

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フェーズ2

（英名）Project for Capacity Development on Effective Public Investment Management Phase 2

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・課題及び本事業の位置付け

スリランカは、2018 年頃まで安定的な経済成長を遂げてきたが、2019 年以降、政府の財政能力を超えた公共投資と慢性的な財政赤字の補填のための対外債務の増大に加え、新型コロナウイルス感染症や世界的な物資高騰の影響もあり、深刻な財政危機に直面し、2022 年 4 月に、対外債務の一時的支払い停止を宣言している。

その後、2023 年 3 月に国際通貨基金（IMF）による 4 年間の拡大信用供与措置（Extended Fund Facility、以下「EFF」という）が承認され、スリランカ政府は、税制改革・歳入拡大を含む 財政再建やガバナンス改革など各種改革に着手しており、債務再編プロセスも着実に進み、財政健全化にむけた取り組みが本格化している。

公共財政管理（Public Financial Management、以下「PFM」という。）は、財政健全化と公共投資の効率化を支える基盤として重要な役割を担っており、2024 年 7 月の新 PFM 法の制定をはじめ、中期財政枠組（MTFF）の導入、統合財政管理情報システム(ITMIS)の展開等、PFM 改革が進められている。

なかでも、効果的かつ効率的な公共投資管理（Public Investment Management、以下「PIM」という。）能力の強化が不可欠との認識のもと、2023 年には、国家評価政策実施枠組（National Evaluation Policy Implementation Framework、以下「NEPIF」という。）の下、スリランカの公共投資の効果と効率性を高めるための評価制度の整備と運用強化を体系的に進めるための政策的枠組みが導入された。

公共投資管理に関わる主な部局は二つあり、まず財務省国家計画局（Department of National Planning、以下「NPD」という。）は、公共投資プログラム（Public Investment Programme、以下「PIP」という。）の策定・更新、提

案された公共投資事業の審査、国家開発計画及び中期財政枠組みとの整合の確認を主に担当しており、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。次いで同省プロジェクト管理・モニタリング局（Department of Project Management and Monitoring、以下「DPMM」という）は、NPD の計画に基づき実施されているプログラム・プロジェクトのモニタリングと評価、成果の達成確保にむけた役割を担っており、NPD 及び DPMM は、計画策定とモニタリング・評価のプロセスを効果的に連携させるべく協力している。

JICA は、これまで技術協力「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）及び「効果的な公共投資管理のための能力強化プロジェクト」（2021 年～2025 年）を通じ、公共投資事業申請書の改定、ガイドライン・マニュアルの策定、公共投資事業申請情報システム（Information System for Project Proposals、以下「ISPP」という）の開発など、公共投資管理プロセスの改善を支援してきた。これらの支援においては、同国の PFM 法を含む制度的な枠組に公共投資計画プロセスを適合させることを重視してきた。

公共投資管理の上流プロセスは整備されつつあるが、スリランカでは財政制約が続く中、公共投資事業の遅延、停止、コスト超過、事業効果の不十分さといった非効率性が依然として課題となっているほか、事業進捗の把握・評価が不十分で、改善のフィードバックが機能しておらず PFM/PIM 制度に即した体系的な監視体制の欠如も大きな課題として残されている。

また、現行プロジェクト¹を通じた各種マニュアルやシステムの展開による案件形成・審査に係る PIM プロセス改善は、一部のパイロット省庁に限定されており、2026 年からの PFM 法の全面的な施行に合わせて、パイロット省庁以外への展開と制度の運用定着等への継続的な支援も、引き続き求められている状況にある。

こうした背景から、スリランカ政府は、公共投資事業の計画とモニタリング・評価の両面から PIM を強化し、公共投資計画プロセスの全省庁への展開、モニタリング体制の構築、人材育成、関係機関の連携強化を通じて、公共投資管理の質と効率性を高めることを目的に、本事業の支援を要請してきたものである。

（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、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方針（2025 年 1 月）においては、スリランカ経済の回復と安定化のため、IMF 支援プログラム等に沿った各種改革を後押しする支援を含め「持続可能な経済成長を実現できる経済・社会

¹ 「効果的な公共投資管理のための能力強化プロジェクト」（2021 年～2025 年）を指す。

基盤の構築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、財政分野等のマクロ経済の安定化支援やガバナンスの強化等、「持続的な経済成長のための財政・構造改革や経済基盤の強化」等を重点分野と位置付けている。対スリランカ JICA 国別分析ペーパー（2025 年 3 月）においても、「持続的な経済成長のための構造改革」を重点分野として分析しており、「ガバナンス強化」、特に「行政能力強化・財政・金融 安定化」に向けた支援を継続するとしている。また、「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の新たなプラン（2023 年 3 月）」では取組みの柱として、「平和の原則と繁栄のルール」、「インド太平洋流の課題対処」を掲げており、新たな産業基盤整備（途上国の公共投資事業・予算管理の改善を含めた国家財政基盤の強化）に取り組むことが示されていることから、本事業は、同プランに合致する。加えて JICA におけるグローバルアジェンダ「公共財政・金融システム」では、国家の財政基盤を重要課題（クラスター）の 1 つに位置付けていることから、本事業はこれらの方針や分析に合致している。また、本事業は、SDGs 目標「ゴール 8（経済成長・雇用）」、「ゴール 10（人や国の不平等をなくそう）」「ゴール 16（平和と公正をすべての人に）」「ゴール 17（パートナーシップで目標を達成しよう）」にも貢献すると考えられる。

（３）他の援助機関の対応

- 国際通貨基金(IMF): 48 か月の EFF に基づき、これまで約 17.4 億米ドルの財政支援をしているほか、技術協力を通じて公共財政管理の強化を支援。具体的には、公共投資管理改革(PMF 法制定、MTFF の導入、統合財務管理情報システム(ITMIS)の全国展開等)等が含まれる。
- 世界銀行: Public Sector Efficiency Project (PSEP)の本体借款はキャンセルされたものの、EU 支援による PSEP 信託基金を活用し、政府の電子調達システムの開発・拡張(e-GP)と国家監査局の組織能力強化に係る支援を実施。
- アジア開発銀行(ADB): 「Strengthening Public Management and Governance」(2023-2027)の下、IMF の EFF と連携を念頭に、ITMIS 導入支援や会計・報告制度改善、税制改革含む国内資源動員の促進等、公共財政管理の強化を支援。

3. 事業概要

（１）事業目的

本事業は、スリランカにおいて、PFM の原則に沿った公共投資事業の計画、モニタリング、評価のプロセスの改善を通じ、公共投資管理に関する制度的能力の強化を図り、もって公共投資の効果改善に寄与するもの。

（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（約 50 名）、DPMM(約 40 名)、財務省関連部局、公共投

資事業関連省庁

最終受益者：スリランカ国民

(4) 総事業費（日本側）：2.86 億円

(5) 事業実施期間：2026 年 4 月～2029 年 4 月を予定（計 36 か月）

(6) 事業実施体制

実施機関：NPD、DPMM

協力機関：財務省関連部局、公共投資事業関連省庁

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ① 専門家派遣（合計約 50.77M/M）：（公共投資管理、事業審査、事業モニタリング・評価、IT システム支援、業務調整/研修管理）
- ② 研修員受け入れ：公共投資管理分野の第三国研修または本邦研修
- ③ 活動経費：プロジェクト活動に必要な経費

2) スリランカ国側

- ① カウンターパートの配置
- ② 案件実施のためのサービスや施設
- ③ 専門家執務室
- ④ ローカルコスト等

(8) 他事業、他開発協力機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

本案件は以下の専門家派遣及び技術協力プロジェクトの後継案件の位置づけ

- ・ 国家計画局能力強化支援アドバイザー（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）
- ・ 効果的な公共投資管理のための能力強化プロジェクト（2021 年～2025 年）

2) 他開発協力機関等の援助活動

- IMF は、EFF に基づく財政支援及び技術協力を通じて、PFM 法制定、MTFF 強化、ITMIS の全国展開等の公共財政管理強化に向けた活動を支援しており、本事業と関連するため、密に連携予定。
- 世界銀行は、EU 支援による PSEP 基金を活用し、政府の電子調達システムの開発や拡張と国家監査局の組織能力強化を支援している。その他、公共投資管理に係る支援として、PIP 策定にむけた案件スクリーニングツールの提供や、事業規模に応じた二段階審査に係る閾値の設定等に協力している。これら取組は、本事業と関連するため、密に連携予定。

- ADB は、「Strengthening Public Management and Governance」(2023-2027)の下、IMF の EFF と連携を念頭に、ITMIS 導入支援や会計・報告制度改善、税制改革含む国内資源動員の促進等を支援しており、本事業と関連する為、密に連携予定。

(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

カテゴリ分類：C

① 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」(2022 年 1 月公布)上、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：「GI (S) ジェンダー活動統合案件」

<活動内容／分類理由>

前フェーズにおいて、新しい事業申請フォーマット及びマニュアル策定に係る支援が行われ、ジェンダー視点に立った計画策定項目が公共投資案件申請フォーマットに盛り込まれているものの、実際の運用は始まっておらず、ジェンダー視点に立ったプロジェクト形成・運営に関するノウハウの習得ができていないという課題に対し、以下の活動、指標にて事業を進めることを先方と合意したため。

活動：ジェンダーの視点を取り入れたセクター別公共投資事業提案ガイドを作成し、公共投資事業の計画プロセスにおいて、それに関する研修または啓発活動を実施する。

指標：公共投資事業申請書様式の第 18 項（ジェンダーの視点）に準拠した承認済み公共投資事業の割合（%）が増加する。

(10) その他特記事項

特になし。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：公共投資管理プロセスが、公共財政管理法(PFM 法)および財政規則に従って運用されることにより、公共投資の効果が改善する。

指標及び目標値：

- 予算および期限内に所定の目標を達成した公共投資事業の割合（%）（プロジェクト成功率）²

(2) プロジェクト目標：

² スリランカ財務省プロジェクト管理・モニタリング局が用いている公共投資事業の進捗やリスクを示すカラーコードを指標として活用することを想定。

PFM の原則に沿って計画、モニタリング、評価のプロセスを改善することにより、公共投資管理に関する制度的能力が強化される。

指標及び目標値：

- PFM 法により義務付けられたすべての PIM プロセス段階（評価、承認、実施モニタリング、評価）を完了した公共投資事業の割合（%）

（３）成果

成果 1：公共投資事業申請情報システム（ISPP）を活用した公共投資事業の立案および評価を含む、改善された公共投資計画プロセスが全ての省庁で運用される。

成果 2：公共投資事業のモニタリングおよび評価の改善された仕組みが、国家計画局、プロジェクト管理・モニタリング局、パイロット省庁で運用される。

成果 3：NPD、DPMM、および関連省庁において、公的投資事業の計画、モニタリング、評価に関する能力が強化される。

（４）主な活動

成果 1：公共投資事業申請情報システム（ISPP）を活用した公共投資事業の立案および評価を含む、改善された公共投資計画プロセスが全ての省庁で運用される。

1.1 公共投資事業の計画および評価に関する現状分析を実施し、その結果を事業の実施戦略に反映させる。

1.2 ISPP（公共投資事業申請情報システム）の活用を含む改善された公共投資事業の計画および審査プロセスを全省庁に展開するための詳細な行動計画を策定する。

1.3 国家計画局（NPD）策定の事業計画・立案のための一般運用マニュアルを補完する目的で、3～5 分野における分野別技術ガイドラインを作成する。

1.4 改善された公共投資事業の計画および審査プロセスを全省庁に展開・運用するにあたり、OJT を含む助言および能力強化支援を実施する。

1.5 全省庁へ公共投資計画プロセスを展開した結果得られたフィードバック及び必要なフォローアップを踏まえ、計画・評価プロセスの更なる改善を図る。

1.6 ISPP と財務省の他の IT システムとの連携を確保するため、技術的助言を提供し、関係者間の協議を促進する。

成果 2：公共投資事業におけるモニタリング・評価の改善された仕組みが、国家計画局（NPD）、プロジェクト管理・モニタリング局（DPMM）及びパイロット省庁において導入され、運用される。

2.1 実施中のプロジェクトのモニタリング・評価（M&E）プロセスにおける課題等の現状分析を行い、その結果を M&E 活動の実施戦略に反映させる。

2.2 M&E の為のデータ収集、報告、情報の可視化の仕組みについて検討・設計を行い、システム要件仕様書を作成するとともに、ISPP（公共投資事業申請情報システム）への情報データ移行計画を策定する。

2.3 ISPP 上に、モニタリング・評価機能を担うモジュールを開発する。

2.4 全省庁に共通するモニタリングの為のガイドラインを策定し、併せてパイロット省庁の実施中の公共投資事業のモニタリングに活用するマニュアルを作成する。

2.5 パイロット省庁において、実施中の公共投資事業のモニタリングプロセス及び手続きを実際に運用に移す。

2.6 DPMM 及びパイロット省庁からのフィードバックを踏まえ、モニタリング・評価プロセス改善にむけた追加支援・フォローアップを実施する。

成果 3：NPD、DPMM、および関連省庁において、公的投資事業の計画、モニタリング、評価に関する能力が強化される。

3.1 NPD、DPMM、セクター省庁・実施機関の詳細な能力開発ニーズを分析し、能力強化のための行動計画を策定する。

3.2 公共投資事業の計画およびモニタリング・評価（M&E）における優先的なテーマを選定し、必要に応じて統合的なアプローチを取り入れた研修プログラムを開発する

3.3 改善された公共投資管理（PIM）プロセスに関する研修プログラムを実施する

3.4 活動 2-4 で策定されたガイドラインおよびマニュアルに基づき、プロジェクトのモニタリングに関する普及セミナーおよび研修プログラムを実施する。

3.5 公共投資事業の計画およびモニタリング・評価（M&E）を含む、改善された PIM プロセスに関する対面型研修を実施できるよう、NPD および DPMM の職員それぞれ少なくとも 10 名を対象に、トレーナー育成研修（Training of Trainers: TOT）を実施する。

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 DPMM の権限に変更がない。

(2) 外部条件

- 公共財政管理（公共投資管理含む）の法的及び制度上の枠組みが、規定どおり維持される。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ラオス国「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、新たに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が得られている。また、マラウイ国「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公共投資管理に資するシステムの導入に際し、他の開発パートナーや、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たとの教訓が得られている。

これらの教訓を踏まえ、本事業では、改善された公共投資事業の計画および審査プロセスの展開にあたり、OJT を含む助言、能力強化を行うことを想定している。また、本事業の活動は、IMF 等を中心に推進されている公共財政管理（PFM）改革戦略における目標・活動の達成に資するものであり、関連するドナーとの調整・連携強化しながら実施される予定である。

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 の協力量針・分析に合致し、公共投資の管理能力の向上を通じて国家開発計画や公共財政改革達成に資するものであり、SDGs 目標「ゴール 8（経済成長・雇用）」、「ゴール 10（人や国の不平等をなくそう）」、「ゴール 16（平和と公正をすべての人に）」及び「ゴール 17（パートナーシップで目標を達成しよう）」の達成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 カ月以内 ベースライン調査

事業完了 3 年後 事後評価

以 上