている。

財務省国家計画局（Department of National Planning。以下「NPD」という。）は、公共投資計画（Public Investment Programme。以下「PIP」という。）を含む開発計画の策定と、同計画を踏まえた公共投資事業の審査を担当しており、スリランカの開発政策策定や公共投資・開発事業において中心的な役割を果たしている。JICA は技術協力「国家計画局能力強化支援アドバイザー」の 2 代に亘る派遣（2014～2017 年、2018～2020 年）を通じ、公共投資事業申請書の改定、各種研修を通じた能力強化、案件情報管理システムのデモンストレーション版作成等を支援してきた。

しかしながら、過去の JICA 専門家による協力等を通じて、ライン省庁が提出する公共事業申請書のフォーマット自体は改善されたが、必要な情報をライン省庁が適切に記載できていない課題が残っている。また、PIP 作成プロセスにおいて、スリランカ政府内で一元的に予算策定、管理を担当している財務省国家予算局（Department of National Budget。以下「NBD」という。）との間の連携が不十分であるため、PIP に基づく効果的・効率的な公共投資予算の編成が阻害さ

れているという課題がある。

「効果的な公共投資管理のための能力強化プロジェクト」（以下「本事業」という。）は、効果的な PIP 策定を実現するために必要な公共投資事業申請書およびそのガイドライン、案件情報管理システム等の手続き・ツールをすべて含む公共投資管理（Public Investment Management、以下「PIM」という。）体系を改善するものである。PIM 体系と予算策定プロセスとの整合性を NPD の所掌範囲内で向上させ、NPD とパイロット省庁で運用した上で、それを他省庁へ展開するための環境整備を図り、もって PIM 体系がすべてのライン省庁で運用されることを目標とするものであり、効果的な PIP 策定に寄与し、上記スリランカの悪化する財政状況を改善させるために不可欠な事業として位置付けられる。

（２）公共投資管理分野に対する我が国及び JICA の協力量針等と本事業の位置づけ、課題別事業戦略における本事業の位置づけ

対スリランカ民主社会主義共和国国別開発協力量針（2018 年 1 月）においては、スリランカの一層の成長と安定化を促すため、質の高い成長のための基盤・制度整備を中核とした支援を行うことを基本方針としている。加えて、スリランカの今後の中進国入りを見据え、経済・財政の健全化を実現するため、公的部門の改革及び行政能力強化のための人材育成等を重点分野と位置付けている。さらに、対スリランカ JICA 国別分析ペーパー（2020 年 3 月）においても、「質の高い成長の促進」を重点分野として分析しており、持続的な経済運営に必要な制度構築・運営、これを支える人材の育成に協力するとしている。本事業はこれら分析、方針に合致する。

また、本事業は適切な公共投資管理を推進することで、国家財政の歳出面の効率化を促し、国家全体の安定した財政基盤強化に資するものである。よって、本事業は課題別事業戦略（グローバル・アジェンダ）「公共財政・金融システム」の重点項目の一つ「国家財政の基盤強化」に位置づけられる。

さらに、本事業はスリランカ政府による公共投資事業における形成・実施の透明性を高め、説明責任を果たすことに資するため、SDGs ゴール 16 の 16.6「あらゆるレベルにおいて有効で説明責任のある透明性の高い公共機関の発展」に貢献する。

（３）他の援助機関の対応

- 世界銀行

公共財政法整備や PPP 促進支援等を実施。また、世界銀行が 2016 年に行った「公共投資管理アセスメント（PIMA）」にて、公共投資管理の改善

に向け政府がとるべきアクションの枠組みが示されていることから、この情報を本案件でも有効活用する。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、NPD の公共事業審査等に係る申請書の提出、審査、優先順位決定プロセス (PIM プロセス) の効率化、PIM プロセスを管理するための IT システムの実用化を含む PIM 体系全体の改善、および NPD・財務省関連部局及びライン省庁の能力開発を行うことによって、改善された PIM 体系が NPD とパイロット省庁で運用、他省庁へ展開される環境が整備されることを図り、もって PIM 体系がすべてのライン省庁で運用されることに寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

コロンボ

(3) 本事業の受益者 (ターゲットグループ)

直接受益者： NPD、NBD、Department of Fiscal Policy (FPD)、Treasury Operations Department (TOD)、Department of State Accounts (SAD)等財務省関連部局、公共投資事業関連ライン省庁

最終受益者：スリランカ国民

(4) 総事業費 (日本側)：約 3.1 億円

(5) 事業実施期間：2021 年 6 月～2024 年 8 月 (計 39 カ月)

(6) 事業実施体制：財務省国家計画局 (Department of National Planning: NPD)

プロジェクトディレクター：NPD 局長

プロジェクトマネージャー：NPD 副局長

(7) 投入 (インプット)

1) 日本側

- ① 専門家派遣：業務主任／公共投資管理、事業審査／選定支援、IT システム支援、業務調整／研修 (合計約 75 人月)
- ② 研修員受け入れ：公共投資管理分野の本邦研修かつ／あるいは第三国研修
- ③ 機材供与：プロジェクト活動に必要な資機材 (PC 等)

2) スリランカ国側

- ① カウンターパートの配置
- ② 案件実施のための専門家執務スペース

(8) 他事業、他開発協力等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

本事業は以下の専門家の後継案件の位置づけで、これらの先行案件で作成され

た公共投資事業申請書の運用強化等を行う。

- 国家計画局能力強化支援アドバイザー フェーズ1 (2014~2017年)
- 国家計画局能力強化支援アドバイザー フェーズ2 (2018~2020年)

2) 他の開発協力機関等の援助活動

世界銀行が2016年に行った「公共投資管理アセスメント(PIMA)」報告書案に、公共投資管理の改善に向け政府がとるべきアクションの枠組みが示されていることから、この情報を本案件でもPIM体系の課題特定等に有効活用する。

(9) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

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4月公布)に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性およ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最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項

特になし

3) ジェンダー分類 :

【対象外】「(GI) ジェンダー主流化ニーズ調査・分析案件」

<分類理由> 詳細計画策定調査にてジェンダー主流化ニーズを調査したものの、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに資する具体的な取組を特定するに至らなかったため。ただし、本格事業開始後、ジェンダーの視点(実際の公共事業審査へのジェンダー配慮項目導入、関係ライン省庁からの研修参加者のジェンダーバランス等)を踏まえた具体的な取り組みを先方政府と協議する予定。

(10) その他特記事項

特になし

4. 事業の枠組み

1) 上位目標 : 改善された公共投資管理(PIM)体系が全ライン省庁で運用される。

【指標】

1. 改訂版「公共投資事業申請書提出ガイドライン」(以下「ガイドライン」)と「PIMプロセスの運用マニュアル」(以下「運用マニュアル」)を全ライン省庁に通達する。
2. 全メガ・大規模プロジェクトについて、「財務規則」(1992年)及びガイドライン改訂版に基づき、予備審査と本格審査の2段階審査が

行われる。

3. 全ライン省庁から新規に提出された公共投資事業が、IT システムである公共投資事業申請情報システム (ISPP) に登録される。
4. ISPP によって公共投資事業のデータ・情報管理が効率化された事例が確認される。

2) プロジェクト目標 : 改善された PIM 体系が NPD とパイロット省庁で運用され、他省庁へ展開されるための環境が整備される。

【指標】

1. PIP が毎年更新され、NPD のウェブサイトアップロードされる。
2. パイロット省庁において、全メガ・大規模プロジェクトについて、「財務規則」(1992 年) 及びガイドライン改訂版に基づき、予備審査と本格審査の 2 段階審査が行われる。
3. 一予算年度内にパイロット省庁から新規に提出されたプロジェクトが、すべて ISPP に登録される。
4. 全ライン省庁に対して、改善された PIM 体系に関するオリエンテーションが開催される。

3) 成果 :

- 1 プロジェクトの申請、審査、優先順位決定プロセス (PIM プロセス) を改善し、予算編成プロセスとの整合性を図る。
- 2 PIM プロセスを管理するために、ISPP が NPD により実用化される。
- 3 NPD、財務省関連部局、パイロット省庁の PIM プロセスに関する能力が強化される。

【指標】

- 1-1 ガイドラインと運用マニュアルに記載されている PIM プロセスが、予算編成スケジュールと一致する。
- 1-2 ガイドラインと運用マニュアルを改訂し、NPD の承認が得られる。
- 1-3 パイロット省庁から提出されたすべての公共投資事業申請書が、改訂されたガイドラインと運用マニュアルに沿ったものとなっている。
- 1-4 各ライン省庁が次年度予算への計上を希望する事業に関する申請書が、指定された期日までに NPD に提出される。
- 2-1 ISPP が開発される。
- 2-2 事業審査結果の概要 (one page note) と詳細文書 (recommendation details) が ISPP で作成される。
- 2-3 ISPP に関するパイロット省庁へのオリエンテーションが、毎年、次年度の PIM プロセス開始前に開催される。

- 2-4 ISPPの展開計画に関して、NPDの承認が得られる。
- 3-1 PIMプロセスに関する研修教材が作成される。
- 3-2 NPDの全担当者がPIMプロセスマネジメントの研修を受ける。
- 3-3 パイロット省庁の職員50名以上が、PIMプロセスマネジメントの研修を受ける。
- 3-4 関連する財務省関連部局の職員20名以上が、PIMプロセスマネジメントに関する研修を受ける。
- 3-5 上記の研修の参加者が、研修が有益で効果的であったと評価する。
- 3-6 10名以上のNPD職員がトレーナーズトレーニング(TOT)を受けている。
- 3-7 PIMプロセスマネジメントに関する研修の持続的な仕組みが構築される。

4) 活動:

- 1-1. ライン省庁のプロセスやガイドライン、運用マニュアル、申請書フォーマットなど、既存のPIMプロセスを見直し、その改善に向けた課題を特定する。
- 1-2. 上記で特定された課題を踏まえ、以下を含む改善されたPIMプロセスを提案する。
 - ISPPやその他の課題への対応策を効果的に導入するため、公共投資事業申請書様式やモニタリング・評価の枠組みを含むガイドラインと運用マニュアルを改善する。
 - パイロット分野(農業、教育、保健)の分野別運用マニュアルを作成する。
 - パイロット省庁がガイドラインと運用マニュアルに示されたスケジュールに沿って、公共投資事業申請書を作成し、NPDに提出することを確認する。
 - パイロット省庁が、次年度のPIPに記載される事業の優先順位を決定する。
 - メガプロジェクトや大規模プロジェクトについて、予備審査と本格審査の二段階審査を確実に実施する。
 - PIPに記載された実施中事業の予算関連情報を更新する。
 - ISPPがパイロット省庁から提出されたプロジェクトに関する全てのデータと情報を管理する。
- 1-3. 実施中事業のモニタリングと評価(M&E)の枠組みを見直し、DPMM(Department of Project Management and Monitoring)のM&Eフレーム

ワークに沿って改善された M&E フォーマットを開発する。

- 1-4. 改善された PIM プロセスを試験的に実施するパイロット省庁を選定する。
 - 1-5. 改善された PIM プロセスのパイロット活動を実施する。
 - 1-6. NPD、パイロット省庁、財務省関連部局が、潜在的事業、実施中事業、完了事業について意見を交換する調整メカニズムを試行する。
 - 1-7. 上記のパイロット活動から学んだ教訓を抽出し、改善された PIM プロセスを完成させる。
 - 1-8. NPD のウェブサイトを利用して、PIP に掲載されている事業の情報をアップロードする。
-
- 2-1. NPD およびパイロット省庁における PIM プロセスおよびシステム要件を分析する。
 - 2-2. ISPP 開発のため、NPD とライン省庁の PIM プロセスのワークフローを定義する。
 - 2-3. ISPP の基本フレームワークの設計、システム要求仕様書 (SRS) の作成、導入データ移行計画を策定する。
 - 2-4. ISPP とその利用者マニュアルを作成する。
 - 2-5. 承認されたプロジェクトと予算関連情報をリンクさせるためのシステムを開発する。
 - 2-6. ISPP の運用とデータ移行計画を実施する。
 - 2-7. (2-6 終了後の) 次年度初めにパイロット省庁に対して、ISPP に関するオリエンテーションを実施する。
 - 2-8. ISPP の運用状況を確認し、必要に応じて ISPP の改訂を行う。
 - 2-9. ISPP の全ライン省庁への展開計画を作成する。
 - 2-10. NPD が上記の活動を実施するためのハンズオン支援を行う。
-
- 3-1. PIM プロセスの文脈における NPD およびパイロット省庁の能力開発ニーズの特定を行う。
 - 3-2. PIM プロセスのガイドラインと運用マニュアルの改訂に基づく研修資料を作成する。
 - 3-3. NPD 及び財務省関連部局の職員に対し、PIM プロセスの改善に関するトレーニングを実施する。
 - 3-4. パイロット省庁の職員に PIM プロセス改善のためのトレーニングを実施する。
 - 3-5. 財務省関連部局である FPD、TOD、SAD の職員に対するオリエンテ

ーションを実施する。

3-6. 少なくとも 10 名の NPD 職員にトレーナー・トレーニング (TOT) を実施する。

3-7. パイロット省庁に対して、PIM プロセスに関する研修を持続的に実施するための仕組みを構築する。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件：公共投資管理における NPD 及び NBD のマニフェストに変更がない。

(2) 外部条件 (リスクコントロール)：

1) 活動から成果

特になし。

2) 成果からプロジェクト目標

・すべてのパイロット省庁が、公共投資事業申請書を定められたスケジュールに従って提出するために必要な対応を行う。

3) プロジェクト目標から上位目標

- ・公共投資管理の政策・制度枠組みが変化しない。
- ・公共投資管理の事業実施のための財源が安定的に確保される。
- ・公共投資事業関連ライン省庁が本案件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

マラウイ共和国向け技術協力「公共投資計画 (PSIP) 能力向上プロジェクト」では、「計画担当省庁間のみならず、予算局やライン省庁を含めた多様な機関が関与して初めて成り立つ公共投資管理を強化するためには、関係機関間の調整メカニズムが極めて重要」との教訓が指摘されている。

本事業においては、予算局の積極的な関与が不可欠ようには設計していないが、NBD による予算データの共有、公共投資管理プロセス見直しへの NBD からの意見聴取、パイロット省庁となるライン省庁の関与を通じた事業申請・審査等のプロセス改善が重要であるため、かかる意見交換を行う調整メカニズムの試行等、両者を巻き込んだプロジェクト実施体制とするとともに、プロジェクト実施中も常に密にコミュニケーションを図り、コミットメント確保に努めることとする。

7. 評価結果

本事業は、スリランカ政府の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、スリランカ政府による公共投資事業における形成・実施の透明性を高め、説明責任を果たすことに資するため、SDGs ゴール 16 の 16.6「あらゆるレベルにおいて有効で説明責任のある透明性の高い公共機関の発展」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

事業完了3年後 事後評価

以 上