

公共投資管理能力強化ハンドブック

事例集 1

JICA の公共投資管理強化技術協力事業

の成果・課題・教訓

目次

はじめに.....	1
1. ラオス.....	3
1.1 技術協力の背景.....	3
1.2 技術協力の大枠と成果.....	3
1.3 技術協力からの教訓.....	6
2. マラウイ.....	9
2.1 技術協力の背景.....	9
2.2 技術協力の大枠と成果.....	10
2.3 技術協力からの教訓.....	12
3. インドネシア.....	17
3.1 技術協力の背景.....	17
3.2 技術協力の大枠と成果.....	18
3.3 協力事業からの教訓.....	21
4. バングラデシュ.....	23
4.1 技術協力の背景.....	23
4.2 技術協力の大枠と成果.....	24
4.3 協力事業からの教訓.....	26
5. 技術協力の成果、課題、教訓.....	27
5.1 国家開発計画／年度予算／個別事業サイクルやプロセス.....	27
5.2 計画関連省庁と財務関連省庁の権限・役割分担.....	28
5.3 セクター省庁と地方政府の権限・役割分担と連関.....	29
5.4 特定セクターの公共財政管理と公共投資管理.....	30
5.5 公共投資管理の管理情報システム化.....	31
参考文献.....	33

表一覧

表 1	JICA が実施してきた公共投資管理強化技術協力事業一覧	1
表 1-1	支援の概要（ラオス）	3
表 1-2	支援の成果（ラオス）	5
表 1-3	教訓の概要（ラオス）	6
表 2-1	支援の概要（マラウイ）	10
表 2-2	支援の成果（マラウイ）	11
表 2-3	支援の教訓（マラウイ）	12
表 3-1	確認事項（インドネシア）	17
表 3-2	業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）導入に関する課題（2010年時点）	18
表 3-3	支援の概要（インドネシア）	18
表 3-4	支援の成果（フェーズ1）（インドネシア）	20
表 3-5	支援の成果（フェーズ2）（インドネシア）	20
表 3-6	支援の教訓（フェーズ1）（インドネシア）	21
表 4-1	課題（バングラデシュ）	23
表 4-2	支援の概要（バングラデシュ）	24
表 4-3	支援の成果（バングラデシュ）	24
表 4-4	支援の工夫・教訓（バングラデシュ）	26

図一覧

図 1	「標準的な公共投資管理に求められる機能」	1
図 1-1	支援の概要（ラオス）フェーズ1	4
図 1-2	支援の概要（ラオス）フェーズ2	4
図 1-3	支援の概要（ラオス）フェーズ3	5
図 2-1	支援の概要（マラウイ）フェーズ1	10
図 2-2	支援の概要（マラウイ）フェーズ2	11
図 3-1	支援の概要（インドネシア）フェーズ1	19
図 3-2	支援の概要（インドネシア）フェーズ2	19
図 4-1	支援の概要（バングラデシュ）	24

略語一覧

1. ラオス

略語	英語名	日本語名
CPI	Committee for Planning and Investment	計画投資委員会
DPI	Department of Planning and Investment	県計画・投資局
MPI	Ministry of Planning and Investment	計画投資省
NSEDP	National Socio-Economic Development Plan	国家社会経済開発計画
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OJT	On-the-Job Training	実地訓練
PCAP1	Project for Capacity Building on PIP Management	公共投資プログラムの運営監理能力向上プロジェクト
PCAP2	Project for Enhancing Capacity in PIP Management	公共投資プログラム（PIP）運営監理能力強化プロジェクト
PCAP3	Project for Establishing Public Investment Plan under NSEDP	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
PIP	Public Investment Program	公共投資プログラム
SPIS	Simplified Project. Information Sheet	ODA 事業カウンターパートファンド申請書

2. マラウイ

略語	英語名	日本語名
AMP	Aid Management Platform	援助管理プラットフォーム
DCS	Development Cooperation Strategy	開発協力戦略
CEPSIP1	Capacity Enhancement for Public Sector Investment Program	公共投資計画能力向上プロジェクト
CEPSIP2	Capacity Enhancement for Public Sector Investment Program, Phase 2	公共投資計画能力向上プロジェクトフェーズ II
EP&D	Economic Planning and Development Department	経済計画開発局
GFEM	Group of Financial and Economic Management	財政経済管理グループ
GWAN	Government Wide Area Network	政府内ネットワーク
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	統合財政管理情報システム
IT	Information Technology	情報技術
MDGS	Malawi Growth and Development Strategy	マラウイ成長開発戦略
MFEPD	Ministry of Finance, Economic Planning & Development	財務経済計画開発省
MoDPC	Ministry of Development Planning and Cooperation	開発計画協力省
PBB	Programme Based Budgeting	プログラム基準予算
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリクス
PFEM	Public Financial and Economic Management (-Reform Programme)	公共財政経済管理（-改革プログラム）
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PFM-IT	Project Financial Management - Information Tool	プロジェクト財務管理情報ツール
PSIP	Public Sector Investment Program	公共セクター投資プログラム
R/D	Record of Discussion	討議議事録

3. インドネシア

略語	英語名	日本語名
AusAid	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	国家開発計画庁
DAK	Special Allocation Fund	特別補助金
KPI	Key Performance Indicators	重要業績評価指標
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
PBB	Performance-Based Budgeting	業績予算

4. バングラデシュ

略語	英語名	日本語名
ADP	Annual Development Programme	年次開発プログラム
GED	General Economics Division	計画委員会総合経済局
MAF	Ministry Assessment Format	省庁レベル事業審査フォーマット
MTBF	Medium-Term Budget Framework	中期予算枠組み
MYPIP	Multi-Year Public Investment Programme	複数年度公共投資プログラム
SBPB	Strengthening Budget Preparation in Bangladesh Project	バングラデシュ予算編成強化事業
SPIMS	Project for Strengthening Public Investment Management Systems	公共投資管理システム強化事業
SAF	Sector Appraisal Format	セクターレベル事業評価フォーマット
SSIP	Support to Sustainable and Inclusive Planning Project	持続可能で包摂的な計画支援事業
SSP	Sector Strategy Paper	セクター戦略文書

はじめに

事例集 1 では、JICA が過去に実施した公共投資管理強化に向けた技術協力事業の背景と成果、そしてそこからの課題や教訓をまとめました。この事例集の目的は、公共投資管理能力強化の協力事業を形成し実施する際に、手掛かりとなる情報を提供することです。

まとめの対象としたのは、以下の案件です。

表 1 JICA が実施してきた公共投資管理強化技術協力事業一覧

国名	技術協力事業名	実施期間
ラオス	公共投資プログラムの運営監理能力向上プロジェクト	2004年11月～2007年10月(3年)
	公共投資プログラム運営監理能力強化プロジェクト	2008年3月～2011年8月(3年6ヵ月)
	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	2012年3月～2016年9月(4年7ヵ月)
マラウイ	公共投資計画能力向上プロジェクト(フェーズ1)	2009年7月～2011年7月(2年1ヵ月)
	公共投資計画能力向上プロジェクト(フェーズ2)	2013年4月～2017年9月(4年6ヵ月)
インドネシア	業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト	2010年5月～2014年2月(3年10ヵ月)
	業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト(フェーズ2)	2014年9月～2017年11月(3年3ヵ月)
バングラデシュ	公共投資管理システム強化プロジェクト	2014年2月～2018年6月(4年5ヵ月)

本事例集では、各プロジェクトが「標準的な公共投資管理に求められる機能」(ハンドブック本体、第2段階で説明)のどの機能に対する能力強化であったかを、以下の図で示しました。図の中で、プロジェクトが能力強化の対象とした機能を色付けして示しましたので、参照にしてください。

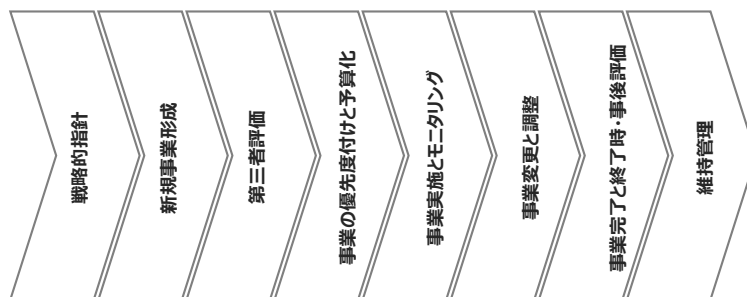


図 1 標準的な公共投資管理に求められる機能

1. ラオス

ラオスでは 2004 年 10 月以降、3 フェーズ 11 年間にわたり公共投資管理の技術協力を実施しています。この技術協力事業は 3 フェーズいずれも公共投資管理の分野で、同じカウンターパート機関を対象として実施したため、ここでは一連の技術協力事業として説明します。

1.1 技術協力の背景

ラオスは、国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan : NSEDP）が掲げる国家目標の達成に向けて、政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）と政府予算を財源とする多くの公共投資事業を実施しています。これらの公共投資事業は各省庁・各県・各種基金によって形成・実施され、公共投資計画という形で集約されたうえで、毎年開発予算として計上されます。JICA の技術協力事業を開始する前は、政府予算で実施される事業については、計画・審査から評価に至るまでの公共投資管理の仕組みが整備されていませんでした。また、運営管理に携わる行政官の能力が不足していたため、資源配分、事業の優先度付け、実施監理、評価などが適切に行われていませんでした。こうした課題の解決に向けて、2004 年 11 月に JICA は「公共投資プログラムの運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1）」を開始しました。これ以降、2008 年 3 月からフェーズ 2、2012 年 3 月からフェーズ 3 を実施し、2016 年 9 月に一連の技術協力事業を完了しました。

1.2 技術協力の大枠と成果

以下の表は、各フェーズの上位目標、プロジェクト目標、成果を一覧にしたものです。

表 1-1 支援の概要（ラオス）

フェーズ 1		公共投資プログラム（PIP）運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1） 期間：2004 年 11 月～2007 年 10 月（3 年）
	上位目標	公共投資プログラム（Public Investment Program: PIP）の効果と効率性が改善される。
	プロジェクト目標	ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、モニタリング、評価される。
	成 果	<ol style="list-style-type: none"> 1) ラオスの公共投資事業に則した審査、モニタリング、評価方法が開発される。 2) 公共投資事業の監督機関職員が運営、審査、モニタリング、評価技術を習得する。 3) 新たに確立された手法に基づき、モニター県及びモニター省庁において適切に公共投資事業が運営監理される。 4) 公共投資事業の審査、モニタリング、評価を実施する運営体制の人的ネットワークが整備される。
フェーズ 2		公共投資プログラム（PIP）運営監理能力強化プロジェクト フェーズ 2（PCAP2）

期間：2008年3月～2011年8月（3年6ヵ月）	
上位目標	中央省庁及び各県のセクター部局が、予算計画と各セクタープログラムに合致した形で公共投資事業を実施する。
プロジェクト目標	計画投資省（Ministry of Planning & Investment: MPI）と県計画局が、本プロジェクトで普及・改善された手法にしたがって、公共投資事業を審査し、ラオス政府が設定する開発予算上限の枠内で PIP の全体計画を編成するとともに、それらをモニタリングし、評価する。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1) 全県の計画局職員と全中央省庁の計画担当部局職員が本プロジェクトで開発した公共投資事業の運営監理の知識と技術を習得する。 2) PIP 運営監理手法に、予算・財務管理手法が導入され、制度化される。 3) PIP 運営監理の法的枠組みが整備される。 4) 計画投資省職員、全県の計画局職員と中央省庁計画担当部署職員が ODA のラオス国内予算実施分（カウンターパートファンド）、郡レベルの PIP、セクタープログラムの運営監理につき知識と技術が向上する。
フェーズ3	
期間：2012年3月～2016年9月（4年7ヵ月）	
上位目標	中央省庁及び各県・郡のセクター部局により、NSEDP の目標に合致する中期的な枠組みを踏まえた適切な公共投資事業の運営監理が実施される。
プロジェクト目標	計画投資省とその出先機関にあたる県計画投資局や郡計画事務所において、中期的な枠組みの中で公共投資事業の運営監理能力が強化される。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1) 中期公共投資計画と財務管理ガイドラインの枠組みが策定される。 2) 公共投資事業を適切に運用・維持管理するための仕組みが構築される。 3) ODA 案件情報の運営監理方法が改善される。 4) 郡レベル公共投資事業の運営監理方法と能力強化の仕組みが構築される。

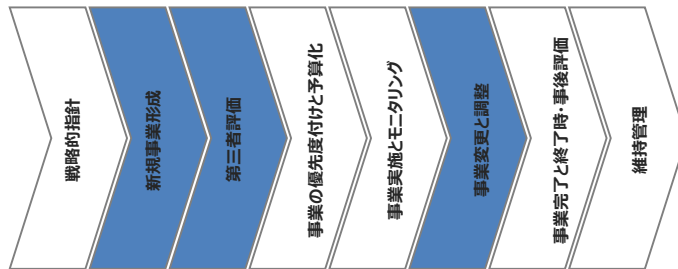


図 1-1 支援の概要（ラオス）フェーズ 1

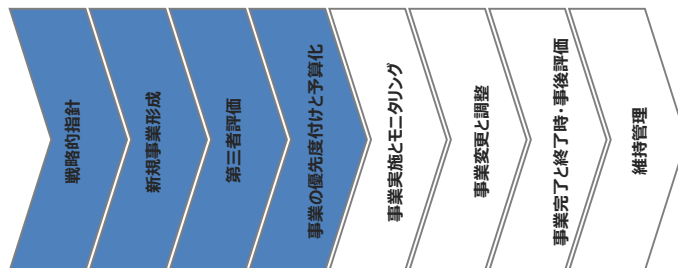


図 1-2 支援の概要（ラオス）フェーズ 2

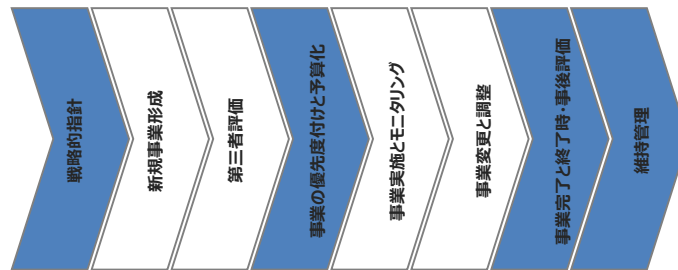


図 1-3 支援の概要（ラオス）フェーズ 3

各フェーズの終了評価時点で、以下の表のとおり成果の達成度合いが確認されました。

表 1-2 支援の成果（ラオス）

フェーズ	各成果の達成度合い（概要）
フェーズ 1	本プロジェクトは、政府の事業類型に合わせて事業申請及び事業審査のフォーマットを開発し、新しい事業の申請・審査プロセスをマニュアル化した。最終年度の 2007/08 年度の予算プロセスでは、対象となったモニター県とモニター省庁 28 の中規模（タイプ 2）事業のうち 16 事業につき、マニュアルにしたがって申請・審査手続きが行われた。ただし、完全な形でインセプションレポートないしプロGRESSレポートが計画投資省に提出された中規模事業は、4 件にとどまった。2005/06 年度にはマニュアルに沿った形で事業審査を経て PIP に活用された事業は存在しなかったが、2007/08 年度には大・中・小規模（タイプ 1、2 及び 3）の公共投資事業を合わせて 115 件に増加した。
フェーズ 2	公共投資事業の審査・モニタリング・評価の手法とフォーマットの開発・改訂と普及や研修を通して、計画投資省ならびに県計画局の公共投資事業管理の能力向上に貢献した。一部中央省庁/機関への普及、適正な予算見積り・予算執行計画に従った PIP 事業の実施プロセスは改善の余地が残った。また、2009 年の公共投資法の制定により公共投資事業の審査が義務づけられ、開発された手法とフォーマットが政府の制度の中で明確に位置付けられた。
フェーズ 3	計画投資省は、「ビジョン 2030、10 ヵ年社会経済戦略（2016-2025）、第 8 次 NSEDP（2016-2020）のガイドライン」を公布し、その中に中期公共投資計画 2016-2020 の策定ガイドラインが盛り込まれた。また、個別公共投資事業の終了時評価と事後評価の実施に向けて、省令が発出された。省令を踏まえて 3 件の終了時評価調査と 4 件の事後評価調査がパイロットで実施された。ODA 事業カウンターパートファンド申請書（Simplified Project Information Sheet: SPIS）の活用は一部に留まり ODA 事業情報のラオス側とドナーによる共有は不十分で改善の余地があった。また、郡レベルの公共投資事業は、関連首相令公布後の承認件数が未確定であるものの、プロセスそのものはマニュアルやハンドブックに則って進んでいることが確認された。全体的に見れば、中期公共投資計画に基づいて計画投資省・県計画局・郡計画事務所及び関連省庁が公共投資事業を適正に監理するための制度・組織・人材の基盤が構築された。

出所：各技術協力プロジェクトの終了時評価結果より調査チーム抜粋

1.3 技術協力からの教訓

各フェーズの終了評価時点で、以下の表のとおり教訓が導き出されました。

表 1-3 支援の教訓（ラオス）

	フェーズ 1 ⁽¹⁾	内容
1	日本型技術協力プロジェクトの長所とその活用	インタビューにおいて、本プロジェクトのユニークな特長や強みを強調する者が多かった。このプロジェクトは、他のドナーのプロジェクトと異なり、非常に実用的で現場に則したアプローチをとっている。実地訓練（On-the-Job Training: OJT）がその最も良い例で、多くのスタッフがこの取り組みを高く評価し他ドナーとの違いを指摘している。また、マニュアルやハンドブックは計画投資委員会（Committee for Planning and Investment : CPI）、各省庁、県計画・投資局（Department of Planning and Investment: DPI）やその他のプロジェクトオーナーのニーズに合わせて作成されている。評価チームは、この現場指向のアプローチが日本の技術協力プロジェクトの顕著な強みであるとする。
2	ラオス政府のニーズと能力に合った PIP 運営監視システムの開発・運営・改良の重要性	ラオスのニーズや能力に合わせることは重要であるが、それを実際に達成することは難しい。多くのドナーが様々なマニュアルやハンドブックを開発したが、実際に利用されたり、組織に内部化されたものは非常に少ないのが現状である。例えば、アジア開発銀行が、PIP マネージメントマニュアルを数年前に開発したが、このマニュアルはラオス政府職員の観点から理解し使うには難しいものとなっている。したがって、ラオス政府職員がよく理解して利用でき、プロジェクト終了後に自身で更新できる審査・モニタリング・評価システムの開発が非常に重要である。
3	ラオスのガバナンス・システムに合ったプロジェクトの立案と実施の必要性	既存の制度を利用することは、物事を始めて実施していくうえで最も効率的な方法であるので、ラオスのガバナンス・システムに沿ったプロジェクト活動とすることが最善の策である。たとえば、ラオス政府のマネージメントはトップダウンである。また、県知事はこれら PIP プロジェクトを含む決定を行う権限を持っている。このようなガバナンス・システムに注意を払うことは、プロジェクトの活動を準備し実行するうえで重要なことである。
	フェーズ 2 ⁽²⁾	内容
1	プロジェクトのデザイン	プロジェクト目標及び各プロジェクト目標の指標設定においては、限られたプロジェクト期間内での達成可能性や、プロジェクト終了時に望まれる状態について十分に考慮したうえで、過度に野心的な内容とならないよう留意する必要がある。
2	公共投資事業監視の制度化	プロジェクトはラオスの既存の政令に基づいて公共投資事業監視のマニュアルとハンドブックを開発した。プロジェクトで開発されたこれらの手法は、政令を基にして公共投資法として法律に格上げされて制定された。また、公共投資法に続く実施細則の制定により、さらに詳しく制度化された。
3	タスクチームに基づいたプロジェクト運営	計画投資省は、プロジェクト実施に向けて計画投資省評価局、計画投資省計画局、計画投資省国際協力局の 3 局の調整を行う必要があった。このため、計画投資省の副大臣をプロジェクトディレクターとして各局の局長及び副局長をメンバーとするプロジェクト運営委員会を設置し、プロジェクトの運営を行った。また、研修やマニュアルの改訂、公共投資法

		や実施細則のドラフト作成、自己評価など、個々のタスクについて横断的なタスクチームを形成しプロジェクトの実施を効果的に行った。これにより、計画投資省の職員の広範なプロジェクトへの参加を確保することができた。
4	研修と実施訓練（OJT）の組合せによる能力開発	プロジェクトでは公共投資事業監理の手法や書式の使い方について県や主な省庁に研修を行った。この研修は、実際の公共投資事業の計画作成や審査のプロセスで実地訓練（OJT）による指導と組み合わせることにより、能力強化が効果的に行われた。
5	プロジェクトへの鍵となる人材の継続的なかわりごととコミットメント	プロジェクトディレクターである計画投資省の副大臣や運営委員会のメンバー、トレーナーなどの鍵となる人材には PCAP の初めからかかわっている人材が多く残っていた。これらの人材がプロジェクトに継続的にかわり、高いコミットメントをもっていたことが円滑なプロジェクト実施につながった。
フェーズ 3⁽³⁾		内容
1	新しい取り組みにおける法的支援の重要性	新しい取り組みや新しいツールを実際に実務の現場で活用するときには、政府文書をタイムリーに発出して、活用を義務付けることが重要である。
2	国の文脈に基づいた仕組みの開発プロセス	新しい取り組みや新しいツールをパイロット組織で試験的に活用し、そのプロセスをモニターして、それらの有効性を検証した。この開発プロセスは、その国の文脈を反映させた新しい取り組みやツールを開発するために適切なプロセスである。

注 1：出所 JICA (2007) PCAP 終了時評価調査報告書

注 2：出所 JICA (2011) PCAP2 終了時評価調査報告書

注 3：出所 JICA (2015) PCAP3 終了時評価調査報告書

2. マラウイ

JICA は、2009 年 10 月から 2 フェーズ 8 年間にわたり、マラウイで公共投資管理の技術協力事業を実施しました。2 フェーズとも事実上同じテーマに基づき、同じカウンターパート機関を対象として実施しているため、この事例集では、これらをひとつの技術協力の流れとして説明します。

2.1 技術協力の背景

マラウイは、マラウイ成長開発戦略（Malawi Growth and Development Strategy: MGDS）を策定し、持続的経済成長やインフラ整備を通じた貧困の削減を目指しています。戦略実現のためには、開発資源を MGDS の重点分野に効率的に活用することが不可欠です。このため、開発計画協力省は 5 年間の公共セクター投資プログラム（Public Sector Investment Program: PSIP）を策定し、公共投資事業を管理しています。プロジェクト開始当時、開発計画協力省は、セクター省庁が作成した公共投資事業のプロポーザルを審査し、年度公共セクター投資プログラムを策定した後に、財務省と協議を行い、年度開発予算を確定することになっていました。しかしながら、開発計画協力省が使用していた審査マニュアルがアップデートされておらず、他の省庁との連携が不足していました。また、職員が不足していることから、効果的な公共セクター投資プログラムが策定されているとは言い難い状況でした。このような背景から、JICA は、2009 年 7 月から 2011 年 7 月にかけて、公共投資計画能力向上プロジェクト（Capacity Enhancement for Public Sector Investment Program: CEPSIP1）を実施しました。このプロジェクトは、開発計画協力省をカウンターパート機関として、同省の開発計画・運営・管理能力の向上と情報管理システムの強化を通じて公共セクター投資プログラム策定プロセスを強化することを目的としています。CEPSIP1 では、主に新規に申請される公共投資事業を対象としました。2013 年 3 月から 2017 年 9 月まで実施された公共投資計画能力向上プロジェクトフェーズ II（CEPSIP2）では、公共セクター投資プログラムの 8 割を占める継続事業まで対象を拡大して実施しました。

2.2 技術協力の大枠と成果

以下の表は、各フェーズの上位目標、プロジェクト目標、成果を一覧にしたものです。

表 2-1 支援の概要（マラウイ）

フェーズ 1		公共投資計画策定能力向上プロジェクト（CEPSIP1） 期間：2009年7月～2011年7月（2年1ヵ月）
上位目標		公共セクター投資プログラム（PSIP）プロセスが、マラウイ政府内の開発・予算システムに組み込まれ、開発リソースが効率的に活用される。
プロジェクト目標		PSIP プロセスにおける開発計画・協力省（Ministry of Development Planning and Cooperation: MoDPC）の（開発計画・運営・管理）能力が強化される。
成果		1) MoDPC がライン省庁を含めた関係者に対して PPM（Programme and Project Management）の指導ができるようになる。 2) PSIP 情報管理システムが強化される。
フェーズ 2		公共投資計画策定能力向上プロジェクトフェーズ II（CEPSIP2） 期間：2013年4月～2017年9月（4年6ヵ月）
上位目標		開発プロジェクトサイクルが効率的、効果的になる。
プロジェクト目標		公共財政経済管理の枠組みの中で公共セクター投資プログラム（PSIP）がより効率的かつ調和的に運用される。
成果		1) 公共セクター投資プログラム（PSIP）情報管理システムのデータベース、マニュアル、ハンドブック等が改善される（特に、継続事業の実施パフォーマンスを考慮した審査に関して）。 2) 公共セクター投資プログラム（PSIP）プロセスとセクター省庁・財務省予算局の開発事業の計画・予算プロセスがより調和する。 3) 公共セクター投資プログラム（PSIP）ユニットセクター省庁が、改善された公共セクター投資プログラム（PSIP）に係るデータベース、マニュアル、ハンドブックを活用する能力を獲得する。

出所：JICA（2009）CEPSIP 案件概要表、JICA（2016）CEPSIP2 終了時評価

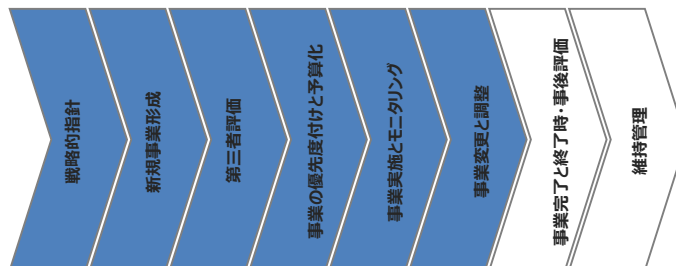


図 2-1 支援の概要（マラウイ）フェーズ 1

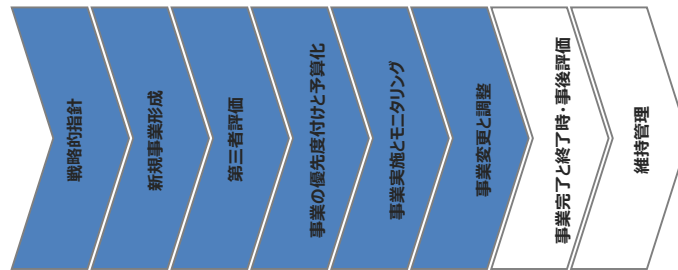


図 2-2 支援の概要（マラウイ）フェーズ 2

各フェーズの終了時点で、以下の表のとおり成果の達成度合いが確認されました。

表 2-2 支援の成果（マラウイ）

フェーズ	各成果の達成度合い（概要）
フェーズ 1	公共セクター投資プログラム（PSIP）業務手順の改善、ウェブを利用したデータベースの構築、各種マニュアル作成、関連省庁との連携強化等に取り組んだ。その結果、セクター省庁からの事業プロポーザルの内容及び提出期日に改善がみられたほか、PSIP の承認を得ない開発予算が減少するなど、PSIP は開発事業の準備、計画、予算化のプロセスとしてより適切に機能するようになった。
フェーズ 2	プロジェクト開始前は、PSIP プロセスの根幹となる PSIP 案件審査に必要な案件情報がセクター省庁から集まっていなかった。プロジェクトの活動を通じて、毎年一定の質が確保された案件情報が PSIP データベースに保管され、この情報に基づいて一定基準での審査が行われるようになった。PDM 上では、PSIP 案件情報の期限までの提出率（PSIP コンプライアンス）を測るプロジェクト目標指標 2 が 81%と、目標値の 90%に今一つ追い付かなかった。しかしながら、案件情報の質が格段に向上し、セクター省庁とのコミュニケーションも緊密になっているので、PSIP プロセス全体としては大きな流れが出来た。

出所：JICA（2012）CEPSIP2 詳細設計調査報告書、JICA（2017）CEPSIP2 業務完了報告書

2.3 技術協力からの教訓

フェーズ 2 終了時評価報告書と完了報告書において、以下の教訓が示されています。

表 2-3 教訓の概要（マラウイ）

終了時評価報告書に記載された教訓 ⁽¹⁾		
1	現地事情に合わせたシステム開発	本プロジェクトでは、PSIP データベースの構築が成果の一部となっており、同データベースを基にして、公共財政管理の枠組みの中で PSIP プロセスの効率的・調和的運用がプロジェクト目標となっている。一般的に途上国におけるデータベースの構築は、相手国側の情報技術（Information Technology: IT）インフラ整備状況、カウンターパートの技術力、維持管理にかかる財政負担などにより、持続的な成果を残すことが容易ではない。しかし、本プロジェクトでは、マラウイの PSIP のプロポーザルや審査状況に合わせて、カウンターパートのみならず多様な関係者のニーズにきめ細かく対応する形で、求められるデータベースを時間をかけて構築してきたことがデータベースの有用性につながっている。また、実際に毎年の PSIP プロセスに合わせて構築したデータベースを活用し、そこから見えてきたニーズ・課題を反映する形でデータベースを再構築してきたこともデータベースの使い勝手につながっている。さらに、一義的には PSIP のためのデータベースでありながら、そこから得られる情報を他の省庁（大統領府や会計検査院）の他の目的で活用するメリットを出していることも同データベースの有用性につながっている。こうした真に相手側のニーズや技術力に合ったデータベースとすることで、カウンターパート省庁のみならず e-Government 部という相手国政府全体として維持管理を検討する体制がとられることにより、データベースの持続性が最大限確保されることとなった。
2	寄り添い型による効果的・効率的支援体制の構築	PSIP プロセスというカウンターパート機関のみならず、予算局やセクター省庁を含めた多様な機関が関与して初めて成り立つ仕組みを強化するには、関係機関間の調整メカニズムが極めて重要になる。一般的に中央省庁・部局間の調整は会議やワークショップによりなされることが多いが、このための経費や時間がボトルネックとなり、調整がスムーズにいかないといった課題がある。本プロジェクトでは、できる限り会議やワークショップを減らし、PSIP ユニットのスタッフが直接セクター省庁に出向いて PSIP プロポーザルの作成指導をしたり、予算局との交渉を行ったりしてきた。こうした方策により、会議やワークショップにかかる予算は節約され、より高い効果が現れた。中央省庁のほとんどの庁舎が Capital Hill という一定区域内に存在するマラウイならではの、技術的にも予算的にも持続的な調整・支援体制を残す意味では、こうした会議やワークショップのみに頼らない方策を残す意義は大きい。
3	外的要因をプロジェクト・デザインに内部化することで醸成できる、プロジェクトに対する幅広い認知	プロジェクトでは、マラウイの公共財政経済管理の枠組みの一つである PSIP による、他の枠組みを擁する施策との連携促進の模索を通して、枠組みを調和化するための環境整備に取り組んだ。例えば、「プロジェクト財務管理情報ツール（Public Financial Management- Information Tool: PFM-IT）」の設計・普及に会計局や中央内部監査ユニットと連携したり、PSIP データベースと予算局が管理する「統合財政管理情報システム（Integrated Financial Management Information System:

		IFMIS) 」や債務援助管理局が管理する「援助管理プラットフォーム (Aid Management Platform: AMP) 」との連携を検討したりした。プロジェクトの悲願であった IFMIS との連携については、試行接続の設計と、4 桁の統一プロジェクトコードの使用を合意するまで達成した。狭義のプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix: PDM) の考え方では、PSIP ユニットの所掌の外にある部局/体系側との歩み寄りを、外的要因として対応を控えることもできた。しかしながら、本プロジェクトでは、これをプロジェクトの課題を根本的に解決するために不可欠な課題と位置づけ、敢えて「外的要因との調和の確保」に取り組んだ。視野を広げて取り組んだプロジェクトの働きかけの結果、「マラウイの全ての開発プロジェクトは PSIP を経由して策定されるべきであり、PSIP プロセスはマラウイの開発プロジェクトの戦略的な計画・管理ツールにふさわしい『国の仕組み』である」という認知を、ステークホルダーの間で広く醸成することができた。
業務完了報告書に記載された教訓 (2)		
1	カウンターパートのニーズに合わせた第三国研修を視察型から研修型への変更	本プロジェクトの当初計画では、アフリカの第三国での研修を視察型で実施する想定であった。しかしながら、カウンターパートは、視察型よりもプロジェクト審査・プロジェクト管理に係る講習に参加したい、できれば人事局で実績と認められるような研修機関が開催する認定研修コースにしてほしい、と提案してきた。第三国研修も、カウンターパートの経歴やレベル、協力内容によって、視察型だけでなく、今回のように手法を学ぶ講習型も視野に入れた方が、プロジェクトの成果に寄与する度合いが大きいこともある。特にマラウイ政府の場合は、以前に実施されていたエコノミスト職員の新人研修、中堅職員への研修の実施が途絶えていたこともあり、このような講習型研修へのニーズが高かった。本プロジェクトでは、研修結果をプロジェクトの活動に結び付けてもらうため、第三国研修に派遣する各カウンターパートメンバーと覚書を締結し、研修目的の確認、研修成果を帰国後にプロジェクト活動にどう役立てるかをまとめた Action Plan の作成、研修報告書の提出を約束させる、という工夫をした。このように視察型ではなく、講習型の研修を実施する場合は、事前にカウンターパートの研修ニーズ・アセスメントを行うと共に、第三国の研修機関の情報を幅広く集めることが必要となる。
2	先方政府の予算規模に合わせた活動形態の調整	プロジェクトの終了が近づいたら、持続性を考えて先方政府の予算規模に沿った形での作業に移行していくのが望ましい。例えば、研修等、特に予算規模が大きい作業は、回数を減らしたり、小規模化して既存の会議室を利用したり、訪問型ガイドランスに切り替えることで代替可能である。
3	先方政府の自助努力の引き出し方	PFM-IT は、プロジェクトが扱う主要ツールではなく、補助ツールという位置づけであった。このため、興味を示した省庁に対して、プロジェクト専門家やスタッフが出張してお金をかけずに研修を行い、その範囲でできる普及をするという姿勢を保持してきた。その結果、ツールが当該組織に真に有効な装置であるかぎり、時間に余裕を持って辛抱強く働きかければ、プロジェクトが提供する技能・ツールの普及について、各省が研修開催費用を別途に捻出してでもツール活用への道筋をつける、という自助努力につながる事が分かった。PFM-IT の研修は、2015 年 12 月に大統領内閣府が自主開催したことを発端に、2016 年 3 月には、農業省次官の支持のもとで、同省の予算を支出して開催された。

4	システム導入と受入能力のアセスメント	<p>IT 支援に関しては、カウンターパート個人の IT 技能レベル、政府全体で政府内ネットワーク（Government Wide Area Network: GWAN）など IT 環境を維持管理できる能力・財務的な体力があるのかなど、総合的に評価した上で、どのレベルのツールを導入するかを判断することが重要である。例えば、マラウイ政府の場合、IFMIS という大きなソフトウェアは個人の IT 技能レベル、政府全体の IT 環境能力・財務的な体力を明らかに超えているもので、政府管理が困難であり、システム導入・カスタマイズに係る外注費用のみならず、その維持費用も継続的に発生する。また、そのシステムをフルに活用・定着させるには今後かなり長い時間を要すると思われる。一方、PSIP データベースはカウンターパート個人の IT 技能レベルは適正に評価して開発しているが、政府全体で共通に利用するネットワークインフラ GWAN は安定性や性能に問題があり、それを維持管理する能力・財務的な体力も不十分であることがわかってきた。本プロジェクトではその状況を見越した改善策を打ち出してきた（Excel テンプレートの導入など）が、GWAN の稼働率は予想以上に悪く、PSIP データベースを十分に利用することが困難になったことから、政府の GWAN 環境整備計画を加速化するよう、再三アピールしてきた。IT 支援でシステムを導入する場合は、政府管理体制を整え、実際に必要となる技術レベルとのバランスも十分検討すべきである。大規模システムとは別に、会計等の個別管理に有効な作業ツール（例えば、PFM-IT）も、必要性和普及可能性の観点で採用の可否を判断することが肝要である。</p>
5	<p>出口戦略を念頭に置いた技術移転とカウンターパート主導へのシフト</p>	<p>技術移転はプロジェクト前半では懇切丁寧に実施し、後半徐々にカウンターパート主導を念頭において技術移転に切替え、最後はプロジェクト終了に向け専門家はあくまで助言に徹することが理想である。とはいえ、実際にはプロジェクト終了後専門家不在となった場合を想定して、カウンターパートが専門家に依存せず主体的に業務を行うことはやはり至難の業である。何故なら問題が発生した時、専門家に解答を得ることが最も容易であるためである。ただし背景や理由を伴わずに得た安易な解決法は、今後専門家不在の維持管理において問題が発生した時に応用が効かない。解決法の 1 つとして、プロジェクト最終年度は技術移転や実地訓練（On-the-Job Training: OJT）において、直接専門家が解答を示したり手を下す技術移転をなるべく改めて、参照すべきマニュアルの箇所を示したり、類似の不具合解消の事例を紹介するなどの直接的サポートから間接的な支援実施を心がけて行くことが有効である。また完璧な成果を期待せず、失敗も含めて結果を許容し、業務に支障がある場合以外は次回の改善点として指摘するに留めるのが良い。カウンターパートが自ら失敗から得た教訓こそが、カウンターパート主導の維持管理を実現する上でまさに貴重な知識と体験となるであろう。</p>
6	データベースの利活用深化に合わせた IT 専門家の要員計画	<p>マラウイ側は IT システムの利活用経験が極端に少ないこともあり、PSIP データベースに対する改善要望を聞いても、当初はなかなか意見がなかった。しかしながら、プロジェクトの終盤ようやく IT システムの利活用に関する意見が活発に提出されるようになった。これは実際に改善後のシステムを数年間利活用して、業務プロセスの改善や業務の質向上が実感された後に、ようやく改善のイメージが描けるようになったためと思われる。IT システム改善は、後半に専門家のアサインを厚くして、遅れて提出されるカウンターパートの要望にも答えられる体制にすることも検討すべきである。</p>

7	他の JICA 協力（セクター省庁派遣専門家・技術協力プロジェクト）との連携による相乗効果	本プロジェクト専門家は、特定セクターを支援する他の JICA プロジェクトに対して専門家連絡会議や JICA マラウイ事務所からの要請を受けて個別プロジェクト（シレ川中流域における農民による流域保全活動推進プロジェクト、ザラニヤマ森林保護区の持続的な保全管理プロジェクト）の専門家に対して PSIP やマラウイ政府予算プロセスの説明を行ってきた。他方で、JICA 専門家が所属する省庁が自らプロジェクト等の事業を形成・計画し、それを専門家が支援する場合には、同専門家が PSIP プロセスと計画方法、申請について理解しつつ支援することが必要であり有効でもある。本プロジェクトでは農業灌漑水開発省の水開発局に属する JICA アドバイザー型専門家に対し、当プロジェクト専門家が連携して、詳細に PSIP プロセスを説明するのみならず、水開発局が作成するプロジェクト計画内容に対しても詳細に確認・助言する機会があった。これは JICA マラウイ事務所の担当職員の判断で両者を紹介したことから始まり、その後専門家間で連携を強化するに至ったものである。特に PSIP では、申請される新規プロジェクトの情報の質がどうであるかが、その後に継続実施する際にも重要であることから、本プロジェクト専門家は特に新規の案件形成について支援してきた。水開発局の事例は、既存案件を修正して新規案件として変更提案する作業であり、新規計画作成とは異なるものの、同様の意義があったため積極的に関与した。結果として、先方のアドバイザー型 JICA 専門家の PSIP 理解が深まり、所属省庁に対する支援が PSIP 理解に基づいて充実する様子が見られた。本件は、JICA 協力間のシナジー効果の好事例と史料される。
8	JICA 協力終了後の事業継続性持続性と PSIP	JICA がマラウイで実施する大半の開発協力事業は、終了後、相手国政府にその事業継続性を求めるものである。事業継続性を支える資金源は、二つに大別される。JICA プロジェクトで投入・技術移転されたものを相手国が維持・管理する場合は、相手国の経常予算によって行う。他方、JICA プロジェクトがパイロット事業を行い、その成果をプロジェクト終了後に全国展開・普及する場合は、開発事業自体の継続となるため、相手国の開発予算によって実施される。後者の場合、PSIP を抜きにして事業継続性は担保されないことになる。実施協議合意書（Record of Discussion: R/D）で持続的作業を求める場合、どのような開発援助事業でも、相手国予算プロセスに密接にかかわるため、それら諸事情を踏まえて、事業継続を担保する必要がある。特に開発的要素がある事業継続を相手国に求める場合は、PSIP プロセスを理解し、出来るだけ直接に関与して、当該省庁の予算策定プロセスを強化しておくことが、JICA 事業にとっても有効と考える。
9	公共財政管理（Public Financial Management: PFM）協力とプレゼンス確保の重要性	個々の PFM 改善の取り組みは相互に関連する事項が多い。このため、PFM 協力を行う場合、関連する他の取り組みが当該協力で与える影響をフォローしつつ調整していく必要がある。時には相互に矛盾する取り組みが他のドナーによる協力で導入されることがあっても、受入国政府はそれに気がつかず、或いは調整する能力がないまま、受け入れていることがある。マラウイのように PFM 改善の取り組みでドナーの意向が受入国政府に大きな影響を与える状況では、受入国政府側と一体となって協力を進めるプロジェクト専門家に、他ドナーが支援する他の取り組みとの調整を任せただけではなく、ドナー間で JICA 協力のプレゼンスを確保し、他ドナーによる協力によって負の影響を受けないよう、ある意味で戦っていくことが必要になる。そのためには JICA 事務所の協力を得ながら、ドナー会合やセクター会合に参加して JICA 協力について発信することが重要になる。マラウイでの事例は次の三点

		<p>である。(i)CEPSIPII の開始当初、プログラム基準予算（Programme Based Budgeting: PBB）を導入するので PSIP は不要になるとの議論が予算局より投げかけられた。PBB 導入を支援するドナーはマラウイの予算策定の経緯や実態を分析しないまま、PBB という部分だけを持ち込もうとしていたので、プロジェクト専門家はこれらを調査し、PSIP と PBB の関連を提示しながら予算局と数年間議論し、PBB 支援のドナーや米国専門家とも協議を重ね、ドナー会合でも考えを発表した。その結果、PBB と PSIP 両者併存の形に落ち着いた。(ii)2014 年に発行された、ドナーによる開発協力の原則を規定する開発協力戦略（Development Cooperation Strategy: DCS）（2014-18）の中に、ドナー支援案件の PSIP コンプライアンスを高めるため、PSIP を国家の制度として位置づけ、PSIP カレンダーを盛り込みたいとの要望を DCS 事務局に伝えた。当初要望を伝えても無反応であった同事務局が、本プロジェクトでの技術レベルの啓蒙と併行して、所長クラスが招待される開発協力グループ会合での DCS ドラフト協議の際に、JICA 事務所長から PSIP を盛り込むことの重要性を訴えていただいた。その結果、無事に PSIP についての記述が盛り込まれ、PSIP カレンダーも DCS の添付資料としてフルに組み込まれることとなった。(iii)本プロジェクトでは、プロジェクトの前半は専門家がマラウイ政府とドナー協議の場である公共財政経済管理（Public Financial and Economic Management: PFEM）会合に出席していた。他ドナーは財務大臣が議長を務める財政経済管理グループ（Group of Financial and Economic Management: GFEM）Meeting に所長クラスが積極的に参加していた。キャッシュゲート事件後、GFEM 会合のみが開催され、PFEM 会合は開催されない時期がしばらく続き、専門家が参加できずにいた後、財務省から共有された PFM 分野のドナー協カリストを確認したところ、本プロジェクトが掲載されていなかった。その時には JICA 事務所から財務省の次官にアポを取ってもらい、プロジェクトの説明を行って、プレゼンスを確保した。本プロジェクトの場合、元々別の省であった旧財務省と旧経済計画開発省の内、後者が直接のカウンターパートである一方、PFM 分野のセクター協議は前者が中心、時には前者のみで進む場合が多いので、その影響を受けやすかったという要因もある。</p>
--	--	--

注 1：出所：JICA (2016) CEPSIPII 終了時評価報告書

注 2：出所：JICA (2017) CEPSIPII PSIP 業務完了報告書

3. インドネシア

インドネシアにおける公共投資管理の JICA 技術協力事業は、業績予算制度の構築と定着を目指して 2011 年から 2017 年の間に 2 フェーズで実施されました。ここでは、2 つのフェーズを合わせて概説します。

3.1 技術協力の背景

JICA が 2010 年 12 月に実施した詳細計画策定調査の報告書に従い、支援の内容や対象の妥当性について、以下の表のように整理しました。また、支援の焦点である「中期支出枠組み (Medium-Term Expenditure Framework: MTEF) 下における業績予算 (Performance-Based Budgeting: PBB)」(以下 PBB/MTEF とする) の導入と実施に関する課題について、表にまとめました。

表 3-1 確認事項 (インドネシア)

項目	内容
業績予算 (PBB) 運用についての支援の必要性	国家開発計画庁職員の経験は、プロジェクトレベルのインプットベースの考えに基づいている。このため、中期支出枠組み (MTEF) のもとでのアウトカムやアウトプットベースの考えに基づいた取り組みは、新しい試みである。2010 年時点で、業績予算 (PBB) や中期支出枠組み (MTEF) に関する能力向上が必要であると判断した。
財務省と国家開発計画庁の役割分担	予算システム改革の下、開発予算と経常予算を一元的に管理する方向で調整が進められている。この潮流の中、国家開発計画庁が、開発予算と省庁への補助金の配分案作成を担当し、予算配分の効率性を管理、財務省が経常予算を含めた予算全体の執行におけるコスト面の効率性を管理するという役割分担になっている。従って、2010 年時点で、国家開発計画庁が開発資金配分の実質的な役割を担っており、技術協力の対象とすることの妥当性を確認した。
地方政府への支援の可能性	国家予算の 6 割は地方に移転されることから、地方政府全体の予算規模は、中央政府よりも大きい。地方政府では、中央政府と同様の業績予算・中期支出枠組み (PBB/MTEF) を導入することになっている。ただし、地方政府の行政能力は不十分であり、業績予算・中期支出枠組み (PBB/MTEF) の概念の理解についても進んでいない。従って、2010 年の時点で、地方政府への支援は時期尚早と判断された。
セクター省庁への支援の可能性	2010 年時点で、関連省庁への支援は時期尚早と判断された。
他ドナー支援との役割分担	業績予算・中期支出枠組み (PBB/MTEF) に関連して、世界銀行とオーストラリア国際開発庁 (Australian Agency for International Development: AusAID) が財務省に対する支援を実施している。ドナー間の情報共有を通じて、JICA は予算システム改革に関して国家開発計画庁と財務省の間の関係が深められるように側面支援していくことを、世界銀行・AusAID と合意した。

出所：JICA (2010) PBB 詳細計画策定調査

表 3-2 業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）導入に関する課題（2010 年時点）

項目	内容
キャパシティの不足	国家開発計画庁には、他省庁、地方政府に対して業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）に関して指導できるだけの知識と能力を持つ職員が不足している。業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）を効果的なものとするためには、知識だけでなく、意識の変化が必要。
作業の困難さ	業績のモニタリングに関する、データの収集と分析能力、結果を反映させるプロセス、タイミングの確立の難しさ。民間部門の開発目標への貢献度の測定と設定の難しさ。セクター横断的課題のプログラム化、指標設定、モニタリングの難しさ。
省庁における役割と認識のずれ	業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）の枠組みの中で活動計画立案と予算配分を行う必要があるが、実際には、各省庁の予算編成担当者が中期支出枠組みと年次予算枠組みの内容的な結びつきさえ考慮できていない事実がある。
モニタリング・評価の課題	評価をどう行うべきか、明確に設定されていない。国家開発計画庁の評価能力、省庁への指導が不足している。
特別補助金の課題	特別補助金（Special Allocation Fund: DAK）はセクター別に設定された補助金であり、国家予算の約 15%を占める。中央省庁には、地方政府の財政状況や補助金の使用状況をモニタリングする能力が不足している。
地方政府レベルでのPBB/MTEFの導入の課題	中期国家開発計画と地方の開発計画との間の整合性が確保されていない。地方政府の予算編成はインプットベースの考えが支配的であり、アウトプット・アウトカムベースに基づく業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）の導入は尚早。
省庁間の関係の課題	国家開発計画庁と財務省との連携が不可欠。2010 年時点では、2009 年のマニュアルの共同作成を通じて、関係は良好。

出所：JICA（2010）PBB 詳細計画策定調査

3.2 技術協力の大枠と成果

上述の公共投資管理制度の調査から抽出された課題に取り組むため、JICA は 2010 年 5 月に技術協力「業績評価に基づく予算編成能力向上プロジェクト」（Planning and Budgeting Reform for the Performance-Based Budgeting (PBB) System Implementation in Indonesia）を開始しました。このプロジェクトは、2017 年 11 月まで 2 つのフェーズに分けて実施されました。いずれのフェーズもカウンターパート機関は国家開発計画庁です。PBB フェーズ 1 とフェーズ 2 のプロジェクト・デザインは以下の表のとおりです。

表 3-3 支援の概要（インドネシア）

フェーズ 1	期間：2010 年 5 月～2014 年 2 月（3 年 10 ヶ月）
上位目標	インドネシア政府において、業績に基づいた予算編成及び中期支出枠組みのシステムのもとで、国家開発計画庁による予算案の策定が適切になされるようになる。
プロジェクト目標	国家開発計画庁職員が、中期支出枠組みのもとで、業績評価結果と国家優先課題に基づく各省庁への開発予算案の策定に関して具体的手法を獲得する。
成果	国家開発計画庁職員が、業績評価結果と国家優先課題に基づいた予算編成

	<p>のノウハウを習得する。</p> <p>[指標] 国家開発計画庁職員の： 1) 業績指標/ターゲット設定、 2) 評価方法/実践、 3) 業績評価結果に基づく予算配分、 4) 新規事業提案評価、に関わる理解度とその質</p>
フェーズ2	期間：2014年9月～2017年11月（3年3か月）
上位目標	インドネシアにおいて業績予算の実施がより一層促進される。
プロジェクト目標	国家計画・予算策定改革に関する枠組みがより一層強化される。
成果	<p>成果1：選定されたライン省庁において、リザルト・チェーンと重要業績評価指標（Key Performance Indicators: KPI）の質が向上する。</p> <p>成果2：予算要求書の質の向上のための仕組みが強化される。</p> <p>成果3：国家開発計画庁と財務省において予算査定の際の質の向上のための仕組みが強化される。</p> <p>成果4：予算配賦及び予算執行の効率性の改善に係る経験及び教訓が関係者間で共有される。</p> <p>成果5：業績予算の更なる実施のための枠組みづくりが促進される。</p>

出所：JICA（2013）PBB フェーズ1 終了時評価報告書、JICA（2017）PBB フェーズ2 業務完了報告書

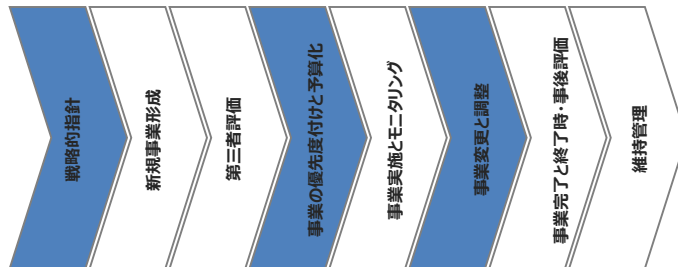


図 3-1 支援の概要（インドネシア）フェーズ 1



図 3-2 支援の概要（インドネシア）フェーズ 2

フェーズ1のプロジェクト終了時点の成果は、以下の表のとおりです。

表3-4 支援の成果（フェーズ1）（インドネシア）

	成果（PDM）	プロジェクト実施後
成果	国家開発計画庁職員が、業績評価結果と国家優先課題に基づいた予算編成のノウハウを習得する。	
指標1	業績指標/ターゲット設定	国家開発計画庁評価局職員は、業績指標の設定・評価に関する理解を深めた。評価局は、次期中期計画の指標設定マニュアル（案）を策定した。
指標2	評価方法/実践	国家開発計画庁予算配賦局職員は、予算編成作業における、レーティング手法を用いた評価手法の理解を深めた。予算配賦局は、セクター省庁の政策自己評価ガイドライン（案）を策定した。 地方政府への業績予算・中期支出枠組み（PBB/MTEF）普及活動が行われた。
指標3	業績評価結果に基づく予算配分	国家開発計画庁予算配賦局職員は、業績情報提供型業績予算（PBB）の考え方にに基づき、業績評価結果を含め、セクター間、中央・地方間の予算配賦の際に考慮すべき事項について理解を深めた。 予算見積りに関する知識を高めた。
指標4	新規事業提案評価に関わる理解度とその質	国家開発計画庁予算配賦局職員は、新規予算要求書の評価について理解を深めた。

出所：JICA（2013）PBB フェーズ1 終了時評価報告書

フェーズ2各成果について、プロジェクト前の課題と終了後の成果は、以下の表のとおりです。

表3-5 支援の成果（フェーズ2）（インドネシア）

成果（PDM）	プロジェクト実施前	プロジェクト実施後
【成果1】 選定されたライン省庁において、リザルト・チェーンとKPIの質が向上する。	省庁の年次計画書において、アウトプットとアウトカムの設定が標準化されておらず不適切であった。リザルト・チェーンが確認できる状態ではなかった。KPIの設定が不適切であった。	省庁の年次計画レベルにあたるアウトプットの記述について、財務省が標準化を実施、国家開発計画庁が採用。アウトカム記述の標準化は、同プロジェクト専門家チームからは国家開発計画庁に提案、協議中。重要業績評価指標（KPI）の設定方法は、同プロジェクト専門家チーム作成のガイドラインに基づいて、国家開発計画庁が公文書を発出。
【成果2】 予算要求書の質の向上のための仕組みが強化される。	財政難により新規事業（New Initiatives）の予算要求は停止状態にあった。新規事業（New Initiatives）以外の予算要求制度が未整備であっ	同プロジェクト専門家チーム作成のガイドラインを参考に、国家優先事項への貢献度を示しながら予算請求をする仕組みが構築された。

成果（PDM）	プロジェクト実施前	プロジェクト実施後
	た。	
【成果3】 国家開発計画庁と財務省において予算査定等の質の向上のための仕組みが強化される。	国家開発計画庁と財務省の関係は疎遠であり、新規事業以外の予算要求制度を構築するための協議が途絶えていた。	計画策定と予算編成プロセスの統合を進める大統領令（PP17 2017）が発出された。
【成果4】 予算配賦及び予算執行の効率性の改善に係る経験及び教訓が関係者間で共有される。	諸外国の業績予算の経験は、中央政府関係者に、十分に共有されていなかった。中央政府での業績予算の取り組みや経験が、地方政府に十分に共有されていなかった。	諸外国の業績予算の経験や教訓が、中央政府関係者と共有された。州政府への普及、情報共有はなされなかった。
【成果5】 業績予算の更なる実施のための枠組みづくりが促進される。	業績のモニタリングは定期的実施されていた。しかし、モニタリングの結果が計画策定に活用される仕組みになってなかった。	プロジェクト中、計画とモニタリング・評価プロセスの統合を支援、ただし、目に見える成果はなかった。国家開発計画庁大臣は、統合に積極的である。

出所：JICA（2017）PBB フェーズ 2 業務完了報告書

3.3 協力事業からの教訓

同プロジェクトの経験に基づく教訓を、以下の表にまとめました。

表 3-6 教訓の概要（フェーズ 1）（インドネシア）

PBB アプローチのあり方について		
1	PBB 導入に係るコンテキストの重要性	本プロジェクトの成果はインドネシアにおける業績予算（PBB）を必要とする背景が多分に影響している。近年インドネシア中央政府は各省からの増分主義的な予算要求が、財政規律を確保する上で懸案となっていた。また地方分権が進展し、地方における財政規律の確保も重要な課題として認識されている。財政規律に関するインドネシア中央政府の危機意識がPBBの実施促進に重要な影響を与えている。
2	当該国に合致した PBB とロードマップに基づく漸進的導入の必要性	PBBは1）提示型、2）業績情報提供型、3）直接型など、様々な形態がある。このため、何が為されるべきか（what should be done）、何が実際にできるのか（what can be done）、を踏まえた上で適切な形態のPBBを選定する必要がある。また、支援ドナー側においては当該国が何を望んでいるか（what is demanded locally）を踏まえる必要がある。また、PBBの導入にあたってはロードマップを改定し、各段階におけるPBBの適用範囲等を明確化することが重要。更にPBBの定着化には、内外監査機関、議会、メディアや市民社会らと共に、社会全体として業績評価の文化を育てる努力も求められる。
3	評価プロセスと評価結果の単純化の重要性	本事業で開発したPBB手法は1）業績評価指標の数を絞ったこと、2）レーティングシステムを導入したこと、によって評価プロセスと評価結果を単純化し、結果、関係者のPBBに対する理解促進に貢献し、評価結果を予算配賦に反映させることが可能であることについて理解を得た。PBBは一見複雑であるため、プロセスと評価結果の見せ方の「単純化」は、PBBを実施する上で重要。

4	能力向上の対象者と内容の明確化の必要性	PBBの実施にあたっては関係者による十分な実施能力が不可欠である。「誰のどのような能力を、何のために」強化する必要があるのかを明確化しておく必要がある。インドネシアの場合、国家開発計画庁における予算配賦局、評価局、セクター部局の他、各セクター省庁、内務省及び地方自治体が能力強化の対象といえる。
本プロジェクトのアプローチについて		
1	「経験共有型」や「コンサルテーション重視型」アプローチの有効性	インドネシアのようにオーナーシップが高い国に対しては一方向的な技術支援ではなく、第三国の経験共有の機会提供や日常的なコンサルテーション的アプローチが有効である。本事業では専門家チームでPBB手法を開発・提案したが、インドネシア側の適用にあたっては、本邦や第三国研修等を通じた他国の事例研究や、日々のコンサルテーションを経てインドネシア側自身が主体的に検討し、その導入を判断した。
2	予算サイクルに合致したプロジェクト活動の重要性	財政当局は予算編成プロセスに応じて一定期間多忙を極めるため、プロジェクトは通常の予算サイクルにおけるカウンターパートの作業スケジュールをよく踏まえた上で、業務量が比較的少ないタイミングをみてプロジェクト活動を計画・実施した。これに加え、プロジェクトとして2013年からPBBの制度化プロセスを開始する目的をもっていたこともあり、各年における活動（例：2011年度は手法開発に重点、2012年は経験共有等に重点等）をタイムリーに実施し、主要な成果を得ることができた。

出所：JICA（2013）PBB フェーズ 1 終了時評価報告書

4. バングラデシュ

4.1 技術協力の背景

バングラデシュでは、JICA 技術協力事業の開始以前に、世界銀行による公共投資管理調査と 2012 年に JICA「バングラデシュ公共投資事業運営監理に係る基礎情報収集・確認調査」が実施されました。これらの調査で、以下の 3 つの公共投資管理の課題が抽出されました。

表 4-1 課題（バングラデシュ）

項目	内容
公共投資事業の形成・事業審査・承認のプロセスにかかる課題	年間 1,000 以上の公共投資事業が実施されている中、事業の申請・承認プロセスが時間を要し、かつ事業申請書の質にバラつきがあり、改善の余地がある。また、制度上は、関連省庁から提出された事業申請書に対する事業審査・承認プロセスを明記した規定が存在する。しかしながら、関連省庁や計画委員会が確認すべき項目が標準化されていないために、事業申請書の度々の突き返しや協議項目の重複が見られる。また、承認プロセスを経ても申請の質が改善されず、実施効果が見られない事業が散見される。
中期開発計画に基づく公共投資の戦略的活用方法と、年度開発予算のための事業優先度選定方法にかかる課題	年度開発予算書に掲載されている事業の多くは、中期開発計画との整合性が不明確であり、かつ優先事業の選定基準がない。このため、公共投資全体の効果が開発目標にどの程度どのように貢献しているか不明である。また、財務省は中期予算枠組み（Medium-Term Budget Framework: MTBF）を通して 3 年間のローリングプランを運用しているのに対して、開発予算は単年度サイクルで運用しているため、戦略的な事業配置ができていない。さらには、財務省は 14 セクターに基づいて予算計画を形成しているのに対して、計画省の分類は 17 セクターに分かれており、整理を複雑化している。
中期開発計画及び公共投資事業のモニタリング評価	上述の通り、中期開発計画に対して公共投資事業の整合性が不明確なため、その貢献度合いが見えにくい。これは、公共投資事業が 5 ヵ年計画の目標と乖離しており、適切なレベルの指標も設定されていないことに起因している。近年、成果主義的なモニタリング評価の導入を試みているが、進展がみられない。

出所：JICA（2012）バングラデシュ公共投資事業運営監理に係る基礎情報収集・確認調査の情報を編集

これらの調査で抽出された課題に取り組むため、JICA は 2014 年 2 月に、技術協力「公共投資管理システム強化プロジェクト」（Project for Strengthening Public Investment Management Systems : SPIMS）を開始し、2018 年 6 月まで 4 年 5 カ月実施しました。

4.2 技術協力の大枠と成果

以下の表は、上位目標、プロジェクト目標、成果を一覧にしたものです。

表 4-2 支援の概要（バングラデシュ）

プロジェクト名	バングラデシュ国公共投資管理強化プロジェクト 2014年2月～2018年6月（4年5か月）
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。
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。
成果 [成果 1]	公共投資管理改革を支える組織として公共投資管理ユニットが正式に設立され活動している。
[成果 2]	公共投資事業の形成・審査手が整備され、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。
[成果 3]	開発計画及び中期予算枠組み（MTBF）・年次予算と整合的な戦略的年次開発プログラム（Annual Development Programm: ADP）が承認・運用される。
[成果 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。

出所：JICA（2017）SPIMS 終了時評価報告書結果要約表

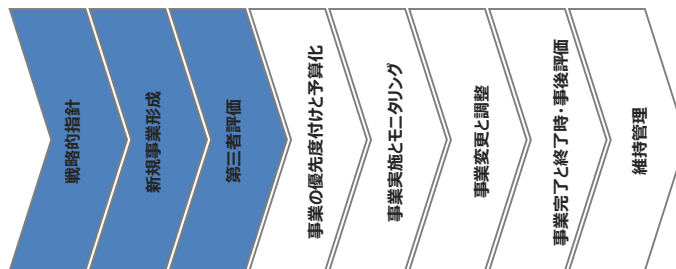


図 4-1 支援の概要（バングラデシュ）

プロジェクト終了時点で、以下の表のとおり成果の達成度合いが確認されました。

表 4-3 支援の成果（バングラデシュ）

成果（PDM）	成果概要
成果 1	<p>公共投資管理改革を支える組織として公共投資管理ユニットが正式に設立され活動している。</p> <ul style="list-style-type: none"> 財務省が承認した公共財政管理改革戦略（Public Financial Management Reform Strategy）は、本プロジェクトの働き掛けによって 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（Public Investment Management: PIM）ユニットの設立も改革アクションのひとつとして盛り込まれた。

成果 (PDM)		成果概要
		<ul style="list-style-type: none"> • PIM ユニット設立の申請が公共行政省に提出された。プロジェクト終了時点で検討中。 • 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	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。	<ul style="list-style-type: none"> • プロジェクト審査用フォーマットである「省庁レベル事業審査フォーマット (Ministry Assessment Format: MAF)」と「セクターレベル事業評価フォーマット (Sector Appraisal Format: SAF)」と各々のガイドラインを開発し、ワークショップや研修による検証作業を実施した。その後、計画大臣によって、プロジェクト審査用フォーマットが承認され、2つのパイロットセクターで活用することが計画委員会と関係省庁に到達された。 • 実証作業プロセスで実施した研修では、計画委員会、省庁/実施機関の計画担当職員が参加した。 • 計画大臣からパイロットセクターでの MAF/SAF の活用が通達されたことから、計画委員会と関係省庁が MAF/SAF を活用し、重複作業を減らすことで審査の効率化が期待される。
成果 3	開発計画及び中期予算枠組み (MTBF) ・年次予算と整合的な戦略的 ADP が承認・運用される	<ul style="list-style-type: none"> • セクター戦略書 (Sector Strategy Paper : SSP) 及び複数年度投資プログラム (Multi-Year Public Investment Programme : MYPIP) 策定に向けて、各々のガイドラインが作成された。SSP に関しては、実証作業プロセスで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が参加した。MYPIP の研修も事業終了までに関係職員を対象として研修が実施された。
成果 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。	<ul style="list-style-type: none"> • 各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大臣により承認された。 • 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いる。よって、評価・モニタリングの枠組みについても、計画委員会に承認された。

出所：JICA (2017) SPIMS 終了時評価報告書結果要約表、JICA (2018) *Project Completion Report* をもとに作成。

4.3 協力事業からの教訓

本件事業での工夫、本件事業から得た教訓について、以下の表にまとめました。

表 4-4 工夫・教訓の概要（バングラデシュ）

	工夫	説明
1	“カイゼン”アプローチを採用した。	公共投資管理に関わる制度やツールを新規に作るのではなく、既存の制度やツールを“カイゼン”するアプローチを採用した。このアプローチは、SPIMS の利害関係者に広く受け入れられた。
2	研修の機会を、開発しツールの実証機会として活用した。	審査フォーマット、研修プログラム、研修教材など、新しく開発したツールを使った研修を、能力強化の機会として活用するとともに、ツールの精度を実証する機会と捉えて活用した。研修参加者からのコメントを受けて、ツールを改訂し、ツールがより利用者にとって有用になるよう努めた。
3	公共投資管理に関する新しい政策やプロジェクトへ柔軟に対応した。	SPIMS は、公共投資管理に関連する新しい政策やプロジェクト、事業に対して、柔軟に対応した。このなかには、例えば、第 7 次 5 カ年計画、財務省のバングラデシュ予算編成強化事業（Strengthening Budget Preparation in Bangladesh: SBPB）、計画委員会総合経済局（General Economics Division: GED）の持続可能で包摂的な計画支援事業（Support to Sustainable and Inclusive Planning: SSIP）、財務省の財政管理戦略（2016－2021 年）と同戦略の活動計画（2018－2023 年）などが含まれる。
	教訓	説明
1	主要な利害関係者の同意や支援（Buy-in）を強化すること。	SPIMS の JICA 専門家チームは、計画委員会、パイロットセクター、その他利害関係者など幅広い関係者が、SPIMS の活動や関連する公共投資管理改革について周知しているように心掛けた。本邦研修や第 3 国研修は、公共投資管理改革について、利害関係者に周知する機会として、非常に有効であった。
2	主要な SPIMS / 公共投資管理改革に関わる活動について、合意を形成すること。	SPIMS では、数多くのワークショップ、協議会合、研修プログラムなどを通じて、公共投資管理改革の内容について、幅広い利害関係者間の合意を形成することを心掛けた。

出所：JICA（2018）SPIMS Project Completion Report の情報に基づき作成

5. 技術協力の成果、課題、教訓

上記の技術協力事業における共通の課題と教訓を、以下の5つの視点からまとめます。①国家開発計画／年度予算／個別事業サイクルやプロセス、②計画関連省庁と財務関連省庁の権限・役割分担、③セクター省庁と地方政府の権限・役割分担と連関、④特定セクターの公共財政管理と公共投資管理、⑤公共投資管理の情報管理システム化。

5.1 国家開発計画／年度予算／個別事業サイクルやプロセス

技術協力の成果	<p>全ての技術協力事業に共通する取り組みは、各国の既存のシステムを尊重しながら、国家開発計画と個別事業のギャップを埋めるための中期公共投資計画や戦略の開発（ラオス：公共投資計画、バングラデシュ：セクター戦略文書／SSP）、または既存の中期公共投資計画の改善（マラウイ：公共セクター投資プログラム／PSIP データベース、インドネシア：国家中期開発計画の業績評価指標設定）など。これらの支援は、新規事業の優先度付けや妥当性の確保、継続事業のモニタリング実施も、視野に入れている。</p> <p>➤ ラオスとマラウイでは、年度予算編成プロセスに則った形で事業申請・事業審査を進めるプロセスとツールを開発し、それらがシステムとして制度化された。これにより、年度予算サイクルと個別事業サイクルの連関点を作り出している。</p>
課題／教訓	<p>中期公共投資計画の策定には、国や省庁・県の開発計画やマスタープランとの整合性、予算シーリングや中期財政／支出枠組み、継続事業や未払い事業など、公共投資管理だけではコントロールできない要素も含まれる。また、中期公共投資計画に含まれるべき新規事業を各省庁・県が準備できる保障はない。さらに、その策定プロセスは各省庁や県と綿密な協議のうえで成り立つものであり、かつ当該セクターや地域に特化した知見を持ち合わせる必要がある。</p> <p>➤ 技術協力事業を通じて開発した中期計画・戦略・業績評価指標は、事業の対象とした特定セクターでのみ開発できている（ラオス・バングラデシュ・インドネシア）。これらを全省庁（あるいは県）に普及させるためには、なんらかのフォローアップが必要となる。</p> <p>➤ バングラデシュでは、個別事業の承認プロセスと年度予算編成プロセスが分離している。このため、技術協力事業では個別事業の承認プロセスの効率化と質的向上に着手したが、年度予算編成プロセスに合わせる取り組みは行っていない。インドネシアでは、計画プロセスと予算プロセスの同期ができていない。これらの取り組みは、年度予算と個別事業サイクルの連関点を見出すことから始めなければならない。バングラデシュのように、首相を議長とする国家経済評議会・執行委員会が毎週開催され、それが個別事業の承認の場であるため、年度予算サイクルと合わせるのは困難である。毎週の実施を変更するよう提言するか、代替策を検討する必要がある。</p>

5.2 計画関連省庁と財務関連省庁の権限・役割分担

<p>技術協力の成果</p>	<p>4つの支援実績国のなかで、マラウイ以外は、計画省庁と財務省庁がそれぞれ独立した省である。マラウイでは、2013年に統合された財務経済計画開発省（MFPED）内の計画担当部局（EP&D、債務援助管理局）と財務担当部局（予算局、会計当局等）が公共セクター投資プログラム（PSIP）を作成している。計画省庁が独立している他の国と同様に、この省が新規業の事業審査の権限を有しており、技術協力事業で事業審査の方法論を開発している（インドネシアは事業の優先度付けのガイドラインを作成した）。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ラオス・バングラデシュ・インドネシアでは、年度予算編成時に、財務省と開発予算の大枠を合意した後の県・省庁への予算配分は、計画省庁の権限となる。ラオスでは、予算配分を迅速かつ中期ベースで実施するよう、技術協力事業の中で指導している。 ➤ インドネシアでは、2014年10月から新たな政治体制になって以降、国家開発庁と財務省との間での連携が薄れてしまった。技術協力事業では、財務省との意見交換を続けながら、財務省を支援するドナー（AusAid）とともに双方のコミュニケーション維持を図った。 ➤ マラウイでは、信頼性の高い公共セクター投資プログラム（PSIP）データベースの開発、あるいはその開発プロセスでの協議を通じて、経済計画開発局（EP&D）と予算局・会計総局との連携が強化された。また、年度予算の各省庁への配分は、予算局と経済計画開発局（EP&D）の協議で決まるが、技術協力事業の中で経済計画開発局（EP&D）側があらかじめ配分案を提案することで、精度向上を図った。CEPSIPによって計画関連部局と財務関連部局の連携強化が実現したといえる。
<p>課題／教訓</p>	<p>ラオス・バングラデシュ・インドネシアにおいては、計画関連省庁と財務関連省庁の間で、予算編成時や予算執行中の情報共有が不十分である。このため、両省庁ともに事業モニタリング時の情報が不足している。今後、具体的な連携策を積極的に進めていかなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 特にラオスでは、政府が多額の国内事業の未払金を抱えている。今後、計画投資省計画局と財務省予算局の間での情報共有を促進し、未払金の処理や実施中事業の慎重な予算処理が必要となる。 ➤ インドネシアでは、2017年の大統領によって開発計画策定と予算編成とを同期（synchronization）させる方向を打ち出している。今後、具体的な同期に向けてのプロセス推進が課題である。 ➤ マラウイでは、経済計画開発局（EP&D）と予算局・会計総局の関係は良好である。しかしながら、公共セクター投資プログラム（PSIP）データベースが新統合財務管理情報システム（IFMIS）導入よりも先行しているため、会計総局による新統合財務管理情報システム（IFMIS）の本格稼働を待って、公共セクター投資プログラム（PSIP）とリンク付けをしなければならない。

5.3 セクター省庁と地方政府の権限・役割分担と連関

技術協力の成果	<p>支援実績国の地方行政機能はそれぞれ異なるため、それに伴って公共投資管理や開発予算編成プロセスも大きく異なる。ラオスやインドネシアでは政府開発予算の約 60% が地方に割り振られるが、マラウイとバングラデシュでは 95%以上の政府予算が中央省庁に配分される。技術協力事業では、ラオスでは県の公共投資管理プロセスを重点的に開発した。ラオス以外の国では中央省庁を対象とした活動を展開している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ラオスでは、開発予算が1つの枠組みの中で管理されている。即ち、省庁と県は同等の立場で計画投資省に予算要求することになっている。現実的には、中央省庁は ODA 事業が多いことから、政府開発予算の事業は県によって小規模事業が展開されている。このため、公共投資管理は小規模事業が適切に県レベルで事業サイクルに乗るような仕組みを開発することが優先された。 ➤ インドネシアは地方政府への予算割当が多いが、技術協力としては中央省庁レベルでの公共投資管理を優先させた。 ➤ バングラデシュでは、地方自治農村開発組合省が全地方政府への公共投資事業を担当している。協力事業では、パイロットセクターとして地方自治農村開発セクターと電力エネルギーセクターを選定した。事業審査のパイロットケースでは件数の多い地方道路案件を扱うなど、中央省庁を対象にしながらも地方の取り組みについて支援した。 ➤ マラウイでは、中央省庁が各地方のニーズを取りまとめた形で、プログラムの事業を公共セクター投資プログラム (PSIP) に提出しているため、1つの事業でほぼ全国をカバーする事業が多い。公共セクター投資プログラム (PSIP) データベースでは、対象事業がどの地域をカバーしているのかが分かる仕組みとなっている。
課題／教訓	<p>国の政治的動向、行政上の仕組み、開発の方向性などによって、公共投資管理に関わる中央省庁と地方政府の権限・役割分担が異なる。実際、インドネシアやラオスでは様々な要因で中央集権化と地方分権化を繰り返しており、その度に公共投資管理の予算や管理の権限・役割分担が変わってきた。また、ドナーの中にも地方分権化を積極的に進めるグループとそうでないグループがある。基本的に、中央・地方政府のどちらに技術協力を注力するのは、対象国での状況をふまえて協議することになる。一般的な傾向として、中央政府が実施している事業は大規模になり、地方で実施しているものは小規模になりやすい。したがって、公共投資管理ツールやプロセスも、事業規模や事業プロセスを考慮して能力強化を進める必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ラオスでは、県政府に対する公共投資管理の取り組みを重点的に実施している。県（あるいは郡）レベルの事業は小規模事業が多いため、開発予算要求として承認される事業数は 6000 以上にもものぼり、計画投資省や県計画局の管理能力の限界を超えている。今後の県・郡レベルの事業のあり方を再考する必要がある。 ➤ マラウイでは、中央政府がプログラムのまとめで全国で事業を展開している。このため、各地域での事業の実施状況を把握するのが困難である。事業によっては活動に偏りが生じて、事業全体としての予算執行が完了したにもかかわらず、一部地域の施設が完成しないなどの問題が発生している。

5.4 特定セクターの公共財政管理と公共投資管理

<p>技術協力の成果</p>	<p>支援実績国の技術協力事業はすべて、計画関連部局をカウンターパート機関としており、パイロット省庁を選定したうえで、技術協力で開発した管理ツールを検証・活用するプロジェクトデザインになっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 協力事業期間中にパイロット省庁とともに管理ツールを開発し、それを制度化できた国（ラオス・マウイの事業審査など）もある。 ➢ 全ての技術協力事業は、計画関連部局から省庁への研修や指導ができるように、講師養成研修を実施している。多くの計画関連省庁では、養成された講師を中心に省内への指導を実施していることが確認されている。 ➢ 国によっては、ドナーとともにセクターワイドアプローチ（マウイ）やセクタープログラム（ラオス）を実施するセクター省庁もある。そうした国々では、セクター統合的な観点から公共財政管理と公共投資管理を実施している。
<p>課題／教訓</p>	<p>公共投資管理の各手法やプロセスが、省庁に浸透していないケースも見られる。その理由のひとつとして、省庁内での手法やプロセスに対する理解度や貢献度が低いことが多い。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ 協力事業で、法制化や政令等の制度的アプローチ、カウンターパート機関によるセミナー、ワークショップ、研修などの取り組みを実施した。これに加えて、ラオスの中期公共投資計画やインドネシアの業績予算（PBB）のように、実地で支援しないと完成しない場合もあった。 ➢ セクター省庁の公共投資管理窓口は、計画局もしくはその機能を持った部局が担当している。計画関連省庁からセクター省庁に対して年度ガイダンスやスケジュール発信、あるいは新コンテンツに対する指導の際には同計画局が常に対応しているが、その計画局がセクター省庁内の他の部局まで行き届いていない場合が多い。 ➢ セクターワイドアプローチやセクタープログラムは、ドナー支援なしに策定できないケースが多い。結果的に、マウイのように、公共投資事業の優先度付けが適切でなかったり、判断が遅れるようなケースも見られる。

5.5 公共投資管理の管理情報システム化

技術協力の成果	<p>マラウイでは、公共セクター投資プログラム（PSIP）データベースの構築と定着が重要な取り組みであり、公共投資管理の現状、経済計画開発局（EP&D）を含めた各組織のキャパシティ、政府全体の情報管理システム環境などを勘案して、ユーザーのニーズに応える形で開発された。</p> <p>➤ 会計システムである統合財政管理情報システム（IFMIS）や ODA 管理システムである援助管理プラットフォーム（AMP）に課題が多いなかで、公共セクター投資プログラム（PSIP）データベースは、公共セクター投資プログラム（PSIP）プロセスの業務で実際に使われており、かつ情報の信頼性も認められている。システムを維持管理するスタッフも、現状の政府能力をふまえれば、ある程度確保できている。技術協力事業を通じて、専門家が膝詰めで開発・指導を続けた成果といえる。</p>
課題／教訓	<p>ラオス・バングラデシュ・インドネシアでは、情報管理システムの取り組みはできておらず、既存の統計・会計・ODA 管理等のシステムは、アップデートや維持管理が十分に行われていない。今後、制度・仕組み・要件の方針が固まれば、情報管理システムを導入し、業務の効率化を図ることは検討に値する。ただし、情報管理システムへの政府や導入部署の方針作り、業者との契約、立ち上げデータの整備、稼働時の業務体制や能力などを考慮する必要がある。</p> <p>➤ 公共セクター投資プログラム（PSIP）データベースが稼働しているマラウイでも、上述のとおり新統合財政管理情報システム（IFMIS）や援助管理プラットフォーム（AMP）とのリンク、データベースのユーザー要望による変更、アップデートの課題に直面している。この場合、ユーザーコンテンツと情報管理システム双方のフォローアップ体制が維持できるかどうかが大きな課題となる。</p>

参考文献

1. ラオス

JICA（2007）『ラオス人民民主共和国 公共投資プログラム（PIP）運営監理能力向上プロジェクト 終了時評価調査報告書』

JICA（2011）『ラオス人民民主共和国 公共投資プログラム（PIP）運営監理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』

JICA（2015）『ラオス人民民主共和国 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 終了時評価調査報告書』

2. マラウイ

JICA（2009）『マラウイ国 公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト案件概要表』

JICA（2012）『マラウイ国 公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト フェーズII 詳細計画策定調査報告書』

JICA（2016）『マラウイ国 公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト フェーズII 終了時評価調査報告書』

JICA（2017）『マラウイ国 公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト 業務完了報告書』

3. インドネシア

JICA（2010）『インドネシア国 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト 詳細計画策定調査報告書』

JICA（2012）『インドネシア国 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト フェーズ1 業務完了報告書』

JICA（2013）『インドネシア国 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト 終了時評価報告書』

JICA（2014）『インドネシア国 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト 第2次 業務完了報告書』

JICA（2017）『インドネシア国 業績評価に基づく予算編成能力向上支援プロジェクト フェーズ 2 業務完了報告書』

4. バングラデシュ

JICA（2012）『バングラデシュ国 公共投資事業運営監理に係る基礎情報収集・確認調査』

JICA（2017）『バングラデシュ国 公共投資管理強化プロジェクト終了時評価報告書結果要約表』

JICA（2018）*People's Republic of Bangladesh Strengthening Public Investment Management System Project: Project Completion Report*. Tokyo: JICA

公共投資管理能力強化ハンドブック

事例集 2-1

公共投資管理能力枠組みの適用事例

ラオス

目次

1. 第1段階の成果品：公共投資概要シート	1
2. 第2段階の成果品	9
2.1 成果品1：公共投資管理課題分析表.....	9
2.2 成果品2：課題間の関係性分析表.....	13
2.3 成果品3：キャパシティ分析表.....	14
3. 第3段階の成果品	21
3.1 協力戦略表.....	21
3.2 協力事業の絞り込み.....	24

略語一覧

略語	英語名	日本語名
3YPIL	3-Year Public Investment Priority List	公共投資優先 3 年リスト
5YPIP	5-Year Public Investment Plan	公共投資 5 年計画
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AMP	Aid Management Platform	援助管理プラットフォーム
EU	European Union	欧州連合
F/S	Feasibility Study	フィジビリティ調査
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	統合財政管理情報システム
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IT	Information Technology	情報技術
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
LAK	Lao Kip	キップ（現地通貨）
LDC	Least Developed Country	後発開発途上国
MDG	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MPI	Ministry of Planning and Investment	計画投資省
MPWT	Ministry of Public Works and Transportation	公共事業・運輸省
MTBF	Medium-Term Budget Framework	中期予算枠組み
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NSEDP	National Socio-economic Development Plan	国家社会経済開発計画
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PIM	Public Investment Management	公共投資管理
PIP	Public Investment Program	公共投資プログラム
PPP	Public-Private Partnership	官民連携
RMF	Road Maintenance Fund	道路維持管理基金
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SEDP	Socio-Economic Development Plan	社会開発計画
SOE	State-Owned Enterprise	国有企業

略語	英語名	日本語名
SOP	Standard Operational Procedures	標準作業手続き
SPIS	Simplified Project Information Sheet	ODA 事業カウンターパートファンド 申請書
UXO	Unexploded Ordinances	不発弾

1. 第 1 段階の成果品：公共投資概要シート

公共投資概要シート

対象国：ラオス

調査日：2017 年 4 月

チェック項目① 開発目標・開発計画・開発戦略及びマクロ経済資料

【国家開発計画の体系】

【セクター、地域、地方自治体開発計画の有無と国家開発計画との関連性】

ラオスの国家開発計画、及びセクター・地方レベルの開発計画に係る体系の大枠は下表のとおり。

期 間	政策文書タイトル	担当部署
長期	ビジョン 2030 年 (2015 年に制定)	首相府、計画投資省
中長期 (10 年)	10 カ年社会経済戦略 2016-2025 (2015 年に制定)	首相府、計画投資省
中期 (5 年)	国家社会経済開発計画 5 カ年計画 (NSEDP)	計画投資省
	セクター社会経済開発計画 5 カ年計画 (Sector SEDP)	各セクター省庁 (大臣)
中期 (5 年)	県社会経済開発計画 5 カ年計画 (Provincial SEDP)	各県 (知事)
	郡社会経済開発計画 5 カ年計画 (District SEDP)	各郡 (郡長)
短期 (1 年)	年度国家社会経済開発計画 (Annual NSEDP)	首相府、計画投資省

【マクロ経済指標と主な開発指標】

- セクター計画：各セクター省庁が担当となり政策・計画を策定している。個々の政策や計画と、開発計画との関係性は、体系だて整理されていない。
- 第 7 次国家社会経済開発計画 (National Socio-economic Development Plan: NSEDP) (2011-2015) 完了時点での 1 人あたり国内総生産 (Gross Domestic Product: GDP) 額は \$1970 であり、目標平均 GDP 成長率 8% に対して実績値は平均 7.9% だったものの、概ね順調に経済成長を遂げている。
- 国際通貨基金 (International Monetary Fund : IMF) によると、ラオスの経済成長は、今後も大きな変化が予想されておらず、インフレーションは一桁に留まるとしている。他方、経常収支は、海外直接投資による巨大なインフラ事業のために、2017 年で GDP 比 19% まで拡大し、その後数年は同規模の比率が続く見通しとなっている。外貨準備高は現状維持、財政赤字は 5% に縮小するものの、公的債務は 2019 年までに GDP 比 70% に拡大する (以後は縮小傾向) と見込まれており、これが課題とされている。
- 第 8 次 NSEDP (2016-2020) では、**目標 1 人あたり GDP 額を \$3190、平均 GDP 成長率を 7.5%** と設定しており、引き続き高成長を維持することを目指している。

【グローバルアジェンダ】

- ラオスでは、持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs) は既に第 8 次 NSEDP (2016-2020) に指標として組み込まれているという認識であり、かつ、ラオス特有の 18 番目の指標として『不発弾 (Unexploded Ordinances : UXO) から命を守る』という目標を掲げている。実質的には SDGs の前身であったミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) から引き継がれた指標が入っているものであり、上述 3 つのアウトカム・17 のアウトプットレベルと対応しながら、MDGs ベースから SDGs ベースへの指標の引継ぎが必要となっている。

チェック項目② 公共投資の取り組みの位置づけと改革の動向

【公共投資の制度的・政策的位置づけ】

公共投資法

2009 年 12 月に制定された公共投資法は、今般初めての改正が行われた。計画投資省（Ministry of Planning and Investment）計画局を中心とした法改正委員会が起草し、ラオス国民議会において 2015 年 12 月に承認され（実質的には国民議会から指摘を受けて 2016 年 4 月の国民議会会で再確認され）、2017 年 1 月から施行となった。主な改正内容は、以下の点に集約される。

- 事業分類の変更、及び分類別の支払い期間の明確化、事業審査実施部署変更
- 開発予算の配分根拠（県）の明確化
- 県議会の新設にともなうレベルの事業承認権限
- 郡レベル事業の実施権限変更

ラオス公共投資法では、公共投資は以下の通り定義されている。

Public investment is the utilization of state budget, natural resources, properties and state copyright and official development assistance (ODA) fund through the budget system to the project of infrastructure development which supports the public utilities, provide equipment and enhance the technical in order to implement the economic-socio development plan.

（出典：公共投資法第 2 条）

ODA、地方自治体、基金、国有企業、PPP に関わる法的枠組み

- ラオスにおける政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）事業関連の法規：
- 首相令 75 号（2009 年）が該当する。そこには ODA 事業の定義や分類、政府各機関の業務分掌が記されている。ODA 事業そのものの窓口機関は計画投資省国際協力局が定められ、同局が外務省及び財務省対外債務局と連携しながらドナー側協議することになっている。
- ラオスにおける地方自治体の役割に関連する法規：2012 年の党方針「3 つの建設」に基づいて 2012 年 7 月に策定された「2012-2013 年 3 つの建設パイロット実施及び投資計画」が基準となっている。「3 つの建設」は「県を戦略ユニット、郡を総合強化ユニット、村を開発実施ユニット」と規定し、これまで事業実施の中心を県から郡レベルへシフトする方針である。2015 年 12 月に発行された改正公共投資法も同様の方針に基づいて、一定規模の公共投資事業の実施権限を郡レベルに付与することになった。
- ラオスにおける基金に関する法規：各基金で法規や首相令が成立しており、統合されていない。そのためか、監督省庁や管理方法が統一されていなかったため、改正予算法では基金の口座を財務省に集約する方向の規定が加えられた。
- 国有企業に関する法規：各企業の成立に関する法規・首相令・通達を根拠としており、統合されていない。そのため、監督省庁や管理方法が統一されていない。
- 官民連携（Public-Private Partnership: PPP）に関する法規：長らく PPP の首相令をドラフト中であり、2016 年 3 月段階ではそれが承認されていない。既にエネルギー・道路分野や経済特区で PPP「らしき」事業を実施しており、実績を残しているが、これは首相府やエネルギー鉱山省が独自にまとめたコンセッション方式のものであり、上述 MPI 投資促進局を窓口としたものではない。首相令発行後は戦略的に PPP を以下の多分野に積極展開していく。

【公共投資プログラム/計画の有無と範囲】

第 8 次 NSEDP（2016-2020）における公共投資の位置づけは、外国からの援助（無償・借款）、民間投資・外国投資とともに「投資」全般として、アウトカム 1 の中のアウトプット 3「開発計画と予算は整合性を保っている」で明確化されている。以下、同計画の内容の抜粋。

Outcome1, Output 3: Development Planning and Budgeting are Aligned

Direction: Development and funding should be consistent and synchronized and interlinked from the outset, i.e. funding should be in line with the country's overall development policies, for instance, it should focus on achieving growth standards, allowing the country to graduate from LDC status; development investment needs should be based on the budget funding capacity for each period in collaboration with the raising of foreign loans and grant aid as well as efforts to attract funds from domestic and foreign private sectors, procurement of bank credits and the general population contribution for production and service business investments.

Targets: To achieve economic growth of at least 7.5 percent per annum, the development fund of 223,000 billion kip or around US\$ 27 billion, covering 30 percent of GDP is needed, as follows:

- Government budget investment covers 9–11 percent of the total investment
- External loans and grants cover 12–16 percent of the total investment
- Domestic and foreign private sector investment covers 54–57 percent of the total investment
- Investment under the financial system covers 19–21 percent of the total investment.

出所：第8次 NSEDP2016-2020

公共投資計画は、年度開発予算の一部として作成される省庁別・県別・事業別の予算書である。公共投資プログラムは省庁・県がそれぞれの社会開発計画（Socio-economic Development Plan: SEDP）を策定する際にまとめる公共投資リストであると解釈できるが、現段階でまとまっていない。国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）技術協力で開発導入を図ったが、現段階では一部の県で活用しているものの、全組織に浸透していない。

	質問項目	回答
1	単年度ですか、複数年度ですか。	単年度。
2	公共投資事業の事業費により、プログラムや計画に含まれるか否かの扱いに、違いはありますか。	違いはない。
3	①実施中の事業、②該当する予算年度に実施される事業、③事業は承認されているが該当する予算年度には実施が予定されていない事業、④事業承認がまだなされていない事業など、分類が記載されていますか。	③は含まれていない。 ④は原則的に含まれないはずだが、実態上入っている事業もある。
4	基金を活用した公共投資事業（費）は、記載されていますか。	含まれている。
5	地方自治体などへの財政移転について記載がありますか。	既に県が予算単位として認められている。
6	地方自治体を実施する公共投資事業について、記載がありますか。	
7	国有企業が実施する公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載はない。
8	PPPを活用した公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載はない。
9	経常予算による公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載はない。
10	政府開発援助（借款／有償資金、無償資金、技術協力）による公共投資事業（費）は記載されていますか。	借款／有償資金、無償資金、技術協力すべてのスキームに関して、記載がある。

【公共投資の内訳】

以下は、ラオスの開発予算に含まれるもの／含まれないものの分類を示している。

- 国内予算による公共投資事業。開発予算では、『新規事業』と『継続事業』に分類されている。
- ODA の無償・借入・技術支援による公共投資事業。ODA 事業の国内負担予算（ここでは、カウンターパートファンドと呼ぶ）も含まれる。また、予算分類上、非政府組織（Non-Governmental Organization: NGO）による事業も ODA の中に入っている。
- 国内事業の未払い金は、開発予算の中で債務（Debt）として計上されている。
- 近年の政府方針として、開発予算の優先順位を①ODA 予算のカウンターパートファンド、②負債の支払い*、③継続事業、④新規事業としている。

【地方自治体、基金、国有企業、PPP の位置づけ】

<地方自治体>

ラオスでは県レベルは事業実施機関として、中央省庁と同等の事業立案権限及び予算付与権限を有している。改正公共投資法により、一定規模までの事業の県議会承認が可能となった。開発予算は各県が集約し、県知事の立案で国会承認される（中央省庁と同様）。県への国内財源の開発予算配分は改正公共投資法によって 50%（Article 24）と規定されており、県への財源が確保された形となっている。2012 年より開始した「3つの建設」方針と 2015 年改正公共投資法に基づいて、現段階では郡レベルは、一定規模までの事業ならば、所属県に対して直接事業立案と実施ができるようになった。県内各セクター部局と同等権限を与えられたことになる。

<基金>

ラオスでは、首相府や関連省庁がテーマ別に基金（道路維持管理基金、貧困削減基金、郡開発基金、水力発電所収入基金等）を立て、立案機関の管理のもとで開発予算として計上している。財務省は改正予算法に基づき歳入部分の統一化を図っている（例：道路維持管理基金の歳入はガソリン税、水力発電所の収入は各発電所基金収入、等）。歳出に関しては監督省庁に一任しており、計画投資省は関与しない。

<国有企業> ラオスではエネルギー・情報通信・金融・鉱業・航空等の分野で国有企業を有している。同企業の経営体制や経営状況は公開されていない。国有企業が国内予算による公共投資事業を請け負うことは多いが、統計上で記されたデータは存在しないため、どの程度の比率で実施されているか、民間企業との競争状態はどうか不明である。

<PPP> 長らく PPP の首相令をドラフト中であり、2016 年 3 月段階ではそれが承認されていない。既にエネルギー・道路分野や経済特区で PPP「らしき」事業を実施しており、実績を残しているが、これは首相府やエネルギー・鉱山省が独自にまとめたコンセッション方式のものであり、上述計画投資省投資促進局を窓口としたものではない。首相令発行後は戦略的に PPP を以下の多分野に積極展開していく。

【公共投資管理／公共財政管理改革の動向】

2015 年以降、ラオス政府は行財政改革を推進して、過去の汚職撲滅や改正公共投資法・改正予算法の執行厳格化に取り組んでいる。しかしながら、公共投資管理（Public Investment Management: PIM）改革のロードマップは示していない。

チェック項目③ 国家予算と年度開発予算策定スケジュール

【予算配分】

単位：十億キープ

予算年度	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2017
支出合計	9,066	9,762	13,342	14,170	17,840	22,926	29,091	30,325	31,446	33,150
經常予算	5,424	6,437	6,937	7,309	9,931	14,814	21,645	22,421	22,586	23,250
開発予算	3,642	3,324	6,406	6,860	7,908	8,112	7,446	7,904	8,860	9,900
開発予算比率(%)	40.2%	34.1%	48.0%	48.4%	44.3%	35.4%	25.6%	26.1%	28.2%	29.9%

2000年代に入り、国家の経済成長に伴って国家予算は飛躍的に増加した。開発予算は全体予算の40～50%程度の比率で推移していたが、2012/13年度以降、公務員への給与や各種手当の引き上げに伴って、經常予算からの負担が増えたために、近年の開発予算比率は20%台後半で推移している。

【予算の執行】

2015/16年度の決算値は、予算比約109%と、予算を超過している。これは、ODAが予算値（予測値）よりも大幅に多かったことが主要因である。国内予算の消化率は約100%であり、予算をほぼ完全に消化したことになる。但し、事業別の決算がないため、各機関・県が帳尻を合わせてほぼ100%としたことがわかる。

【複数年度の視点】

ラオス政府は、中期予算枠組み（Medium-Term Budget Framework: MTBF）を導入しようと、世銀やアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）の支援を継続的に受けているが、本格導入には至っていない。第8次国家社会経済開発計画（2016-2020）によれば、開発予算のうち国内予算によるものはGDP比で約2.7～3.3%の範囲、ODA（無償・借款）にGDP比3.6～4.8%の範囲を想定している。

【財政収支と債務】

2017年の財政収支については、2016年12月20日付の財務省からの指示書で、歳入がGDP比18.46%（LAK23,941.11 billion）、歳出が24.99%（LAK32,002.00 billion）で、すでにGDP比6.52%（歳入LAK23,801 billion／歳出LAK32,262 billion）の赤字で計画されている。他方、第一四半期の歳入が予測値の77.8%に留まり、第一四半期ですでにLAK957.73 billionの不足となっている。これに加えて、政府は、LAK1,260 billionの公共事業にかかる対外債務の返済、さらにLAK193 billionの費用を国債償還に充当する必要に迫られている。ラオス政府は借入と財務省およびラオス銀行の国債で資金を調達する計画だが、第二四半期以降の歳入努力が必要とされている（Vientiane Times: 2017/4/18）。

【年度開発予算編成スケジュール】

改正公共投資法によるカレンダーベースの予算年度は以下の通り。

日程	発信元	具体的な活動
12月	首相（令）	対象年度国家社会経済開発計画策定準備の方針提示
4月	計画投資省	計画大臣が開発予算の詳細方針を指示、財務省・計画投資省とで予算枠協議
6月15日	県計画投資局	【公共投資新規事業】省庁の全ての新規事業を計画投資省評価局に提出。県レベルで実施するLAK20bil.以上の新規事業は県セクター部局から県計画局に提出。県計画投資局は早急に取り纏めて計画投資省評価局に提

		出。
7月15日	省庁・県	【年次社会経済開発計画・開発予算】開発予算要求リストを計画投資省に提出。
7月15日	県計画投資局	【公共投資新規事業】県レベルで実施する LAK20bil.未満の新規事業は県セクター一部局から県計画投資局に提出。県計画投資局が事業審査を開始する。
8~9月	計画投資省	省庁・県からの開発予算要求を査定し、開発予算計画案を政府（閣僚会議）へ提出→党中央委員会にも提出し、確認を得る。
9~10月	政府閣僚会議	政府閣僚会議は予算計画案を決定し、国民議会へ提出（国民議会開催前20日以内）
10月下旬	（国民議会）	国民議会で政府予算計画案を承認
11月中旬	財務省	財務省は省庁等に対し予算計画シーリングを通知（国民議会承認後15日以内）
12月	首相（令）	年度国家社会経済開発計画と予算計画の実施に関する首相令を公告
	財務省	予算計画の執行に関する技術的指示とガイドラインを发出
	計画投資省	年次社会経済開発計画と開発計画執行に関する技術的指示とガイドライン发出
	省庁・県計画部署	県は予算配分された事業毎に通知
12月中	財務省	統合した予算詳細計画を政府に報告

チェック項目④ 公共投資事業の実施管理状況

2015-2016年の官報では、開発予算の中央省庁及び県レベルでの開発予算の計画・実績比が記されているが、事業別の実績及び実施状況は集計されていない。各県・省庁では四半期毎に予算執行状況を計画投資省に報告しているが、それを集約した形では示されていない。

チェック項目⑤ 公共投資管理に関する組織と人事制度

【公共投資管理にかかる組織体制】

公共投資管理にかかる主たる省庁及び部署の業務分掌は下表の通り。

省庁・県	部局	業務分掌
計画投資省	計画局	国家社会経済開発計画取り纏め、財務省予算局と予算枠折衝、開発予算取り纏め、セクター省庁や県との予算折衝
	評価局	新規事業審査の実施（大規模事業・セクター省庁事業）、及び審査方法の指導、終了時・事後評価の指導及び実施
	国際協力局	ODA事業の対ドナー窓口、ODA事業集計報告
財務省	予算局	予算書取り纏め、計画投資省計画局と予算枠折衝、経常予算取り纏め、国内債務の管理
	財政政策局	マクロ予測や歳入計画に基づく予算枠算出
	対外債務局	対外債務の管理
セクター省庁	計画局	各セクター一部局への新規事業申請の支援、省庁内の事業とりまとめと開発予算要求、計画投資省計画局との予算折衝、各セクター一部局への事業審査結果・予算配賦状況のフィードバック、事業モニタリング結果のとりまとめ
	セクター一部局	新規事業の立案・実施・モニタリング、ODA事業の立案・実施・モニ

		タリング
県	計画局	県各セクター部局・郡レベルへの新規事業申請の支援、事業審査、県内事業取り纏めと開発予算要求、計画投資省計画局との予算折衝、各セクター部局への事象審査結果・予算配賦状況のフィードバック、事業モニタリングの取り纏め、郡レベル事業の指導
	セクター部局	新規事業の立案・実施・モニタリング
郡	計画・セクター部局	郡レベル新規事業（一定額以下）の事業申請、実施、モニタリング

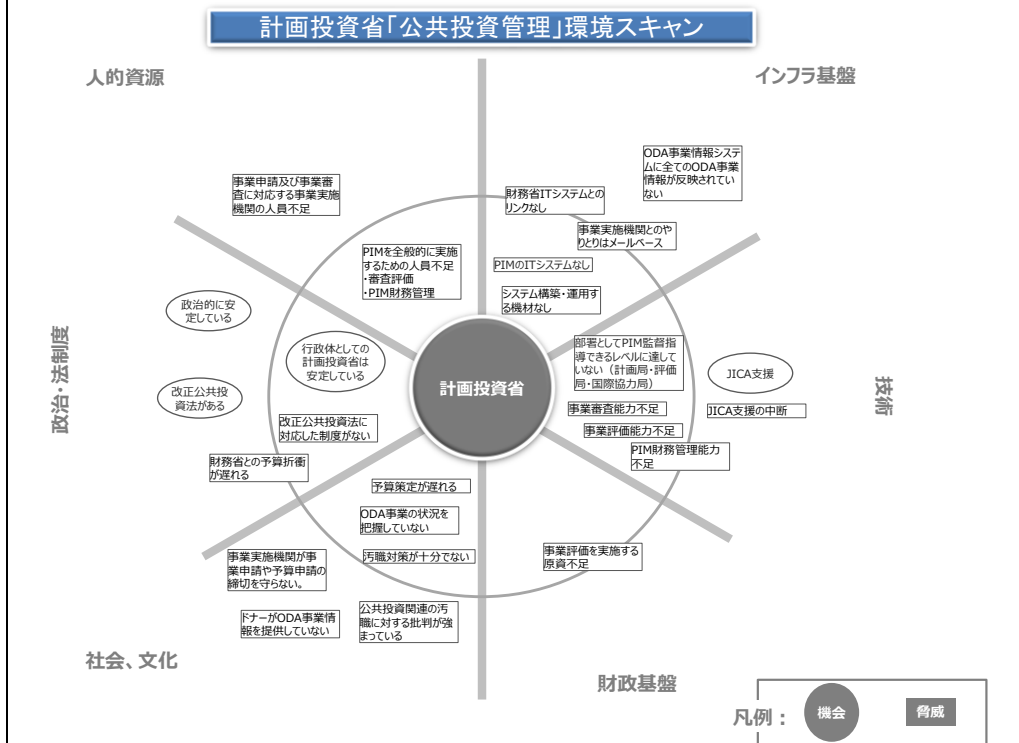
- これらの内容から、ラオスにおける公共投資管理の主管組織は、計画投資省が該当することが分かる。また、財務省が全体予算からの開発予算配賦権限があること、改正予算法によって開発予算の国内負債管理権限が予算局にあることから、同省も部分的に主管組織と考えることもできる。
 - 県計画投資局及び郡計画事務所は計画投資省の傘下組織であるため、主幹組織として考えられる。
- ラオスにおける事業実施機関は、開発予算の要求権限のある 44 機関（中央省庁含む）と、17 県及びビエンチャン特別市となる。これらの機関が並列的に計画投資省に対して予算要求を行う。
 - 中央省庁を含む 44 機関は同機関内の計画担当部署が集約の上、直接計画投資省計画局に提出する。
 - 17 県及びビエンチャン特別市では、それぞれ計画投資省傘下の県計画投資局が配置されている。予算要求は原則的に知事の発案のもと、県計画投資局を経由して、計画投資省に提出される。
- 新規の公共投資事業は、上述の事業実施機関が起案する。
 - 44 機関が立案する新規国内事業は、全て計画投資省評価局で事業審査を受ける。
 - 県で立案するタイプ 5（事業総額 LAK200 億以下）の小規模事業は、県計画投資局で事業承認を受ける。

【主管組織の状況把握】

環境スキャンの概要は以下の通り。

- 2004 年以上 JICA の支援により公共投資管理改革がある程度進み、公共投資管理の制度化（公共投資法の発効・改正）やキャパシティ強化等の取り組みを通じて、主管組織としての役割が明確化した。
- しかし、同時期に開発予算額とともに公共投資事業の数が増加したため、主管組織としての役割を十分に果たしていない。特に、技術面・人的資源面での弱み・脅威が多く見られる。
- 計画投資省内のインフラに関して、特に情報技術（Information Technology: IT）の整備は政府内の IT 指針の遅れに伴ってほとんど着手されておらず、現段階ではメールとエクセルベースで管理している。財務省や事業実施機関との間の情報共有も遅れている。
- 同省の公共投資管理関連の財政基盤はほとんどない。公共投資法では、事業評価を推進しているが、実際には事業評価を実施するための費用が予算化されていない。経常予算の範囲内で年に数回各県を巡回し、そこで数件実施しているのが実態。
- 開発パートナーへの依存色が強いため、政府側が ODA 事業の全容を把握していない。
- 公務員に対する倫理規定やその執行が不十分であることから、公共投資関連の汚職が後を絶たない。現在、政府は過去の汚職を追求しており、部分的に明らかになってきているが、防止策を講じるまで至っていない。

【計画投資省】



【人事体制】

- ラオスの公務員は試験で選抜されるが、党との関連性が強いいため、一概に能力主義で採用されるわけではない。
- 行政官には、専門職という職種はないため、専門外の省庁に異動することがある。ただし、計画投資省・財務省は、やや専門的な経験知識が必要と認識されているため、異動は多くない。局長・副局長クラスになると党人事との関連性もあるので、計画投資省・財務省の枠内で異動することがある。
- 党内昇格が行政職昇格の条件のひとつであり、党内研修を得る機会が多い。これまでは政治教育がほとんどだったが、近年では、計画投資省の党員が人事研修所で公共投資管理はじめとする専門研修を実施する機会が増えている。その中で JICA 技術協力事業の教材やマニュアルが使われることがあるが、JICA はその中に入り込めないで、どのレベルの研修を実施しているか不明である。

チェック項目⑥ 公共投資管理／公共財政管理改革に対する開発パートナー、の支援状況

2004 年以來、JICA の技術協力を得て、計画投資省が主体となって、公共投資管理改革を実施してきた。公共財政管理改革は世銀・欧州連合（European Union: EU）・ADB 主導で財務省とともに進めてきているが、現段階で、公共財政管理改革は公共投資管理改革まで踏み込んでいない。JICA 技術協力事業が継続する限りは、JICA と協働しながら取り組む姿勢をとっている。

2. 第2段階の成果品

2.1 成果品1：公共投資管理課題分析表

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
公共投資管理の標準的な機能			
A. 計画段階			
1. 戦略的指針	<p>公共投資法では公共投資プログラムと公共投資計画を明示しているが、実質的には「個別の公共投資事業と上位目標をリンクする」公共投資計画はない。</p> <p>各省庁・県の社会経済開発計画(SEDP)では新規事業案件がリストアップされるが、この時点で十分な案件形成していない上、財務的な根拠がないため、実現性がない。</p>	<p>現段階では開発予算の複数年度見通しはない。ラオス政府は、MTEFの本格導入には至っていない。</p> <p>複数年度に亘る事業の予算見通しが担保できる仕組みはない。</p>	<p>改正公共投資法ではファイシビリティ調査を要件として入れているが、まだ定着していない。</p> <p>透明性のある形で事業優先度を定める仕組みはない。以前に相対評価システムの導入を試みたが、活用している省庁・県は少ない。</p>
2. 新規事業形成	<p>各省庁・県の社会経済開発計画では新規事業案件がリストアップされるが、この時点で十分な案件形成していない上、財務的な根拠がないため、実現性がない。</p>	<p>事業形成・評価・審査は、予算編成とは独立して実施されている。</p> <p>但し、予算策定プロセスは新規事業形成の遅れから、派生的に遅れることがある。</p>	<p>これまで多くの案件で十分なファイシビリティ調査を実施しないため、事業の経済的便益・財務的便益が確保されない事業が見られた。ファイシビリティ調査の財源や実施能力が不足している。</p> <p>2015年12月の公共投資法の改正を受けて新しい事業分類やカレンダーに合わせたフォーマットやプロセスが開発・発表されていない。</p>
3. 第三者評価	<p>新規事業のSEDPとの妥当性は確認するが、SEDPそのものに掲載しているかどうかはチェックしていない。</p>		<p>計画投資省評価局と県計画投資局が改正法に則ってある程度事業審査を実施しているが、全てカバーできていない。</p>

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
			<p>中央省庁の国内事業はこれまで審査なしの事業が多くみられる。</p> <p>新しい事業分類に対応する事業審査フォーマットが用意されておらず、旧式で進めている。</p>
4. 事業優先度づけと予算化	<p>事業が SEDP の中のような優先度になっているか、SEDP には具体的な記載がない。</p>	<p>各省庁と各県は、ガイドラインに定められた期日までに予算要求を計画投資省に提出しなければならないが、期日を守らない機関が多い。これは、大臣・県知事の事前承認を得られない、という理由による。</p> <p>これまで各機関が予算要求を提出する前に、計画投資省が各機関に予算シーリングを示すことがなかった。</p> <p>各機関は予算枠を考慮しない予算要求リストを提出していた。</p> <p>開発予算の各機関への配賦は計画投資省が実施するが、そのもととなる開発予算の全体枠は財務省と計画投資省の間で調整される。この調整が遅れることによって、開発予算枠とその配賦枠が決まらず、上述のアナウンスが遅れる。</p> <p>複数年予算見込みは現段階で実施されていない。JICA 技術協力導入を図っている3年優先事業リストがそれにあたるが、定着していない。</p>	<p>事業優先度付けは、毎年実施機関の判断でされるが、しばしば継続事業の支払いを残しながら新規事業を優先的にリストして事業審査し承認してしまうため、未払い金が増える傾向にある。</p> <p>事業優先度そのものに一貫性はない。</p>

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
B. 実施段階			
5. 事業実施とモニタリング		国内事業の事業承認前の事業実施、「カラ」事業、未払い金の増加、などの課題に対応する措置として、もともと計画投資省管轄だった負債管理を財務省管理下に置いた。国内負債の把握と管理のために、同省は予算局の下に公共投資財務課を設けたが、具体的な負債対応策は出ていない（2017年4月現在）。	<p>公的調達法や規則はあるが、効力が低い。</p> <p>多くの事業が競争入札を経ずに特定業者に割り振られ、癒着も問題化している。</p> <p>調達のための資金面で国有企業は、銀行との信用貸付を優遇されることがあり、しばしば支払い能力を超えてしまい、負債を増やす一つの要因となっている。</p> <p>モニタリングは四半期ごとに省庁や県の部局ベースで報告することになっているが、事業ベースでのモニタリングは定例化されていないうえに、フォローアップする仕組みもない。</p>
6. 事業変更と調整	NSEDP の中間レビューが行われ、必要に応じて国家計画レベルの修正はあるが、公共投資プログラムや公共投資事業レベルまでの修正は要求されない。	公共投資法によると、事業コストが一定額以上増える場合は再審査を受けることになっているが、実質的にはそのプロセスに則ってコストが増える事業はなく、完成しないか、途中段階で事業を完了してしまうことがある。	継続事業の予算化に関しても同様で、当初は毎年事業審査を経るような指導を行っていたが、現在は継続事業の事業審査は不要となった。
7. 終了時・完了評価	次期 NSEDP 策定と並行して、当該 NSEDP の終了時評価が行われるが、公共投資プログラムのレベルまでは落ちてこない。	決算報告はしばしば遅れる。	事業完了視察の方法に関して、バイアスが入りやすい方法（施工業者と事業実施担当部署との関係性）を採用している。JICA 技術協力で終了時評価・事後評価を導入したが、一部大規模事業で実施しているのみとなっている。

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
8. 維持管理		事業完了時の資産登録と管理に関するプロセスは存在しない。事業完了後の資産の数は未知数である。	<p>事業完了後の維持管理にかかる一般的な方法やプロセスは、事業計画時から項目として入っているが、適切に計画・実施している事業は少ない。</p> <p>終了時評価での重要項目として維持管理計画があり、特に財務的な観点からの維持管理を指導しているが、定着するに至っていない。</p>

参考情報	
チェック項目	<p>⑩その他の管理サイクル</p> <p>ODA 事業の事業形成・審査・承認、予算化のプロセスは、ドナーのイニシアチブによって行われているため、国内予算プロセスとは同期していない。そのため、開発予算集約時には見込みベースの ODA 予算となっており、精度は低い。ODA の窓口機関である計画投資省国際協力局は、国内予算プロセスに関与していないため、ODA カウンターパート・ファンドの予算要求時には ODA 事業の進捗状況が分かりにくい。</p> <p>PPP 事業は、現状は個別事業対応であり、法制化を急いでいる。</p> <p>SOE 事業については、政府側の情報公開が不調であり、全体像がつかめない。</p>
	<p>⑪管理情報システム体制</p> <p>現在、公共投資を総合的に管理する公共投資管理情報システム（PIM-MIS）は存在しない。公共投資管理の各機能に担う組織が、それぞれエクセル・メール添付ベースでやりとりしている。計画投資省内には LAN が無い。現段階では LAN を敷設する具体的な取り組みはない。</p> <p>財務省は、IT 部局（財務情報技術局）を有し、IT 専門職員を配置している。政府財務情報システム（GFIS）は、財務・会計収支関係のほかに、徴税に係る以下の機能とのインターフェースを有するが、徴税に係るシステムの活用は 7 県にとどまる。その他、以下 2 つのシステムを走らせている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ ASCYUDA (Customs Systems) ➢ TMIS (Tax Management Information System)

2.2 成果品 2 : 課題間の関係性分析表

	連関点のタイプ		
	A. 公共投資プログラム/計画管理と予算管理	B. 予算管理と事業管理	C. 事業管理と公共投資プログラム/計画管理
計画段階	<p>公共投資プログラム/計画としての5カ年公共投資計画と公共投資優先3カ年リストが、十分に関係省庁に浸透しておらず、財源を伴った公共投資の中期的な実施計画がない。</p> <p>開発予算の各機関への配賦方法が明確でない。中期的な予算配賦見込みがないため、予算の裏付けをもった、事業優先度付けと予算化となっていない。</p>	<p>個別新規事業申請・審査プロセスと予算プロセスの日程が近いこと、個別新規事業の申請・審査プロセスが遅れると新規事業を予算書に含めることができず、予算書の完成・提出が遅れる。結果として、年度開発予算策定プロセス全体が遅れる。</p>	<p>公共投資プログラム/計画としての5カ年公共投資計画と公共投資優先3カ年リストが、十分に関係省庁に浸透しておらず、社会経済開発計画と個別公共投資事業とのリンクが明確でない。</p> <p>改正公共投資法によって、全ての新規公共投資事業に対する審査義務が明文化されたが、新しく設定された事業分類に対応するプロセスやフォーマットが用意されておらず、改正前の方式で進めている。また、改正公共投資法に準拠した事業承認・予算化プロセスが整備されていない。</p> <p>新規事業形成段階で十分なF/S調査ができていないため、経済財務分析が実施されていないなど、質が担保されていない事業が多くある。このため、予算化に向けた事業の優先度づけができていない。</p>
実施段階		<p>計画部署・財務部署の連携がないため、財務モニタリングされておらず、事業ごとの執行状況が把握されていない。</p> <p>事業モニタリング後のフォローアップや事業変更・中止等の方法が規定されていない。</p> <p>事業変更がアドホックに行われるため、不良事業が中止されずに予算が使われ続ける、などの課題がある。</p>	<p>事業ごとのモニタリングができていない。また、四半期ごとに実施するモニタリング報告は実施組織ごとにまとめられるため、個別の事業ごとの状況が分かりにくく、フォローアップができない。</p>

2.3 成果品 3：キャパシティ分析表

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
1 上位目標や開発計画を達成する手段としての中期的な公共投資プログラム／計画が普及していない。	計画投資省計画局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 5 年公共投資計画・公共投資優先 3 年リストを実施するためのガイドラインを発行していない。 ◇ 5 年公共投資計画・公共投資優先 3 年リストの普及活動が遅れている。セクター省庁や県に指導しきれていない。 	セクター省庁や県に対して 5 年公共投資計画や公共投資優先 3 年リストを指導普及できる職員が十分でない。	5 年公共投資計画や公共投資優先 3 年リストを定着させる法規・ガイドラインが発行されていない。
	事業実施機関（省庁・県）	5 年公共投資計画・公共投資優先 3 年リストを公共投資計画としてのツールとして使う認識がない。	5 年公共投資計画・公共投資優先 3 年リストの指導を十分に受けていない。効果が分かる職員がいない。	
2 新規事業形成で十分な F/S 調査ができていないため、事業の経済財務便益が出ないなど、質が確保されない事業が多い。	事業実施機関（省庁・県）	F/S 調査を実施するための費用がない。	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 経済財務分析を監督できる職員が少ない。 ◇ F/S の内容を確認できる職員が少ない。 ◇ 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ F/S 調査の標準的な方法ができていない。 ◇ 事業審査で F/S 調査の結果を確認していない。
	計画投資省評価局 県計画局	事業審査で F/S 調査の内容を精査しないまま、事業を承認している。	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 職員に F/S 調査を指示する能力がない。 ◇ 職員に F/S 調査の内容を精査する能力がない。 	
3 改正公共投資法に準拠した事業承認・予算化プロセスが整備されていない。	計画投資省計画局	改正法に対応した予算化プロセスをアナウンスしていない。	—	改正法に対応した予算化プロセス（特に県承認事業の予算化）が明確でない。
	計画投資省評価局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 改正法に準拠した標準フォーマットを配布していない。 ◇ 改正法に対応した組織体制にしておらず、増え 	改正法に対応した事業審査数の増加に職員が技術・業務量の点で対応できない。	

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
		<p>る事業審査に対応できない</p> <p>◇ 県レベルの事業審査結果の確認していない。</p>		
	県計画局	<p>◇ 改正法に対応した事業審査や県議会对応ができていない。</p> <p>◇ 改正法に対応した事業審査後の予算化プロセスができていない。</p>	改正法に対応した事業審査数の増加に職員が技術・業務量の点で対応できない。	◇ 改正法に対応し、県議会承認を含んだ事業承認・予算化プロセスが確立していない。
4	年度開発予算プロセスが遅れる。	<p>計画投資省計画局</p> <p>◇ 財務省との年度開発予算配分の協議結果が遅れる。</p> <p>◇ 各省庁・県との協議が複数回にわたる。</p>	—	<p>◇ 各セクター省庁・県への予算配賦通達があるため、各セクター省庁・県は予算シーリングに合わせて予算要求を再提出しなければならない。</p> <p>◇ 個別新規事業申請プロセスと予算プロセスの日程が近いため、個別新規事業申請プロセスが遅れると予算提出も遅れる。</p>
	事業実施機関	<p>◇ 予算要求前に完了しなければならない個別新規事業申請が遅れる。</p> <p>◇ 第1回予算要求時に、予算シーリング見込みを考慮しないで提出する。</p>	—	
5	予算化に向けての事業の重要性や優先度が分からない。	<p>計画投資省計画局</p> <p>◇ セクター省庁・県と予算折衝する際の優先度を実施する機会がない。</p> <p>◇ セクター省庁・県と予算折衝する際の共有情報がない（5カ年公共投資計画/公共投資優先3カ年リスト等）。</p>	予算折衝を行う際に、事業の優先度を協議するための準備がない。	<p>◇ 計画投資省全体としての事業優先度の指針が明確でない。</p> <p>◇ 計画投資省計画局と評価局の間で新規事業の事業審査結果の詳細を共有していない。</p>

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点	
	計画投資省評価局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 事業審査の折に事業の妥当性を評価する際、各セクター・県内の優先度を確認する材料がない（5カ年公共投資計画/公共投資優先3カ年リスト等）。 	—		
	事業実施機関（省庁・県）	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 各事業の優先度に明確な基準がない。 ◇ 事業の優先度を定めるための中期的なプランがない（5カ年公共投資計画/公共投資優先3カ年リスト等）。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 組織の長が優先度を定めるための明確な指針を持っていない。 ◇ 職員が優先度を定めることができない。 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 事業の優先度を定める基準が明確でない。予算化の時点で優先度を決めてしまいい、中期的な一貫性がない。 ◇ 事業審査と予算化のプロセスがひとつの流れになっているため、事業審査を通る＝予算化の流れになっており、優先度付けがしにくい。 	
6	開発予算の各機関への配賦方法が明確でない。中期的な予算配賦見込みがない。	計画投資省計画局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 財務省と中期開発予算見込みの協議を実施していない。 ◇ 中期的な予算配賦見込みを出していない。 ◇ セクター省庁への予算配賦方法が決まっていない。 	—	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 中期的な開発予算の配賦方法に関する法規・ガイドラインがない。 ◇ セクター省庁への予算配賦に関する法規・ガイドラインがない。
		財務省予算局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 中期的な開発・経常予算配賦見込みを出していない。 ◇ 年度開発予算配賦を計画投資省に到達するのが遅れる。 	—	
7	負債管理が不明瞭。開	財務省予算局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 国内事業による負債状況が把 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 公共投資財務課職員の TOR 	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 国内事業による負債状況が

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
発予算に占める負債額が不明確。負債の返済計画が不明確。負債の発生を予防する方法が不明確。		<p>握できていない。</p> <p>◇ 同局内に新設された公共投資財務課の役割がはっきりしない。</p>	がはっきりしない。	<p>把握されていない。</p> <p>◇ 国内事業の具体的な負債予防策が明確ではない。</p> <p>◇ 負債管理に関する実施機関・財務省・計画投資省の情報共有が不足している。</p>
	計画投資省計画局	<p>◇ 国内事業による負債状況が把握できていない。</p> <p>◇ 負債を優先的に支払うようセクター・省庁・県に徹底していない。</p> <p>◇ 負債予防策を明確に打ち出していない。</p>	負債の状況や対応方法について職員が理解していない。	
	セクター省庁	セクター省庁内の事業別負債状況を把握していない。	各担当事業の負債状況を担当者がフォローしていない。	
	県計画局 県財務局	県内事業の事業別負債状況を集計・把握していない。	各担当事業の負債状況を担当者がフォローしていない。	
8 調達・契約方法が不明確。国営企業への優遇もみられる。	計画投資省評価局	個別事業の契約や調達状況を把握していない。	—	<p>調達は事業ごとの横断的委員会が契約とともに担当することになっているが、契約や調達ルール（調達法2004）に則って実施しているかどうか確認できない。</p>
	財務省	調達のための専門部局は調達モニタリング事務所だが、どの程度実際の契約調達の指導に当たっているか不明である。	—	
9 事業ごとのモニタリングができていない。四半期ごとに実施するモニタリングは実施組織ごとであり、事業ごとのフォローアップができない。	計画投資省計画局 評価局	<p>◇ 事業別モニタリング報告の仕組みについて開発していない。</p> <p>◇ 財務モニタリングを通達していない。</p> <p>◇ 財務モニタリングの結果を集計していない。</p>	<p>◇ 事業別モニタリングの方法論を開発・指導できない。</p> <p>◇ 財務モニタリングの方法論を開発・指導できない。</p>	<p>◇ 事業実施モニタリングの仕組みが標準化されていない。</p> <p>◇ 事業財務（予算執行）モニタリングの仕組みが標準化されていない。</p>
	セクター省庁	事業別・財務モニタリングを実施していない。	—	

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
財務モニタリングは、計画部署・財務部署の連携がなく、事業ごとの執行状況が把握されていない。	県計画局 県セクター部局	事業別・財務モニタリングを実施していない。	事業別・財務モニタリングの標準的な方法が分からない。	
10 事業モニタリング、後のフォローアップや事業変更・中止等の方法が定着していない。	計画投資省評価局	事業変更や中止が必要な際の標準的なプロセスを通過していない。	事業変更や中止の標準的な手続きが分からない。	事業変更や中止が必要な事業な場合の標準的なプロセスが明確でないため、ケースバイケースで処理され、適切に処理されずに放置されるケースや、変更や中止が決定されるまでに無駄な期間やコストが必要となるケースが多い。
	セクター省庁	事業変更や中止が必要な際でも正式な手続きを踏まらずに放置する事業もある。		
	県計画局 県セクター部局	事業変更や中止が必要な際でも正式な手続きを踏まらずに放置する事業もある。		
11 事業完了時の終了時評価、そして事後評価が実施されていないため、事業完了後の資産管理や維持管理計画（持続性）が曖昧である。	計画投資省評価局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ どの事業に対してどの程度の評価を実施すべきか判断していない。 ◇ 評価実施に関する詳細通達を出していない。 ◇ 十分に評価調査を指導できる体制になっていない。 	評価調査を指導できる職員が少ない。 ◇ 評価調査を実施したり受けたりすることができる能力のある職員が不足している。 ◇ 維持管理計画を確認する能力がある職員が少ない。	終了時評価はまだ標準化されていないため、必要な事業に実施されていない。 そのため、維持管理計画も承認されないまま維持管理され、財務的混乱を招いているケースもある。 維持管理計画の、特に財務的持続性について、維持管理のための財源が明確でない事業が多く、実施途中で期待された効果が得られない事業が見受けられる。
	セクター省庁	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 評価調査を実施する体制になっていない。 ◇ 維持管理計画に対してその重要性を認識していない。 		
	県計画局 県セクター部局	<ul style="list-style-type: none"> ◇ 評価調査を実施する体制になっていない。 ◇ 評価調査を実施するための資金がない。 		

2. 第 2 段階の成果品

課 題		関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
				◇ 維持管理計画を確認する能力がある職員が少ない。	

3. 第3段階の成果品

3.1 協力戦略表

課題	公共投資管理改善結果 (目指す姿)	キャパシティ強化策
<p>上位目標や開発計画を達成する手段として、公共投資5ヵ年計画や公共投資優先3ヵ年リストが関係省庁に十分に普及していない。また、公共投資5ヵ年計画と公共投資優先3ヵ年リストは、中期的な財政見通しが不十分にしか活用できていないため、中期的な財政的裏付けが弱いプログラムになっている。</p> <p>開発予算の関係省庁への配賦方法が明確でない。また、中期的な予算配賦見込みがないため、事業実施に必要な開発予算が安定的に確保できない、事業実施が頻繁に遅延するなどの課題に直面している。</p>	<p>【上位目標や開発計画を達成する手段としての中期的な公共投資プログラム／計画が確立される】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 公共投資5ヵ年計画と公共投資優先3ヵ年リストの段階的導入により、中期的な公共投資プログラムが実現する。 ● 事業の優先度について、事業実施機関と計画投資省の間で、協議するベースができあがる。 <p>【開発予算管理が強化される】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 公共投資5ヵ年計画と公共投資優先3ヵ年リストの策定プロセスで開発予算のシーリング（計画投資省と財務省）議論が定着する。 ● 同じく公共投資5ヵ年計画と公共投資優先3ヵ年リストの策定プロセスで、各省庁・県への配賦見込みや確定プロセスが定着する。 	<p>【制度】JICA技術協力で開発した公共投資5ヵ年計画と公共投資優先3ヵ年リストが、現状のラオス公共投資管理システム、あるいは改正公共投資法に則しているかどうか再検証し、必要に応じて開発ツールを見直す。その際、以下の点を勘案する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 各セクター・各県社会経済開発計画とのリンクを明確にする。さらに、その策定プロセス（どのタイミングで本格導入するか）に留意する。 ● 計画投資省と財務省の間で、中期的な開発予算枠を設定し、継続的な協議・合意をするための横断的委員会を結成。5ヵ年国家社会経済開発計画枠、あるいは毎年3ヵ年ローリングベースで開発予算見込み枠を決定する。また、同委員会で開発予算の配賦見込みも決める。同委員会では、国内事業の負債管理とその方向性の協議の場とする。 ● 特に公共投資優先3ヵ年リスト部分を事業優先度確認のためのツールとして活用するような仕組みをつくる。 ● 年次開発予算プロセスの中に公共投資優先3ヵ年リストの更新も入れる。 <p>【組織】【個人】公共投資5ヵ年計画と公共投資優先3ヵ年リスト導入のためのTOT・研修・指導制度を設定し実施に移す。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 公共投資5ヵ年計画は5年に1回の策定なので、パイロット組織を対象とするのではなく、一斉導入を検討。困難であれば、県への導入を優先し、セクター省庁は、ODA等の関連もあってより複雑なた

課 題	公共投資管理改善結果 (目指す姿)	キャパシティ強化策
<p>新規事業形成で十分な F/S 調査ができていないため、事業の経済財務分析が出ないなど、質が確保されない事業が多い。</p> <p>改正公共投資法に準拠した事業承認・予算化プロセスが整備されていない。</p> <p>年度開発予算プロセスが遅れる。(個別新規事業申請プロセスと予算プロセスの日程が近いため、個別新規事業申請プロセスが遅れると予算提出も遅れる)。</p> <p>事業ごとのモニタリングができていない。四半期ごとに実施するモニタリングは実施組織ごとであり、事業ごとのフォローアップができない。財務モニタリングは、計画部署・財務部署の連携がなく、事業ごとの執行状況が把握されていない。</p> <p>事業モニタリング後のフォローアップや事業変更・中止等の方法が定着していない。</p> <p>事業完了時の終了時評価が実施されていないため、事業完了後の資産管理や維持管理計画（持続性）が曖昧である。</p>	<p>【個別公共投資事業の質が確保される】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 新規事業が適切な F/S 調査を経て、計画投資省あるいは県計画局に提出される時点で、ある程度の質が確保されている。 ● 改正法に合わせた事業審査方法が定着し、承認段階で新規事業の質が確保される。 ● 事業実施中の事業モニタリング制度が確立し、事業実施段階の透明性が確保される。 ● 実施途中で事業の修正や変更が必要な場合、明確で透明性のある制度・プロセスを通じて修正変更作業が進む。 ● 事業完了時点での完了報告・終了時評価制度が確立し、事業完了時点での完成度が明確になる。 ● 事業完了時点で事業ライフサイクル維持管理計画が明示され、運用中にフォローされる。 	<p>め、段階的に導入する方法も考えられる。</p> <p>改正公共投資法に合わせた、個別公共投資事業の策定プロセスを見直し標準化する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●【制度】新規事業の立案・F/S 調査（経済財務分析含む）・申請方法の見直しと標準化。 ●【制度】改正法に合わせた新規事業の事業審査方法の見直しと標準化。 ●【制度】新規事業申請・承認プロセスと予算化プロセスの区分けの明確化。 ●【制度】公共投資 5 ヵ年計画と公共投資優先 3 ヵ年リストに合わせた新規事業準備方法（Pre-F/S 等）の開発。 ●【組織】【個人】従来制度の変更点周知の徹底（セミナー・研修等）。 ●【組織】【個人】Pre-F/S 等の新制度は段階的なパイロット導入。 <p>事業ごとのモニタリングと事業変更時の対応方法を確立し普及する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●【制度】事業分類別のモニタリング方法の確立。 ●【組織】【個人】県レベルのモニタリング方法とフィードバック方法の確立と普及。 <p>終了時評価調査方法を構築し、維持管理計画承認を定常化する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ●【制度】事業分類別の評価方法の確立、維持管理計画の承認プロセスの確立。 ●【組織】【個人】評価制度の段階的導入。

課題	公共投資管理改善結果 (目指す姿)	キャパシティ強化策
<p>開発予算の各機関への配賦方法が明確でない。中期的な予算配賦見込みがない。</p> <p>負債管理が不明瞭。開発予算に占める負債額が不明確。負債の返済計画が不明確。負債の発生を予防する方法が不明確。</p> <p>事業ごとのモニタリングができていない。四半期ごとに実施するモニタリングは実施組織ごとであり、事業ごとのフォローアップができない。財務モニタリングは、計画部署・財務部署の連携がなく、事業ごとの執行状況が把握されていない。</p> <p>事業モニタリング後のフォローアップや事業変更・中止等の方法が定着していない。</p>	<p>【公共投資の予算・財務管理が強化される】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 開発予算の中期的な見込みが明確になり、計画投資省と財務省との間で適宜協議されることによってアップデートされる。 ● 計画投資省によって各省庁・県の配賦が明確になるとともに、上述開発予算全体枠の変更に伴う配賦額修正も適宜できるようになる。 ● 事業の財務モニタリング方法を確立させることで、予算執行状況が分かる。事業モニタリング情報と合わせて、実施・予算執行との関連性も把握できるようになる。 ● 事業実施中に予算額の執行修正・変更が必要な場合、明確で透明性のある制度・プロセスを通じて修正変更作業が進む。 ● 上述予算と財務執行状況の情報を計画投資省・財務省（あるいは県計画局・財務局）の間で共有することによって、効果的効率的な予算執行をもたらす。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 【制度】【組織】公共投資全般の財務管理の仕組み構築。計画投資省と財務省で、負債管理を公共投資全般の財務管理の方針について協議する土台作り。 ● 【制度】【組織】【個人】事業別の財務モニタリング方法の構築と普及。 ● 【制度】事業の予算変更手続きの標準化。 ● 【制度】【組織】【個人】計画投資省計画局及び財務省予算局公共投資財務課に公共投資関連の財務関連情報が全て集約するような情報システム構築と、双方職員への普及。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ そのためのセクター省庁の開発予算の情報共有。 ➢ 県計画局・財務局の情報共有システムの構築（開発予算の事業別執行モニタリング）。
<p>調達・契約方法が不明確。国営企業への優遇もみられる。</p>	<p>【公共投資事業の調達・契約方法が整備される】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 計画投資省と財務省の組織横断的調達・契約監督部署ができることにより、より透明性のある契約・調達がもたらされる。 ● コスト標準化により、事業コスト全体の効率化が期待できる。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 【制度】【組織】調達と契約の指導と監督に関連する計画投資省・財務省他の組織横断的委員会の設置。 ● 【制度】改正法及び改正予算法に則した調達・契約方法の整備と法規改正の助言。 ● 【制度】【組織】調達モニタリング方法の構築。 ● 【制度】事業コスト標準化への取り組み。 ● 【組織】【個人】調達・契約に合わせた普及。

3.2 協力事業の絞り込み

（1）留意点のまとめ

	絞り込みの際の留意点	状況
1	対象国の公共投資管理改革・ドナー支援現状	JICA で次期公共投資管理プロジェクト検討中。
2	公共投資管理／公共財政管理の改革状況	公共投資法と予算法の改正（2016年4月）以来、改正に対応する具体的な取り組みが遅れている。
3	開発パートナーの支援状況	世銀が公共財政管理改革プログラムを策定中。2018 年半ばには完成し、それに基づいて世銀・EU・ADB が新たな公共財政管理の取り組みを開始する予定。
4	公共投資プログラム／計画、事業管理、予算管理のどちらを中心に据えるか。	フェーズ2で開発した5ヵ年公共投資計画と公共投資優先3ヵ年リストの定着を軸に、改正公共投資法に合わせた事業管理方法の導入、あるいは公共投資計画や公共投資優先3ヵ年リストに合わせた予算管理方法の定着（具体的には計画投資省と財務省との連携強化）を進めること。
5	担当組織	計画投資省計画局・評価局・国際協力局、財務省予算局・財政政策局・国庫局・会計局

(2) 絞り込み

次段階	公共投資プログラム/計画	予算管理	事業管理
短期	<ul style="list-style-type: none"> ● 5 年公共投資計画の導入（第9次国家社会経済開発計画 2021-2016）検討。 ● 公共投資優先 3 年リストの順次導入（年次予算策定とともに導入）。パイロット省庁・県で本格化。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 計画投資省・財務省による公共投資管理横断的委員会の発足 ● 5 年公共投資計画に合わせた予算配分枠協議体制 ● 公共投資優先 3 年リストに合わせた予算配分・予算配賦協議体制 ● 事業モニタリング情報の共有（財務・進捗面） ● 事業別財務モニタリング情報の共有検討 	<ul style="list-style-type: none"> ● 改正公共投資法に合わせた新規事業審査方法の整理 ● 中央省庁の事業審査委体制の構築 ● 県レベル事業審査支援体制の構築 ● 事業データベースの構築と、情報の共有（計画投資省内・財務省）と活用 ● 事業モニタリング（財務・進捗の両面）体制の構築と情報共有。パイロット省庁・県 ● 事業評価システム（終了時・事後）の整備
中期	<ul style="list-style-type: none"> ● 5 年公共投資計画・公共投資優先 3 年リストの本格稼働（全省庁・全県） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 負債管理と事業財務モニタリング情報の統合 	<ul style="list-style-type: none"> ● 事業データベースとモニタリングシステムの本格稼働、予算情報システムとのリンク検討 ● ODA 情報のリンク ● 事業情報と公共投資優先 3 年リストとのリンク
中長期	<ul style="list-style-type: none"> ● 第 10 次国家社会経済開発計画からのフル稼働 ● 統合型公共投資管理情報システムの稼働 	<ul style="list-style-type: none"> ● 統合型公共投資管理情報システムと FMIS とのリンク ● 第 10 次国家社会経済開発計画からの公共財政管理/公共投資管理リンク取り組み（計画レベル・事業レベル） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 統合型公共投資管理情報システムの稼働

公共投資管理能力強化ハンドブック

事例集 2-2

公共投資管理能力枠組みの適用事例

バングラデシュ

目次

1. 第1段階の成果品：公共投資概要シート	1
2. 第2段階の成果品	7
2.1 成果品1：公共投資管理課題分析表.....	7
2.2 成果品2：課題間の関係性分析表.....	11
2.3 成果品3：キャパシティ分析.....	12
3. 第3段階の成果品	19
3.1 協力戦略表.....	19
3.2 協力事業の絞り込み.....	24

略語一覧

略語	英語名	日本語名
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADP	Annual Development Programme	年次開発プログラム
BCS	Bangladesh Civil Service	バングラデシュ上級公務員
BCSAA	Bangladesh Civil Service Administration Academy	行政職アカデミー
BPATC	Bangladesh Public Administration Training Centre	バングラデシュ行政研修所
C/P	Counterpart	カウンターパート
CBA	Cost Benefit Analysis	費用便益分析
CPTU	Central Procurement Technical Unit	中央調達技術課
DPP	Development Project Proposal	開発事業提案書
ECNEC	Executive Committee of National Economic Council	国家経済評議会執行委員会
ERD	Economic Relations Division	（財務省）経済関係局
FAMS	Foreign Aid Management Software	対外債務管理のためのシステム
FYP	Five Year Plan	五カ年国家開発計画
GDP	Gross Domestic Product	国民総生産
GED	General Economics Division	（計画委員会）総合経済局
GNI	Gross National Income	国民総所得
GOB	Government of Bangladesh	バングラデシュ政府
IMED	Implementation Monitoring and Evaluation Division	（計画省）事業モニタリング・評価局
IRD	Internal Resources Division	国内資産局
IT	Information Technology	情報技術
JDCF	Japan Debt Cancellation Fund	債務削減相当資金
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
LGD	Local Government Division	地方行政総局
LGED	Local Government Engineering Department	地方行政技術局
MAF	Ministry Assessment Format	省庁レベル事業審査フォーマット
MDAs	Ministries, Divisions, Agencies	省庁・実施機関
MHPW	Ministry of Housing and Public Works	住宅公共事業省
MOPA	Ministry of Public Administration	行政省
MTBF	Medium-Term Budget Framework	中期予算枠組み
MYPIP	Multi-Year Public Investment Programme	複数年度公共投資プログラム
NAPD	National Academy for Planning and Development	国立計画開発研修所
NBD	National Board of Revenue	国家歳入庁
NEC	National Economic Council	国家経済評議会
OCAG	Office of Comptroller and Auditor General	会計検査院
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
PCN	Project Concept Note	新規事業候補申請フォーマット
PCR	Project Completion Report	事業完了報告書

略語	英語名	日本語名
PDPP	Preliminary Development Project Proposal	暫定開発事業提案書
PEC	Project Evaluation Committee	事業評価委員会
PFM	Public Finance Management	公共財政管理
PIM	Public Investment Management	公共投資管理
PIP	Public Investment Program	公共投資プログラム
PPP	Public-Private Partnership	官民連携
PSC	Public Service Commission	公務委員会
PSC	Project Steering Committee	プロジェクト運営委員会
RADP	Revised Annual Development Programme	修正年次開発プログラム
RDPP	Revised Development Project Proposal	修正開発事業提案書
RTAPP	Revised Technical Assistance Project Proposal	修正技術支援事業提案書
SAF	Sector Appraisal Format	セクターレベル事業評価フォーマット
SAP	Sector Action Plan	セクター実行計画
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能開発目標
SOE	State-Owned Enterprise	国有企業
SPIMS	Strengthening Public Investment Management System Project	公共投資管理システム強化プロジェクト
SSP	Sector Strategy Paper	セクター戦略書
TA	Technical Assistance	技術支援
TAPP	Technical Assistance Project Proposal	技術支援事業提案書
TYRIP	Three-Year Rolling Investment Programme	三年ローリング投資プログラム
UDD	Urban Development Directorate	都市開発局
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USD	United States dollar	米ドル
VNR	Voluntary National Review	自発的国別レビュー

1. 第 1 段階の成果品：公共投資概要シート

公共投資概要シート

対象国：バングラデシュ国

調査日：2018 年 6 月

チェック項目① 開発目標・開発計画・開発戦略及びマクロ経済指標

【国家開発計画の体系】

バングラデシュの国家開発計画に関する体系の大枠は下表のとおり。

期 間	政策文書タイトル	担当部署
長期	パースペクティブ・プラン 2021	計画委員会総合経済局 (General Economics Division: GED)
中期 (5 年)	5 カ年 国家 開発 計画 (Five Year Plan: FYP)	計画委員会総合経済局
中期 (5 年)	セクター戦略書 (Sector Strategy Paper: SSP) / セクター実行計画 (Sector Action Plan: SAP)	計画委員会
中期 (3 年)	中期予算枠組み (Medium-Term Budget Framework: MTBF)	財務省財務局
中期 (3 年)	複数年度公共投資プログラム (Multi-Year Public Investment Programme: MYPIP)	計画委員会
短期 (1 年)	国家予算書 (経常予算・開発予算)	財務省財務局
	年次開発プログラム (Annual Development Programme: ADP)	計画委員会プログラミング局
短期 (毎週)	個別事業の事業審査と国家経済評議会執行委員会 (Executive Committee of the National Economic Council: ECNEC) 承認	各省庁・計画委員会

【セクター、地域、地方自治体の開発計画の有無と国家計画との関連性】

- セクター計画：各セクター省庁が担当となり政策・計画を策定している。個々の政策や計画と、開発計画との関係性は、体系だてて整理されていない。
- 地域開発計画（国土計画、土地利用計画）：住宅公共事業省（Ministry of Housing and Public Works: MHPW）の都市開発局（Urban Development Directorate: UDD）が担当し、作成する事となっているが、策定されていない。
- 各地方自治体の開発計画：各地方自治体の自治法は、開発計画を策定することを規定しているが、多くの自治体は策定していない。また、策定されているとしても、開発計画との整合性は確保されていない。

【マクロ経済指標と開発指標】

- バングラデシュは、順調に経済成長を続けている。2020 年度に、一人あたり国民総所得 (Gross National Income: GNI) を 2,009 米ドル、経済成長率を 8% まで引き上げることを目指している。
- 開発目標は、パースペクティブ・プラン 2021、5 カ年開発計画に記載されている。

【グローバルアジェンダ】

- 現在の第 7 次 5 ヶ年 国家 開発 計画で、持続的な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs) と国家の開発目標の関係について言及している。

- 開発事業提案書（Development Project Proposal: DPP）の記載項目に、提案している事業が、どの持続的可能な開発目標に貢献しているのかを記載する項目がある。

チェック項目② 公共投資の取り組み位置づけと改革の動向

【公共投資の制度的・政策的な位置づけ】

- バングラデシュには、公共投資全般を規定する法律はない。
- 中期開発計画や年次開発プログラムに関する法的枠組みはないが、計画委員会の機能として、開発計画や年次開発プログラムの策定が規定されている。
- 予算に関連する法的枠組みとしては、Public Moneys And Budget Management Act (2009)、Financial Reporting Act (2015)がある。
- 事業管理に関する法的枠組みとしては、事業サイクルの各段階に沿って規則や通達がある。例えば、Procedures for preparation, processing, approval and revision and amendment of Development Projects in the Public Sector(2016)、Public Procurement Act 2006、Public Procurement Rules(2008)などがある。
- [政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）] ODAに関する法的枠組みは、特別には設定されていない。
- [地方自治体] 各自治体の役割を規定した法律に、地方自治体開発計画に関連する規定がある。
- [国有企業] 国有企業（State-Owned Enterprise: SOE）に関連する法的枠組みは、各国有企業設立のための法律による。
- [官民連携（Public-Private Partnership: PPP）] PPPに関連する法的枠組みは、PPP Act (2015)がある。

【公共投資プログラム／計画の有無と範囲】

- 公共投資事業の年次予算をまとめた、年次開発プログラムが、バングラデシュ政府の公共投資プログラム（Public Investment Program: PIP）に相当する。

	質問項目	回答
1	単年度ですか、複数年度ですか。	単年度。
2	公共投資事業の事業費により、プログラムや計画に含まれるか否かの扱いに、違いはありますか。	違いはない。
3	①実施中の事業、②該当する予算年度に実施される事業、③事業は承認されているが該当する予算年度には実施が予定されていない事業、④事業承認がまだなされていない事業など、分類が記載されていますか。	③は含まれていない。
4	基金を活用した公共投資事業（費）は、記載されていますか。	含まれていない。
5	地方自治体などへの財政移転について記載がありますか。	記載がある。
6	地方自治体が実施する公共投資事業について、記載がありますか。	記載がない。
7	国有企業が実施する公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載がある。ただし、すべての国有企業が含まれるかは不明。
8	PPPを活用した公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載があり。
9	経常予算による公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載はない。
10	政府開発援助（借款／有償資金、無償資金、技術協力）による公共投資事業（費）は記載されていますか。	借款／有償資金、無償資金、技術協力すべてのスキームに関して、記載がある。

【公共投資の内訳】

- 公共投資には、国内予算による公共投資事業、ODA の借款／有償資金協力による公共投資事業、地方自治体への開発予算移転（財政移転）が含まれている。

【ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP の位置づけ】

- <ODA> 年次開発プログラムの約 3 割が ODA を原資とした事業である。
- <地方自治体> 財政移転の総額は、年次開発プログラムの約 2%程度である。
- <国有企業> 財務省が発行しているバングラデシュ経済レビュー（Bangladesh Economic Review）の 2017 年度版は、非金融系の国有企業は、45 組織存在し、国有企業が国の経済に与える影響は大きいと報告しているが、詳細情報は公開されていない。
- <PPP> 予算書には、予算のセクター配分説明の際に、PPP Subsidy and Liability として費用が計上されている。全体予算の約 2%。この数値は年々上昇している。

【公共投資管理／公共財政管理改革の動向】

- 財務省財務局は、2016 年 6 月に、財政管理改革戦略 2016-2021 を発表した。
- 公共投資管理改革は、同戦略のゴール 2 に含まれている。

チェック項目③ 国家予算と年度開発予算策定スケジュール

【予算配分】

- 財政支出の推移：全体として経常支出は横ばい、開発支出を増やしている。全体予算に占める開発予算の割合は会計年度 2008 で約 27%、会計年度 2016 で 37%に近い。

【予算の執行】

- 開発予算による事業数は 2017 年度の年次開発プログラムの時点で 1,365 件。開発予算の執行率は、2013 年のデータで約 90%。

【複数年度の視点】

- バングラデシュ政府は、中期予算枠組み（MTBF）を採用している。

【財政収支と債務】

- 財政赤字：財政赤字は 3.8～4.4%（GDP 比）で推移している。予算上は、2017 - 2018 年度予算で 5%（GDP 比）に達成している。2014 年度は海外からの借入が総借入の 1 割程度だったが、その時以外は、2 割～3 割の間を推移している。
- 政府債務は、対 GDP 比 約 33～34%あたりで推移している。

【年度開発予算編成スケジュール】

- 開発予算の大部分は、年次開発プログラムを通じて策定される。年次開発プログラムは、期中に一回調整（Revise）が行われる。以下の表は、年度開発予算編成スケジュール。

時期	項目	内容
11 月～ 12 月	「第 1 回予算通報（budget call circular）」発出	財務省財務局が、第 1 回予算通報（budget call circular）、予算シーリングの概算を発出。各省庁・実施機関は、省庁予算枠組み（Ministry Budget Framework）を準備する。
3 月	「年次開発プログラム策定ガイドライン」発出	計画委員会プログラミング局が、概算予算シーリングの内容を反映した「年次開発プログラム策定ガイドライン」を発出する。
4 月	「第 2 回予算通報（budget call circular）」発出	財務省財務局が、第 2 回予算通報（budget call circular）で、厳密な予算シーリングを発出する。
5 月	国家経済会評議会（National Economic Council: NEC）による、年次開発プログラムの承認	計画委員会プログラミング局を中心とした、政府内部の調整の後、国家経済会評議会で承認する。
5 月	計画委員会から財務省財務局に、年次開発プログラムを提出	計画委員会プログラミング局は、年次開発プログラムとリスト情報を、財務省財務局へ提出する。
6 月	開発予算を含む国家予算を国会で承認	財務省財務局が、經常予算と合わせて、国会に予算書を提出する。

チェック項目④ 公共投資事業の実施管理状況

- 計画省事業モニタリング・評価局（Implementation Monitoring and Evaluation Division: IMED）のレポートによると、年次開発プログラムに含まれる公共投資事業に関して、2013年の時点で、事業費と事業期間が超過する場合が増えており、それぞれ総事業数の8割と4割に至っている。

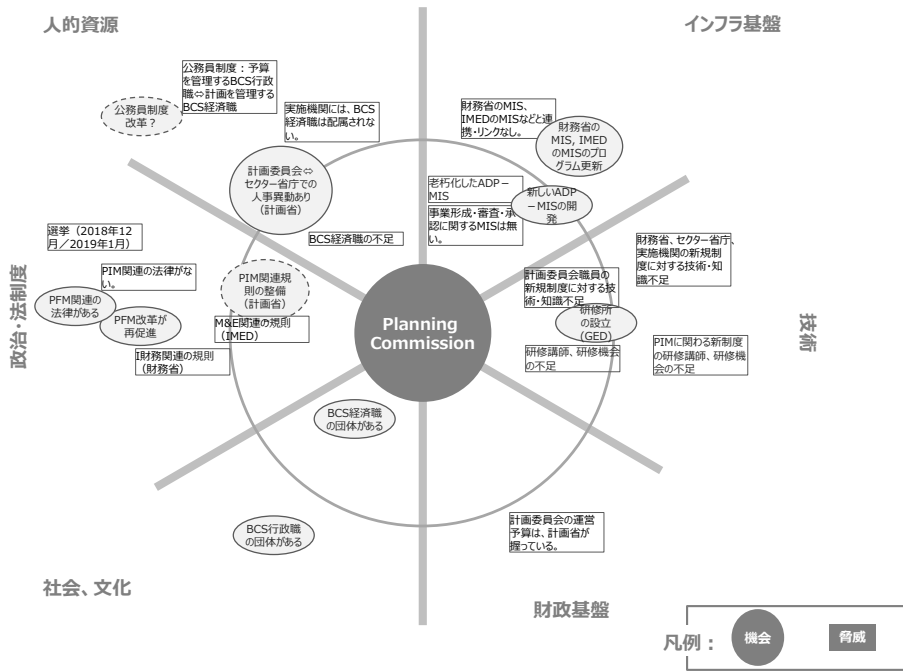
チェック項目⑤ 公共投資管理に関する組織体制と人事制度

【組織体制】

- 公共投資管理にかかる主たる省庁及び部署の業務分掌は以下の通り。

委員会・省名	局名	主な機能／権限
計画委員会	プログラミング局 (Programming Division)	開発予算の配分と年次開発プログラムのとりまとめ
	総合経済局 (General Economics Division)	中長期国家開発計画の策定（パースペクティブプランや5カ年開発計画）
	セクター局 (Sector Division) (4セクター局)	担当セクター内事業の事業評価（sector appraisal）担当セクターにおける政策文書の策定
計画省	計画局 (Planning Division)	計画委員会、国家経済評議会、国家経済評議会執行委員会の事務局
	実施・モニタリング・評価局	事業モニタリングと評価
財務省	財務局 (Finance Division)	予算配分と全体財政管理 経常予算のとりまとめ
	経済関係局 (Economic Relations Division: ERD)	ODA（資金）の管理
会計監査院 (Office of Comptroller and Auditor General)		監査

【組織間の関係性】



【主な組織の状況把握】

- 計画担当組織と予算担当組織：計画担当組織と予算担当組織は、別組織である。それぞれ、計画委員会と財務省となる。開発計画策定・管理、年次開発予算編成・管理、開発事業／公共投資事業の事業承認に関する権限は、計画委員会に帰属する。
- 計画担当組織とセクター担当組織：計画委員会に所属する職員（経済職の公務員）は、各セクター省（Ministry/ Division）の計画局／部（Wing）に配置されている。経済職の公務員、セクター省（Ministry/ Division）下にある実施機関（Department/Agency）には配属されない。
- 中央政府と地方自治体：計画委員会は、開発予算の地方自治体への財政移転の大枠を決定し、実際の交付や用途条件付与などは地方行政総局（Local Government Division: LGD）が実施する。

【人事制度・人材育成】

- バングラデシュ政府の計画委員会、計画省、各セクターの計画担当部局へは、バングラデシュ上級公務員（Bangladesh Civil Service : BCS）の経済職（Economic Cadre）が配属される。
- 財務省には、バングラデシュ公務員（BCS）の行政職（Administration Cadre）が配属される。
- 行政職は、各行政組織（省庁、部局）の長官・局長に配属される。経済職の職員は、昇任したとしても、局長が最高ポストであり、計画委員会や計画省の長官は行政職の職員が大多数を占める。
- 経済職職員を対象とする階層研修プログラムはなく、配属後の基礎研修が、唯一の研修機会となっている。行政職には階級研修プログラムがある。
- 計画委員会（Planning Commission）は、経済職の能力強化に特化した研修機関である Economic Academy を新設し、研修を開始した。

チェック項目⑥ 公共投資管理／公共財政管理改革に対する開発パートナーの支援状況

- 下の表は、関連分野の開発パートナー／ドナーの参入状態と改革をまとめたものである。

	事業名	期間	受入機関	援助機関	主な内容
1*	Strengthening Public Expenditure Management Program (SPEMP)	2008 - 2014	FD	Canada Denmark Netherlands UK, EU World Bank	A. 予算編成、予算執行、内部監査機能の向上 B. 外部監査の強化 C. 議会機能の強化
2	Implementation of Digital ECNEC	2013-2018	Planning Division	GOB	公共投資管理の管理プロセスのIT化
3	Strengthening Monitoring and Evaluation Capabilities of IMED (SMECI)	2013-2017	IMED	GOB	
4	CDMRI- ECBSS	2014-2017	IMED	UNICEF	保健、栄養、教育関連のモニタリング能力強化
5	Enhancing Institutional Capacity of IMED	2015-2017	IMED	ADB	Results Based Monitoring and Evaluation の主流化
6	Establishment of BCS Economic Academy		GED	GOB	計画委員会職員に対する研修所の建設と、研修プログラムの開発、研修機会の提供

7	Support to Sustainable and Inclusive Planning		GED	UNDP	Sector Action Plan の作成支援
---	---	--	-----	------	--------------------------

*現在、世界銀行は SPEMP の後継プログラム形成を検討中。

2. 第2段階の成果品

2.1 成果品1：公共投資管理課題分析表

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
公共投資管理の標準的な機能			
A. 計画段階			
1. 戦略的指針	<p>年次開発プログラムには、開発予算を使う、すべての公共投資事業が含まれている。ただし、予算外資金や、PPP、経常費用による事業は記載がない。</p> <p>年次開発プログラムには、個別事業の総予算や事業期間などが掲載されているが、個別事業の開発目標、セクターの開発目標の設定、現状、達成度合い、複数年度予算見込みとの整合性などが不透明である。</p>	<p>中期予算枠組みには、見込みが計上されているが精度が疑問視されている。</p> <p>(年次開発プログラムと予算書、中期予算枠組みの情報は、実際の支出や、予算年度の予算の値については、情報が合致している。)</p>	<p>事前フィージビリティ調査の実施に関する規定はない。</p> <p>事前スクリーニングを行う仕組みが無い。年次開発プログラムは、公共投資事業へのガイダンスや事前スクリーニングの文書として機能しておらず、有効なガイダンスや事前スクリーニングが行われていない。</p>
2. 新規事業形成	<p>年次開発プログラム自体は、事業形成・評価・審査の指針を与えていない。</p> <p>5カ年国家開発計画や各セクター開発政策などを参考に、事業提案書が策定されている。</p>	<p>事業形成・評価・審査は、予算編成とは独立して実施されている。</p> <p>事業形成・評価・審査で、中期予算枠組み内で予算の有無を確認している。しかしながら、開発予算の複数年度予算見通しの精度は低く、精度の低い見直し内での事業予算の確認は適切ではない、と認識されている。</p>	<p>企画提出時の事業提案書の質が担保されていない。</p> <p>事業形成・審査・承認のプロセスは規定された物があり、規定に沿って実施されている。ただし、(1) フィージビリティ調査、(2) 環境社会配慮、(3) 土地収用、(4) 維持管理費用の確認などは、規定どおりに行われていないケースもある。</p> <p>多くの事業提案書では、財務・経済分析が実施されていない。</p>

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
3. 第三者評価		事業後の維持管理の主体について議論はあるものの、具体的な費用額や予算見直しについては議論されていない。	事業審査・評価後、事業提案書の質が担保されていない。 (セクター省庁が事業審査を行い、計画委員会が事業評価を行う仕組みが規定されており、規定に沿って実施されている。)
4. 事業優先度づけと予算化	<p>年次開発予算を策定するための通達には、予算化、優先度付けについて規定されているが、規定内容が具体的でない。</p> <p>事業承認を検討する際の「事業選択」作業はない。年次開発プログラムの“Unapproved New Project”の項目に記載された事業は、ほぼ承認されることが確定している。また、承認された事業は、ほぼ予算化されることが確定しているのが現状。</p> <p>年次開発プログラムには、複数年次の予算見込みを記載していない。一方、中期予算枠組みには情報が記載されている。しかしながら、その計算方法は、残りの事業費を残りの事業期間で割った数字が記載されているので、予測精度が低い中期予算見込みとなっている。</p>	<p>經常予算と開発予算で、別々の予算編成プロセスがあり、作業が重複している。このため効率的・効果的に予算が編成されていない。</p> <p>標準的なプロセスがあり、関係者の間で遵守されている。しかしながら、經常予算／総予算と開発予算のプロセスが、重複して存在しており、二重の作業を省庁・部局が行っているため、プロセスの効率化に向けた改善の余地がある。</p> <p>複数年度の視点で予算管理されていないため、効率的・効果的に予算が配分されていない。</p> <p>予算書と各事業の年次予算は同期されているが、複数年度見直しについては、同期が不透明である。</p> <p>優先度付けによる事業の予算化が行われていない。</p>	<p>個別事業を相対的に比較する仕組みがない。</p> <p>個別事業の事業予算を再計算し、予算を抑える仕組みはあるが、セクター全体の予算枠にもとづいての議論はなされていない。</p> <p>予算化において、維持管理費用は検討されていない。</p> <p>承認された事業で、予算化されない事業はない。</p>

	チェック項目		
	⑦公共投資プログラム /計画管理	⑧予算管理	⑨事業管理
		法的枠組みに従って、 債務管理を堅実に 行っている。	
B. 実施段階			
5. 事業実施とモニタ リング	年次開発プログラムは、 モニタリングされている が、実態は、プログラム 全体あるいはセクター別 というよりも、個別事業 の支出進捗のモニタリン グとなっている。	事業モニタリング・評価 局が行っている事業の 支出進捗と、財務省が 行っている各事業の会 計管理で、仕組みが異 なる。仕組み間に連携 がない。	<p>公的調達法とルールの もとで実施されている。</p> <p>各事業実施主体は実 施機関、省庁を通じ て、事業モニタリング・評 価局に、月次および四 半期モニタリングレポー トを提出している。</p> <p>事業の施行進捗をモニ タリングする仕組みが十 分に機能していない。 施行進捗と支出進捗 の両方をモニターするこ とになっているが、実態 としては、支出進捗のモニ タリングにとどまる。</p>
6. 事業変更と調整	<p>年次開発プログラムに 含まれる公共投資事業 の事業費の変更情報は、 逐次、更新されてい ない。</p> <p>事業費や事業期間の 調整は、即時に年次開 発プログラムの調整に は反映されていない。 年次開発プログラムの編 成時と年次中の修正 時に、事業調整内容が プログラムに反映され る。</p>	複数年度の予算枠組 みの変更と、事業予算 の変更の間の関連性が 低い。	<p>事業変更と調整の枠 組みは整っているが、適 切に運用できていない。 事業期間超過（Time Overrun）や事業費 用超過（Cost Overrun）を減らした り、開発効果の達成を 意識して運用されてい ない。</p> <p>プロジェクト・デザイ ンは基本的に変更の際 に、プロジェクト運営 委員会（Project Steering Committee: PSC） の承認が必要。この承 認を取り付けるために モニタリングの結果が 活用されているかどう かは明らかでない。</p>

	チェック項目		
	⑦ 公共投資プログラム / 計画管理	⑧ 予算管理	⑨ 事業管理
7. 終了時・完了評価	年次開発プログラムに対する、終了時評価プロセスはない。	規定に沿って、決算報告、監査が行われている。	事業完了報告・終了時評価と維持管理が、適切に連動していない。 事業モニタリング・評価局が定めた完了報告書フォーマットがあり、運用されている。維持管理に関する情報は限定的である。
8. 維持管理	年次開発プログラム内に、実施している事業が完了した後の、維持管理費用に関する情報は記載されていない。	維持管理費の予算化について、予算編成時・年次開発予算編成時に議論されていない。	資産管理の状況を把握しておらず、投資効果の持続性が担保されていない。 維持管理の状況を把握しておらず、投資効果の持続性が担保されていない。

参考情報		
チェック項目	⑩ その他の管理サイクル	<ul style="list-style-type: none"> ● ODA 事業の事業形成・審査・承認、予算化のプロセスは、ほぼ同じである。ODA 事業の予算化については、財務省経済関係局の合意を取り付ける必要がある。 ● PPP 事業は、事業形成・審査・承認、予算化プロセスが異なる。 ● SOE 事業については、現段階では、政府内部において、情報が整理されていない。
	⑪ 管理情報システム体制	<ul style="list-style-type: none"> ● 年次開発プログラムに関する管理情報システムはあるが、システムが古いため、現状の要望に合った情報処理が出来ていない。現在、政府予算でシステムの再構築を行っている。 ● 年次開発プログラムの管理情報システムと、財務の管理情報システム、事業管理モニタリングの情報管理システムなど公共投資管理に関する主要な管理情報システムは、連結していない。

2.2 成果品2：課題間の関係性分析表

	連関点のタイプ		
	A. 公共投資プログラム /計画管理と予算管理	B. 予算管理と事業 管理	C. 事業管理と公共投資 プログラム/計画管理
計画段階	<p>年次開発プログラムには、個別事業の総予算や事業期間が掲載されているが、個別事業の開発目標、セクター開発目標、現状、達成度合い、複数年度予算見込みとの整合性などが明記されていない。</p>	<p>複数年度の視点で予算が管理されていないため、効率的・効果的に予算が配分されていない。</p> <p>中期予算枠組みには、開発予算の支出見込みが計上されているが、精度が疑問視されている。</p> <p>經常予算と開発予算、二つの予算編成プロセスがあり、作業が重複している。このため、効率的・効果的に予算が編成されていない。</p> <p>優先度付けによる事業の予算化がなされていない。</p>	<p>事前スクリーニングを行う仕組みが無い。年次開発プログラムは、公共投資事業へのガイダンスや事前スクリーニングの文書として機能しておらず、有効なガイダンスや事前スクリーニングが行われていない。</p> <p>事業提案時、また、事業審査・評価後、事業提案書の質が担保されていない。</p>
実施段階	<p>事業の事業費や事業期間の調整は、即時に年次開発プログラムの調整には反映されない。年次開発プログラムが編成されるのは年2回であり、その機会に事業調整内容が反映される。</p>	<p>複数年度の予算枠組みの変更と、事業予算の変更との間に関連性が低い。</p>	<p>事業の施行進捗をモニタリングする仕組みが十分に機能していない。</p> <p>事業変更と調整の枠組みはできているが、適切に運用できていない。事業期間超過（Time Overrun）や事業費超過（Cost Overrun）を減らしたり、開発効果の達成を意識して運用されていない。</p> <p>事業完了報告・終了時評価と維持管理が適切に連動していない。</p>

2.3 成果品 3：キャパシティ分析

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
<p>年次開発プログラムには、個別事業の総予算や事業期間などが掲載されているが、個別事業の開発目標、セクター開発目標、現状、達成度合い、複数年度予算見込みとの整合性などが明記されていない。</p> <p>事前スクリーニングを行う仕組みが無い。年次開発プログラムは、公共投資事業へのガイダンスや事前スクリーニングの文書として機能しておらず、有効なガイダンスや事前スクリーニングが行われていない。</p>	計画委員会プログラム局	セクター戦略書*や複数年度公共投資プログラム*を活用した年次開発プログラムの策定（新規事業候補のリスト化）に関する計画委員会内の業務手続・プロセスが、周知されていない。	セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムに関する知識が、一部の人のみに行われている。	年次開発プログラムの策定時に参照する文書として、5カ年国家開発計画を活用している。
	計画委員会セクター局			
	各省庁	セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムを活用した年次開発プログラムの策定（新規事業候補のリスト化）に関する各省庁内の業務手続・プロセスが周知されていない。	セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムに関する知識が、一部の人のみに行われている。	年次開発プログラムの策定時に参照する文章として、5カ年計画を活用している。
	各実施機関	セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムを活用した年次開発プログラムの策定（新規事業候補のリスト化）に関する各実施機関内の業務手続・プロセスが確立・定着していない。	セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムに関する知識が、一部の人のみに行われている。	年次開発プログラムの策定時に参照する文章として、5カ年計画を活用している。
	共通	<p>セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムを活用した公共投資事業へのガイダンスに関する研修制度が確立していない。</p> <p>年次開発プログラムの管理情報システムは、予算情報に特化しており、開発目標など計画情報がない。</p>		<p>2つのパイロットセクターでセクター戦略書や複数年度公共投資プログラムを、年次開発プログラムと連動させて活用する旨を指示した通達が発出された。しかし、運用実態を確認し適切な運用に向けた能力強化が必要。</p> <p>年次開発プログラム策定プロセスは、新規事業候補選定→事業形成→事業審査→事業承認＝予算化になっている。し</p>

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
				かしながら、年次開発プログラム策定時の新規事業候補選定時点における、より戦略的な事業案リスト化が求められる。
背景情報	● 事業の事前スクリーニング→事業形成・審査・承認→事業選択・予算化の一連の流れで、理解する必要がある。			

* セクター戦略書（SSP）と複数年度公共投資プログラム（MYPIP）は、公共投資管理システム強化プロジェクトで開発された新しいツールで、まだ定着していない。

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
事業提案時、また、事業審査・評価後、事業提案書の質が担保されていない。	計画委員会セクター局	事業評価委員会（PEC）における計画委員会セクターレベル評価フォーマット（SAF）の活用・プロセスに関する組織内・組織間の業務分掌が周知されていない。	セクターレベル事業評価フォーマット（SAF）に関する知識と技術が、一部のみに限られている。	審査・承認プロセス、審査基準を規定した通達があったが、運用において、基準の適用が標準化されていなかった。このため、公共投資管理システム強化プロジェクトで、評価基準を標準化し SAF と MAF を開発した。
	各省庁	事業審査委員会（PAC）における省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）の活用・プロセスに関する組織内・組織間の業務分掌が周知されていない。 省内で MAF を活用できる職員数が不足している。	省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）に関する知識と技術が、一部のみに限られている。	
	各実施機関	省庁レベル審査フォーマット（MAF）やセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）を用いた事業審査／事業事前評価に対応する各実施機関内の開発事業提案書作成・活用・プロセスに関する組織内・組織間の業務分掌が周知されていない。 フィジビリティ調査を制度どおり実施す	省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）やセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）に対応した開発事業提案書策定に関する知識と技術が、一部のみに限られている。	

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
	共通	<p>るための予算配分が十分でない。</p> <p>省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）やセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）の活用に関する研修制度が確立されていない。</p> <p>事業審査／事前評価の管理情報システムが存在しない。</p>		<p>省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）やセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）を、2つのパイロットセクターの事業審査・事前評価で活用する旨を指示した通達が発出された。</p>
背景情報	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共投資管理システム強化プロジェクトでは、事業の事前評価の質の向上に向けた評価基準を標準化するとともに、省庁と計画委員会の各段階で活用する省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）とセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）を導入した。 ● 今後の作業としては、パイロットセクターの実務の中でさらに実証を重ね、定着させていくことが求められている。 			

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
<p>経常予算と開発予算、二つの予算編成プロセスがあり、作業が重複している。このため効率的・効果的に予算を編成していない。</p>	計画委員会プログラミング局	<p>予算編成時、開発予算のとりまとめのみ行う。</p>	<p>予算書／中期予算枠組みと年次開発プログラム／複数年度公共投資プログラムとの関係についての知識が限定的。</p>	<p>予算編成時、開発予算／年次開発プログラムに関する予算情報は、計画委員会プログラミング局に提出するよう枠組みができています。</p>
	省庁・実施機関	<p>予算編成時、経常予算は財務部、開発予算は計画部が担当しているため、相互のコミュニケーションが十分でない。</p>	<p>担当部によって知識に偏りがある。</p>	
	財務省財務局	<p>予算編成時、経常予算のとりまとめのみ行う。開発予算に関する情報は、計画委員会プログラミング局が取りまとめた情報を活用する。</p> <p>中期予算枠組み策定のため、省庁より開発予算に関する情報は入手している。</p>	<p>予算書／中期予算枠組みと年次開発プログラム／複数年度公共投資プログラムとの関係についての知識が限定的。</p>	<p>予算編成時、予算書と中期予算枠組みに関する予算情報は財務省へ提出するよう枠組みができています。</p>

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
	共通	二つの予算編成プロセスを包括的に扱った研修プログラムはない。 計画委員会と財務省の管理情報システムは連結していない。		
参考情報	● 中期予算枠組みと複数年度公共投資プログラムとの連結について、財務省と計画委員会は、合同委員会の設立に向けて動いている。連結の次のステップとしては、予算編成プロセスの統合化、セクター分類の整理、などが検討される。			

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
中期予算枠組みには、開発予算の支出見込みが計上されているが、精度が疑問視されている。 複数年度の視点で予算管理されていないため、効率的・効果的に予算が配分されていない。	計画委員会プログラミング局 計画委員会セクター局 省庁・実施機関 財務省財務局	複数年度の視点を持って年度開発プログラムを管理する活用・プロセスについての組織内・組織間の業務分掌が周知されていない。 複数年度公共投資プログラムに関する研修体制が確立していない。 年次開発プログラムは、単年度の開発予算プログラム策定機能であるため、複数年度の予算管理には用いられない。 計画委員会と財務省の管理情報システムは連結していない。	複数年度公共投資プログラムに関する知識や活用技術が、限定的である。	中期予算枠組みの策定は、法律上規定されている。 複数年度公共投資プログラムを実務で活用する旨の通達など法的枠組みが確立していない。 予算編成前に、計画委員会から執行情報や複数年度の執行予定を提供する仕組みがない。 → 合同委員会の設立に向けて動いている。
参考情報	● これまで、省庁や事業ごとの予算シーリングを決めるためのツールとして、複数年度の視点がなかった。今後、複数年度公共投資プログラムを、パイロットセクターの実務の中で実証し、定着させていくことが求められる。			

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
優先度付けによる事業の予算化がなされていない。	計画委員会プログラミング局	年次開発プログラム策定過程において、セクター内での優先度付けを行うプロセスがあるが、実態は優先度付けが十分に機能していない。	各セクターの優先度について認識はあるものの、計画委員会プログラミング局やセクター局の職員が詳しい知識を有していない。	年次開発プログラムの策定に係る通達では、優先項目が記載されるにとどまり、優先項目の水準（目標値）などは記載がない。
	計画委員会セクター局	セクター間での優先度付けなどについてその業務分掌が不明瞭。	セクター戦略文書に関する知識や活用術が限定的である。	公共投資管理システム強化プロジェクトで開発したセクター戦略文書内のセクター成果マトリックス（Sector Results Matrix）が優先度付けの指針となる想定。
	省庁・実施機関	実施予定事業のリストを管理する形で、業務を管理している。ただし、実施予定の優先度は不明瞭。	セクター戦略文書に関する知識や活用術が限定的である。	
	共通	年度開発プログラムの管理情報システムでは、事業の優先度付けを行う機能はない。 計画と予算の管理情報システムが連結されていない。		セクター戦略文書を、事業の優先度付けで活用する旨の指示を記載した法的枠組みが必要。
背景情報	公共投資管理システム強化プロジェクトで開発したセクター戦略書（SSP）と、複数年度公共投資プログラム（MYP/IP）を活用する必要がある。今後の作業としては、パイロットセクターの実務の中でその有効性の実証を重ね、定着させていくことが求められる。			

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
事業の施行進捗をモニタリングする仕組みが、十分に機能していない。 事業変更と調整の枠組みはできているが、適切に運用できていない。実施期間超過（Time	計画省事業モニタリング評価局	事業モニタリング・評価局は、必要に応じて現地踏査による事業進捗確認を行っている。 事業モニタリング・評価局には現地踏査体制（例えば車両）が整っていないため、モニタリングは実施機関に頼っている。	事業モニタリング・評価局職員的能力に、モニタリング結果が依存している。	現地踏査で活用するモニタリングのための標準的なチェックリストがない。

課 題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
Overrun) や 事業費超過 (Cost Overrun) を 削減したり開 発効果の達成 を意識して運 用されていない。	省庁	各事業の Project Director が、事業モニタリング・評価局の規定フォーマットに従い、月次・四半期・年次のモニタリングレポートを提出する。	月次・四半期・年次モニタリング作業に対応するための能力はある。作業は紙ベース。	
	実施機関			
	共通	アジア開発銀行が事業モニタリング・評価局の能力強化に関する技術支援を行っていたが、まだモニタリング評価に関する研修機会が不足している。 事業モニタリングの管理情報システムは存在する。現在の多くの作業は紙ベースで行われている。事業モニタリングの管理情報システムの改訂を行い、機能の更新を目指している。		

課 題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
事業の事業費 や事業期間の 調整は、即時 に年次開発プ ログラムの調整 には反映され ない。年次開 発プログラムが 編成されるのは 年 2 回であり、 その機会に事 業調整内容が 反映される。 複数年度の子 算枠組みの変 更と、事業予 算の変更との 間に関連性が 低い。	計画委員会プログラム局	事業提案書（開発事業と技術支援事業）の修正承認については、直接的な役割を付与されていないが、年次開発プログラムに修正情報を正確かつタイムリーに反映させる必要がある。	修正年次開発プログラム、修正事業提案書に関する知識は持っている。	事業提案書の修正と年次開発プログラムの変更がリンクしていない。
	計画委員会セクター局	事業提案書の修正の承認を、複数年度の視点から管理していない。		通達において、事業変更と調整の手続については規定されている。
	計画省事業モニタリング・評価局	事業提案書の修正の承認については、直接的な役割を付与されていない。		「事業変更と調整」と「中間レビューやモニタリング」の両制度のつながりが曖昧になっている。

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
	省庁 / 実施機関	省庁で変更できるレベルの事業について、関係機関への情報共有が曖昧になっている。		
	財務省財務局	事業提案書の修正承認では、直接的な役割を付与されていない。	修正年次開発プログラムや修正事業提案書に関する知識を、限定的に持っている。	修正年次開発プログラムと事業提案書の修正と、中期予算枠組みとの関係が不明瞭である。
	共通	年次開発プログラム管理情報システムは、事業変更になった時点では、データが更新されない。 事業提案書の修正に関する管理情報システムはない。		年度開発プログラムや事業の変更に関する法的枠組みは整っており運用されている。

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
事業完了報告・終了時評価と維持管理が適切に連動していない。	計画委員会、プログラミング局	維持管理に関して、直接的な役割が付与されていない。	建設後の維持管理体制・予算の確保に関する意識が高くない。	年次開発プログラムの文書上、予算年度内に完了を予定している事業はリスト化されている。ただし、それらの事業に関する維持管理に必要な予算の情報が無い。
	計画省事業モニタリング・評価局	終了時評価を行う役割があるが、その結果を活用できていない。		終了時評価報告書のフォーマットがある。
	財務省財務局	建設後の維持管理について、事前に情報を把握する仕組みを持っていない。		維持管理に必要な人員などを申請する仕組みがある。
	地方自治体	建設された施設を管理するための予算を確保していない。		中央政府と地方自治体の間で、施設管理や維持管理費の共同負担に関する制度がない。
		維持管理に関する研修プログラムがない。 経常予算と開発予算の間の維持管理に関する情報を共有する仕組みがない。		資産管理に関する政策や法的な枠組みが確立していない。

3. 第3段階の成果品

3.1 協力戦略表

	課題	公共投資管理 改善結果（めざす姿）	キャパシティ強化策
公共投資プログラム／計画管理	<p>年次開発プログラムは、個別事業の総予算や事業期間が掲載されているが、事業の開発目標、セクター開発目標、現状、達成度合いなどは明記されていない。</p> <p>年次開発プログラムに含まれる公共投資事業の事業費の変更情報が、逐次更新されていない。</p>	<p>【セクター戦略書（SSP）と複数年度公共投資プログラム（MYPIP）の導入によって機能が強化された公共投資管理システムが確立する】</p> <p>ガイダンスプロセスの標準化により、開発計画の目標達成に寄与しない新規事業候補を減らす。</p> <p>事業形成・審査対象となる新規事業候補の数を減らすことによって、フィージビリティ調査を含む事業形成・審査のための予算や作業時間を確保する。</p>	<p>【背景／留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 年次開発プログラムと開発予算管理は計画委員会プログラミング局が、予算全般の管理は財務省財務局が所掌している。 ● JICA の公共投資管理システム強化プロジェクトでは、バングラデシュの既存の年次開発プログラムに関して、①開発目標との連携の強化と②複数年度の視点の導入を推進している。パイロットセクター（電力・エネルギーと地方行政・農村開発）において、①各セクターごとのTheory of Changeと指標を記載したセクター戦略書（SSP）、②各投資事業の複数年度公共投資プログラム（MYPIP）を開発した。今後、運用プロセスでの実証が必要となる。 ● Rationalization と呼ばれる進捗が思わしくない実施中事業からの撤退（棚卸）については、政治的な意思が低いため要注意。計画委員会が「棚卸し」を実施する機運は現在のところない。 <p>【制度】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● セクター戦略書と複数年度公共投資プログラムの活用について、パイロットセクターでの運用を強化する。 ● セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムを用いた優先度付け作業を念頭に、新規事業候補申請フォーマット（Project Concept Note: PCN）を作成・導入し、新規事業候補のリスト化のプロセスを標準化する。 <p>【組織】</p> <p>以下の手続に関連して、計画委員会内の業務手続について、開発・実証を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● セクター戦略書と複数年度公共投資プログラムを活用した年次開発プログラムの策定（新規事業候補のリスト化） ● セクター戦略書と複数年度公共投資プログラムを用いた戦略的指針の管理 ● 複数年度公共投資プログラムの導入により、複数年度の視点を持って年次開発プログラムを管理 ● IT 化：セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムの機能を、政府予算で開発中の新しい年度開発プログラム管理情報システムに組み込む。

	課題	公共投資管理 改善結果（めざす姿）	キャパシティ強化策
			<p>【個人】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 計画委員会の研修所を通じて、職員のセクター戦略書や複数年度公共投資プログラムに関する能力強化を実施する。
予算管理	<p>二つの予算編成プロセスがあり、作業が重複しているため、効率的・効果的に予算が編成されていない。</p> <p>中期予算枠組みに開発予算の支出見込みが計上されているが、精度が疑問視されている。</p> <p>複数年度の視点で予算管理されていないため、効率的・効果的に予算が配分されていない。</p> <p>優先度付けによる事業の予算化がなされていない。</p> <p>複数年度の予算枠組みの変更と、事業予算の変更との連関性が低い。</p>	<p>【経常予算と開発予算の連関が強化される】</p> <p>経常予算と開発予算の編成について、省庁と実施機関での業務プロセスが一本化・同期化されることにより、経常予算と開発予算間の情報差が少なくなり、より正確な予算管理ができるようになる。</p> <p>複数年度公共投資プログラムを用いた中期開発支出見込み（FBE）と財政ベースが、計画委員会から財務省財務局に共有されることで、より高い精度の予算編成が可能となる。</p> <p>将来的には、経常予算（特に事業終了後の公共施設維持管理費）と開発予算との調整が、省庁と実施機関において、効率的・効果的に行われるようになることで、公共施設の開発効果の持続性を確保する。</p>	<p>【背景／留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● JICA の公共投資管理システム強化プロジェクトは、計画委員会プログラミング局をカウンターパートとして公共投資管理改革を支援している。同プログラミング局は、開発予算の管理を行っている。予算全体や経常予算の管理は、財務省財務局が行っており、同財務局が中心になって国家予算が編成される。 ● 全体予算と開発予算は、策定プロセスの重複回避に加えて、①セクター分類の統一、②プロジェクトコードの統一、といった展開も期待されている。 ● 財務省は公共財政管理改革の一環として公共投資管理改革を位置付け、計画省が中心となって公共投資管理改革を進めている。 <p>【制度】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 財務省財務局の予算通達と、計画委員会の年次開発プログラム通達を合同で作成し、プロセスを一本化または同期化するための協議を、両機関が実施する。合同通達で作成し、両機関で協議する。 ● プロセス一本化の中で、①セクター分類の統一、②プロジェクトコードの統一、について議論する。 ● 複数年度公共投資プログラムの導入と同プログラムが提供する中期開発支出見込み（FBE）を用いることについて、通達などで制度化する。 ● 公共投資管理システム強化プロジェクトで開発したセクター戦略書と複数年度公共投資プログラムを用いた事業の優先度付けと予算化について、通達などで制度化する。 ● 公共投資管理システム強化プロジェクトで開発した複数年度公共投資プログラムを用いた複数年度の開発予算管理について、通達などで制度化を行う。 <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● パイロットベースで、一本化に向けて業務分掌の整理を準備し実証する。 ● 財務省と計画委員会の予算通達を一本にした場合、組織内・組織間の業務分掌の整理と周知が必要となる。財務省と計画委員会の予算通達を一本にしない場合においても、プロセスの同期化について周知が必要。 ● 計画委員会内の以下の業務手続について開発・実証を行う。 ● セクター戦略書と複数年度公共投資プログラムを用いた優先度付け

	課題	公共投資管理 改善結果（めざす姿）	キャパシティ強化策
			<ul style="list-style-type: none"> ● 複数年度の視点を持った年次開発プログラムの管理 ● <IT> 現在計画委員会プログラミング局が開発している新しい年度開発プログラム管理情報システムの財政管理情報システム等との連結機能、および複数年度公共投資プログラムの運用に向けた機能を拡張する。 <p>【個人】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 計画省、計画委員会、財務省の研修所を通じて、複数年度公共投資プログラムに関する研修の実施が求められる。
事業管理	<p>年次開発プログラムは、公共投資事業へのガイドンスや事前スクリーニングの文書として機能しておらず、有効なガイドンスや事前スクリーニングができない。</p> <p>事業審査・評価後、事業提案書の質が担保されていない。</p> <p>施行進捗をモニタリングする仕組みが十分に機能していない。</p> <p>事業変更と調整の枠組みはできているが、適切に運用できていない。実施期間超過（Time Overrun）や事業費超過（Cost Overrun）を減らしたり</p>	<p>【事業管理の効率性と事業効果の有効性が向上する】</p> <p>事業審査と事業事前評価の質が向上し、審査された事業の「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「維持管理」が担保される。</p> <p>効率的なモニタリング（現地踏査）が行われて、施工の進捗状況を目標値に合わせてモニタリングすることで、開発目標達成のためのプロジェクトレベルでの達成度合いが把握できる。進捗状況のモニタリング結果が他事業の起案や事業の変更に活用され、計画全体の調整が効果的に行われるようになる。</p> <p>事業実施の途中で事業範囲・期間・費用を変更することを通じて、効率的に開発効果を実現できる。</p> <p>事業実施から施設の維持管理まで円滑に実施し、期待される開発効果の持続性を担保できる。</p> <p>施設の維持管理状況を把握し、維持管理計画を策定・実施すること</p>	<p>【背景／留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 公共投資管理システム強化プロジェクトでは既存の事業審査の質を強化するため、省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）と、計画委員会のセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）を開発し、電力・エネルギーと地方行政・農村開発の2つのパイロットセクターで実証を行った。今後、実務プロセスでの実証が必要となる。 ● 公共投資管理システム強化プロジェクトでは、個別事業のモニタリングとモニタリングからのフィードバック、中間・終了時・事後評価からのフィードバックのメカニズムは事業範囲に含まれていない。一つの理由は、同プロジェクトは年次開発プログラムの策定と管理を所掌する計画委員会プログラミング局をカウンターパートとして公共投資管理改革を進めており、個別事業のモニタリング評価を所掌する計画省事業モニタリング・評価局が事業範囲に含まれないため。 ● 維持管理費は、財務省財務局が管理する経常予算から支出される。 <p>【制度】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 事業提案書の質を担保する審査フォーマット（省庁レベル事業審査フォーマットやセクターレベル事業評価フォーマット）について、事業審査・事前評価で活用する旨を指示した通達などを出すことを支援し、制度化を促す。 ● 現地踏査による施工モニタリングに関するチェックリストを開発・実証し、通達などにより制度化する。すべての事業ではなく、選抜した事業に関する現地踏査（モニタリング）を行う制度を検討し導入する。 ● 事業変更（修正開発事業提案書、修正技術支援事業提案書）、年次開発プログラム調整、モニタリング・評価については、別々に規程され、異なる組織が担当している。組織間と規定間の関係・連動を促進する仕組みを開発・実証し、制度化を図る。 ● 「施設の適切な維持管理」を申請する時期が適切かどうか、また、事業モニタリング・評価局との情報共有の有無（可否）の視点などから検討し、「施設の適切な維持管理」に必要な業務分掌やプロセスについて、通達

課題	公共投資管理 改善結果（めざす姿）	キャパシティ強化策
<p>開発効果の達成を意識して運用されていない。</p> <p>事業完了報告・終了時評価と維持管理が適切に連動していない。</p>	<p>を通じて、より適切に資産や経常予算を管理できる。</p>	<p>などで制度化する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 資産管理と、維持管理モニタリングに関する規程を開発し制度化する。 <p>【組織】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● セクター戦略書や複数年度公共投資プログラムを活用した年次開発プログラムの策定（新規事業候補のリスト化）に関する計画委員会内の業務手続を開発し実証する。 ● 人員配置や機材の整備を進めるとともに、現地踏査すべき事業の選定基準などを導入し、効率的に現地踏査モニタリングができる体制を作る。 ● 修正事業提案書の審査プロセスと審査の質の標準化を行う。例えば、モニタリング／中間評価結果を事業評価に活用するなどを検討する。 ● 修正年次開発プログラム、修正事業提案書、モニタリング評価結果の業務プロセスの連係を行う。 ● 「施設の適切な維持管理」につながる形での業務完了や終了時評価、資産管理の業務分掌やプロセスを開発する。 ● 新規事業形成・審査と、資産管理の情報が連動する業務プロセスを開発し実証する。 ● 資産管理に関する業務プロセスを開発し実証する。例えば、パイロット省庁の資産台帳や維持管理台帳が整備される。ただし、建設完了後の地方自治体への資産移転が生じるため、中央省庁と地方自治体の関係については要検討。 ● <IT> 省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）やセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）の機能を、政府予算で開発中の新しい年度開発プログラム管理情報システムに組み込む。審査プロセスなどは、現在想定される機能ではないため、必要に応じて別の管理情報システム開発が求められる。 ● <IT> 事業管理情報システムのオンライン化を進めることで、事業主体から施工情報をより効率的に収集することを可能にする。 ● <IT> 業務終了後の施設の維持管理費について、どの管理情報システムでいかに管理するのかを検討し、既存の管理情報システムに機能を追加するか、新しい管理情報システムを開発し導入する。 ● <IT> 修正年次開発プログラム、修正事業提案書、モニタリング／評価に関連する業務の連動が促進された段階で、管理情報システム間の情報交換や連結を検討し、必要なモジュールを開発・実証する。 ● <IT> 資産管理に関する管理情報システムを開発・実証する。

	課題	公共投資管理 改善結果（めざす姿）	キャパシティ強化策
			<p>【個人】</p> <ul style="list-style-type: none">● 計画委員会の研修所を活用して、計画委員会やセクター省庁計画部職員の省庁レベル事業審査フォーマット（MAF）やセクターレベル事業評価フォーマット（SAF）に関する能力強化を実施する。● 計画省と計画委員会の研修所を活用して、導入されるモニタリング方法と基準について研修を実施する。● 計画省、計画委員会、財務省の研修所を活用して、修正年次開発プログラム、修正事業提案書、モニタリング／評価を一体化した研修を実施する。● 計画省、計画委員会、財務省の研修所を活用して、資産管理の研修を実施する。

3.2 協力事業の絞り込み

（1）留意点のまとめ

	絞り込みの際の留意点	状況
1	対象国の申請内容	公共投資管理システム強化プロジェクトの第 2 フェーズを準備中。フェーズ 1 の内容は、事例集 1 の通り。
2	公共投資管理／公共財政管理の改革状況	小項目②- 6 で情報を収集したとおり、財務省財務局が、公共財政管理改革戦略を策定しており、公共投資管理改革は、この戦略の一部として位置づけられている。公共投資管理以外の改革メニューは、税収、債務管理、計画と予算編成、公共セクター成果管理など、多岐にわたる。また、チェック項目⑩で情報を収集したとおり、現在、政府は新しい年次開発プログラム管理情報システムを構築している。
3	開発パートナーの支援状況	開発パートナーは、世界銀行が事務局を担当とする信託基金を設立し、公共財政管理改革戦略を支援する予定。公共投資管理改革は、JICA 支援が主導することは、開発パートナー間で共通認識。なお、調達管理の制度構築改善については世界銀行、公共投資事業モニタリング評価の制度構築・改善については ADB が支援をしている。
4	年次開発プログラム／計画、事業管理、予算管理のどちらを中心に据えるか。	フェーズ 1 は、年次開発プログラム／計画管理と事業管理の計画段階を中心に支援が行われた。
5	担当となる組織	フェーズ 1 のカウンターパート機関は、開発予算の策定と管理機能を持つ、計画委員会プログラミング局であった。

(2) 絞り込み

	年次開発プログラム／計画管理	予算管理	事業管理
短期	<ul style="list-style-type: none"> フェーズ1の成果である複数年度公共投資プログラム(MYPIP)とセクター戦略書(SSP)を活用し、中期開発支出見込み(FBE)の予測精度を高める。C/P候補は第1フェーズ同様、計画委員会プログラミング局。財務省財務局の積極的関与が必要。 フェーズ1の成果である省庁レベル事業審査フォーマット(MAF)、セクターレベル事業評価フォーマット(SAF)、複数年度公共投資プログラム(MYPIP)、セクター戦略書(SSP)を活用し、事業の優先度と予算化プロセスの運用と定着を図る。C/P候補は第1フェーズ同様、計画委員会プログラミング局。 	(年次開発プログラム／計画管理の案に含まれる。)	<ul style="list-style-type: none"> フェーズ1の成果である省庁レベル事業審査フォーマット(MAF)とセクター評価フォーマット(SAF)を用いた事業形成・審査・承認プロセスの運用と定着を図る。C/P候補は第1フェーズ同様、計画委員会プログラミング局。
中期	<ul style="list-style-type: none"> フェーズ1の成果を活用し、新規事業候補のリスト化のプロセスを標準化する。C/P候補は第1フェーズ同様、計画委員会プログラミング局。 	<ul style="list-style-type: none"> 財務省財務局の予算通達と、計画委員会の年次開発プログラム通達を、合同で作成し、予算編成プロセスを一本化する。C/P機関は、開発予算を主管する計画委員会プログラミング局と経常予算を主管する財務省財務局。 	<ul style="list-style-type: none"> 事業のモニタリング評価制度と、事業審査制度の整合性を高める。C/P候補は、全体取りまとめとして計画委員会プログラミング局、事業審査制度を主管する計画省計画局、事業モニタリング・評価制度を主管する事業モニタリング・評価局。
中長期		<ul style="list-style-type: none"> セクター分類の統一、プロジェクトコードの統一を図る。C/P候補は、計画省プログラミング局、財務省財務局。また、組織改編が必要になるため、計画省計画局や、行政省、財務省の関与が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> 維持管理計画、資産管理制度の導入を図る。C/P機関は、開発予算を主管する計画委員会プログラミング局と、経常予算を主管する財務省財務局。 事業のモニタリング評価制度と事業の中止を含む年次開発プログラムの合理化。C/P候補は、計画委員会プログラミング局と事業モニタリング・評価局。

その他留意事項：

①公共投資管理に関わる業務のIT化は、現在進行している年度開発プログラムの管理情報システム開発や、iBAS++開発と歩調を合わせて、検討する必要がある。

②建設された施設の維持管理を地方自治体が行う場合などもあり、地方自治体における公共投資管理制度への展開が必要となる。

公共投資管理能力強化ハンドブック

事例集 3

日本地方自治体の公共投資管理の先進事例：
財政規律を維持しつつ総合計画を達成する取り組み

目次

事例集の目的、範囲、構成.....	1
1. 日本の地方自治体を取り巻く課題と取り組み	3
1.1 課題.....	3
(1) 外部環境の課題.....	3
(2) 制度の課題.....	5
1.2 取り組み.....	6
(1) 総合計画のトータルシステム化.....	6
(2) 公共施設マネジメント	8
2. 天草市	9
2.1 背景.....	10
2.2 課題.....	10
(1) 総合計画の課題.....	10
(2) 予算の課題.....	10
(3) 行政評価の課題.....	11
2.3 取り組み.....	12
(1) 行政システムの統合化方針.....	13
(2) 計画の総合化方針.....	18
(3) 業務支援システムの導入.....	22
3. 多治見市.....	29
3.1 背景.....	30
3.2 課題.....	30
(1) 1990年代の財政危機.....	30
(2) 第5次総合計画（2001－2010年）策定時の課題.....	31
3.3 取り組み.....	31
(1) 第5次総合計画（2001－2010年）での取り組み.....	31
(2) 「市政基本条例」による総合計画の位置づけの明確化.....	33
(3) 「健全な財政に関する条例」による総合計画と財政計画の連携.....	35
4. さいたま市	37
4.1 背景.....	38
(1) 公共施設の状況.....	38
(2) 財政状況と将来の維持・改修コスト	38

4.2 課題.....	39
(1) 公共施設の維持・改修コストの大幅増加による財政破綻の回避	39
(2) 全庁的なデータの整理・収集・管理体制整備	39
(3) 全庁的・総合的な視点での優先順位付け、選択と集中	39
(4) 市民との情報・問題意識の共有、協働でのマネジメント	40
4.3 取り組み.....	40
(1) 第1ステップ：体制づくり	40
(2) 第2ステップ：実態把握	43
(3) 第3ステップ：方針・計画の策定	49
(4) 第4ステップ：実行・マネジメント	54
参考文献	59

表一覧

表 1-1 問題意識の変化	7
表 1-2 3つの生産性改革の切り口	7
表 2-1 行政システムの統合化方針	15
表 2-2 計画の統合化方針	19
表 4-1 公共施設の複合化・共用化のメリット、デメリット	52

図一覧

図 1-1 社会資本の老朽化の現状	4
図 1-2 日本地方自治体総合計画の3階層	5
図 2-1 第2次天草市総合計画	12
図 2-2 行政システムの統合化イメージ図	23
図 3-1 首長任期と総合計画	32
図 3-2 市政基本条例イメージ図	34
図 3-3 総合計画の体系	34
図 3-4 計画期間と見直し（第7次総合計画）	35
図 3-5 多治見市の財政判断指標の考え方	36
図 4-1 公共施設マネジメントの組織の在り方のイメージ例	41
図 4-2 さいたま市の施設分類	45
図 4-3 さいたま市の公共施設の改修・更新にかかる将来コスト（総事業費）	46
図 4-4 さいたま市の公共施設マネジメント計画の原則	50
図 4-5 さいたま市の公共施設マネジメント計画の数値目標設定イメージ	51
図 4-6 「事後保全」と「計画保全」のイメージ	53
図 4-7 さいたま市の分野別アクションプランにおける個別方針の例	54
図 4-8 さいたま市におけるアクションプランの策定イメージ	55
図 4-9 さいたま市の公共施設整備事前協議制度	56

ボックス一覧

ボックス 4-1 認定ファシリティマネージャー資格制度	42
ボックス 4-2 公共施設分類のポイント	44
ボックス 4-3 公共施設更新用試算ソフトの活用	47
ボックス 4-4 公共施設データベースの一元化	48

事例集の目的、範囲、構成

目的

この事例集は、JICA 公共投資管理能力強化ハンドブックを利用する方の役に立つ補足情報を提供することを目的としています。ハンドブックと同様に、途上国の支援に従事する JICA 職員（本部、在外事務所）や専門家を、読者として想定しています。

この事例集では、日本の地方自治体による「財政規律を維持しつつ総合計画を達成するための取り組みの先進事例」として、天草市、多治見市、さいたま市を紹介します。

天草市と多治見市は、総合計画を自治体経営の中核と位置づけ、財政管理と行財政改革を連動させながら総合計画の長期目標を達成する仕組みの構築に取り組んでいます。また、さいたま市は、長期的で総合的な視野に立った公共施設マネジメントの先進的な取り組みを進めています。ハンドブック第 1 章で述べたように、いずれの取り組みも、国際開発の公共投資管理支援が目指す方向性と多くの共通点があるため、途上国の公共投資管理を理解し支援のヒントを得るうえで役立つ情報です。

範囲

この事例集の目的は、途上国の公共投資管理支援の実務に携わる読者の役に立つ情報を提供することであり、日本の地方自治体のオリジナル研究を行うことが目的ではありません。このため、日本の地方自治体に関する研究者や専門家の方々の著作や論文、自治体ウェブサイト情報、自治体職員の方々からご提供いただいた資料などを幅広く活用させていただき、この事例集をまとめました。

本事例集の内容は、慶応義塾大学玉村雅敏教授、多治見市役所企画部情報課長福田康仁氏、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング主任研究員西尾真治氏、一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）の著作や論文を、著者等の了解を得て転載或いは引用しています。また、天草市、多治見市、さいたま市から提供を受けた掲載可能な資料を活用させていただいています。これらの文献・資料を幅広く事例集の内容に活用させていただいたため、便宜上、引用個所を細かく記述できなかつたところもあるかと思えます。玉村先生、福田氏、西尾氏に本事例集の公表をご了承いただいたこと、お礼申し上げますとともに、お忙しい中調査に応じていただいたふるさと財団、天草市、多治見市、さいたま市の皆さまに感謝を申し上げます。

なお、本事例集で活用した文献を巻末の参考文献にリストアップしましたのでご覧ください。

構成

本事例集の1. は、日本の地方自治体を取り巻く課題と取り組みについて概説します。自治体経営は多岐にわたりますが、途上国の公共投資管理に関連する総合計画、財政管理、行財政改革などに関連するトピックに焦点を絞りました。日本の地方自治体の行政経営になじみがない読者でも、各事例の内容を理解するために必要な背景情報を得ることができることを意図しています。

2. から4. は、それぞれ天草市、多治見市、さいたま市の事例を紹介します。各市の概要などの背景、総合計画と財政管理に関する課題、そして課題に対処するための取り組みの概要を説明します。冒頭のボックスでは、途上国の公共投資管理支援を念頭に、各市の事例から学べるポイントや途上国支援で役に立つポイントをまとめました。

1. 日本の地方自治体を取り巻く課題と取り組み

1990年代後半の金融危機を端緒とした地方財政危機は、1955年前後の景気後退による財政危機、1975年前後のオイルショックを契機とする財政危機に次いで、戦後3回目の財政危機と位置づけられています。稲沢（2013）は過去2回の財政危機と比較して、「今回の財政危機の特徴は、極めて長期にわたっていること、国の財政状況が世界的にも最悪のランクにあること」であると指摘しています¹。

この背景には、地方自治体を取り巻く外部環境に関する2つの大きな課題があります。

1.1 課題

（1）外部環境の課題

① 人口減少と少子高齢化

日本の総人口は2015年国勢調査で1億2,709万人でしたが、2040年には1億1,092万人、2053年には一億人を割って、2065年には8,808万人に減少すると推計されています²。また、年少人口（0歳から14歳人口）は2015年の1,595万人から2065年には898万人に減少するのに対して、老年人口（65歳以上人口）は2015年の3,387万人から2042年にピークを迎えて3,935万人となり、2065年には3,381万人に減少すると予測されます。これに伴い、生産年齢人口（15歳から64歳人口）は2015年の7,728万人から2065年には4,529万人へと減少します。

こうした長期人口動態を背景に、玉村（2015-2017）は、日本の地方自治体の現状を、以下のようにまとめています。「日本の地方自治体は、長期にわたる経済低迷や生産年齢人口の減少の影響から、税収は減少する一方で、人口構造の変化や多様化・複雑化する住民ニーズへの対応から、財政支出への期待は高まるという、矛盾した状況に挑戦することが求められている」³。

¹ 稲沢（2013）。

² 国立社会保障・人口問題研究所（2017）の推計人口に基づいています。以下の年少人口、老年人口、生産年齢人口の推計もこの資料に基づいています。

³ 玉村（2015-2017）。

②公共インフラの老朽化と更新

2017年度の国土交通白書は「高度経済成長期以降に整備された道路橋、トンネル、河川、下水道、港湾などについて、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる」と指摘しています（図1-1参照）。老朽化した公共インフラの加速度的な増加は、国と地方自治体が現在の政策を継続すると仮定すれば、維持管理費用と更新費用も加速度的に増加し続けることを意味します。しかしながら、先に述べたように、国と地方自治体の財政状況は厳しく、人口減少と少子高齢化のため税収が減少する一方で、多様化・複雑化した住民ニーズに合った公共施設に転換していく財政支出が増える可能性が高まっています。

高度成長期以降に整備された道路橋、トンネル、河川、下水道、港湾等について、建設後50年以上経過する施設の割合が加速度的に高くなる。
 ※施設の老朽化の状況は、建設年度で一律に決まるのではなく、立地環境や維持管理の状況等によって異なるが、ここでは便宜的に建設後50年で整理。

《建設後50年以上経過する社会資本の割合》

	2018年3月	2023年3月	2033年3月
道路橋 [約73万橋 ^{注1)} (橋長2m以上の橋)]	約25%	約39%	約63%
トンネル [約1万1千本 ^{注2)}	約20%	約27%	約42%
河川管理施設 (水門等) [約1万施設 ^{注3)}	約32%	約42%	約62%
下水道管きよ [総延長：約47万km ^{注4)}	約4%	約8%	約21%
港湾岸壁 [約5千施設 ^{注5)} (水深-4.5m以深)]	約17%	約32%	約58%

- (注) 1 道路橋約73万橋のうち、建設年度不明橋梁の約23万橋については、割合の算出にあたり除いている。(2017年度集計)
- 2 トンネル約1万1千本のうち、建設年度不明トンネルの約400本については、割合の算出にあたり除いている。(2017年度集計)
- 3 国管理の施設のみ。建設年度が不明な約1,000施設を含む。(50年以内に整備された施設については概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約50年以上経過した施設として整理している。) (2017年度集計)
- 4 建設年度が不明な約2万kmを含む。(30年以内に布設された管きよについては概ね記録が存在していることから、建設年度が不明な施設は約30年以上経過した施設として整理し、記録が確認できる経過年数毎の整備延長割合により不明な施設の整備延長を按分し、計上している。) (2017年度集計)
- 5 建設年度不明岸壁の約100施設については、割合の算出にあたり除いている。(2017年度集計)

出所：国土交通省（2017年）『平成29年度国土交通白書』図表II-2-2-1

図1-1 社会資本の老朽化の現状

こうした地方自治体を取り巻く外部環境の変化に対応するため、先進的な地方

自治体では、新しい取り組みが始まっています。本ハンドブックでは、公共投資管理強化に特に関連が深い地方自治体の計画・財政制度に焦点を絞って取り上げます。以下では、制度上の3つの課題についてまとめます。

(2) 制度の課題

① 総合計画

総合計画とは「基本構想—基本計画—実施計画」の3階層から成る自治体計画システムを指します。基本構想は8~10年後の将来像、基本計画は将来像を具体化する前期・後期の4~5年計画、実施計画は基本計画を実施するために毎年改定される計画です（図1-2参照）。

2011年に地方自治法が改正され、基本構想の義務付けが廃止されましたが、先進的な地方自治体では、総合計画をむしろ改善して積極的に活用し、行財政改革と連動させて財政規律を維持しつつ、自治体の将来像を達成するシステムの構築を目指しています。

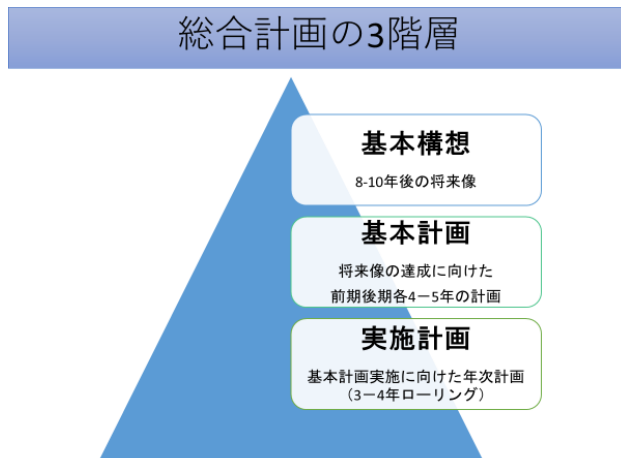


図1-2 日本地方自治体総合計画の3階層

総合計画は多くの地方自治体が策定していますが、稲沢（2013）は、下記の4つの課題を指摘しています⁴。

- 1) 目標と優先順位のないプロジェクトの寄せ集めになるおそれがある。
- 2) 投資的事業の規模は希望が含まれがちであり、非現実的になる可能性がある。
- 3) 計画におけるプロジェクトと財源の適切な結びつきが確立されていない。
- 4) プロジェクトに要する経費見込みと計画全体を支える財政見通しは、現在の単価等現況に基づいて将来を予見しているものであって、これが直ちに目標実行のための行動計画とならない。

⁴ 稲沢（2013）参照。

1)は、事業の計画・実施段階で事業が優先度を考慮して選択されていないという課題で、多くの途上国の公共投資管理でも同様の課題が認識されています。また、2)～4)は、総合計画の実効性を高めるにあたり、中長期の財政計画の裏付けがないことが課題の根源にあり、中長期の財政裏付けがある計画を策定する仕組みが必要、という点です。これも、多くの途上国の公共投資管理で開発計画と財政の連携が弱いという共通の課題です。さらに2)は、世界銀行や国際通貨基金（IMF）の公共投資管理診断枠組みが、精度の高い財務・経済分析の必要性を指摘していることと軌を一にしていることも指摘できます。

② 総合計画と財政計画の連動

玉村（2014）は、地方自治体の総合計画にかかる難題の1つとして「財政計画と総合計画の関係をどうするのか」という点を挙げています。地方自治体は、人口減少と少子高齢化によって税収が減少するなかで、公共インフラ更新や住民ニーズ多様化に対処する必要があります。これに対処するためには、総合計画と財政計画を連動させ、総合計画を財政計画の制約の中で策定し実行することにより「財政計画が期待する財政の健全性を確保することができるようになる」と指摘しています⁵。この際に、総合計画の施策の中期的な財政見込みを視野に入れたうえで、財政計画を策定する必要があるとしています。

このハンドブックで取り上げた途上国はいずれも、世界銀行などの開発パートナー支援で、公共財政管理改革の主要コンポーネントのひとつとして中期財政枠組み（Medium-Term Budget Framework: MTBF）の導入を進めています。これは、途上国の公共財政管理が、日本の地方自治体の「計画と財政を連動させる」課題と同じ課題に直面していると言ってよいと思います。

このような地方自治体の計画・財政制度上の課題の解決に向けて、日本の先進的な地方自治体では総合計画と財政計画を連動させ、財政規律を維持しつつ、総合計画の目標を達成する取り組みが行われています。その代表的なアプローチである「総合計画のトータルシステム化」について以下にまとめます。また、公共インフラの老朽化と更新の課題に対処するため、先進的な地方自治体が導入している「公共施設マネジメント」の取り組みも以下にまとめます。

1.2 取り組み

（1）総合計画のトータルシステム化

総合計画のトータルシステム化に取り組む玉村（2015–2017）の問題意識は、今

⁵ 玉村（2014）、34ページ。

の地方自治体に求められているのは「資源をどれだけ使うか（インプット）」だけでなく、「成果として何が実現したか（アウトカム）」に着目する必要があるという点です。そして、限られたインプットで、試行錯誤を繰り返しながら、できるだけ多くのアウトカムを生み出す「生産性改革」が必要であると論じています（表 1-1 参照）。

表 1-1 問題意識の変化

高度成長期	経済の低迷／経済安定期	現在の認識
財政支出や投資といった「資源投入（インプット）」をできるだけ多く行うことで社会課題の解決へと前進させるアプローチをとることが可能であった。	肥大化した資源投入量（財政支出や人件費）を削減することや、資源投入を少なくしながら活動（アウトプット）を提供する効率化の観点からの改革が行われてきた。	長期にわたる経済低迷や生産年齢人口の減少の影響から、税収は減少する局面にあるが、既に財政支出を抑えることや効率化を追求する改革は繰り返し実施されてきている。職員の数も絞っている自治体が多く、いわば徹底的にダイエットを行っている。日常的な活動から改善し続ける体質をつくる。
インプットの増加によるアウトプットの増加	効率化の追求（インプットを減らしながら同じアウトプットを）	生産性改革（同じインプットでアウトカムを上げる）

出所：玉村（2015-2017）

さらに、玉村（2015-2017）は、生産性改革の切り口として、以下の3つを掲げています。1)行政経営の生産性改革に向けた「トータルシステムの構築」、2)行政計画の生産性改革に向けた「計画群の総合化」、3)政策実現の生産性改革に向けた「マニフェストと総合計画との連動化」（表 1-2 参照）。

表 1-2 3つの生産性改革の切り口

3つの切り口	
1. 行政経営の生産性改革に向けた「トータルシステムの構築」	<ul style="list-style-type: none"> 地方自治体の行政は、予算編成、評価、組織管理、目標による管理、人材支援・育成等のさまざまなシステム（仕組み）で動いている。 地方自治体では、さまざまなシステムが検討・導入され、運用されてきたが、個々のシステムは機能していても、システム間の連携やタイミングの調整、情報環境が共通化されておらず、全体としては重複や連動性の悪さに直面していることも多い。 現在の自治体経営に求められているのは、個々のシステムの最適化ではなく、システムを全体として機能させることであり、現状を整理し、全てのシステムを同期させて機能するように再構築すること（＝トータルシステム化）が必要である。その結果として、システム全体が効果的に機能することとなり「行政経営の生産性」を向上させる。
2. 行政計画の生産性改革に向けた「計画群の総合化」	<ul style="list-style-type: none"> 自治体の行政は、さまざまな計画群に基づいて動いている。大半の自治体が最上位に位置づける総合計画はもちろんのこと、分野別計画や個別計画など、さまざまな計画群を用意して、PDCA サイクルを回している。全てが計画として必要かどうかは検討が求められるが、行政は根拠に基づいて活動しなければならぬため、さまざまな計画を立案することになりやすい。 自治体の規模や経緯によって差はあるものの、分野別計画（個別計画）の実態を調査すると概ね 30～90 程度存在している。それぞれの分野別計画

3つの切り口	
	<p>は、総合計画を最上位に位置づけていたとしても、計画の年限や計画改定のタイミングはバラバラであったり、住民の関わり方や評価の方法もまちまちであったりと、計画群は連動しにくい状況にあることが多い。</p> <ul style="list-style-type: none"> • それぞれの計画は、部分的には最適なものとして成果を出すように活動しているが、設計上それぞれの計画群が連動しているものとなっていないため、自治体全体としては、インプットに対するアウトカムの生産性は低い可能性がある。 • 「計画群の総合化」を行うことで、計画間の連動性を高めることや重複をなくすること、関わる議員や住民の負担を下げるなどがありうる。
<p>3. 政策実現の生産性改革に向けた「マニフェストと総合計画との連動化」</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 地方自治体では選挙を経て選ばれた首長が掲げたマニフェスト（政策綱領）などをいかに実現するかが問われることになるが、首長選挙のタイミングと、総合計画の改定のタイミングがそろっておらず、その反映ができないということも起こりうる。 • 二元代表制の下で、地方自治体の制度に従って議会での検討を行うことになるが、たとえば最上位の計画を総合計画とし、その議決事案を設定しているのであれば、どのタイミングで総合計画を改定するのか、また総合計画と各種計画やシステムをどう連動させるのかを設計することも重要である。 • 首長任期と連動させ、4年単位で計画周期を設定することで、民意を反映しやすくなる。こういった政策実現の生産性改革もひとつの論点となる。

出所：玉村（2015-2017）

これらの課題に対処する先進的な事例として、天草市と多治見市について以下に解説します。その際、途上国への財政管理・公共投資管理の協力事業を念頭に、これらの事例から学べるポイントをまとめます。

天草市と多治見市は、「財政規律を維持しつつ総合計画を達成する」ための先進事例（グッドプラクティス）です。天草市は、総合計画を中核とする行政経営のトータルシステム化を目指す事例として紹介します。多治見市は、1990年代半ばに直面した財政危機から脱出し、その後も財政健全化を維持しながら総合計画の達成を目指している先進事例です。

（2）公共施設マネジメント

さいたま市は、上記の外部環境の課題で述べた公共インフラ老朽化と更新という課題に真正面から取り組み、「公共施設マネジメント」を導入・実施した先進事例です。公共施設マネジメントは、長期的な視野に立った公共インフラの「ライフサイクル・コスト」というコンセプトを中心とするマネジメント手法で、公共インフラの維持管理・更新費用の加速度的な増加を抑制しつつ、多様化・複雑化する市民のニーズの変化にも対応し、財政規律の維持に貢献する取り組みとして注目されています。

2. 天草市

天草市の事例からなにを学べるか？ 途上国でどのように活用できるか？

日本の地方自治体による「財政規律を維持しつつ総合計画を達成する先進的な取り組み」として、天草市の事例を紹介します。

熊本県天草市は 2006 年 3 月に 2 市 8 町が合併して誕生した自治体です。合併後の 8 年間に、92 本の分野別計画が策定され、事務事業が 1400 以上に膨れ上がりました。この結果、行政システムや事務事業が肥大化し、数多くの計画を維持管理する事務や作業量が負担となっていました。そこで天草市は、第 2 次総合計画（2015－2022 年）を策定するチャンスと捉え、トータルシステム化の導入を開始しました。

天草市の事例から学べるポイントは以下のとおりです。

- 自治体経営のトータルシステム化に向けて、どんなステップが必要か？ 一天草市は、（1）行政診断調査を実施して現状と課題を詳しく把握したうえで、（2）「自治体経営のトータル・システム化」指針を策定し、（3）「第 2 次天草市総合計画」を通じて指針を実行に移しています。
- 計画と財政の連携を強化するにはどのような方法・ツールが有用か？ 一天草市は、実施計画と歳出予算要求書を統合した「実施計画兼予算要求書」による予算編成を行うことによって、計画と予算の連携を図りました。
- 自治体の基本構想（“まちの将来像”）の達成に向けてどのような計画システムが必要か？ 一天草市は、（1）多数ある分野別計画の統合化と体系化をする、（2）総合計画と分野別計画の周期を一致させる、（3）総合計画と分野別計画を連動させる、などのアクションを通じて、総合計画を中核とする計画システムを構築しています。
- 自治体職員がトータルシステムを効率的に運用するためにはどんな IT システムが必要か？ 一天草市は、トータルシステムをサポートする新しい業務支援システム（財務会計システム）を 2017 年秋から本格導入し、（1）実施計画、（2）予算編成、（3）決算、（4）行政評価、がすべて連動しており、職員による入力内容の共有化による作業量の削減を図ることを目指しています。

天草市のトータルシステム化に向けた行財政改革は、途上国の公共投資管理がめざす開発計画、財政、事業の連携強化に向けた具体的なアクションを検討する際に、有用な示唆を与えてくれます。たとえば、（1）途上国の公共財政管理改革プログラム形成へのインプット、（2）開発政策借款のポリシーマトリックスへのインプット、（3）技術協力事業の形成、などに役に立つと思われます。

2.1 背景

熊本県天草市は2006年3月に2市8町が合併して誕生した自治体です。人口は2017年時点で約8万3000人、熊本県では熊本市、八代市に次ぐ人口規模の自治体です。天草市では合併後の8年間に、92本の分野別計画が策定され、事務事業が1400以上に膨れ上がりました。この結果、行政システムや事務事業が肥大化し、数多くの計画を維持管理する事務や作業量が負担となっていました。そこで天草市は、第2次総合計画(2015-2022年)を策定するチャンスと捉え、トータルシステム化の導入を開始しました。

年	主要なイベント
2014年10月	トータルシステムの視点からの現状診断調査『熊本県天草市トータル・システム診断結果報告書』を取りまとめ。
2015年	『天草市「自治体経営のトータル・システム化」指針』の考え方に則って、第2次総合計画を策定。10カ月の策定期間を経て、2015年4月から第2次総合計画(2015-2022年)を開始。
2015年	天草市診断結果に基づいて、2015年に『天草市「自治体経営のトータル・システム化」指針』を策定(公表は同年10月)。

2.2 課題

2014年に実施した天草市診断で明らかになったトータルシステムの視点から、その課題を以下にまとめます。

(1) 総合計画の課題

1) 形骸化しやすい計画

天草市の基本計画は4年間であり、計画期間中に一度も変更されていませんでした。他方、予算は毎年度編成されていました。このため基本計画は時間の経過とともに予算や対象が重なる個別計画と乖離し、形骸化しやすくなっていました。

2) 実現が難しい計画

基本計画は地域を対象とし、施策ごとに成果指標が設定されていました。しかしながら、この成果指標は行政が主体的に策定しているため、地域の各主体が目標に対してオーナーシップを持つことは難しく、実現が難しい計画になっていました。

(2) 予算の課題

1) 基本計画・実施計画がなくても予算編成できる仕組み

予算の要求とヒアリングは、歳出予算要求書を作成して行われていまし

た。しかしながら、歳出予算要求書には基本計画や実施計画との関係は記載されていませんでした。また、予算と実施計画は別々のシステムであり、その入力も別々に行われていました。このため各課は、基本計画や実施計画がなくとも歳出予算要求書を作成できることになっていました。

2) 事務事業調書と歳出予算要求書の内容が重複

事務事業調書には事業目的・効果、事業内容、5カ年の事業費と財源内訳、人件費と内訳とが記載されている一方で、歳出予算要求書では事業目的・効果、事業内容、次年度の事業費、財源内訳、人件費を含む歳出内訳が記載されていました。このように事務事業調書と歳出予算要求書の記載事項にかなりの重複がありました。

(3) 行政評価の課題

1) 事務事業調書による評価は予算編成に反映するのが難しい仕組み

各課は毎年6月に事務事業調書を作成します。予算の要求は10月、ヒアリングは11～12月に行われるので、事務事業調書の評価結果に基づいて予算の要求・ヒアリングを行うことは可能です。しかしながら、予算要求やヒアリングは、事務事業調書ではなく、歳出予算要求書を別途作成して行われていました。このため、事務事業調書による評価は予算編成に反映するのが難しい仕組みとなっていました。

2) 施策概要書による評価は計画にも予算編成にも反映するのが難しい仕組み

各課は毎年6月に施策概要書を作成します。施策概要書には基本計画の成果指標が設定されており、毎年評価され今後の方向性も示されています。しかしながら、後期基本計画は4年間の計画期間中に一度も変更されていませんでした。また、歳出予算要求書は施策概要書がなくとも作成でき、予算ヒアリングも施策概要書を資料としていません。このように施策概要書による評価は計画にも予算編成にも反映されない仕組みになっていました。

3) 基本計画の成果指標は評価が難しい仕組み

成果指標は施策概要書で毎年の進捗状況が管理されていました。成果指標は行政だけでなく市民、民間、他団体などの地域の各主体の目標です。しかし、施策概要書による評価は行政による自己評価となっており、公表もされていませんでした。また、目標だけが示されており、市民、民間、他団体などの地域の各主体の役割は示されていませんでした。このため地域の各主体が目標達成のために行動することはほぼ不可能な仕組みでした。

2.3 取り組み

トータルシステム化の診断結果を受けて、天草市は第2次総合計画を策定し、議会承認を得て2015年4月から施行しました。図2-1は、第2次天草市総合計画の全体像を示しています。

第2次総合計画は、8年の基本構想（“まちの将来像”）、前期後期各4年の基本計画、見通し3年の実施計画（毎年ローリング）の3階層で構成されています。首長の任期4年に総合計画の周期を一致させることで、首長が選挙で掲げたマニフェストが反映しやすい仕組みになっています。

第2次総合計画では、①合併による肥大化した行政システムを改善し、総合計画を中核とした「自治体経営のトータルシステム化」を図ること、そして、②将来の地域の目指す姿である「市民が住み続けたいと思う環境指標」を、8年後の象徴的指標（＝目指す姿）として実現することを、総合計画の目標としています。

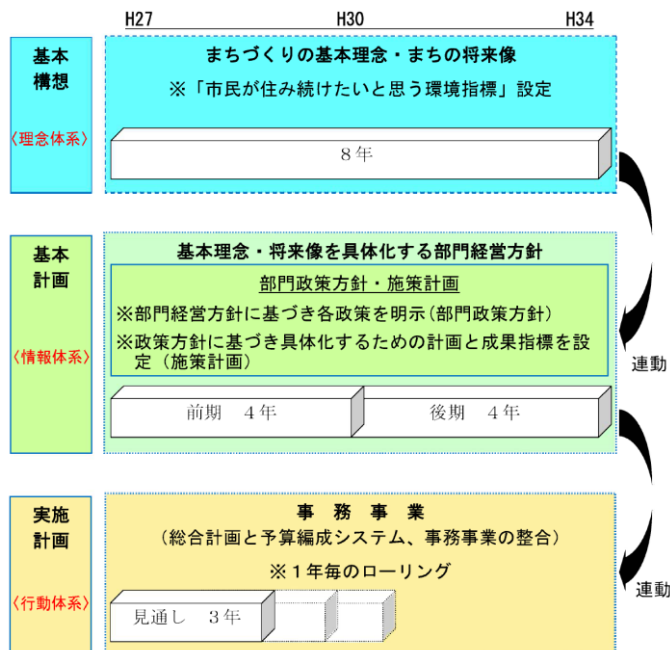


図 2-1 第2次天草市総合計画

次に、総合計画の②の目標を達成するため、天草市は2015年10月に『天草市「自治体経営のトータル・システム化」指針』を公表しました。これは、上記

で述べたトータルシステムの視点からの天草市診断結果を受けて設定された指針です。この指針は、以下の2つの切り口からなるトータルシステム化を実行することを掲げています。

1. 行政システムの統合化

各種の行政システム（実施計画、予算編成、目標管理、評価システムなど）を、総合計画を中核に効果的に連動させるよう再構築する。

2. 計画の総合化

各分野別計画の見直し・改定を行い、総合計画の目標年次・期限・部門政策方針などと整合させる。

以下では、行政システムの統合化と、計画の総合化のそれぞれの方針についてまとめます。

（1）行政システムの統合化方針

将来の税収減や地方交付税の削減などを見据え、限られた財源をより効果的に活用することを目指して、以下の大きな柱に基づいて行政システムの統合化を進めることとしています。

- 総合計画を中心として天草市の各種行政システム（実施計画、予算編成、目標管理、評価システムなど）を再構築し、各システムが連動して機能することで、効率的かつ効果的な行政システムを機能させる。
- 総合計画の運用プロセスに沿った「行政システムの統合化」を支援するための業務支援システム（新財務会計システム）を導入し、効率的な事務遂行や庁内での情報共有を効果的に行う。

行政システムの統合化方針は、以下の7つの方針から構成されます。

1. 総合計画を中心とした予算と評価の連動
2. 実施計画の運用（ローリング方式、予算事業、ゼロ予算事業）
3. 事務事業のスクラップアンドビルド（仕分け）
4. 枠配分予算に基づく実施計画兼予算要求書の作成と調整
5. 総合計画の進捗管理と評価
6. 総合計画と財政規律の連動
7. 行政システムに関わる年間スケジュールの連動化

途上国の公共投資管理の視点から特に注目したいのは、方針1（総合計画を中心

とした予算と評価の連動)、方針2 (実施計画の運用)、方針6 (総合計画と財政規律の連動) です。天草市の場合、総合計画を予算と連動させるために導入した重要なツールは、実施計画兼予算要求書です (本章の最後に平成30年度の実施計画兼予算要求書のテンプレートを添付)。

上記の課題で指摘したとおり、従来の予算要求やヒアリングは、歳出予算要求書を使って行われていました。これを実施計画と統合して実施計画兼予算要求書とし、予算要求やヒアリングの際に、実施計画への予算の裏付けを明確にしたうえで予算配分を検討することができるようになりました。これによって、実施計画と予算を連動させて財政規律を維持するのに加えて、実施計画あるいはその上位計画の基本計画や基本構想で設定した成果指標の達成の評価も実施できるようになります。途上国でも、実施計画兼予算要求書に類するツールが有用なケースは、多くあるのではないかと思います。

各方針の詳細を表2-1にまとめました。詳しい内容をご覧になりたい方は、この表をご覧ください。

表 2-1 行政システムの統合化方針

方針		内容
【方針1 総合計画を中心とした予算と評価の連動】		
1	実施計画と予算要求書の統合	<ul style="list-style-type: none"> 平成28年度：総合計画の基本構想、基本計画の政策・施策計画を実現するための実現手法としての実施計画を策定するため、総合計画の体系に沿って、ゼロベースから事業の見直しを行い、各部(局)等に対して予算枠配分を導入する。 平成30年度：総合計画の「実施計画書」と予算編成時の「予算要求書」を共通化した「実施計画兼予算要求書」に統合する。
2	総合計画を中心とした評価・点検システム	<ul style="list-style-type: none"> ローリング方式(=現状の評価を行いながら、3年計画を毎年立案する方式)での進捗管理を担う総合計画の「実施計画」と予算編成時の「予算要求書」を連携させる「実施計画兼予算要求書」を用いて、事業の検証・評価、組織の目標管理、事務事業のスクラップアンドビルドなどを行う。 「基本構想」で設定した「環境指標」の実現を目指した行政システムを構築する。 「環境指標」の実現を目指し、「基本計画」で政策の施策計画ごとに成果指標を設定し、さらに、各部門が「実施計画」で事業の活動指標を設定する。これらの指標は、組織の目標管理にも利用する。
3	「実施計画兼予算要求書」を用いた予算要求	<ul style="list-style-type: none"> 各種指標による総合計画の現状を評価・点検を実施し、予算要求書と併せた「実施計画兼予算要求書」のフォーマットを作成し、運用については業務支援システムにおいて構築し、実施計画と予算要求との一元化を図る。
【方針2 実施計画の運用:ローリング方式・予算事業・ゼロ予算事業】		
1	実施計画の構成	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画に基づく実施計画は3年計画とし、毎年度3年先を見据えたローリング方式とする。実施計画の各事業には活動指標を設定する。※平成31年度からの実施計画期間については、総合計画の後期基本計画(平成31年度～34年度)に合わせて、4年計画での運用を取り入れることとする。 「実施計画兼予算要求書」をヒアリング等において査定し、実施計画とする。 実施計画は、施策計画を実現するための手段・手法であり、その活動や事業を定めたものであるため、予算を用いる「予算事業」以外にも、「ゼロ予算事業(職員人件費のみで行われている事業(通常の業務など)で、政策や施策に関わる事業)」も対象とする。
【方針3 事務事業のスクラップアンドビルド】		
1	「環境指標」を実	<ul style="list-style-type: none"> 総合計画の基本構想で定めた「環境指標」が、8年後の到達点である。従

方針		内容
	現するための事務事業	って、実施計画での事務事業の設定は、既存の事業を抽出して並べるのではなく、ゼロベースで事業を点検した上で、効果的な事業を検討して設定をする。
2	事務事業のスクラップアンドビルド	<ul style="list-style-type: none"> 毎年、「実施計画兼予算要求書」を作成する際には、全事務事業を検証・点検し、効果が乏しい事務事業等のスクラップアンドビルドを徹底する。
【方針4 枠配分予算に基づく実施計画兼予算要求書の作成と調整】		
1	枠配分予算と事業費	<ul style="list-style-type: none"> 枠配分予算方式(一部局等に予算枠を示し、その範囲での予算要求であれば、共通の改善方針による事項やヒアリング対象事業等を除いて、原則として、個別事業の査定は行わない方式)を導入する。その目的は、事業を担う各部(局)等での実感に基づく、自主的な事務事業のスクラップアンドビルドの促進、効率的かつ効果的な行政運営の実現、各部(局)等の自主性・自律性の確保と職員のコスト意識の向上、財政規律の実現などを図るためとする。枠配分予算方式は、まずは各部(局)等の単位での検討を行うこととするが、計画や組織の連動性を高める観点から、後期基本計画までには、部門単位での検討や調整する仕組みを検討する。 「実施計画兼予算要求書」は、各部(局)等ごとに作成する。予算要求額は、各部(局)等に配分された予算枠の範囲内に収まるように調整することとする。
2	提出書類と調整	<ul style="list-style-type: none"> 政策的事業に該当する事業を対象に様式「実施計画兼予算要求書」を作成し、「実施計画事業一覧表」と一緒に政策企画課へ提出することとする。 資料提出後、政策企画課と財政課との協議の上、ヒアリング対象事業を通知する。政策企画課、財政課及び総務課を加えた「総務・総合政策部ヒアリング」を実施する。
【方針5 総合計画の進捗管理と評価】		
1	評価の仕組み	<ul style="list-style-type: none"> 毎年度末に実施する「市政に関するアンケート」や各種統計等の現状値データを参考にして、翌年度、各部(局)等において総合計画の進捗管理及び評価を実施する。その結果に基づき、当該年度の事務事業の改善や次年度以降の「実施計画兼予算要求書」作成時に重点的に取り組むべき事業を検討する。 「総合政策審議会」において、アンケートや統計等のデータをもとに、今後、重点的に取り組むべき分野などの意見等を聴取し、総務・企画専門部会において実施計画及び予算編成方針等の検討材料とする。
2	行政評価・事務事業評価の一元化	<ul style="list-style-type: none"> 従来行政評価、事務事業評価など、類似の機能を持つ全てのシステムは、総合計画を中心とした評価体系に一元化する。

方針	内容
【方針6 総合計画と財政規律の連動】	
1 枠配分予算方式による財政規律の徹底	<ul style="list-style-type: none"> 今後、市の財政は逼迫化が予測されることから、限られた財源を効率的かつ効果的に利用するために、枠配分予算方式を前提に、自律的な財政運営を行うことを通じて、財政規律の確保を図るものとする。
2 総合計画と連動する財政計画の策定	<ul style="list-style-type: none"> 前期・後期の基本計画期間と合わせて、歳入・歳出予測、財政状況を示す基金残高、市債残高などの目標設定値からなる財政計画を別途策定するものとする。
【方針7 行政システムに関わる年間スケジュールの連動化】	
1 年間スケジュールの連動化	<ul style="list-style-type: none"> 「行政システムの統合化」として、評価・目標設定・重点化・予算化・事務事業実施・進捗管理などを効果的に連動させるため、年間スケジュールを整理する。 これまでに運用してきた行政システム(総合計画の評価、組織目標の点検・評価、行財政改革の目標評価、年度予算編成方針、予算案策定など)を、総合計画の運用を中核に整理統合し、連動させる。 市長・副市長・教育長・部等の長及び支所長による庁議において、総合計画の進捗確認や、次年度の重点政策事業等の方針決定などが可能となるシステムを構築する。 年間スケジュールは、部門(部-課-係)における目標管理や調整機能を効果的に発揮できるものとし、部(局)等内での検討(例:総合計画の評価・点検、実施計画兼予算要求書の検討、枠配分予算の検討)する日程を勘案したものとする。

（2）計画の総合化方針

天草市のトータルシステム化指針のなかで、行政システムの統合化方針とともに大きな柱となる計画の総合化方針について、以下にまとめます。

この方針では、総合計画と分野別計画の連動を徹底するとともに、多数ある分野別計画の整理・統合化を行います。これによって、計画実施の実効性を高め、計画策定や管理に関わる手間やコストを削減することを目指します。

具体的には、以下の6つの方針に沿って、計画の総合化を進めます。

1. 計画群の検証と位置づけの確認
2. 分野別計画の統合化と体系化
3. 総合計画と分野別計画の目標年次や周期の合致
4. 総合計画と分野別計画の連動
5. 分野別計画の自主策定の原則
6. 審議会等の統廃合

これらにより、分野別計画の役割分担を明確にし、類似の計画を整理・統合化したうえで、総合計画の基本計画で定めてある部門計画と分野別計画を連動させることを目指します。施策計画に位置づけられた分野別計画については、目標年次・改定時期・期限は基本計画と同じ周期とし、総合計画全体との整合を図ります。基本計画では政策がめざす姿、現状、課題、施策計画を明らかにし、分野別計画では基本構想・基本計画の体系に基づく各事業の目標、スケジュール、詳細な取り組み内容を定めることによって、機能的な役割分担を図ります。予算編成は、先に述べた実施計画兼予算要求書に基づき行うものとし、各種の分野別計画などは参考資料として位置づけます。

途上国の公共投資管理支援でも、多くのことを学ぶことができると思います。たとえば、バングラデシュのように、1つのセクターのなかに複数の関係省庁があるため、セクター政策や計画が明確でない場合があります。こうしたときに、セクター戦略を策定することで、各省庁の戦略や計画を統合化し体系化するニーズがあります（戦略1と2）。周期の一致も、これに合わせて実施する必要があります（戦略3）。途上国の総合計画に相当する国家開発計画とセクター別戦略との連動も極めて重要なポイントです（戦略4）。

計画の総合化方針の詳細を知りたい方は、表2-2をご覧ください。

表 2-2 計画の総合化方針

方針	内容
【方針1 計画群の検証と位置づけの確認】	
1 計画点検の実施	<ul style="list-style-type: none"> ● 市の計画群を点検し、その位置づけを確認する。計画の内容によっては、分野別計画として位置づけない。想定される類型は以下のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 法定計画：法律に基づいて計画(事業の目的、詳細な事業計画、スケジュールなど)の策定が求められているもの。 ○ 独自計画：市の独自判断として、個別分野の施策等を計画的に実施するために、詳細な事業内容、スケジュールなどを総合的に定めたもの。 ○ 届出計画：補助金、交付金などの確保や国等から認可を得ることを目的に策定された計画、国の事業の予算枠を確定するために策定された計画、事務事業の遂行のためのマニュアル、業務上の運用指針など。 ● 補助金や交付金を受けるための計画は、実施計画や歳入の根拠資料などに活用する。 ● 業務執行や業務運用に属する計画は、組織内部の指針、マニュアルとして活用する。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 例 1：「天草市過疎地域活性化計画」は、対象地区事業の過疎債充当事業を確保する目的で策定されたことから、実施計画・予算の財源に関する資料として活用。 ○ 例 2：「天草市地方公営企業法適用基本計画」は、公営企業法の適用を受けるための認可申請書として扱う。 ○ 例 3：「天草市農業再生協議会水田フル活用ビジョン」は、国の減反政策や稲作から畑作への転換助成金を算定するための基礎資料として扱う。
【方針2 分野別計画の統合化と体系化】	
1 類似分野の計画の統合化・体系化	<ul style="list-style-type: none"> ● 分野別計画において、個別分野の政策領域が類似している分野別計画を統合化する。 ● 分野別計画の実施段階を担う計画についても統合化する。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 例：定員管理計画・行財政改革大綱・財政健全化計画等は「行政経営計画」として統合化を図る。 ● 法定計画は、可能な限り類似の計画群を一元化し、統合化や体系化を図る。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 例 1：各部門が策定している橋梁・公園・公共住宅・下水道・港湾などの維持・管理に係る個別計画は、平成27年度新規に作

方針		内容
		<p>成する「公共施設等総合管理計画」の個別実施計画編として、整理・統合を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○例2 : 「母子保健計画」は、内部的には「子ども・子育て計画」の体系に位置づけられた「母子保健方針」として、分野別計画の体系化を図る。 ● 施策・事業の詳細について示す計画は、「方針」「指針」として分野別計画の体系に位置づける。 ○例 : 「全島博物館計画」を「全島博物館ネットワーク整備方針」として、「文化振興計画」の体系に位置づける。
【方針3 総合計画と分野別計画の目標年次や周期の合致】		
1	総合計画と分野別計画の期限の整合	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則として、全ての分野別計画は、前期基本計画（27年～30年）、後期基本計画（31年～33年）期間内に、目標年次や計画期間（4年または8年）を合致させる。 ● 国の法定計画で期限や期間が厳密に定められている分野別計画については、計画期限等が基本計画とは一致しない場合、基本計画の改定時期に、各部門において基本計画に基づき分野別計画の内容を点検し、必要に応じて見直しを図ることとする。
2	移行時期	<ul style="list-style-type: none"> ● 原則として、分野別計画の計画期間が終了する時点までに、目標年次や計画期間を合致させることとするが、合致させるために前倒しでの改定を行うことも検討する。
3	目標年次や計画期限のない分野別計画の整合化	<ul style="list-style-type: none"> ● 目標年次や計画期限のない分野別計画は、原則として総合計画と合せて期限などを設定する。 ● 法令等で計画の周期が定められている分野別計画が総合計画と整合しない場合は、総合計画の周期で見直し・調整を行うなど、国への計画の届出や報告等は情報を整理して提出することとする。また、法令等で計画期限が厳密に定められている計画については、それを尊重しつつ、総合計画の周期で点検・整合を図ることとする。
【方針4 総合計画と分野別計画の連動】		
1	総合計画に基づく分野別計画の策定	<ul style="list-style-type: none"> ● 分野別計画の見直し・改定時には、総合計画の「基本計画」で定めた分野別の政策、施策計画の取り組み方針に基づき、分野別計画での目標、取り組み内容、スケジュールなどを定める。 ● 法定計画・独自計画の改訂時にも、可能な限り総合計画の方針を織り込むこととする。
【方針5 分野別計画の自主策定の原則】		
1	自主策定の原則	<ul style="list-style-type: none"> ● 各分野別計画の策定において、現状では54%程度が業務委託されている実態を勘案し、計画の作成にあたっては、職員の政策形成能力の向上を

方針		内容
		<p>図ることを目的として、原則として担当する課（室）等において作成することとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> 各分野別計画の策定過程において、専門性を必要とする調査・分析等の必要がある場合は、外部に委託することを可能とする
2	計画素案のパブリック・コメント	<ul style="list-style-type: none"> 計画素案についてのパブリック・コメント募集を行う際には、事前に庁議に諮ることとする。
【方針6 審議会等の統廃合】		
1		<ul style="list-style-type: none"> 本市には、分野別計画に関する審議会等の数は21、また委員数は350名となっている。その結果として、委員の重複依頼、職員の事務量の増加、関連予算等の支出などが生じている。その意義や役割をふまえたうえで、職員の仕事量や関連予算の軽減を図るとともに、委員の重複等による負担を回避するため、審議会等の統合を検討する。 原則として、各部門単位で政策や分野別計画を策定する際の諮問機関は、1つ程度に統合することとする。各審議会には、内容に応じて深く検討をすることや、必要に応じて広く市民の意見・提案等を聴取する専門部会を設けることができることとする。 「私的諮問機関」である懇談会・委員会等については、審議会との重複、あり方、必要性の観点から見直すこととする。 審議会等の統合の検討にあたっては、個別法に基づき審議会等の設置が義務づけられているものや、条例や設置要綱等に基づき審議会等を設置しているものを区別し、それぞれの目的・役割・審議の領域・義務づけ規定・任意設置規定の内容などを分析したうえで、審議会等の統合化を検討する際の前提条件として整理する。

（3）業務支援システムの導入

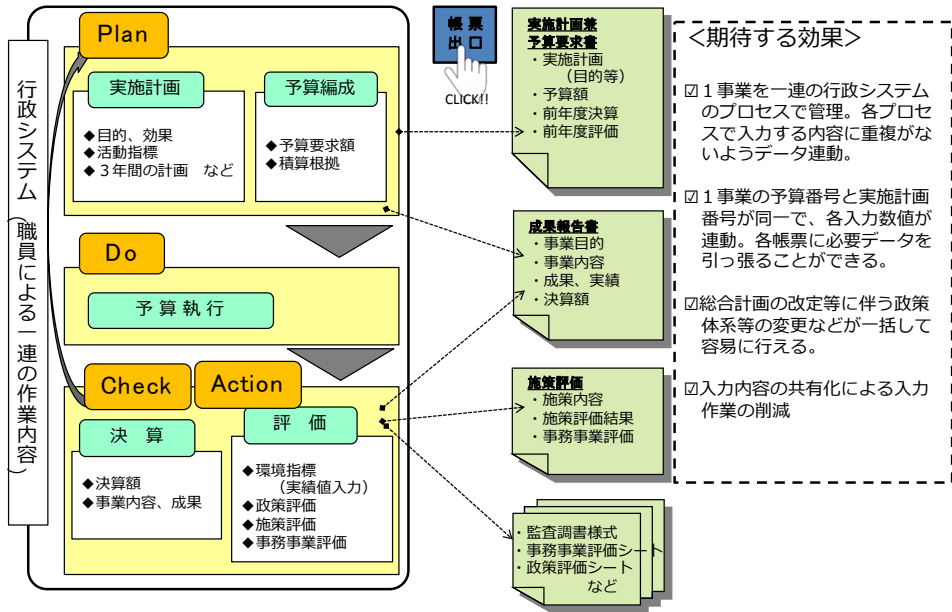
天草市は、『天草市「自治体経営のトータル・システム化」指針』で、平成 27～28 年度（2015～2017 年度）にトータルシステム化に向けた業務支援システムを検討し、平成 29 年度（2017 年度）からシステムを導入、平成 30 年度（2018 年度）から本格稼働させることを方針として掲げています⁶。ここでは、この業務支援システムの概要を説明し、それが実現を目指す方向性説明します。

業務支援システム導入の最大の目的は、前節で述べた行政システムの統合化を実現するにあたって、天草市の職員が、総合計画の運用プロセスに合った財務会計システムを運用でき、職員の作業量を縮減できるようにすることです。新財務会計システムは、「行政システムの統合化方針」に基づき、以下の 7 つのポイントを実現できることを目指しています。

1. 実施計画、予算編成、決算、行政評価が連動しており、入力内容の共有化による作業量の削減を図ることができる。ここで各帳票作成時に、同様の内容をその都度入力するのではなく、1 つのフォームに入力した内容を各画面や各帳票に引き出せるようになっている。
2. 実施計画は、計画期間を 4 年間とし、毎年度ローリング方式で策定できるようになっている。ここでは、予算を用いる予算事業以外にゼロ予算事業（職員人件費のみで行われている事業）も対象とする。
3. 予算編成時に実施計画兼予算要求書を用いて、実施計画と予算要求を行うことができる。
4. 実施計画で入力した情報（事業目的、積算根拠等）は、予算編成と連携し、予算要求時の査定結果等が相互に反映できる。
5. 枠配分予算方式を導入するため、実施計画と予算編成で、部局での枠配分額の設定ができるようになる。
6. 総合計画の進捗管理と評価を実施するため、事務事業評価のみでなく、環境指標の管理、政策、施策計画ごとの評価も財務会計システム上で実施できる。関連する政策レベルも相互に連動している。
7. 総合計画は、計画期間内に施策計画の改定や各指標の改定等が生じることもあることから、改定内容がシステムに一括反映できるなど、政策体系の登録、変更等を容易に行うことができる。

以上の点等をふまえた「トータル・システム化」におけるシステム機能の連携イメージは、図 2-2 のとおりです。

⁶ ここでの情報は、業務支援システムとしての新財務会計システムの発注書に基づく。



出所：天草市新・財務会計システム発注仕様書

図 2-2 行政システムの統合化イメージ図

2018-010308-00096

作成日 : 平成29年03月17日

平成30年度 実施計画(兼予算要求)書

(1/4)

		(事業期間 平成28年度 ~ 平成30年度)		部署名 経済部 水産振興課 水産振興係		
事業内容 事業区分	部門方針	1:01-----10-----25	実施計画内容		事業の目的・効果	
	政策	3:水産業の振興	01-----10-----20-----29	01-----10-----20-----30		
	実施計画	8:つくり育てる豊かな水産資源づくり				
	事業事業名	96:資源管理推進事業				
	事業実施区分	1:予算活用事業				
	事業分類	2:継続事業				
	予算分類	6:政策的事業				
	会計	1:一般会計				
	款	5:農林水産業費				
	項	3:水産業費				
目	99:01-----10-----18	10		10		
経営方針		該当	全体計画		備考	
市長マニフェスト		I 市民目線の行財政改革	01-----10-----20-----30-----39	01-----10-----20-----30		
市民参画該当		該当				
実施計画対象		該当				
行革アクションプラン対象		非該当				
特定事業		地方創生交付金事業				
		01-----10-12	01-----10-----14	09	09	
年度	平成28年度 (n-1)		平成29年度 (n)		平成30年度 (n+1)	
事業内容 (計画)	01-----10-----20-----30		01-----10-----20-----30		01-----10-----20-----30	
	10		10		10	
	12		12		12	
事業内容 (実績)	01-----10-----20-----30		01-----10-----20-----30		01-----10-----20-----30	
	10		10		10	
	12		12		12	

2018-010308-00086

作成日：平成29年03月17日

平成30年度 実施計画(兼予算要求)書

(2/4)

年度	平成31年度 (n+2)	平成32年度 (n+3)	平成33年度 (n+4)
事業内容 (計画)	01-----10-----20-----30 10 12	01-----10-----20-----30 10 12	01-----10-----20-----30 10 12
事業内容 (実績)	01-----10-----20-----30 10 12	01-----10-----20-----30 10 12	01-----10-----20-----30 10 12

平成30年度 実施計画(兼予算要求)書

(3/4)

年度	平成28年度 (n-1)	平成29年度 (n)	平成30年度 (n+1)	平成31年度 (n+2)	平成32年度 (n+3)	平成33年度 (n+4)
歳出内訳 (計画)	01-----10-----15 10 14	01-----10-----15	01-----10-----15	01-----10-----15	01-----10-----15	01-----10-----15
事業費(千円)	合計 999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999
財源内訳	国庫支出金	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999
	県支出金					
	市債					
	その他 一般財源	△999,999,999,999	△999,999,999,999	△999,999,999,999	△999,999,999,999	△999,999,999,999
歳出内訳 (実績)	01-----10-----15	需用費 999,999,999,999、使用 料及び賃借料 999,999,999,999	01-----10-----15	01-----10-----15	01-----10-----15	
事業費(千円)	合計 999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	
財源内訳	国庫支出金	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999	999,999,999,999
	県支出金					
	市債					
	その他 一般財源	△999,999,999,999	△999,999,999,999	△999,999,999,999	△999,999,999,999	△999,999,999,999
人件費	正規	(人) 9,999.9 (千円) △999,999,999,999	(人) 9,999.9 (千円) 999,999,999,999	(人) 9,999.9 (千円) 999,999,999,999	(人) 9,999.9 (千円) 999,999,999,999	(人) 9,999.9 (千円) 999,999,999,999
	臨時	(人)				
	非常勤	(人)				
	再任用	(人)				
		(千円)				
事業費合計額	H30~H33(n+1~4) 計画		999,999,999,999	H30~H32(n+1~3) 実績		999,999,999,999

2018-010308-00096

作成日：平成29年03月17日

平成30年度 実施計画(兼予算要求)書

(4/4)

活動指標名	単位	平成28年度		平成29年度		平成30年度		平成31年度		平成32年度		平成33年度	
		目標値	実績値	目標値	実績値	目標値	実績値	目標値	実績値	目標値	実績値	目標値	実績値
01-----10-----20-----27	01-----10	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99	99,999,99

年度	平成28年度(n-1)	平成29年度(n)	平成30年度(n+1)	平成31年度(n+2)	平成32年度(n+3)
方向性	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止
内容	01-----10-----18				
内容	10				
内容	13				
方向性	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止
内容	01-----10-----18				
内容	10				
内容	13				
方向性	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止	■新規 □拡充 □そのまま継続 <input type="checkbox"/> 見直し <input type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 縮小 <input type="checkbox"/> 終了 <input type="checkbox"/> 廃止
実施内 順位	999 / 999	999 / 999	999 / 999	999 / 999	999 / 999

2018-010308-00096

作成日 : 平成29年03月17日

平成30年度 実施計画(兼予算要求)書

(5/5)

年度	事業内容(計画)	事業内容(実績)
平成30年度	01-----10-----20-----30-----40-----46	01-----10-----20-----30-----40-----46
	10	10
	20	20
	30	30
	40	40
	47	47

3. 多治見市

多治見市の事例からなにを学べるか？ 途上国でどのように活用できるか？

日本の地方自治体による「財政規律を維持しつつ総合計画を達成する先進的な取り組み」として、多治見市の事例を紹介します。

多治見市は 1990 年代にバブル経済の崩壊による税収減、公共施設の建設や箱物の維持管理費等により、財政状況が急速に悪化していきました。1996 年の財政緊急事態宣言の後、今日に至る一連の改革は、財政縮小時代の行政経営の先進事例のひとつとして「多治見モデル」と呼ばれています。

多治見モデルとは、財政の裏付けによる実現可能性を持った「総合計画」を行政経営の根幹に据えて、行政活動全体を管理し、総合計画の実現を効果的、効率的に推進するために、「行政改革」とそれを支える「人材育成」を一体化した改革プログラムです。

多治見市の事例から学べるポイントは以下のとおりです。

- 総合計画を市政の中核として位置づけ、財政健全化への強いコミットメントを示すにはどうすればよいか？—多治見市は全国で初めて、総合計画と財政計画の位置づけを 2 つの条例として制度化しました。「市政基本条例」（2007 年 1 月施行）は、総合計画を市政の枠組みの中核として位置づけ、市政の基本的な原則と制度、運用指針、市民と市の役割を定め、多治見市の市民自治の確立を図ることを目的としています。「健全な財政に関する条例」（2008 年施行）は、財政状況の健全性を確保するとともに、総合計画の実行可能性を担保し、政策規範としての位置づけを擁護することを目的としています。
- 首長の政策・方針を総合計画に反映させるためにはどうすればよいか？—一般に、首長任期（4 年）と総合計画（10 年）の周期が異なるため、政策と総合計画とは乖離し、総合計画は使われなくなってしまいう問題がありました。これに対処するため、総合計画を首長任期と合せ見直し（策定）を行うこととしました。
- 総合計画と財政の連携を強化するためにどうすればよいか？—多治見市は、総合計画 3 階層の基本計画に掲げられた事業ごとに「実行計画」を策定し、事業の進め方を明らかにしました。実行計画は、年度ごとに各事業の活動内容、事業費、財源内訳が記載されています。これにより、基本計画と財政計画との整合性を図り、予算編成プロセスと連携できるように設計されました。

多治見市の行財政改革は、途上国の公共投資管理がめざす開発計画、財政、事業の連携強化に向けた具体的なアクションを検討する際に、有用な示唆を与えてくれます。たとえば、（1）途上国の公共財政管理改革プログラム形成へのインプット、（2）開発政策借款のポリシーマトリックスへのインプット、（3）技術協力事業の形成、などに役に立つと思われます。

3.1 背景

岐阜県多治見市は 1940 年に誕生した都市で人口約 11 万人（2015 年時点）東濃地方の中核都市のひとつです。愛知県と隣接しており、名古屋市のベッドタウンとしての側面もあります。

多治見市は 1990 年代にバブル経済の崩壊による税収減、公共施設の建設や箱物の維持管理費などにより、財政状況が悪化していきました。箱物中心の旧来の行政運営からくる財政悪化の典型であったといえます。

多治見市の枠組みの構築は、1995 年に就任した西寺市長（3 期 12 年在職）の 1 期目における財政悪化への対処から始まりました。その後、財政悪化への対処に加えて、多治見市は『行政「の」改革』と呼ばれる多くの取り組みを行いました。

この一連の改革は、財政縮小時代の行政経営の先進事例のひとつとして「多治見モデル」と呼ばれています。多治見モデルとは、財政の裏付けによる実現可能性を持った「総合計画」を行政経営の根幹に据えて、行政活動全体を管理し、総合計画の実現を効果的、効率的に推進するために、「行政改革」とそれを支える「人財育成」を一体化した改革プログラムです⁷。

年	主要なイベント
1996 年	市長による財政緊急事態の宣言（10 月）
2001 年	財政緊急事態宣言の解除
2001 年	第 5 次総合計画（2001—2010 年）施行（4 月）
2006 年	市政基本条例可決（2017 年 1 月施行）
2007 年	健全な財政に関する条例可決（2008 年 4 月施行）
2008 年	第 6 次総合計画（2008—2016 年）施行（4 月）

3.2 課題

（1）1990 年代の財政危機

多治見市の財政状況は、1996 年度決算で経常収支比率が 89.8%であり、当時の県下 14 市で最悪の事態となっていました。当時、一般的に経常収支比率が健全とされるのは 70%台であり、90%に近づくのは極めて危機的でした。1997 年度の予算編成で財政当局から市長に対して財政の窮状が伝えられ、1996 年 10 月に市長が財政緊急事態を宣言しました。

⁷ http://www.iichiro-osaka.gr.jp/opinion/opinion_003.html（閲覧日 2018 年 8 月 16 日）

財政緊急事態宣言下で、経常収支比率を70%台とすることを目標に、補助金の見直しや使用料・手数料等の見直し、歳入金収納比率の向上などさまざまな取り組みが進められました。これらフローベースの改善に加えて、中長期的な財政健全化を意図したストックベースの改善も実施されました。これらの取り組みの結果、2000年度決算で経常収支比率が78.3%まで下がり、2001年に財政緊急事態宣言は解除されました。

(2) 第5次総合計画(2001-2010年)策定時の課題

第5次総合計画は、1990年代の財政緊急事態宣言の下での行財政改革の中で構築されてきた管理の経験をふまえて策定された計画です。策定時点で、総合計画には以下のような課題があると認識されていました。

1) 計画の策定自体が自己目的化している

基本構想が法定計画であったことも背景として、計画の策定自体が自己目的化し、策定してしまえば終わりであり、実現性を念頭において策定されていない。計画には、“Wish list”に過ぎない曖昧な見込みや事業が並び、実際に使われない計画になっている。

2) 計画と予算とが整合していない

総合計画を予算編成の中に反映させていくプロセスがない。このため、予算編成プロセスでは、総合計画とは無関係に、その時々都合で事務事業が決まる行政運営になっている。たとえば、実施すべき事業に対して有利な補助を探すのではなく、有利な補助メニューを受けて当該メニューに該当する事業が提案される、整備すべきインフラのために必要な用地を取得するのではなく、好条件の土地があればとりあえず取得し、取得後に利用方法の検討を行う、など。

3) 進捗管理のシステムがない

計画の進捗管理システムがないことから、計画期間中の進捗状況や経年経過をモニタリングできず、先送りや停滞が常態化する。このため、計画を着実に実行できない。

3.3 取り組み

(1) 第5次総合計画(2001-2010年)での取り組み

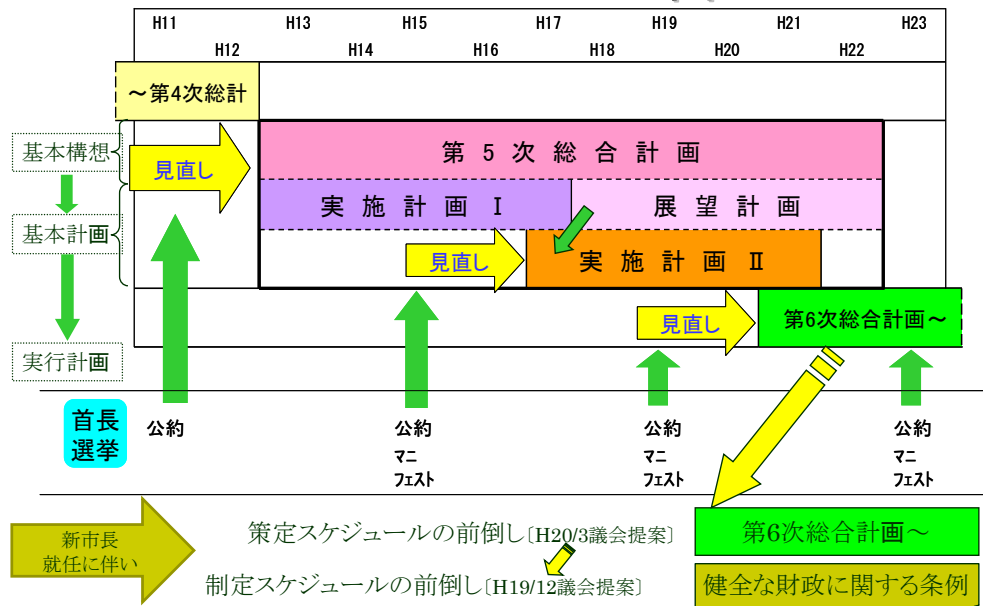
1) 首長任期と計画期間の整合性

第5次総合計画は、旧自治省の通達を背景として、基本構想は10年、基本計画は前期5年、後期5年として策定されました。しかし、首長任期は4年であり、計画期間と首長任期は整合性を欠いていました。選挙

を経て就任した首長は、当然自らのマニフェスト（公約）を行政運営に反映させようとしています。この結果、首長の政策と総合計画とは乖離し、総合計画は使われなくなってしまいう問題がありました。

このため、第5次総合計画では、首長任期と併せて総合計画の見直しを行いました（図 3-1 参照）。具体的には、首長選挙をふまえて展望計画（＝後期計画）の見直し作業を行い、後期計画を1年前倒しで開始しました。第6次総合計画では、首長任期4年に合わせて基本構想の期間を8年間、基本計画を前期4年、後期4年に変更しました。さらに、第6次総合計画は、首長任期4年のうち（従来通りに）計画策定に2年を要すると実行に2年しか残らない問題があるため、2008年度（平成20年度）から第6次総合計画を開始しました。

首長任期と総合計画



出所：福田（2014）

図 3-1 首長任期と総合計画

2) 計画期間内の事業を明確化

2点目の取り組みとして、着実に実行していくことを念頭におき、計画期間内の事業を明確化しました。具体的な事業は政策の柱ごとに整理され、基本計画に記載されました。政策の柱は、行政組織や予算科目では

なく、まちづくりの視点から区分されている点が特徴です。組織や予算から政策を区分していけば管理は容易ですが、政策の目的や課題認識との関係を意識する、事業を政策のパッケージとして有機的に捉えるという観点からは望ましくありません。

3) 実行計画による計画と財政との整合性

総合計画3階層の基本計画に相当する実施計画に掲げられた事業ごとに実行計画を策定し、事業の進め方を明らかにしました。実行計画は、年度ごとに各事業の活動内容、事業費、財源内訳が記載されています。これにより、基本計画と財政計画との整合性を図り、予算編成プロセスと連携できるように設計されました。実行計画を進捗管理面からみると、計画期間中の各年度で、その事業の実行についてどのような段取りで進めていくかを定め、進捗管理をする仕組みを構築しました。これによって、最終年度に「前年度までの準備ができていない」、「間に合わない」という言い訳が噴出することが起こらないように配慮しました。

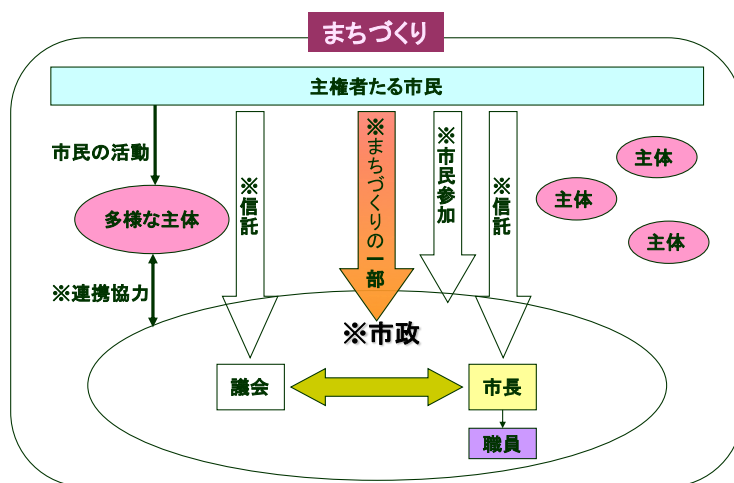
(2) 「市政基本条例」による総合計画の位置づけの明確化

多治見市の市政基本条例は、市政の基本的な原則と制度、その運用の指針、市民と市の役割を定めることにより、市民自治の確立を図ることを目的として施行されました。総合計画も市政の枠組みの1つとして条例に規定されています。市政基本条例では、まちづくり⁸の主体は市民であることを明確化したうえで、「まちづくりの一部を信託するために地域政府たる多治見市⁹を設置する」としています（図3-2参照）。

そして、総合計画は、主権者である市民が地域政府である多治見市に委ねた「まちづくりの一部」を定めたものが総合計画である、としています。従って、市民や事業者は、総合計画のプレイヤーではなく、支援や連携という位置づけになります。このような整理は、多治見市の総合計画の大きな特徴であるといえます。

⁸ 条例では、多様な主体(自治体のみではなく、自治会、企業、任意の団体等を指します)が行う公益的な活動全般を「まちづくり」としています(多治見市市政基本条例の解説より)。

⁹ 条例の第2章は、市民から信託を受けて市政運営を直接的に担う「市」=「議会と市長」について、責務等を規定しています(多治見市市政基本条例の解説より)。



出所：福田（2014）

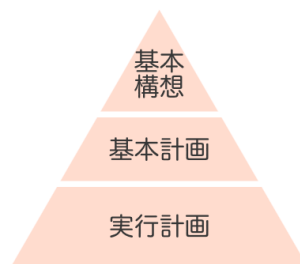
図 3-2 市政基本条例イメージ図

総合計画の構成は、市政基本条例第 2 項で「目指すべき将来像を定める基本構想、基本構想を実現するための事業を定める基本計画、事業の進め方を明らかにする実行計画」の 3 階層とする、と規定しています（図 3-3 参照）。基本構想は将来像を定めることのほか、後述する「健全な財政に関する条例」の規定により財政状況の見込みを明らかにすることとしています。

1 計画の体系

総合計画は、基本構想、基本計画及び実行計画で構成されます。目指すまちの将来像を定める「基本構想」を大きな目的とすると、その目的を達成するための手段（事業）が「基本計画」、その手段の具体的な進め方を明示したものが「実行計画」です。

なお、総合計画が市の政策を定める最上位の計画として、より実行性のある計画とするため、政策分野ごとの個別計画を整合させます。

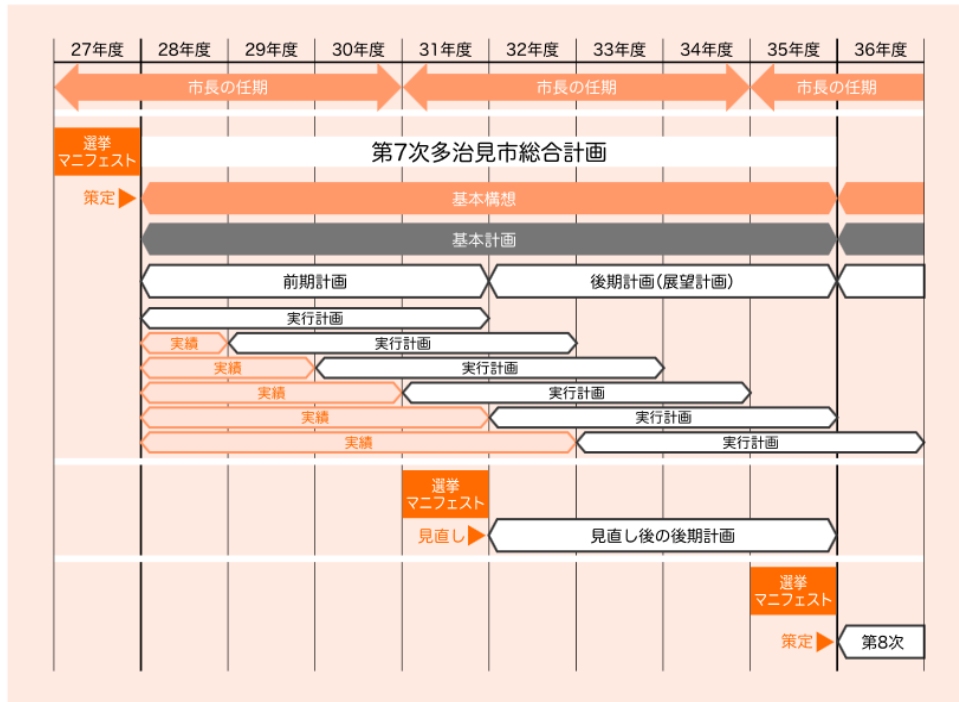


出所：第 7 次多治見市総合計画

図 3-3 総合計画の体系

総合計画に基づく事業を明確化するために、基本計画に事業を明記することとしており、事業の加除訂正には基本計画の修正が必要となります（第 2 項）。また、事業を着実に進めていくために進行管理を行うこととしています（第 6 項）。

実行計画は、各年度の実施内容、また各年度の事業費と財源内訳を明らかにしています。これによって、各年度における財政状況の見込みを把握し、財政計画との連携を図ることができるように工夫しています。



出所：第7次多治見市総合計画

図 3-4 計画期間と見直し（第7次総合計画）

（3）「健全な財政に関する条例」による総合計画と財政計画の連携

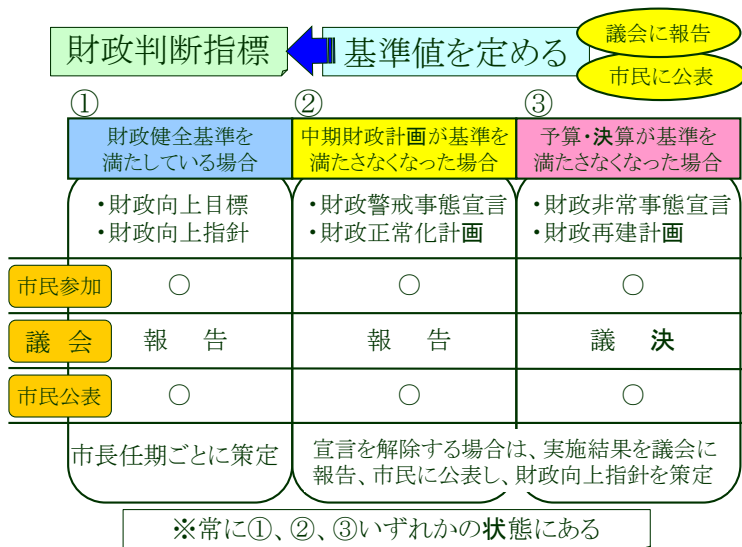
多治見市議会は、2007年12月に「多治見市健全な財政に関する条例」を可決し、2008年4月から施行しました¹⁰。

前述のとおり、市政基本条例では総合計画に基づく市政運営を規定していますが、選挙時の市民の政策選択をふまえた総合計画の見直しは、事業規模が発散するリスクがあります。総合計画の事業規模が発散すれば、財政の悪化を招くばかりか、実行ができない事業も生じることにより総合計画が画餅と化し、政策規範としての位置づけを失なってしまいます。

¹⁰ <http://www.city.tajimi.lg.jp/gyose/sedo/sesakuzaimu/jore.html>

こうした問題意識を背景として、健全な財政に関する条例は施行されました。この条例の目的は、財政状況の健全性を確保することはもとより、総合計画の実行可能性を担保し、政策規範としての位置づけを擁護することです。

この条例の第3編では、情報共有のための財政判断指標、総合計画などの計画と中期財政計画との整合、予算・決算における財政状況の開示（明示）などが規定されています。また、財政状況の維持と向上に向けた「財政向上目標」や、財政向上目標達成のための「財政向上指針」の策定を規定しています。さらに、財政の健全性を確保するために財政健全基準を設定し、中期財政計画が財政健全基準を満たさなくなった場合には「財政正常化計画」、予算・決算が財政健全基準を満たさなくなった場合には「財政再建計画」の策定を規定しています。



出所：福田（2014）

図 3-5 多治見市の財政判断指標の考え方

4. さいたま市

さいたま市の事例から何を学べるか？ 途上国でどのように活用できるか？

途上国の公共施設の維持管理は、世界銀行や IMF の公共投資管理診断ツールで公共投資管理の重要な制度（機能）の 1 つとして、明示的に取り上げられています。しかしながら、これらの診断ツールは、政府の公共施設マネジメントのキャパシティをどのように強化したらよいかについては、踏み込んで触れていません。

このギャップを埋めるために、日本の地方自治体の公共施設マネジメントの先進事例として、さいたま市の事例を紹介します。

1960 年代から 80 年代にかけて、日本の地方自治体は公共施設の整備を積極的に進めました。現在これらの公共施設が老朽化し、維持管理コストが急速に増加する状況に直面しています。また、少子高齢化社会が進み公共施設に対するコミュニティの新しいニーズに対応する必要もあります。維持管理支出が増加する一方で、変化する社会ニーズに対応する支出が増加しているため、結果的に、地方自治体の財政を圧迫する大きな要因の 1 つとなっています。

このような状況に対処するため、先進的な地方自治体は、公共施設マネジメントの強化への取り組みを開始しました。日本の地方自治体の公共施設マネジメントを知ることによって、途上国の大きな課題である公共施設（経済社会インフラ）の維持管理について、以下のようなポイントを学ぶことができます。

- 公共施設マネジメント強化に必要な基本的なステップはなにか？ — (1) 自治体内とコミュニティのマネジメント体制づくり、(2) 実態の把握、(3) 方針・計画の策定、(4) 実施マネジメント
- 公共施設マネジメントの実態を把握するためにはどんなポイントをおさえる必要があるか？ — (1) 対象となる公共施設の設定、(2) 長期にわたる将来コストの試算、(3) 自治体・コミュニティでの危機感や問題意識の共有、(4) データベースに基づく白書・カルテの作成と共有
- 公共施設マネジメントの方針・計画を策定する際に留意すべきポイントはなにか？ — (1) わかりやすく現実的な目標の設定、(2) 公共施設の複合化・共用化を市民参加で推進、(3) ライフサイクルコストの考え方に基づく公共施設の長寿化の推進、(4) 公共施設の分野別の方針の設定による実効性の向上、(5) 公共施設マネジメントの全体方針の承認とコンセンサスの形成
- 公共施設マネジメントの実施段階で留意すべきポイントはなにか？ — (1) 自治体内のアクションプラン作成、事前協議制度の導入、予算との連動、白書の公表、(2) コミュニティの市民への広報活動の推進、公共施設マネジメントのモデルケースの活用

途上国政府（中央と地方を含む）の公共施設マネジメントは、公共投資管理キャパシティ強化の一環として、今後支援が期待される分野です。日本の地方自治体の公共施設マネジメントの経験やノウハウを活用した技術協力事業は、途上国政府の経済社会インフラの維持管理という長年の課題に対して、何らかの解決策を与える潜在的な可能性があると思われます。

4.1 背景¹¹

さいたま市の総人口は2018年現在で約130万人であり、政令指定都市の中で9番目の規模です。最近まで人口構成が比較的若く、団塊ジュニア世代が多い点が特徴となっていました。しかしながら2030年ごろを境に総人口が減少に転じることが見込まれ、全国の政令指定都市の中でもトップスピードで高齢化と少子化が同時に進むと予測されています。このため、人口減少社会への移行プロセスで市民ニーズの大きな転換への対応が必要となります。地区によって市民ニーズの傾向が大きく異なるため、地区ごとにきめ細かく対応することも求められています。

（1）公共施設の状況

さいたま市は、多くの公共施設を保有しており、その施設数は2010年度時点で約1,670施設にも及んでいました。「建物」の床面積合計は約242万m²であり、主な内訳は、学校施設が約55%、庁舎等行政系施設が約12%、市民文化・社会教育系施設が約9%となっていました。

これらの施設の多くは、1970年代から80年代にかけて整備されており、古い施設から老朽化の進展に応じて順次大規模改修や建替えが必要となります。一般に、築30年ほど経つと大規模改修、築50年ほど経つと建替えが必要とされていることから、1970年代から80年代に整備された施設の大規模改修・建替えの大きな波が、今後訪れることが見込まれていました。特に老朽化していたのは、学校施設や市営住宅などでした。

1981年以前に建設された旧耐震基準の施設は、全体の約54%を占めていました。耐震化状況は、耐震診断を行っている主要な建物622棟のうち、耐震性が十分でない施設が234棟ありました。これらについては早急に耐震化の対応が必要と認識されていました。

（2）財政状況と将来の維持・改修コスト

¹¹ 一般財団法人地域総合整備財団（2013）において公共施設マネジメントの先進事例として取り上げられている習志野市、さいたま市のうち、さいたま市についてここでは取り上げています。そのため、この事例は、2009年～2013年のさいたま市の取り組みをご紹介します。なお、第4.1節の記述は、さいたま市（2010）の記載を基本転載しています（一部コンサルタントチームによる修正があります）。

さいたま市は、他市と比べて堅実な財政運営を行ってきたものの、景気の悪化による市税収入の減など自主財源が減少傾向にありました。支出面では高齢化の進展等による福祉や医療などの社会保障費が増加傾向にあり、財政状況は厳しさが増していました。

こうした中で、市民関連施設（市民利用施設と行政施設）の新設、維持・改修にかかる投資的経費は、平準化を図ることで総額を抑制しており、2006年から2008年までの3年間は約250億円規模でほぼ横ばいから微減で推移していました。その中で、新設を除く維持・改修コストは増加傾向にありました。

2010年度時点の公共施設をそのまま維持すると仮定した場合、その後の維持・改修コストは、20年間で1兆5,140億円、年平均757億円が必要になると試算されていました。これは、2008年度の経費287億円と比較すると約2.6倍となり、年平均で約470億円もの大幅な経費の増加が見込まれました。逆に、2008年度の経費と同額で推移する場合には、既存施設の38%しか維持・改修できない計算となりました。

4.2 課題¹²

2010年時点でさいたま市が直面していた公共施設マネジメントの課題を以下にまとめます。

（1）公共施設の維持・改修コストの大幅増加による財政破綻の回避

従来の維持・改修のやり方を続けていくだけでは市の財政が破綻するか、他の行政サービスに重大な影響を及ぼすことは避けられませんでした。この先30年から50年を見通し、中長期的な視点による計画的・戦略的な公共施設マネジメントに、直ちに取り組む必要がありました。

（2）全庁的なデータの整理・収集・管理体制整備

公共施設の維持・改修費用に加えて、公共施設の利用・効果に関する状況も的確に把握・分析をする必要がありました。これに向けて、公共施設データの一元管理、部局横断的な体制整備など、全庁的なデータの整理・収集・管理体制を整備する必要がありました。

（3）全庁的・総合的な視点での優先順位付け、選択と集中

¹² 第4.2節の記述は、さいたま市（2010）に基づいています。

個々の公共施設について、短期的なコストではなくライフサイクルコストを引き下げ、費用対効果の高い公共施設マネジメントが必要でした。このためには、長寿命化や官民連携（Public Private Partnership：PPP）などの手法の活用も含まれます。そのうえで、全庁的・総合的な視点で優先順位を付け、「選択と集中」により限られた資源を効果的に活用する必要もありました。

（４）市民との情報・問題意識の共有、協働でのマネジメント

公共施設の実態に関する情報を市民と共有し、問題意識を共有しながら推進することが重要です。市民にも「自分たち市民が率先して公共を担おう」という考え方にシフトすることが求められます。そのためには、公共施設のコストや利用の実態に関するデータや分析評価の結果を市民にわかりやすく開示し、市民や民間事業者と協働で施設の改善策やあり方を検討する必要がありました。

4.3 取り組み¹³

ここでは、さいたま市の取り組みをベースに、公共施設マネジメントを「体制づくり」「実態把握」「方針・計画の策定」「実行・マネジメント」の4つのフェーズに分けて、実務的な取り組みのポイントをまとめました。

（１）第1ステップ：体制づくり

【ポイント】

- 1) 庁内体制の確立
 - ・企画・財政・建築の3部門が連動する所管組織・体制を段階的に確立
 - ・トップマネジメントが効く庁内横断的な推進組織を設置
 - ・民間の専門家を積極的に活用（任期付採用、アドバイザー等）
- 2) 外部組織の設置
 - ・有識者と公募市民による「外部の視点」の導入と主体的な事務局運営
 - ・公募市民にわかりやすく説明し、総論・各論を明確に

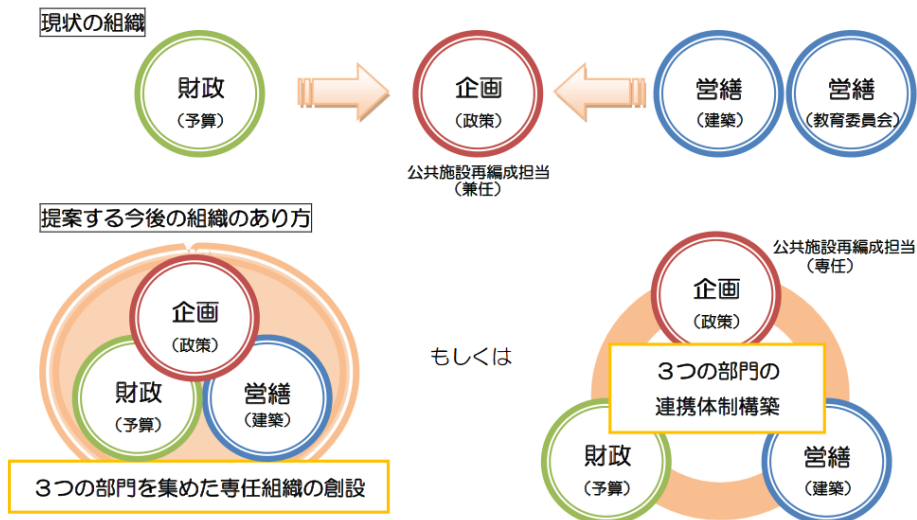
1) 庁内体制の確立

- **企画・財政・建築の3部門が連動する所管組織体制を段階的に確立。**公共施設マネジメントに関わる組織は、主に「土木・建築部門」、「管財・財政部門」、「企画・政策・行革部門」の3つの系統があります。最初の取りかかりはどの部門が主管するのでも良いですが、段階的に残りの部

¹³ 第4.3節は、西尾（2014）の内容を、西尾氏の了解を得て、転載（一部加筆修正）しています。

門を取り込み、最終的には、3部門を統合した専門組織を設置するか、3部門が有機的に連携・連動する体制を構築する必要があります(図4-1参照)。

さいたま市では、市長直轄で局レベルの行財政改革推進本部が、公共施設マネジメントを所管し、取り組みを開始しました。当初は事務職のみのメンバーで開始しましたが、インフラを取り込んだ計画策定を行うために2年目に土木職の職員が加わり、保全計画との連動を図るため、3年目から建築職の職員が加わりました。また、行財政改革の一環としてスタートしたため、財政推計との連動や予算との連動について、当初から財政部門との連携を進めています。



出所：龍ヶ崎市公共施設再編成の行動計画策定に係る有識者会議（2013）¹⁴

図4-1 公共施設マネジメントの組織の在り方のイメージ例

- **トップマネジメントが効く庁内横断的な推進組織を設置。**公共施設マネジメントは、全庁的・総合的な取り組みが必要となります。全庁で危機感・問題意識を共有し、トップダウンによる推進力を発揮させるために、市長や副市長をトップとした全庁横断的な内部推進組織が必要です。さいたま市では、市長直轄の行財政改革推進本部が、公共施設マネ

¹⁴ 龍ヶ崎市公共施設再編成の行動計画策定に係る有識者会議「龍ヶ崎市の公共施設再編成に関する提言」2013年11月

ジメントを所管しています。

- **民間人の活用。**公共施設マネジメントは、従来の公会計制度や保全・営繕の取り組みでは十分に対応ができなかったため深刻化している課題であり、行政内部の人材では対応できないことも想定されます。このため、専門的な知識やノウハウが必要であり、外部の専門的な知見を有する民間の人材を積極的に活用することも有効です。

さいたま市では、「任期付職員」として専門的な知見を有する民間人を採用し、部長職として公共施設マネジメント業務の推進を担当させました。特に、新たな公共施設マネジメントの取り組みの初期段階では、基本的な考え方や業務の進め方の整理などに外部人材の専門的な知見を有効に活用することで、取り組みをスムーズに立ち上げることが期待できます。縦割りの弊害を乗り越えるうえでも、従来のしがらみに縛られない外部人材が調整役に回ることで、調整が進みやすくなるメリットも期待できます（ボックス 4-1 参照）。

ボックス 4-1 認定ファシリティマネージャー資格制度

民間/行政に限らず、ファシリティマネジメントに関する専門家を育成・普及することを目的とした資格制度「認定ファシリティマネージャー（CFMJ）資格制度」が、公益社団法人日本ファシリティマネジメント協会、一般社団法人ニューオフィス推進協会、公益社団法人ロングライフビル推進協会の3団体により運営されています。毎年度、ファシリティマネジメントに必要な専門知識・能力についての試験を実施し、認定ファシリティマネージャー（CFMJ）の資格を付与しています。こうした専門家を積極的に活用することも重要な視点となります。任期付職員としての採用までは行わないまでも、アドバイザーなどの形で専門家の助言を得ながら推進することも考えられます。一般財団法人地域総合整備財団（ふるさと財団）などで、公共施設マネジメントアドバイザー派遣事業を実施しており、こうした事業を活用することも有効です。

2) 外部組織の設置

- **外部の視点の導入。**公共施設マネジメントの推進には、行政内部の意識改革が不可欠であり、外部の厳しい視点を持ち込むことが重要です。このため、有識者と市民による外部の検討・推進組織を設置することが望まれます。さいたま市では、3名の有識者委員と3名の公募市民委員による「公共施設マネジメント推進会議」を設置し、取り組みの初期段階から、常に推進会議に諮りながら検討を進めています。
- **公募市民（市民委員）への平易な説明。**公共施設マネジメントは一般市

民にはなじみがないテーマであるため、公募をしても応募が集まらなかったり、会議で意見を述べるのが難しかったりすることも想定されます。公共施設マネジメント担当部署は、市民向けに公共施設マネジメントの取り組みについて平易な説明ができるように準備しておく必要があります。たとえば、会議の場以外でも勉強会を開いたりするなど、市民委員の理解を深める機会を設け、市民委員が意見を言いやすい状況になるようにすることが必要です。

(2) 第2ステップ：実態把握

【ポイント】

- 1) 対象施設の設定
 - ハコモノ・インフラのすべてを対象とする
 - 分野別方針の設定や、複合化の検討を見据えた施設分類とする
 - まずは地域全体の築年別の整備状況や施設分類ごとの割合を把握
- 2) 将来コストの試算
 - ふるさと財団の更新費用試算ソフト等を活用し、40年程度の長期で試算
 - 一般財源ベースに置き換えて財政への影響を分析
- 3) 総論ベースでの危機感・問題意識の共有
 - 自治体間比較を行い相対的なポジションを確認
- 4) 白書・カルテの作成
 - 白書の形でデータを一元化し、毎年度更新してマネジメントツールとして活用
 - 評価については慎重に

1) 対象施設の設定

- **対象施設の考え方。**公共施設マネジメントの対象施設を設定する際に、取りかかりやすいハコモノのみを対象とし、インフラを対象外とするケースが多くあります。しかしながら、さいたま市の場合、ハコモノとインフラのコストはほぼ同規模であることから、将来ハコモノのコストをいくら縮減・平準化したとしても、インフラを対象施設に加えた途端に、一から検討をし直さなければなりません。このため、さいたま市では、ハコモノ・インフラを含めた公共施設全体を対象として検討しました。
- **施設分類の設定。**公共施設の実態を把握するうえで、施設をどのように分類・整理するかが課題となります。さいたま市の公共施設分類を図4-2に紹介しました。公共施設分類のポイントについては、ボックス4-2

を参照してください。

ボックス 4-2 公共施設分類のポイント

施設の単位については、「施設」と「棟」の概念があります。たとえば、学校には複数の校舎や体育館等の棟があります（1施設に複数棟）。逆に、複合施設は、ひとつの棟の中に図書館、児童福祉施設、高齢福祉施設等の複数の施設が入っています（1棟に複数施設）。保全台帳は棟単位となっていることが多く、逆に財産台帳は施設単位となっていることが多い傾向にあります。この違いが、両者を統合しようとするときにうまくつなげない大きな要因のひとつになっています。公共施設マネジメントを推進するうえで基礎データとして、施設の現状を整理するために、施設の機能に着目して、まずは施設単位で捉えることを基本とすることが望ましいでしょう。

次に、施設の分類方法については、所管別・機能別の分類が基本となります。ただし、この分類を考えるときにポイントとなるのは、ここでの分類が、最終的に公共施設等総合管理計画を策定する際の、施設分類別の方針やアクションプランを作成する単位につながっていくという点です。将来的に施設分類ごとに統廃合や複合化・共用化等の方針を検討することを念頭において、当初の分類を検討する必要があります。たとえば、さいたま市では、公民館は社会教育施設として教育委員会の所管になっていますが、その機能に着目して、「コミュニティ関連施設」という施設分類の中に入れて、市長部局が所管するコミュニティセンター等と同じ分類の中で検討するような枠組みにしています。

大きな分類としては、ハコモノとインフラに大別できますが、環境施設等のプラント系施設は、建物そのものよりも設備が特別であり、コスト構造も大きく異なるため、両者とは別の独立した分類とする場合もあります。

会計という視点から、上下水道や病院等の企業会計施設を、道路・橋りょう、河川等の一般的なインフラ施設と区別する考え方もあります。これは、企業会計施設については、基本的には一般会計とは別会計であり、施設の維持・更新にかかるコストについても、地方自治体の一般会計に影響があるのは繰出金の範囲に限定されるため、別扱いにしておいたほうがよいという考え方です。

大分類	中分類	小分類
ハ コ モ ノ	1 市民文化・ 社会教育系施設	(1)①コミュニティ関連施設(コミュニティ施設)
		(1)②コミュニティ関連施設(公民館)
		(2) 市民文化施設
		(3) 図書館
		(4) 博物館等
	2 スポーツ・ レクリエーション系施設	(1) 体育館等
		(2) レクリエーション施設・保養施設
	3 産業系施設	(1) 産業振興施設
	4 学校教育系施設	(1)①学校等(小学校)
		(1)②学校等(中学校)
		(1)③学校等(高等学校等)
	5 保健福祉系施設	(2) 少年自然の家
		(1) 保健衛生施設
		(2) 社会福祉施設
		(3) 高齢福祉施設
(4) 障害福祉施設		
(5)①児童福祉施設(保育所)		
(5)②児童福祉施設(放課後児童クラブ)		
(5)③児童福祉施設(その他児童福祉施設)		
II 行政施設	1 行政系施設	(6) 公衆便所
		(1)①庁舎等(庁舎等)
		(1)②庁舎等(事務所・事業所等)
		(2) 教育施設
		(3)①消防施設(消防庁舎・署所等)
		(3)②消防施設(消防分団車庫)
(4) 環境施設		
III 都市関連施設	1 都市基盤系施設	(5) その他施設
		(1) 道路・橋りょう
		(2) 河川
		(3) 公園
		(4) 駐車場
IV 企業会計施設	2 市営住宅等	(5) 区画整理等
	1 上水道施設	(1) 市営住宅
V 土地	2 下水道施設	(1) 上水道施設
	3 病院施設	(1) 下水道施設
		(1) 病院施設

出所：「さいたま市公共施設マネジメント計画第1次アクションプラン」（2014）

図 4-2 さいたま市の施設分類

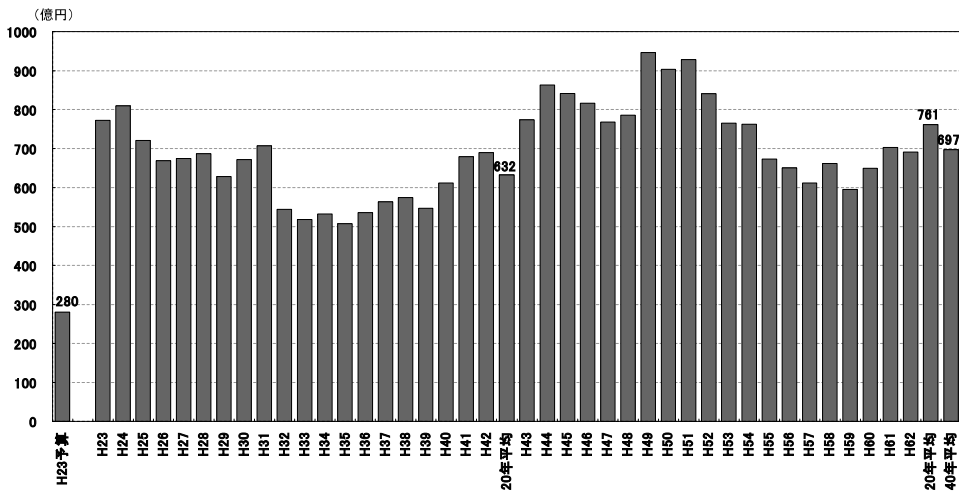
- **公共施設の現状把握。**公共施設の現状把握は、施設分類別の延床面積の状況を築年別にまとめるのが基本となります。上述のように、さいたま市は、多くの公共施設を保有しており、その約半数は築30年以上が経過し、老朽化が進行しています。これらの施設の多くは、1960～70年代

の高度経済成長期に建設されました。一般に、鉄筋コンクリート造の建物は、築30年ほどで大規模改修、60年ほどで建替えが必要になるといわれていますので、これらの施設が、近いうちに一斉に建替えの時期を迎え、大きな波となって押し寄せることがわかります。

2) 将来コストの試算

- **長期にわたる将来コストの試算。** 公共施設の現状を把握したうえで、これらの公共施設を全て維持すると仮定した場合の将来コストを試算し、将来の財政に対する影響を分析します。たとえば、さいたま市の場合、2011（H23）年度予算で280億円のコストがかかっているのに対し、その後40年間の年平均コストは697億円と見込まれ、2.49倍の事業費が毎年必要になることが分かります（図4-3を参照）。

将来コストの試算には、地方自治体向けの公共施設更新用試算ソフトが活用されています（ボックス4-3参照）。



出所：さいたま市公共施設マネジメント計画第1次アクションプラン（2014）

図4-3 さいたま市の公共施設の改修・更新にかかる将来コスト（総事業費）

ボックス 4-3 公共施設更新用試算ソフトの活用

一般財団法人地域総合整備財団(ふるさと財団)は、総務省が公開していた公共施設更新費用試算ソフトを財団研究会における検討結果を踏まえ改修し、ホームページで無償で提供しています(下記のウェブサイト参照)。

<http://management.furusato-ppp.jp/?dest=info>

公共施設等更新費用試算ソフトは、地方自治体の公共施設の実態を把握するために開発されました。市町村の規模にかかわらず簡便に推計でき、将来の財政運営の参考にできることを重視しています。各自治体の公共施設の保有量の把握、更新費用の試算、他自治体等との比較による自己診断などができます。また、人口あたり施設量が他市町村と比べてどの程度多いか少ないか、更新のピーク時期がいつごろになりそうかなどを把握することができます。

本ソフトに入力するデータは、公共施設の延べ床面積、道路の面積など、各地方公共団体が保有するデータで、容易に入手可能なデータです。また、各地方公共団体間の比較ができるよう、国の調査など全国的に統一されたデータを用いています。

- **一般財源ベースへの置き換え。** 将来コストの試算に関して、庁内に説明し問題意識の共有を図るうえでポイントは、事業費ベースでの将来コストを一般財源ベースの試算コストに置き換えて示すことです。なぜならば、事業費が大幅にかさむとしても、その大半を国の補助金や起債で賄えるのであれば、市の財政への影響は小さいからです。

このため、さいたま市では、施設分類ごとの「修繕・改修」と「更新」にかかる事業費について、現状の実績をもとにそれぞれの標準的な財源割合を設定しました。その結果、一般財源ベースで、2011(H23)年度予算で年間128億円のコストがかかっているのに対し、その後40年間の年平均コストは283億円と見込まれ、2.21倍の事業費が毎年必要になることが分かりました。このように一般財源ベースで予算ギャップを明示することにより、「そうはいつでも実際は大丈夫なのではないか」という根拠のない楽観論が付け入る隙をなくし、財政部門をはじめとして庁内の問題意識が一気に高まることにつながりました。

3) 総論ベースでの危機感・問題意識の共有

- **自治体間比較を行い相対的なポジションを確認。** このように、現在のコストと将来のコストを比較することによって、当該の地方自治体が全体としてどれほど危機的な状況にあるのか、という問題意識を共有することができます。さいたま市では、今後40年間の年平均で、今の2.2倍のコストがかかることを示したうえで、逆にそれだけの財源を確保

できず、今と同規模の予算しか公共施設の改修・更新に回せなかったとすれば、今ある公共施設の45%しか維持することができない、ということをあわせて示すことで、問題意識を一層高める工夫をしています。

こうした状況を他の地方自治体と比較することにより、状況をよりクリアに示すことができます。たとえば、政令指定都市で比較すると、1人あたりの公共施設延床面積は、平均で3.29m²となります。その中で、さいたま市は2.07m²であり、政令指定都市の中では最も低い値です。公共施設の保有量が少なく、老朽化対策を行うという面で相対的に恵まれた状況にあるといえます。逆に、最も多いのは大阪市の4.95m²で、さいたま市とは約2.5倍の開きがあります。つまり大阪市における公共施設の老朽化問題は、さいたま市の2倍以上深刻な状況にあるといえます。

4) 白書・カルテの作成

- **データの一元化と白書の作成。** 公共施設に関する諸情報は、公共施設マネジメントを推進するうえでの基礎となるものであり、共通のデータベースとして整備しておくとともに、継続的にデータを収集・更新する体制を整えておく必要があります（ボックス4-4参照）。

地方自治体が保有する公共施設の全体像の現状把握に加えて、施設分類別、さらには施設別の詳細な公共施設の現状を整理し、市民と広く共有することが重要となります。それらの情報を「白書」の形で分かりやすく冊子にまとめ、市民に公表する地方自治体が増えています。

ボックス4-4 公共施設データベースの一元化

さいたま市は、公有財産の管理という観点で用地管財課が保有する財産台帳と、建物の維持・管理という観点で保全管理課が保有する保全システムがあり、前者は施設単位の、後者は建物単位のデータベースとして、別々に存在していました。これらのデータを統合するため、施設と建物にそれぞれコード番号を付与して両者を結び付け、一元化を図りました。そして、各施設について共通で把握すべき項目を、「施設状況」「建物状況」「運営状況」「利用状況」「防災状況」「コスト状況」の6分類の中で整理し、各課に照会する帳票に落とし込みました。この帳票を使って年に1回最新状況についての照会を行い、白書の内容を更新することとしています。

- **マネジメントツールとしての白書の活用。** 白書は、公共施設の現在の状

況を市民と共有することで、公共施設マネジメントの出発点とするための、情報公開・情報共有の重要なツールです。しかし、白書を進行管理・マネジメントの重要なツールとして活用することがより一層重要とって過言ではありません。白書の内容を毎年度更新し、文字通り白書として毎年度公開することで、公共施設マネジメントの取り組みがどれだけ進んでいるのかをチェックし、必要に応じて取り組みの見直しを行うことができます。

(3) 第3ステップ：方針・計画の策定

【ポイント】

- 1) 目標の設定
 - 分かりやすく明確な方針の設定
 - 現実的な数値目標（ストレッチゴール）の設定
- 2) 複合化・共用化の推進
 - 複合化のメリット・デメリットを示し市民参加で推進
- 3) 長寿命化の推進
 - 保全の考え方を整理しライフサイクルコストの縮減を図る
- 4) 分野別方針の設定
 - 総論と各論の行き来により実効性の高い方針を定める
- 5) 庁内コンセンサスの形成
 - 全体方針の承認を先行させ庁内コンセンサスの基礎とする

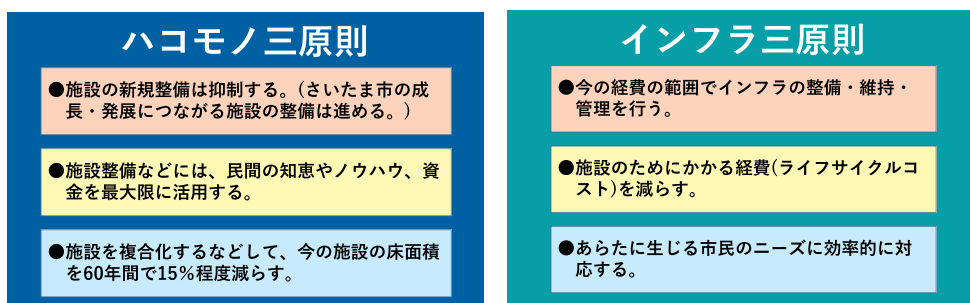
1) 目標の設定

方針・計画の策定にあたって、まずは全体の目標を設定します。実態把握をふまえて、将来コスト試算で明らかになった予算ギャップを解消するための戦略が必要になります。

- **分かりやすく明確な方針の設定。** 目標設定の第一のポイントは、分かりやすく明確な方針として示すことです。公共施設マネジメント計画自体は、緻密な実態把握とコストシミュレーションに裏打ちされたものである必要がありますが、その対応については、全市的な運動として広く実践されていくようにしなければなりません。そのためには、具体的にどのように対処していけばよいかについて、誰にも分かりやすく取り組みやすいものになっていることが重要です。

さいたま市では、「ハコモノ三原則」「インフラ三原則」の2つの原則としてまとめ、取り組みの拠り所として誰もが参照しやすいようにしています（図4-4参照）。ハコモノについては、全体として一定の整備水

準に達している認識のもと、将来的な人口減少による需要減も視野に入れ、施設総量・コストとも圧縮していく方向性を打ち出しています。インフラについては、政令指定都市の中でもまだ整備水準が低いという現状もあることから、将来的には維持管理にウェイトを移行させていくことを念頭に置きつつも、一定の予算ギャップの中で新規整備も行っていく、としています。

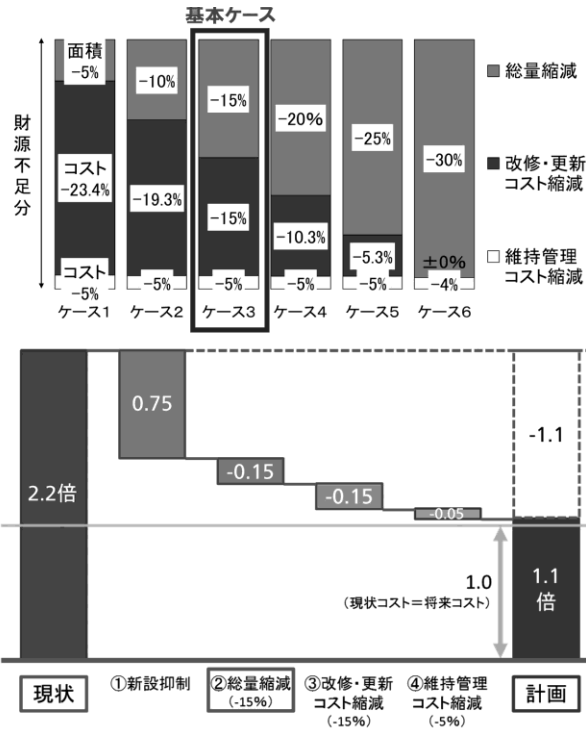


出所：さいたま市資料より調査チーム作成

図 4-4 さいたま市の公共施設マネジメント計画の原則

- **現実的な数値目標の設定。** 第二のポイントは、現実的な目標設定にすることです。実態把握における予算ギャップは2~3倍、場合によってはそれ以上になっていることが考えられます。これを単純に裏返して、公共施設の総量を1/2から1/3に減らすという目標を立てても達成は不可能です。厳しい現状のなかで、達成可能なプランを立てて、着実に実行していかなければなりません。

さいたま市の場合、現状の2.2倍の予算ギャップがあるのに対して、今後公共施設の新規整備を抑制していくことを前提に、現状で新規整備に充てている予算を改修・更新に回すとすれば、1.4倍程度まで予算ギャップが縮小します。残りのギャップの解消に向けて、総量縮減とコスト縮減のトレードオフの間で配分を検討し、総量縮減で-15%、コスト縮減で-20%（イニシャルコスト-15%、ランニングコスト-5%）の目標を設定することとしています（図 4-5 参照）。



出所：西尾（2014）

図 4-5 さいたま市の公共施設マネジメント計画の数値目標設定イメージ

- 複合化・共用化の推進。** ハコモノの統廃合は、利用者の理解を得るのが難しい問題があります。このため、施設総量とコストを削減するための主要な手段のひとつとなるのが、「複合化・共用化」です。公共施設の建替えのタイミングで、周辺の公共施設を取り込み複合化施設として集約することで、それぞれ建替えを行うよりも、建替え費用を圧縮する方法です。公共施設の複合化・共用化のメリットを、表 4-1 にまとめました。

表 4-1 公共施設の複合化・共用化のメリット、デメリット

複合化・共用化のメリット	
施設面積の縮減	事務室や階段、廊下等の共用部分の共通化、会議室等の類似する機能を統合
維持管理コストの縮減	施設を統合することによる維持管理コストの節約
新たな財源	空いた施設・土地を売却・貸付等の形で活用
新たな地域コミュニティの拠点	学校と子育て施設、高齢福祉施設が複合化することによる多世代の交流
新たな防災拠点	温浴機能や和室機能を有するコミュニティ関連施設と学校の複合化
複合化・共用化のデメリット	
施設への距離の増加	施設が移動することにより、人によっては施設が遠くなる
セキュリティの課題	学校を複合化する場合には、児童・生徒の安全をいかに確保するか

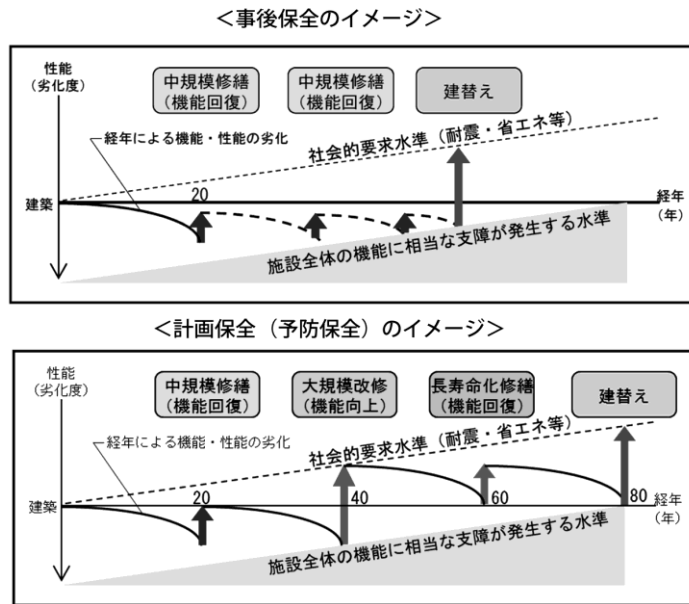
さいたま市では、学校の余剰教室を改修して、放課後児童クラブやデイサービスセンターなどに活用して効果をあげている好事例があります。また、文部科学省は、東日本大震災を機に、防災機能を含めた「地域コミュニティの核」としての学校施設の位置づけを考え始めています。いずれにしても、市民が普段利用する身近な施設を動かしたりすることであるため、市民の理解・合意を得ながら進めることが不可欠です。市民参加のワークショップを開催して複合施設の機能配置等を検討するなど、市民が主体的に施設の設計や管理運営に関わる仕組みを構築することが重要となります。

- **長寿命化の推進。** 従来の公共施設の維持管理は、施設が傷んで支障が発生すると修繕を行う「事後保全」が主流でした。このアプローチの問題は、施設が傷むまで修繕を行わないため、経年による施設の劣化が早い点です。一般に鉄筋コンクリート造の建物であれば50～60年は使用できるといわれていますが、それよりも早く建替えの時期を迎えることが多くなります。

これに対して、早め早めに計画的に修繕・改修を行うことで施設を長持ちさせ、施設全体にかかるライフサイクルコストを引き下げるのが「計画保全（あるいは予防保全）」です。施設の寿命を延ばすことにもなることから、「長寿命化」とも呼ばれます。特に橋りょうなどのインフラで効果が大きく、公共施設にかかるコストを縮減するための有力な方策のひとつとなっています（図4-6）。

さいたま市では、築後20年ごとにまとまった修繕・改修を行うことと

しています。そして、40年目に大規模改修及び60年目の修繕を行う前に建物の健全性調査を実施し、可能なものについては80年以上使用することを目標としています。橋りょうについては、2009年に「橋りょう長寿命化計画」を策定し、5年に1回詳細点検を実施して計画の見直しを行いながら取り組みを推進しています。この計画では、70年間で約390億円のコスト削減効果(削減率-34%)があると試算されています。



出所：さいたま市（2013）¹⁵

図 4-6 「事後保全」と「計画保全」のイメージ

- **分野別方針の設定。**全体目標を達成するために、分野ごとにどのように取り組んでいくか、個別の方針を設定することが重要です。基本的には、全体目標と整合性を担保することを原則として、施設分類ごとに「配置の考え方」と「規模・機能の考え方」を整理します。

配置の考え方は、どの範囲にいくつ施設を配置するか、という基準を示すもので、施設の数の規定するものです。これに対して規模・機能の考え方は、各施設がどのような機能を持つことを標準とするのか、という基準を示すもので、施設の規模（延床面積）を規定します。これら施設の数と規模による基準を明確にすることにより、施設総量（総延床面積）をコントロールします。さいたま市の、個別方針の例を図 4-7 に

¹⁵ さいたま市「市有建築物の保全に係る基本的な考え方」（2013）

示しています。

施設分類	個別方針	施設分類	個別方針
プラザ・コミュニティセンター	区レベルの施設とし、2施設以内の配置を原則とする。プラザは5,000㎡、コミュニティセンターは2,500㎡を上限に規模を検討する。	放課後児童クラブ	児童数の将来動向を踏まえ、各期末の縮減目標を設定する。 (第1期末:±0%、第2期末:-1.1%、第3期末:-5.1%、第4期末:-12.2%)
公民館	地区レベルの施設とし、自治会連合会地区単位で1施設の配置を原則とする。拠点公民館は900㎡、地区公民館は750㎡を上限に規模を検討する。	消防署所	「さいたま市消防力整備計画」に基づく配置を原則とする。「さいたま市消防庁舎等の基準」に定める規模を15%又は10%削減し、消防署は2,031㎡、大成出張所及び日の出張所は874㎡、その他の出張所は649㎡を基準面積とする。
図書館	DID(人口集中地区)及び市街化区域の半径2km以内に1施設の配置を原則とする。拠点図書館は2,400㎡、地区図書館は600㎡、分館は300㎡を上限に規模を検討する。	道路・橋りょう	将来の都市のあり方を検討し、都市計画道路の廃止も含めた道路網の再構築を行う。国・県道・主要市道については、今後2か年で長寿命化計画を策定し、橋りょうと併せて計画的な施設の管理を行う。バリアフリーや自転車利用等の新たな社会的要請に対応した施設の更新を行う。
小学校	児童数の将来動向を踏まえ、各期末の縮減目標を設定する。 (第1期末:-0.1%、第2期末:-1.6%、第3期末:-11.0%、第4期末:-14.1%)		

※人口や施設配置・規模の偏りを是正するために施設を整備する場合には、総量規制の範囲内で行う。

出所：さいたま市資料

図 4-7 さいたま市の分野別アクションプランにおける個別方針の例

- **庁内のコンセンサスの形成。**方針・計画の策定にあたっては、公共施設マネジメント推進部署と各所管課とが相互に連携し、協力し合って進めることが重要です。各所管の検討結果を積み上げただけでは、全体目標を達成できる可能性はほとんどなく、各所管でさらなる検討・工夫を自発的にしてもらうような状況をつくり上げる必要があります。

このような庁内調整をスムーズに行うためには、各所管が個別の検討に入る前に、その自治体全体がどれほど厳しい状況にあり、今後どれだけを目指して努力しなければならないのか、という「総論」の緊急性について、いかに切実に共有できるかが重要です。まずは総論レベルの基本方針を固めて、正式に承認しておくことが望めます。議会に対しても正式に報告し、議会においても総論について了解を得ることが重要です。庁内向けの説明会や研修を繰り返して意識付けを行うことも重要です。

(4) 第4ステップ：実行・マネジメント

【ポイント】

- 1) 内部（庁内）のマネジメント
 - 入口のコントロール（アクションプランの策定、事前協議制度、予算との連動）
 - 出口のコントロール（白書の毎年度発行）
- 2) 外部（対市民）のマネジメント

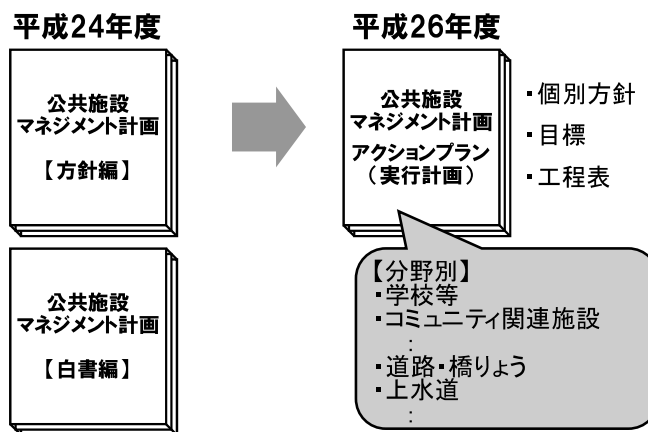
- 市民へのPRの推進
- モデルケース（ワークショップ）の実施

公共施設マネジメント計画をスムーズに実行に移すためには、計画策定段階から内部（庁内）と外部（対市民）で合意を形成し、主体的に関わってもらう仕組みづくりや仕掛けを準備することが重要です。

1) 内部（庁内）のマネジメント

- **入り口のコントロール。** 内部マネジメントのポイントは、公共施設マネジメント計画を、各所管が取り組む具体的な工程表に落とし込むことです。具体的には、計画策定段階で策定した施設分野別の方針に沿って、分野別アクションプラン（実行計画）を策定することが必要です。

さいたま市では、公共施設マネジメント計画における39年間の計画期間をおおむね10年ごとの4期に分け、期ごとに具体的なアクションプランを策定するとしています。そのうち、第1期（2014~2020年度の7年間）の計画にあたる「第1次アクションプラン」を、公共施設マネジメント計画の策定から約2年後の2014年3月に策定しました（図4-8）。このアクションプランに掲載してある事業のみを認めることによって、事業の発生段階（入口）で公共施設の状況をコントロールすることができます。

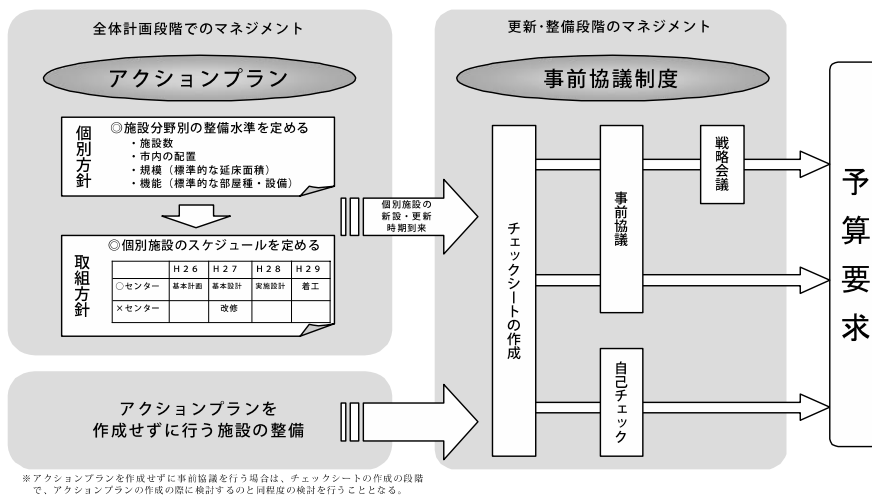


出所：さいたま市資料

図4-8 さいたま市におけるアクションプランの策定イメージ

さらに、さいたま市は、入り口のコントロールを確実にするため、「公共

施設整備事前協議制度」を制度化し、アクションプラン策定前の2013（平成25）年度から本格運用しています（図4-9参照）。この制度では、各所管が施設の整備や維持管理に関する事業を予算要求する前に、公共施設マネジメント推進部署と事前協議を行うことをルール化されています。



出所：さいたま市資料

図4-9 さいたま市の公共施設整備事前協議制度

- **外部（対市民）のマネジメント。** 公共施設マネジメント計画の実行性の最大のボトルネックとなりうるのが、市民との合意形成です。特に、「総論賛成、各論反対」といわれるように、全体としての必要性は理解してもらえたとしても、実際に身近な施設が再編の対象となれば反対の声があがりやすいといえ、各論が動かなければ当然ながら全体目標も達成することはできません。そこでポイントとなるのが、計画を策定した後で市民の理解を求めるような後追いの取り組みではなく、計画の策定段階から市民に広くPRするとともに、計画の策定・実行のプロセスそのものに市民を巻き込み、市民と一緒に考え、市民と一緒に推進していく体制をつくることです。
- **市民へのPR。** 市民にできるだけ分かりやすくPRするため、計画の概要版を作成することは必須ですが、マンガなどを活用することも効果的です。さいたま市は、地元の埼玉大学のマンガサークルと協働で、マンガ版のパンフレットを作成しています。さらに、市民向けにシンポジウムを開催し、公共施設マネジメント会議に出席している市民委員やワークショップに参加している市民に登壇してもらい、その体験をふま

えて市民の目線で市民に語ってもらう取り組みも行っています。また、出前講座のテーマとして「公共施設マネジメント」を取り上げたり、公民館の利用者の集まりや高齢者向けの生涯学習講座で短時間で説明したりするなどのPR活動を展開しています。このように、あらゆるチャンネルを積極的に活用して、市民へのPRを推進することが重要です。

- **モデルケース（ワークショップ）の実施。**公共施設マネジメントの取り組みは、市民にとっては具体的にイメージがしにくいため、モデルケースによって実際に体験してもらうことで、そのメリットやデメリットを実感してもらうことが有効です。同時に、身近な施設を複合化等する場合には、市民参加のワークショップを開催し、市民の意見を反映させながら施設計画の策定を進めることで、市民にとって使いやすい、地域のニーズに即した施設づくりにつなげることができると考えられます。このような、市民参加、合意形成のための取り組みとしても、ワークショップは有効です。

さいたま市では、「ハコモノ三原則」のひとつに、「施設の更新（建替）は複合化を検討する」ことを掲げています。保有する建物の約半分を学校施設が占めているため、学校が建替えの時期を迎えたときに、周辺の公共施設と複合化するケースについて、市民参加のワークショップによって検討を進めるモデル事業を、2012（平成24）年度から先行して実施しています。

参考文献

一般財団法人地域総合整備財団（2013）『平成 24 年度 PFI/PPP 調査研究会 報告書~公共施設マネジメントのあり方に関する調査研究~』稲沢克祐（2008）『行政評価の導入と活用-予算・決算、総合計画-』イマジン出版.

稲沢克祐（2013）『自治体の財政診断と財政計画-決算重視による財政マネジメント』学用書房.

関西社会経済研究所（2006）『自治体経営改革の自己診断 2006』

国土交通省（2017）『平成 29 年度国土交通白書』

国立社会保障・人口問題研究所（2017）『日本の将来推計人口（平成 29 年推計）』

さいたま市（2010）『さいたま市公共施設マネジメント計画 公共施設マネジメント方針』

玉村雅敏監修・著（2014）『総合計画の新潮流』公人の友社.

玉村雅敏他（2015-2017）『地方行政』連載「自治体経営の生産性改革」時事通信社.

福田康仁（2008）「健全な財政に関する条例の狙い」地方自治職員研修 2008.4.

福田康仁（2014）「第 3 章 総合計画に基づく行政経営—多治見市における総合計画の運営—」、玉村雅敏監修・著『総合計画の新潮流』公人の友社.

西尾真治（2014）「地方自治体における公共施設マネジメント推進のあり方と実務のポイント」季刊政策・経営研究 2014 Vol.3.

日本生産性本部（2016）『地方自治体総合計画に関する調査（2016）』日本生産性本部.