

マラウイ共和国
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

平成24年12月
(2012年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部

産公
JR
12-128

マラウイ共和国
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

平成24年12月
(2012年)

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部

序 文

マラウイ共和国政府の要請に基づき、日本国政府がマラウイ共和国公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクトフェーズⅡの実施を決定したことに伴い、当機構は詳細計画策定調査を実施し、プロジェクトがめざす目標、成果、活動内容、投入内容等について協議しました。

これらの協議結果は、ミニッツに取りまとめられ、調査団、マラウイ共和国経済計画開発省の合意の下に、署名交換が行われました。

本報告書は詳細計画策定調査及び協議結果を取りまとめたものであり、今後の技術協力事業を効果的かつ効率的に実施していくための参考として活用されることを願うものです。

ここに本調査にご協力とご支援を頂いた各関係機関、関係者の方々に深く敬意を表すとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成 24 年 12 月

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部長 入柿 秀俊

目 次

序 文

目 次

地 図

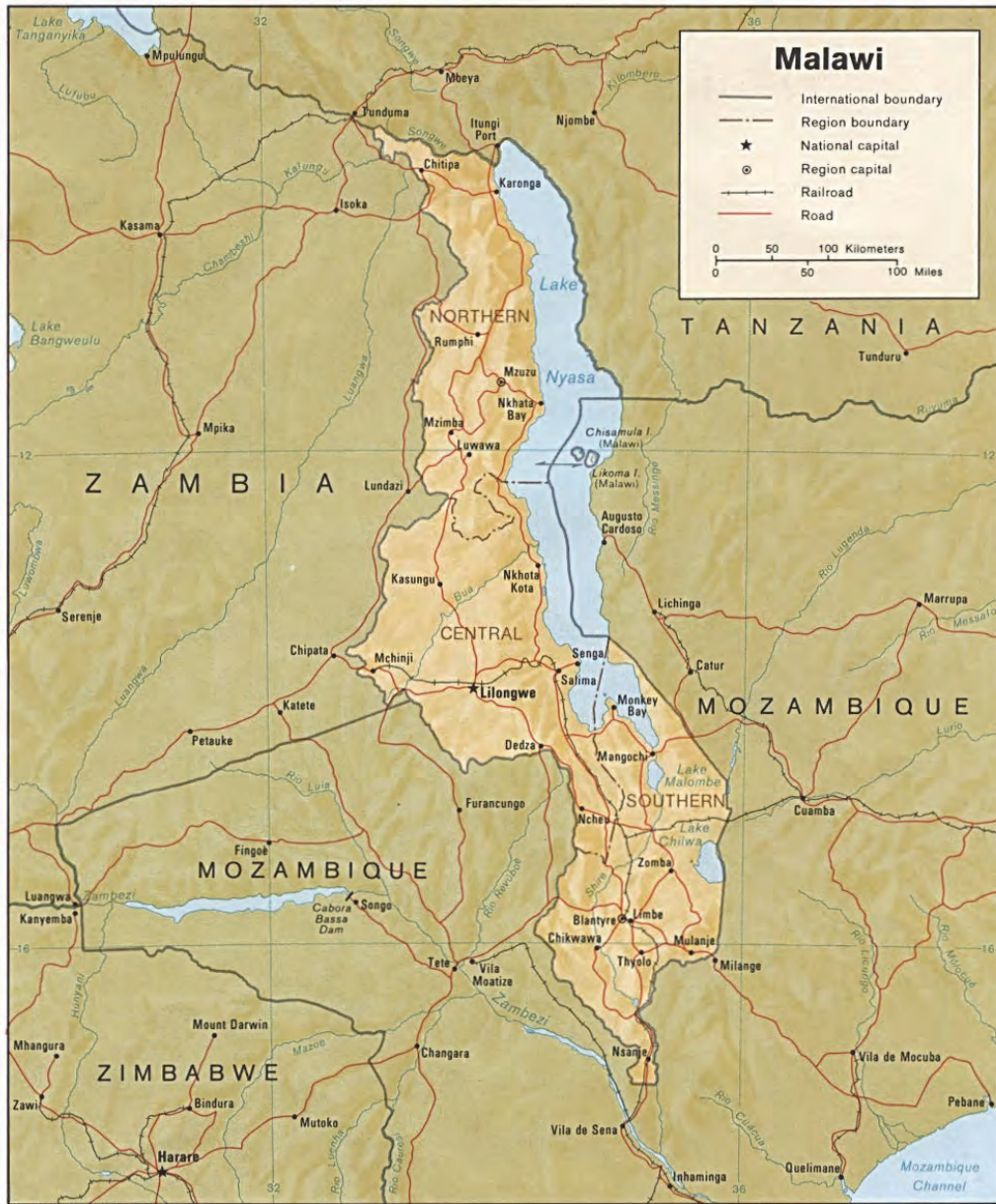
写 真

主要用語 略語表

事業事前評価表

第1章 調査団派遣の経緯と目的	1
1-1 要請の背景	1
1-2 調査目的	1
1-3 調査日程	2
1-4 調査団員	2
第2章 調査結果	3
2-1 マラウイ国における PSIP の位置づけ	3
2-2 開発事業の案件監理と PSIP 運用の現状	6
2-3 先行事業（CEPCIP-1）終了後の PSIP 運用状況	10
第3章 プロジェクト概要	12
3-1 上位目標	12
3-2 プロジェクト目標	12
3-3 成 果	12
3-4 活 動	12
第4章 事前評価結果	14
4-1 評価5項目による評価結果	14
4-2 環境社会配慮・貧困削減・社会開発	17
4-3 過去の類似案件からの教訓の活用	17
4-4 プロジェクト実施上の留意点	18
第5章 団長所感	19
付属資料	
1. 調査日程	23
2. ミニッツ（署名済み）	24

地 图



800185 (A04821) 4-85

写 真



経済計画開発省との協議



経済計画開発省 Ted SITIMAWINA 次官（左）



財務省予算局との協議



財務省債務・援助局長によるミニッツ署名

主要用語 略語表

略 語	正式名	和 文
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
CEPCIP-I	Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming (PSIP)	公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト
DfID	Department for International Development	英国国際開発省
EU	European Union	欧州連合
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
JCC	Joint Coordination Committee	合同調整委員会
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Reconstruction Credit Institute)	ドイツ復興金融公庫
MEPD	Ministry of Economic Planning and Development	経済計画開発省
MGDS II	Malawi Growth and Development Strategy II	マラウイ成長開発戦略 II
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期支出計画枠組み
OPC	Office of President and Cabinet	大統領府
PFEM AP	Public Financial and Economic Management Action Plan	公共財政経済管理行動計画
PFEM-RP	Public Financial and Economic Management Reform Program	公共財政経済管理改革プログラム
PSIP	Public Sector Investment Programme	公共投資計画
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁

事業事前評価表

国際協力機構 産業開発・公共政策部 行財政・金融課

1. 案件名

国名：マラウイ共和国

案件名：（和）公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト フェーズ II

（英）Project for Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming Phase II

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国におけるガバナンス・セクターの現状と課題

マラウイ共和国（以下、「マラウイ」と記す）は、中長期開発戦略としてマラウイ成長開発戦略 II（Malawi Growth and Development Strategy II：以下「MGDS II」）を作成しており、経済計画開発省（Ministry of Economic Planning and Development：以下「MEPD」）は、MGDS II に沿った効率的な国家予算の配分を目的として、公共投資計画（Public Sector Investment Programme：以下「PSIP」）を策定している。PSIP は翌年度以降の 5 年間に予定される開発事業のリストであり、セクター省庁が開発予算を獲得するには、プロポーザルを MEPD に提出し、PSIP に基づく MEPD による審査・承認を経由する必要がある。その後 MEPD の審査結果を基に、財務省にて開発予算が最終的に承認されるフローとなっている。PSIP で承認される開発事業の予算総額は財務省が決定する上限内に収まるように調整され、また PSIP で示された 5 年間の開発予算必要額の見通しは、財務省が中期支出計画枠組み（Mid-Term Expenditure Framework：以下「MTEF」）などを通して行う国家の開発予算、経常予算の推計、予測に活用される。PSIP プロセスが適切に運用された場合、国家開発に資するプロジェクトの効果的な選択や開発予算の効果的な配分等が期待される。

しかしながら、MEPD・財務省・セクター省庁 3 者における調整・連携不足などから PSIP が十分に機能せず、PSIP と予算書において同じプロジェクトにもかかわらず用いられる成果指標が異なる、PSIP の承認を得ない開発事業が予算化されるなど、同国政府の実施するプロジェクト・プログラム管理能力の低さが指摘されていた。

こうした背景から、JICA は PSIP 策定プロセスにおける MEPD 職員の能力強化及び情報管理システムの強化を目的として、2009 年 7 月から 2011 年 7 月までの 2 年間「公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト」を実施し、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。しかしながら、PSIP の 8 割を占める継続案件の審査において、その実施パフォーマンスを適切に把握するための情報、手法が不十分であるなどの理由から、いまだに戦略目標に沿ったプロジェクト・プログラムが PSIP 策定プロセス・予算化プロセスにおいて必ずしも適切に評価されないこと、予算化されたとしても実際の予算配分の見通しが正確ではないことといった課題が山積しており、これが同国における開発プロジェクト・プログラムの適切な計画及び円滑な実施において大きな妨げになっている。

(2) 当該国におけるガバナンスセクターの開発政策と本事業の位置づけ

MGDS II では、①持続的経済成長、②社会開発、③社会的保護・災害リスク管理、④インフラ開発、⑤ガバナンスの改善、⑥横断的課題（ジェンダー、キャパシティ・ディベロップメント）の6つが主要テーマとして挙げられており、⑤ガバナンスの改善は更に①経済ガバナンス、②コーポレートガバナンス、③民主ガバナンス、④公共部門マネジメントの4つのサブテーマに分けられている。そのうち経済ガバナンス改善のための政策として公共財政経済管理改革プログラム（Public Financial and Economic Management Reform Program：以下「PFEM-RP」）が実施されており、PFEM-RPの重点分野の1つであるPSIPプロセスの強化を目的として、本事業を実施するものである。

同国財務省が2011年に作成したPFEM-RPは、PSIP、MTEF、財務管理システムなど、これまでに導入されてきた各種のシステムやプロセスの調整を図り、2011年7月から2014年7月の3年間でそれらを活用できる能力の獲得をめざしている。情報管理システムの運用管理とMEPD職員及びセクター省庁の事業管理能力の強化を通じPSIPプロセスを強化することは、PFEM-RPの重要目標の1つとされている。

また、PFEM-RPにおいては中期的な財政管理の枠組みとしてMTEFの強化がめざされている。PSIPが示す5年間の開発予算の見通しは3年間の開発・経常予算の支出計画を示すMTEFの作成において重要なインプットとなる。また、MTEFが適切に機能すればPSIPが用いる予算シーリングをより早期に定めることが可能となるほか、PSIPに記載された事業に対する予算手当てがより確実に行われることが期待される。したがって、PSIPとMTEFの両者が改善されることは同国の公共投資事業のより円滑な実施に貢献すると考えられる。

(3) ガバナンスセクターに対するわが国及びJICAの援助方針と実績

本事業は平成24年度の国別援助方針において援助重点分野「その他」として整理されているが、資源が乏しく援助依存率の高い同国において、ガバナンス強化、特に援助も含めた国家の開発リソースを効果的に活用するための公共財政管理は重要な横断的課題として認識されている。

同国におけるJICAの当該セクターに対する援助実績としては、MEPD開発局PSIPセクション職員の能力強化及びPSIP情報管理システムの強化を目的として実施された「公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト」が挙げられる。

(4) 他の援助機関の対応

同国財務省が作成したPFEM-RPに対し、アフリカ開発銀行（African Development Bank：AfDB）、英国国際開発省（Department for International Development：DfID）、EU、ドイツ復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau：KfW）、アイルランド、ノルウェーが個別に財政支援を実施している。さらに、世界銀行を中心としたMulti Donor Trust Fund（MDTF）が設立され、約4,000万米ドルの財政支援を開始する予定となっている〔MDTFについては、2012年8月時点でDfIDと欧州連合（European Union：EU）が既に正式に参加しており、KfWが参加に向けたプロセスを開始している。また、米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）、アイルランド、ノルウェーが参加に向けて関心を示している〕。ドイツ国際協力公社（Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit：GIZ）

は PFEM-RP に関するすべての活動間の調整に係るアドバイザーを財務省に対し派遣しているほか、PFEM-RP プロセスのレビューなどに支援する予定がある。国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）は開発局 M&E（モニタリングと評価）セクションをカウンターパートとして、PFEM-RP の重点分野の 1 つであるモニタリング評価システム構築を支援しており、M&E 手順やデータベースの調整等を実施している。フェーズ I は 2012 年 6 月で終了したが、フェーズ II に関し現在実施を検討している段階である。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本プロジェクトは PSIP プロセスと事業計画・予算化プロセスとの整合性確保及び関係省庁職員の PSIP 運用能力の向上を行うことにより、PFEM-RP の枠組みのなかでの PSIP のより効果的、効率的な運用を図り、もって戦略目標に沿った開発予算配分及び事業実施に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

リロングウェ

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

MEPD 開発局 PSIP セクション（7～8 名程度）、財務省予算局（20 名程度）、セクター省庁（開発事業の実施省庁）計画局（各省 2～3 名程度）

(4) 事業スケジュール（協力期間）

2013 年 1 月～2016 年 6 月を予定（計 42 カ月）

(5) 総事業費（日本側）

4.2 億円（予定）

(6) 相手国側実施機関

MEPD 開発局 PSIP セクション

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

- ・ 専門家（公共財政管理、公共投資計画管理、IT）
- ・ 現地セミナー、ワークショップ
- ・ 本邦研修（5 名×2 週間×1 回）
- ・ 技術交換研修（南アフリカ等での事例視察、情報管理システム維持管理等、5 名×1 週間×4 回）

2) マラウイ国側

- ・ カウンターパートの配置（MEPD 開発局 PSIP セクション、財務省予算局）

- ・ 執務環境の整備

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：

本事業は PSIP の効果的、効率的な運用を支援するものであり、環境への悪影響は想定されない。

2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

特になし。

(9) 関連する援助活動

1) わが国の援助活動

特になし。

2) 他ドナー等の援助活動

PSIP プロセスの強化は PFEM-RP の重点分野の 1 つであり、本事業においても PFEM-RP の進捗状況に合わせて PSIP プロセスのレビューを行う予定となっている。したがって、上記 2. (4) に記載の、PFEM-RP に対する財政支援を実施している各ドナーとの情報共有を密にするとともに、特に PFEM-RP に対する技術協力を実施している GIZ 及び UNDP とは具体的な連携を行う必要がある。まず GIZ との連携については、財務省に配属されている GIZ アドバイザーとも調整を行い、PSIP のめざす方向性が PFEM-RP の方向性に即したものとなるようすり合わせを行う。次に UNDP との連携については、UNDP が計画している MEPD 開発局における M&E システムが適切に機能すれば、MEPD 開発局 PSIP セクションは PSIP 事業の進捗状況を M&E システムを通じて把握することが可能となるため、上記 UNDP プロジェクトと適宜情報共有を行い、M&E システムの構築状況に応じ、PSIP プロセスの修正を検討する必要がある。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

開発予算が戦略目標 (MGDS II) に沿って配分され、プログラム及びプロジェクトが実施される。

指 標

1. MGDS II の優先分野に対する予算配分率の増加

2. 開発予算の執行率

2) プロジェクト目標

公共財政経済管理の枠組みのなかで PSIP がより効率的かつ調和的に運用される。

指 標

1. PSIP の審査に利用される情報の量の増加と質の向上¹
2. PSIP セクション及びセクター省庁の PSIP プロセスにおける業務スケジュール順守率の向上
3. PSIP の運用効率についての関係者の評価の向上²
4. PSIP 最終審査結果が財務省に送付されたあとの修正件数の減少

3) 成果及び活動

成果 1

PSIP 情報管理システム（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）。

指 標

- 1-1 修正されたデータベース、マニュアル、ハンドブック等とその改善点
- 1-2 データベースにより利用できる情報の増加（審査結果、事業進捗状況等）
- 1-3 データベース、マニュアル、ハンドブックの有用性についての利用者の評価の向上

活 動

- 1-1 PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）の利用状況をレビューし、改善課題を確認する。
- 1-2 PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）について、利用者から運用状況に関するフィードバックを得る。
- 1-3 1-2 で得られたフィードバックを反映しデータベースを修正する。
- 1-4 1-2 及び 1-3 で得られたフィードバックを反映してマニュアル、ハンドブック及び PSIP プロセスを修正する。

成果 2

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。

指 標

- 2-1 修正された PSIP プロセスとその内容
- 2-2 予算額及び成果に関し、同一事業にもかかわらず、PSIP と予算書において記載されている情報が異なる開発事業の数/比率の低下
- 2-3 PSIP を経由せずに開発予算が配分された事業の予算額が開発予算総額に占める比率の低下
- 2-4 PSIP、予算化、モニタリングのプロセスにおける報告・コミュニケーションの重複の減少

活 動

- 2-1 公共財政経済管理改革の政策、プログラム、活動をレビューする。

¹ 各セクター省庁から提出されるプロポーザルの誤記入、空欄の減少等を想定している。

² PSIP の利便性に関し、財務省やセクター省庁等に対しアンケート調査の実施を想定している。

- 2-2 セクター省庁における PSIP プロセスをレビューする。
- 2-3 2-2 で確認されたプロセスを最適化する提案を作成する。
- 2-4 2-3 の提案を実施して検証する。
- 2-5 PSIP と予算書のアウトプット指標の適切さとその策定・報告のメカニズムをレビューする。
- 2-6 2-5 で確認された課題を改善するための対策を提案する。
- 2-7 2-6 の提案を実施して検証する。
- 2-8 PSIP セクションと予算局の効果的な調整メカニズムのための対話を強化する。

成果 3

PSIP セクションとセクター省庁が、改善された 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。

指 標

- 3-1 PSIP セクションとセクター省庁においてデータベース、マニュアル、ハンドブックを十分に活用できる知識と技能を備えた人材の数
- 3-2 データベースのアクティブな登録ユーザー数の増加
- 3-3 データベースを通じて作成されたオンライン・レポート作成数の増加
- 3-4 不完全または不適切な情報を含む事業プロポーザルの数/比率の減少

活 動

- 3-1 PSIP セクション及びセクター省庁の研修ニーズと組織体制上の課題を精査する。
- 3-2 改良された PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）及び PSIP プロセスについての研修プログラムを作成する。
- 3-3 3-2 の研修プログラムを実施する。
- 3-4 研修結果を評価し、PSIP の運用と研修にフィードバックする。
- 3-5 研修の最終的な成果を評価しプロジェクト終了後の能力強化の行動計画を作成する。

4) プロジェクト実施上の留意点

a) プロジェクト目標と成果の関係（プロジェクトデザイン）

PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）を改善（成果 1）し、PSIP プロセスと予算プロセスの整合性を高め（成果 2）、関係省庁職員の PSIP に係る能力向上を図る（成果 3）ことにより、公共財政経済管理の枠組みのなかで、PSIP が効率的に運用される（プロジェクト目標）ことをめざしていく。

b) PFEM-RP と本事業との連関

プロジェクト目標で示している「公共財政経済管理の枠組み」とは PFEM-RP を意味しており、本事業実施にあたっては、マラウイ政府が推進する PFEM-RP の進捗状況に十分な注意を払い、同プログラムと整合性を確保することが重要である。同時にプロジェクトの進捗状況及び成果達成状況の他ドナーとの共有に積極的に取り組むことが重要である。

c) 指標の設定

プロジェクト目標指標 2、4 及び成果指標 1-1、2-1、2-2、2-3、2-4、3-1、3-2、3-3、3-4 についてはプロジェクト開始後 6 カ月以内にベースライン及び目標値を定め、合同調整委員会（Joint Coordination Committee：以下「JCC」）で承認する。

d) プロジェクト実施体制

本事業のカウンターパートは MEPD 開発局 PSIP セクションであるが、特に成果 2 に関し、財務省予算局の協力が重要となる。そのため財務省予算局を協力機関と位置づけ、JCC への参加をはじめ、本事業実施において中核的役割を担う機関としている。また各セクター省庁計画局には、MEPD で採用されたエコノミストが配置されており、本事業において実施する各セクター省庁に対する研修については、上記エコノミストを能力強化の対象として想定している。

(2) その他インパクト

特になし。

5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

(1) 事業実施のための前提

- ・ MEPD 開発局長を含む適切なカウンターパートが任命される。
- ・ 財務省予算局が本事業への参加を表明する。

(2) 成果達成のための外部条件

特になし。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ PFEM-RP が計画どおり実施される。

(4) 上位目標達成のための外部条件

- ・ 開発予算の財源が予測どおり利用できる。
- ・ セクター省庁が適切な事業実施能力をもつ。
- ・ 政府省庁の組織体制に劇的な変化がない。
- ・ PSIP の役割に変化がなく、さらに同国制度上の位置づけが明確化される。

6. 評価結果

本事業は、マラウイ国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

本事業のフェーズ I にあたる「公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト」（2009 年 7 月～2011 年 7 月）の実施を通じ、下記提言・教訓が得られており、本事業では下記のとおり活用する。

- ・ 現行の法制度上、PSIPは制度上の規定がなく、これが関係者の低いコンプライアンスにつながっていると指摘されている。このためPSIPを予算関連書類として位置づけることが提案されており、本事業を通じカウンターパートに働きかけるよう努める。
- ・ 成果物（データベース、マニュアル、ハンドブック等）の創出について、マラウイ側との共同作業形式での作成よりも、先に日本側で試作品を作成し、OJTにてそれらを活用しつつ現状に合わせて修正していく方が、技術移転効果が高いとの提言がなされている。そのため本事業においては、1年目は試作品作成に重点を置き、2、3年目はOJTを通じたカウンターパートへの技術移転に重点を置いたプロジェクトデザインとしている。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1) のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始6カ月以内	ベースライン調査
事業中間時点	中間レビュー
事業終了6カ月前	終了時評価
事業終了3年後	事後評価

第1章 調査団派遣の経緯と目的

1-1 要請の背景

マラウイ共和国（以下、「マラウイ」と記す）は、中長期開発戦略としてマラウイ成長開発戦略 II（Malawi Growth and Development Strategy II：以下「MGDS II」）を作成しており、経済計画開発省（Ministry of Economic Planning and Development：以下「MEPD」）は、MGDS II に沿った効率的な国家予算の配分を目的として、公共投資計画（Public Sector Investment Programme：以下「PSIP」）を策定している。PSIP は翌年度以降の 5 年間に予定される開発事業のリストであり、セクター省庁が開発予算を獲得するには、プロポーザルを MEPD に提出し、PSIP に基づく MEPD による審査・承認を経由する必要がある。その後 MEPD の審査結果を基に、財務省にて開発予算が最終的に承認されるフローとなっている。PSIP で承認される開発事業の予算総額は財務省が決定する上限内に収まるように調整され、また PSIP で示された 5 年間の開発予算必要額の見通しは、財務省が中期支出計画枠組み（Mid-Term Expenditure Framework：以下「MTEF」）などを通して行う国家の開発予算、經常予算の推計、予測に活用される。PSIP プロセスが適切に運用された場合、国家開発に資するプロジェクトの効果的な選択や開発予算の効果的な配分等が期待される。

しかしながら、MEPD・財務省・セクター省庁 3 者における調整・連携不足などから PSIP が十分に機能せず、PSIP と予算書において同じプロジェクトにもかかわらず用いられる成果指標が異なる、PSIP の承認を得ない開発事業が予算化されるなど、同国政府の実施するプロジェクト・プログラム管理能力の低さが指摘されていた。

こうした背景から、JICA は PSIP 策定プロセスにおける MEPD 職員の能力強化及び情報管理システムの強化を目的として、2009 年 7 月から 2011 年 7 月までの 2 年間「公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト（Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming (PSIP) : CEPCIP-I）」を実施し、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。しかしながら、PSIP の 8 割を占める継続案件の審査において、その実施パフォーマンスを適切に把握するための情報、手法が不十分であるなどの理由から、いまだに戦略目標に沿ったプロジェクト・プログラムが PSIP 策定プロセス・予算化プロセスにおいて必ずしも適切に評価されないこと、予算化されたとしても実際の予算配分の見通しが正確ではないことといった課題が山積しており、これが同国における開発プロジェクト・プログラムの適切な計画及び円滑な実施において大きな妨げになっている。

1-2 調査目的

上記課題に対応する実現可能なプロジェクトのフレームワークを検討・協議することを目的とする。検討結果については、討議議事録（R/D）案、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）案及び活動計画（PO）案にまとめたうえでカウンターパートとミニッツ（M/M）を締結し、基本合意を得る。

1-3 調査日程

付属資料1を参照のこと。

1-4 調査団員

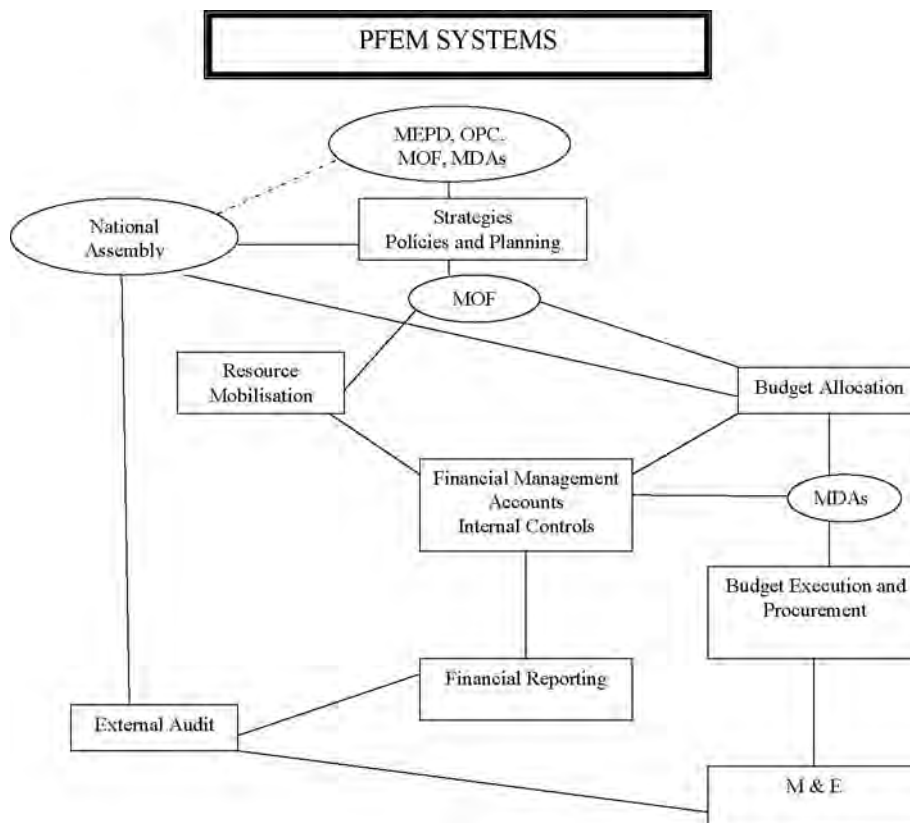
担当分野	氏名	所属
(1) 総括	川北 博史	JICA 国際協力専門員
(2) 協力企画	古市 祐子	JICA 産業開発・公共政策部 行財政・金融課
(3) 評価分析	藺田 元	株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン

第2章 調査結果

2-1 マラウイ国における PSIP の位置づけ

(1) 公共財務経済管理システム整備の経緯

財務省が 2011 年に作成した公共財政経済管理改革プログラム（Public Financial and Economic Management Reform Program : PFEM-RP）は、マラウイ国における公共財政経済管理の範囲を以下のように示している。PSIP は Policies and Planning として示される計画プロセスの一部である。



MEPD : Ministry of Economic Planning and Development
 OPC : Office of President and Cabinet
 MOF : Ministry of Finance
 MDA : Ministries, Departments and Agencies

マラウイ政府は 2002 年に「Malawi Financial Accountability Action Plan」(MFAAP) を作成し、一連の法整備（Public Financial Management Act、Public Procurement Act、Public Audit Act）と組織整備（Office of Director of Public Procurement、Central Internal Audit Unit）、情報システムの整備（IFMIS）を行った。2006-2008 年には「第 1 次公共財政経済管理行動計画」（Public Financial and Economic Management Action Plan : PFEM AP）により、計画文書、PSIP と予算プロセスの連携、開発支援戦略、ドナー・データベース、歳入予測、会計コーディング、公共支出報告、MGDS のアウトプットのコーディング、IFMIS マニュアル、MGDS モニタリングなどの分野で改善・進展があった。さらに、「第 2 次公共財政経済管理行動計画」（2009-2011 年）では MGDS コーディングの改善、PSIP の改善（「公共投資計画（PSIP）能力向上プロ

ジェクト」による JICA の技術協力)、徴税手法の改善、ドナー・データベースの改善、IFMIS の拡張と活用、監査の強化などの進捗があった。

これらの成果を踏まえ、政府は 2011 年に「公共財政経済管理改革プログラム」(PFEM Reform Program : PFEM-RP) を作成した。同プログラムは IFMIS (統合財政管理情報システム)、PSIP、MTEF (Mid-Term Expenditure Framework)、Output Based Budgeting、財務管理システムなど、これまでに導入されてきた各種のシステムやプロセスの調整を図り、3 年間でそれらを活用できる能力を獲得する段階に達することをめざしている。情報管理システムの運用管理と PSIP 職員・セクター省庁の事業管理能力の強化を通して PSIP プロセスを強化することは、同プログラムの計画コンポーネントの重要目標の 1 つとされている。

(2) PSIP の概要

2011/12-2015/16 の PSIP 報告書では、PSIP について以下のように説明している¹。

PSIP は投資の計画と予算化をガイドする道具である。MGDS に示された政府の優先目的に合致する公共投資事業を識別し、開発事業への公共投資の道筋を示す重要な計画ツールである。PSIP は借款・無償による資金協力及び国家予算による公共投資事業 (Project and Program) を含む 5 年間の投資計画であり、毎年、利用可能な予算額と事業実施能力などを考慮して見直される。

毎年印刷される PSIP には実施機関別、セクター別、MGDS 目標別、ドナー別などのプロジェクトのリストが掲載され、各プロジェクトについてプロジェクト名、実施期間、新規/継続の区別、予算額 (ドナー資金、国家予算及び合計 : 各年及び 5 年間の合計) などの情報が掲載される。承認されたプロジェクトの更に詳細な情報は、PSIP のウェブサイト (<http://psip.malawi.gov.mw>) からアクセスできる PSIP データベースから閲覧することができる²。

PSIP に含まれる事業の多くはインフラ整備であるが、これにソフト・コンポーネントを組み合わせた事業や、ソフト・コンポーネントのみで構成された事業もある。1 つの事業の実施期間は 3~9 年間で、インフラ単体の事業もあれば、複数のインフラがパッケージされた事業、多数のサブ・プロジェクトで構成されたプログラムもある。ドナーによる技術協力 (例えば JICA の「公共投資計画 (PSIP) 能力向上プロジェクト」) も PSIP 上では 1 つの事業とされる。2011/12 の PSIP には 302 事業が含まれ、事業費総額は 933 億マラウイ・クワチャ (MK) (1MK=0.29 円として約 270 億円) である。事業費総額の 55% が援助資金である。分野別には道路 (30%)、農業 (12%)、灌漑・水資源開発 (10%)、保健 (9%)、教育 (7%) などへの配分が多い³。

PSIP を運営する経済計画開発省 (MEPD) 開発局 PSIP セクションは公共投資事業を実施する各省庁 (以下「セクター省庁」という) から提出された各事業のプロポーザルを評価し、

¹ “Public Sector Investment Programme (PSIP) 2011/12 – 2015/16” p.5

² だれでもゲストとしてログインできる (ID とパスワードはともに “guest”)。同ウェブサイトではデータベースのほかにも各年の PSIP などの文書にアクセスすることができる。

³ Ministry of Youth Development and Sports への配分も 11% に達するが、そのほとんどは中国の支援による国家スタジアム建設事業が占める。

セクター省庁別に行う省庁会議での協議・交渉を経て事業を承認する。この審査では以下の観点で考慮される。

- ① 事業の目的・内容が **MGDS** の優先目標に合致しているかどうか（評価 5 項目の妥当性についての評価）
- ② 事業範囲と事業費の妥当性（経常予算に該当する内容が含まれていないかどうか。アウトプットに対して投資額が適切かどうか）
- ③ 事業の実施体制、事業効果・持続性など（評価 5 項目の効率性、有効性、インパクト、持続性についての評価）
- ④ 実施能力（過去の事業実施パフォーマンスなどから判断）
- ⑤ 事業総額が省庁別に設定された予算シーリングの範囲に収まるかどうか

PSIP が承認されると、財務省予算局はセクター省庁とともに予算書案（**Budget Document**）を作成する。予算書案に含まれる開発事業は原則的に **PSIP** と一致する。予算書案は更に内閣府及び国会で修正・承認されて予算が確定する。

(3) **PSIP** の役割

マラウイ国の公共財務経済管理において **PSIP** は次のような役割を果たすと考えられる。

1) 開発予算の政策・優先順位に沿った配分

現在の **PSIP** の審査で最も重要視されているのは提案された事業が **MGDS** に示された優先順位・重要な政策目標に合致しているかどうかという「妥当性」の観点である。「妥当」と判断され、セクター別の予算シーリングの範囲内に収まる事業の組み合わせが承認される。

なお、セクター別予算シーリングは、①承認済み事業の予算必要額（前年度 **PSIP** による計画額）と②各セクターの新規・継続事業の実施能力（過去の実施パフォーマンスに基づく予算執行能力の判断）及び③全セクターで利用可能な開発予算総額（財務省が定める）を考慮して設定されるが、各セクターの政策目標の達成に必要な予算額などは考慮されていない⁴。また、事業の必要性や優先順位をセクター間で比較することは行われていない。

2) 開発事業の質の確保

PSIP の審査により開発事業として適切な質が確保できないと判断された場合、事業内容の修正あるいは不承認となる。すなわち、**PSIP** は開発事業の質を確保するためのスクリーニング機能をもつ。現在は、経常予算を充てるべき内容が含まれていないかどうか、投資額当たりアウトプット（**value for money**）が適切かどうかという観点を含め、評価 5 項目に沿った評価が行われている。

ただし、国家予算による開発事業（ドナーがかかわらない事業）については、プロポーザルが 10 ページに満たないものがあるなど、情報不足で十分な評価が行えない事業もみ

⁴ 本来は、各政策目標の達成状況のモニタリングに基づき、目標達成までのギャップを埋めるために必要な事業規模と必要予算額が推計される必要がある。省庁によってはそのような作業の結果として事業が提案されることもあると考えられるが、**PSIP** においては特に考慮されていない。

られる。なお、開発事業の形成・計画はセクター省庁の業務であり、その質を高めるためには、本来、セクター省庁の計画能力を高める必要がある。

3) 開発予算必要額の中期的な見通しの提供

PSIP には、承認された事業の 5 年間の開発予算必要額が示される。財務省は MTEF により 3 年間の中期的な予算の見通しを作成するが、MTEF の開発予算の見通し作成に PSIP の情報が活用されている。

ただし、PSIP には 2 年目以降に新規承認される事業の予算額が示されない。また、各事業の 5 年間の予算計画は毎年の見直しにより変化する可能性がある。このような限界はあるものの、PSIP の適切な運用は、財務省による中期的な財務管理のための重要な情報を提供できる。

4) 開発事業の一元化された情報源

PSIP (印刷物) や PSIP データベースには承認された全開発事業の情報が掲載され、政府機関や援助機関の貴重な情報源となっている。特に、PSIP データベースはウェブによりアクセスでき、利便性が高いため、情報の範囲を拡大し、情報の精度と操作性の改善、利用普及などを図れば、幅広い利用者に役立つ情報を提供できると考えられる。

2-2 開発事業の案件監理と PSIP 運用の現状

本節では開発事業の形成・審査・予算化・実施監理・評価といったプロジェクト・サイクルに沿って、開発事業の監理と PSIP 運用の現状を述べる。

(1) セクター省庁による事業形成と計画

セクター省庁には、分野別に編成された複数の現業局 (Technical Departments) と計画局がある。計画局には MEPD 所属のエコノミストが配置され⁵、技術者を擁する現業局と共同作業で事業を形成する⁶。現業局の技術的な検討を踏まえて事業プロポーザルを完成し、テンプレートを使ってウェブ経由で PSIP データベースに入力することによりこれを PSIP に提出するのは、通常、計画局のエコノミストの役割である。

計画局には政策形成、計画・予算、モニタリング評価、統計などのセクションがある。省によっては分野別のセクションやインフラ事業実施を担当するセクション (教育・保健など) が置かれたり、複数のセクションが統合されることもある。計画局に配属されるエコノミストの人数・職位は省により異なるが、どの省でも欠員が多く、全般的に人材不足である。特に、局長が不在の場合は現業局と対等な立場で業務を進めることが難しくなることがある。

各省には Investment Program、Strategic Plan、Implementation Plan などと呼ばれる 4~5 年間の中期計画がある。年次別の投資計画が作成されることもある。PSIP に提案される開発事業はこれらの上位計画に基づいて形成される。

一般に、ドナーが関与する場合は各ドナーの基準に沿ってフィージビリティ調査など詳細

⁵ マラウイの政府機関ではエコノミスト、情報システム・エンジニアなど、いくつかの職種の職員が単一の省庁 (エコノミストなら MEPD) から派遣されて配属される Common Service と呼ばれる仕組みがある。

⁶ 現業局にエコノミストが配置されることはまれである。

な調査が行われ、比較的良好に準備された事業が提案されるが、ドナーが関与しない国家予算のみの事業においては、例えば道路事業のように経済分析を含む詳細な調査に基づいて準備される事業と⁷、簡単な準備しか行われない事業が混在し、プロポーザルの質はさまざまである。

PSIP への新規事業プロポーザルは、標準化されたテンプレートを用いたものは全事業共通で提出されるが、添付されるプロジェクト文書は形式が統一されておらず、膨大な情報を含むフィージビリティ調査報告書が添付されることもある。さらに、テンプレートが適切に記入されていない（空白が残される、あるいは誤記入など）ケースもある。継続事業については、継続事業用のテンプレートを用いて事業の物的・財務的進捗状況を報告する。プロポーザルの作成・提出においては、先行事業で作成された PSIP 準備ハンドブック、PSIP データベース利用マニュアルが使われている。

MEPD 及びセクター省庁へのヒアリングによると、事業形成・計画における主な課題には以下があると考えられる。これらは主にドナーが関与しない事業について当てはまる課題である。

- ・ 計画局の人材不足と能力不足。上述のような事業プロポーザルの質の低さやプロポーザル提出の遅れなどの要因となる。
- ・ 事業形成のための情報あるいは調査予算の不足。
- ・ 事業プロポーザルの質に関しては、事業費計画の精度の低さと実施計画の検討不足が大きな問題であると認識されている。事業費計画では最初の 1、2 年の精度は比較的高いが、それ以降については精度が低くなる。実施計画は調達の遅れなどのリスクを見込んだ現実的な計画が立てられないことが多い。これらの課題は、実施の遅れや年度別予算計画の変更などにつながる。

(2) PSIP セクションによる審査と承認

PSIP にはデスク・オフィサーと呼ばれるセクター別担当者（エコノミスト）が数名おり、セクター省庁から提出されたプロポーザルの評価を行う。審査基準は「公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト」で作成された PSIP 審査マニュアルに示されているが、評価 5 項目のそれぞれを 1～3 のサブ・クライテリアに分割し点数化する簡便なものである。

審査は毎年 8 月～12 月に行われる。デスク・オフィサーはセクター省庁からのプロポーザルを受け取ったのち、必要に応じて追加情報を求めたりコメントを返したりするが、そのやり取りのレターなどによる公式な記録は残されない。

毎年 12 月には各セクター省庁と MEPD が省庁会議（Ministerial Meeting）を行い、セクター省庁からの提案理由の説明、継続事業の進捗状況の説明、MEPD からの審査結果のフィードバックとともに、事業計画の修正、各新規・継続事業の採択について協議が行われる。会議に先立ち、デスク・オフィサーは各省庁からの提案を評価した結果と提案、省庁会議で検討すべき事柄をまとめた報告書（Appraisal Notes）を作成する。会議は 2～3 時間かけて行われ、新規事業の検討に多くの時間が割かれる。会議の結果、各セクター省庁の暫定的な PSIP リスト（PSIP に含まれる事業のリスト）が作成され、セクター省庁と MEPD のそれぞれによる

⁷ 国家予算の事業においては、経済分析は道路事業以外では行われていない。

フォローアップ事業が明確にされ、議事録として残される。なお、省庁会議には財務省予算局・Debt and Aid 局の参加が奨励されている。

省庁会議の結果はドラフト PSIP としてまとめられるが、これは、財務省による予算上限額やドナー・コミットメントの確認、各セクター省庁からのフィードバック、Cabinet Committee on Economy (CCE) の助言を得て修正され、大統領の承認により最終化され、Final PSIP となる。

MEPD からのコメントの多くは指標の選択と事業費計画に関するもので、ほとんどはドナーの関与しない新規事業についてのものである。MEPD が求める指標はアウトプットについての指標であるが、セクター省庁はアウトカムやインパクトの指標を含めることがある。進捗管理のため MEPD は年度ごとのアウトプット指標（目標値）を求めるが、事業の性格によってはそのような指標設定が困難なこともある⁸。事業費については、年度別・費目別計画（Cost Outlay）の記入についての混乱がみられるほか、経常予算を充てるべき活動が事業に含まれることなどがある。また、MEPD はアウトプット当たり投資額（Value for Money）の適正さを確認したいが、国家予算の事業のほとんどは経済分析が行われず、基準となる数値も整備されていないため、実際には難しいことが多い。なお、審査時のコメントの以上のような内容は（アウトプットの指標と達成目標、開発予算と経常予算の区別、アウトプット当たり投資額）、いずれも財務省予算局が大きな関心を寄せる課題であり、PSIP セクションによる審査が財務省の関心を反映していると考えられることができる。

継続事業の審査においては、各事業の進捗状況に基づき実施上の問題や実施機関の執行能力を評価し、計画どおり継続するかどうか、中断するか、あるいは計画を修正して継続するかについて判断が行われる。実施機関からは、多くの事業において事業予算の増額や実施期間の延長の要請が行われる。本調査における実施機関へのヒアリングでは、継続事業の再審査時の計画変更（予算配分の変更や実施期間の延長など）により柔軟性が欲しいという意見が多くみられた。

継続事業用のテンプレートは物的・財務的進捗状況と今後の資金需要などの情報を含むが、実施上の問題やその解決方法など、詳細な情報を記載できるようにはなっていない。このテンプレートは別に、実施機関は四半期報告（Quarterly Reviews）及び MEPD・財務省による年 2 回のレビューが行われることになっているが、その実施状況は不明である。MEPD モニタリング評価局は全事業について実施機関からの四半期報告を受けているほか、選択された事業について現地調査によるモニタリングを実施するが、PSIP へのヒアリングによると、その情報は PSIP の審査には活用されていない。

(3) 財務当局による予算化

PSIP が最終化されたのち、財務省予算局はセクター省庁とともに予算案(Budget Document)の作成作業を行う。予算局は PSIP に含まれた各事業についてエクセルで作成されたフォーマットをセクター省庁に送付し、セクター省庁計画局がそのフォーマットを記入して返送する。予算局はセクター省庁から送られてきたフォーマットを編集し、予算案の一部とする。予算案は内閣及び国会で検討され、修正されたのち、予算が完成する。

⁸ 例えば 4 年かけて病院を 1 つ建設する場合など。

Final PSIP と予算案の間で情報の不一致があることは MEPD と財務省の双方で改善すべき課題として認識されている。かつては PSIP に含まれなかった事業が予算案に入るなど、重大な不一致があった。先行事業により PSIP が強化されたあとはそのような不一致はほとんどみられなくなったが、事業名の不一致、予算額の不一致、アウトプット指標・達成目標の不一致などが残されている。PSIP による審査と承認が行われたあとに予算額やアウトプットが変更されると、予算案の一部が PSIP を経ずに国会に提案されることになり、望ましくない⁹。

不一致が生じる理由については更に詳細な調査が必要であるが、以下のことが考えられる。

- ・ 予算案のためのエクセル・フォーマット記入の際の誤り。PSIP データベースの情報をそのままエクセル・フォーマットあるいは財務省のデータベース (IFMIS) に転送することは行われていない。セクター省庁計画局がエクセル・フォーマットを記入するが、PSIP 担当部門と予算担当部門が異なる場合もあり、担当者は必ずしも一致しない。
- ・ PSIP 承認後の、予算局による修正。開発予算にふさわしくない活動が残されている場合、内閣やセクター省庁からの個別事業について要請に応じて修正される場合などが考えられる。
- ・ 予算局による予算案作成作業における編集上のミス。予算案は限られた日数で急いで作成されることが多く、編集上のミスが起こり得ると考えられる。

(4) 実施

PSIP で承認され予算化された事業はセクター省庁により実施される。多くのセクター省庁では現業局が実施を担当するが、道路事業は運輸・公共事業省傘下の Roads Authority が、教育省や保健省ではインフラ・ユニットなどと呼ばれる計画局の一部門が実施を担当する。

MEPD 及びセクター省庁へのヒアリングによると、開発事業の実施には以下のような課題がある。

- ・ 財務省による支払いの遅れ。財源の制約による遅れのほか、手続き上の遅れがある（財務省はセクター省庁からの進捗報告を条件に支払いを行うが、その報告の遅れなどが支払いの遅れにつながることもある）。
- ・ 調達手続きの遅れ。特にドナーの要求する調達手続きが遅れの原因になりやすい。
- ・ 物価や為替レート変動などによる事業費の変動。
- ・ コントラクターの能力の制約。特に地方部における建設事業など。

各課題の深刻さや事業実施への影響度合いは実施機関の能力や事業の性格によりさまざまであると考えられる。予算の年間執行率も事業により異なり、低いものでは5割程度にとどまることもある。

(5) モニタリング評価

MEPD モニタリング評価局及び PSIP セクション、財務省、OPC (Office of President and Cabinet : 大統領府) など多数の組織が実施機関に事業実施のモニタリングを求める。各モニ

⁹ 事業名やアウトプットの変更は事業内容の変更を意味する。なお、予算局には PSIP の承認の有無に関係なく予算案を作成する法制度上の権限がある。予算局のガイドラインには「開発予算を使う事業はすべて PSIP の承認を得る必要がある」と明示されているが、計画局は PSIP の効力を裏付ける方法（法制度の整備や PSIP 承認手続きの強化など）について検討する必要があると考えている。

タリングでは物的進捗・財務的進捗・実施上の問題及び対策などの内容がカバーされていると考えられるが、詳細は更に確認する必要がある。内容が重複する異なるフォーマットを用いたモニタリングを行うことは、現場の情報収集が容易でないこともあって、セクター省庁計画局の大きな負担となっている。そこで、セクター省庁によっては、このようなモニタリング業務を効率化するため、省庁独自のフォーマットを定めてそれを流用するようなことも行っている。また、計画局において事業実施の監理・モニタリングは新規事業の計画や予算化に比べて優先順位が低く、十分な努力が払われない傾向がある。

MEPD モニタリング評価局は各事業の四半期報告書を受け取っているが、これは紙ベースで送付されてくるため、限られた人員体制で十分な整理と活用が行えない状況にあると考えられる。モニタリング評価局は選択した事業について現地調査によるモニタリングを実施しており、そこに PSIP セクションの職員が同行することもある。対象事業の選択には PSIP データベースの情報も参照される¹⁰。財務省もまた独自に現地調査によるモニタリングを実施する。MEPD と財務省はいずれも、セクター省庁から上がってくるモニタリング報告書の信頼性に課題があり、現地調査を通じた確認が重要であるとの認識をもつ。

2-3 先行事業（CEPCIP-I）終了後の PSIP 運用状況

2011 年 7 月の先行事業終了後、PSIP セクションは、先行事業において提示された PSIP プロセスの実施スケジュールに沿って PSIP を運用してきたが、2012 年 4 月の大統領急死とそれに伴う大統領・閣僚の交代、省庁再編などにより、その後は通常のスケジュールに沿って手続きを進めることができなかった。このため、2012/13 年度の PSIP については事業プロポーザルの準備や審査に十分な期間を取ることができず、慌ただしく作業が行われた模様である。

PSIP セクションと財務省及びセクター省庁とのコミュニケーションは先行事業の結果により大きく改善された。ヒアリングを行ったセクター省庁の多くは、PSIP セクションとのコミュニケーションに問題は感じていない。この点に関しては、PSIP セクションが担当者（デスク・オフィサー）を省庁別に固定したことも効果的であったと考えられる。

PSIP データベースは引き続き運用され、活用されている。先行事業が現地スタッフとして雇った情報専門家は、現在、マラウイ政府が雇用する情報サービス職員として MEPD に配属され、同データベースの運用を主に担当している。

データベース利用マニュアルは印刷され、MEPD・財務省・セクター省庁の利用者に配布された。PSIP 準備ハンドブックは先行事業で作成されたドラフトがほぼそのままの形で最終化され、印刷して配布された。PSIP 審査マニュアルは先行事業で作成されたドラフトを PSIP セクション内で検討し、必要な内容に絞り込んだうえで修正を加えて最終化した。審査マニュアルは内部資料の扱いで、公表されていない。2011/12 年度の PSIP プロセスを開始するにあたり、PSIP セクションは各セクター省庁の 1~2 名を対象に PSIP データベースと利用マニュアル、PSIP 準備ハンドブックについての研修を実施した。

MEPD 及びセクター省庁へのヒアリングからは、先行事業の成果物に関して以下のような課題があると考えられる。

¹⁰ モニタリング評価局はこれまで主に MGDS の政策目標の達成状況についてのモニタリング、及び、選択された個別事業の現地調査によるモニタリングを行ってきた。全個別事業のモニタリングはそもそも各ライン省庁の責務であり、モニタリング評価局の本来の役割は各ライン省庁（及び地方政府）のモニタリング評価能力を強化することであるとされる。

- 利用者のニーズに応じたデータベースに含まれる情報範囲の拡大、表示内容・様式の改善など。例えば各事業の現状（申請中、承認済み、実施中、完了など）の表示、計画内容の変更履歴、実施履歴、モニタリング結果などの蓄積と表示など。
- データベースの利用に関する知識の普及。セクター省庁において **PSIP** データベースの入力と参照（レポートの出力）ができる職員は限られているうえ、データベースを十分に利用できるだけの知識をもつ職員は更に限られると考えられる。
- データベース利用マニュアルの改善。データベースの操作に関する問い合わせの多い事柄についての説明の充実など。
- 審査基準の精緻化及び事業準備に係る指針の充実。適切な実施計画、事業費計画の作成、適切なアウトプット指標の設定についての指針など。
- 継続事業の計画変更に関する基準・指針の作成と、計画変更に対応したデータベースの修正。

第3章 プロジェクト概要

3-1 上位目標

開発予算が戦略目標（MGDS II）に沿って配分され、プログラム及びプロジェクトが実施される。

3-2 プロジェクト目標

公共財政経済管理の枠組みのなかで PSIP がより効率的かつ調和的に運用される。

3-3 成果

成果1

PSIP 情報管理システム（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）。

成果2

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。

成果3

PSIP セクションとセクター省庁が、改善された 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。

3-4 活動

- 1-1 PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）の利用状況をレビューし、改善課題を確認する。
- 1-2 PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）について、利用者から運用状況に関するフィードバックを得る。
- 1-3 1-2 で得られたフィードバックを反映しデータベースを修正する。
- 1-4 1-2 及び 1-3 で得られたフィードバックを反映してマニュアル、ハンドブック及び PSIP プロセスを修正する。
- 2-1 公共財政経済管理改革の政策、プログラム、活動をレビューする。
- 2-2 ライン省庁における PSIP プロセスをレビューする。
- 2-3 2-2 で確認されたプロセスを最適化する提案を作成する。
- 2-4 2-3 の提案を実施して検証する。
- 2-5 PSIP と予算書のアウトプット指標の適切さとその策定・報告のメカニズムをレビューする。
- 2-6 2-5 で確認された課題を改善するための対策を提案する。
- 2-7 2-6 の提案を実施して検証する。
- 2-8 PSIP セクションと予算局の効果的な調整メカニズムのための対話を強化する。
- 3-1 PSIP セクション及びセクター省庁の研修ニーズと組織体制上の課題を精査する。
- 3-2 改良された PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）及び PSIP プロセスについての研修プログラムを作成する。

- 3-3 3-2 の研修プログラムを実施する。
- 3-4 研修結果を評価し、PSIP の運用と研修にフィードバックする。
- 3-5 研修の最終的な成果を評価しプロジェクト終了後の能力強化の行動計画を作成する。

第4章 事前評価結果

4-1 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

マラウイ国は中期的開発戦略としてマラウイ成長開発戦略 II (Malawi Growth and Development Strategy II : MGDS II) (2011/12~2016/17) を策定しており、MEPD がこれを掌握している。ガバナンス改善は開発戦略の効果的な実施のための条件であるとの認識の下、MGDS II に設定された6つのテーマ別分野の1つとして重要視されている。ガバナンス分野では経済ガバナンス、コーポレートガバナンス、民主ガバナンス、公共部門マネジメントの4つのサブテーマがある。

本事業は MGDS II の経済ガバナンス・サブテーマに関連する。MGDS II の経済ガバナンス政策は、安定したマクロ経済環境の下で経済成長を維持・加速することを目的に、公共財政経済管理の改革を継続するとしており、主要課題の1つに国家予算と国家開発戦略の調和化等を挙げている。

また、同国財務省が2011年に作成した公共財政経済管理改革プログラムは、IFMIS、PSIP、MTEF、Output Based Budgeting、財務管理システムなど、これまでに導入されてきた各種のシステムやプロセスの調整を図り、3年間でそれらを活用できる能力を獲得する段階に達することをめざしている。情報管理システムの運用管理と PSIP 職員・セクター省庁の事業管理能力の強化を通して PSIP プロセスを強化することは、同プログラムの計画コンポーネントの重要目標の1つとされている。

また、同プログラムにおいては中期的な財政管理の枠組みとして MTEF の強化がめざされている。PSIP が示す5年間の開発予算の見通しは MTEF 作成において重要なインプットとなる。また、MTEF が適切に機能すれば PSIP が用いる予算シーリングをより早期に定めることが可能となるほか、PSIP に記載された事業に対する予算手当てがより確実に行われることが期待される。したがって、PSIP と MTEF の両者が改善されることは同国の公共投資事業のより円滑な実施に貢献すると考えられる。

しかしながら、MEPD とセクター省庁の能力不足、財務省・セクター省庁との連携の弱さなどから PSIP が十分に機能せず、PSIP の承認を得ない開発事業が予算化されるなど、同国政府の実施するプロジェクト・プログラム管理能力の低さが指摘されていた。

こうした背景から、JICA は PSIP 策定プロセスにおける MEPD の開発計画・運営・管理能力強化を目的として、2009年7月から2011年7月までの期間で「公共投資計画 (PSIP) 能力向上プロジェクト」を実施し、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、関連省庁の連携強化等に取り組んだ。その結果、関連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。しかしながら、PSIP の8割を占める実施中の開発事業の継続のための審査において、その実施パフォーマンスを適切に反映するための情報・手法が不十分であるなど、解決すべき課題が残されている。

本プロジェクトは上記プロジェクトの第2フェーズであり、その終了後1年間の運用経験を踏まえつつデータベースとマニュアルを改良し、PSIP プロセスと事業計画・予算化プロセ

スとの調和化を更に進め、省庁職員への研修を行うことにより、PSIP のより効率的な運用を図るものである。

このように本プロジェクトはマラウイ国の政策との整合性、実施の必要性が認められることから、十分な妥当性を有すると判断される。

(2) 効率性

本プロジェクトは先行事業の経験と成果を踏まえて実施されるため、基本的に、十分効率的な実施が期待できる。

本事業の3つのアウトプット（①データベース、マニュアル、ハンドブックの改善、②プロセスの調和化、③能力強化）はいずれもプロジェクト期間内に3度繰り返されるPSIPプロセスを通じた活動の繰り返しにより達成される。幅広い関係者の参加を得た具体的な実践を通じた活動を繰り返すことにより、現場のニーズに合致した現実的かつ有用なアウトプットを得ることができると期待される。なお、この方法は、時間はかかるものの専門家投入は必要なタイミングに限定することで節約することができる。

MEPD 計画局の局長を含むカウンターパートの配置は、本事業の効率的な実施のために最も重要な条件である。本調査時点で局長及び局長代理は欠員であり、プロジェクト開始までに少なくとも局長ポストには適切な人材が配置される必要がある。

さらに、アウトプット2（プロセスの調和化）の達成のためには財務省予算局の積極的な参加が重要であり、事業開始前に明確なコミットメントを得る必要がある。

このように、本プロジェクトは①計画局長を含むカウンターパートの配置と②財務省予算局のコミットメントが得られれば、十分に効率的な実施が見込まれる。

(3) 有効性

本プロジェクトの目標「公共財政経済管理の枠組みのなかでPSIPがより効率的かつ調和的に運用される」は、計画された3つのアウトプットが実現することで達成されることが期待される。

設定された4つの指標のうち、①審査に利用される情報の質と量の向上、②PSIP セクション・セクター省庁の各種期日順守率の向上は、PSIP が効率的に運用されるための重要な条件の一部であり、3つのアウトプットにより実現が期待される。PSIP セクション及びセクター省庁計画局のPSIPに関する業務パフォーマンスの向上も重要な条件であるが、これを計測することは難しい。このため、PSIP がどれだけ効率的に運用されたか（良い仕事をしたか）を直接計測するための指標を2つ採用した（③PSIP 運用効率についての関係者の評価の向上、④PSIP が財務省に送付されたあとの修正件数の減少）。このうち指標④は客観的な計測ができる指標であるものの、財務省における修正がどのような理由で行われたか（PSIP が見過ごしたミスへの修正なのか、PSIP を経由しない政治的圧力によるものか、など）を識別することができるかどうか、また、そのような指標の計測にどれだけ財務省の協力を得られるかについて、更に検討する必要がある。

本プロジェクトは「公共財政経済管理の枠組みの下で」実施されるが、これは、財務省が中心となって実施される公共財政経済管理改革プログラム（PFEM-RP）と歩調を合わせて実施するという意味である。改革プログラムにより変化し続けるマラウイ国の公共財政経済管

理システムのなかで適切なアウトプットを産出しプロジェクト目標を達成するためには、本プロジェクトは **PFEM-RP** の進捗状況を十分踏まえて実施し、必要に応じて計画の見直しを行うことも重要である。

(4) インパクト

本プロジェクトの上位目標は「開発予算が戦略目標に沿って配分され、実施される」ことである。**PSIP** の主な役割は前述のように、①開発予算の政策・優先順位に沿った配分、②開発事業の質の確保、③開発予算必要額の中期的な見通しの提供、④開発事業の一元化された情報源の4点である。本プロジェクトは **PSIP** のより効率的な運用を実現することを通してこれらの役割をより効率的に果たし、ひいては前述の上位目標達成に貢献することが期待される。

本プロジェクトの上位目標への貢献については、以下の点に留意する必要がある。

- ・ 「開発予算の戦略目標に沿った配分」の達成を図る指標として「(指標①) 優先分野に対する予算配分率の増加」が設定されているが、この指標では資源配分の分野間のバランスが適切かどうかについては判断できない。しかし、現在の **PSIP** の審査においては分野間の優先順位の比較などは行われておらず、たとえ **PSIP** 運用効率が高まったとしても、分野間の資源配分バランスは必ずしも改善されない。このためには、各セクターの政策目標の達成に必要な予算額の推計や、セクター別予算シーリングの決定方法の改善など、本プロジェクトの範囲外の努力が必要である。本プロジェクトの「開発予算の戦略目標に沿った配分」がこのように部分的であり、指標①では部分的な判断しかできない点に留意する必要がある。
- ・ 上位目標のうち「開発予算の戦略目標に沿って実施される」の指標として「(指標②) 開発予算の執行率」が設定されている。配分された予算の執行率は、予算の利用可能性、事業実施上の問題の有無、実施機関の事業監理能力、実施計画（実施スケジュール・事業費計画）の質などに影響される。**PSIP** が直接に改善できるのは実施計画の質を高めることのみであり、その他は外部要因である。本プロジェクトの上位目標へのこの側面の貢献は、このように多くの外部条件に影響されることに留意する必要がある。

以上により、本プロジェクトはプロジェクト目標が達成されれば上位目標達成に向けて部分的な貢献があり、また、本プロジェクト以外にも上位目標に影響を与えるさまざまな外部要因があると判断される。

(5) 持続性

本プロジェクトが対象とする **PSIP** はマラウイ国の公共財政経済管理システムの一部であり、その持続性は、公共財政経済管理システムがどのように維持されるかに大きく影響される。マラウイ政府は2002年以降、同システムの改革に継続的に取り組んでおり、そのなかで **PSIP** の位置づけに特に変化がなかったことを考えると、今後も **PSIP** は同国の公共財政経済管理において一定の重要性を維持するものと期待できる。また、本プロジェクトは公共財政経済管理改革プログラムと歩調を合わせて実施するものであるため、**PSIP** の位置づけに何らかの変化が生じた場合でも、プロジェクト終了までの期間であれば、持続性を高めるための

対策を講じることができるはずである。

ただし、PSIP の効力を保証する法制度的な基盤がないことは、本プロジェクトの法制度面の持続性に対する懸念材料である。本プロジェクトはこれに関する活動を予定していないが、持続性への影響要因として、この点について十分注意を払いつつプロジェクトを実施することが望まれる。

PSIP の運用について財務面の大きな懸念はないが、MEPD 及びセクター省庁計画局における人材が維持されるかどうか本プロジェクトの持続性に影響を与えるため、注意が必要である。MEPD 計画局長の配置は本プロジェクト実施の重要な条件である。PSIP セクション及びセクター省庁計画局の職員（エコノミスト）の配置と定着も、同様に重要である。プロジェクト開始後には研修のニーズ分析にあわせて PSIP セクション及びセクター省庁の PSIP 運用に関する組織制度面の改善課題を確認するための活動が予定されているが、プロジェクト終了後の持続性の確保も念頭に置きつつ、その結果を踏まえて適切な対策が提案されることが望ましい。

以上により、本事業には一定の持続性が期待できるが、公共財政経済管理システム全体の動向、PSIP の法制度的な基盤、PSIP セクション及びセクター省庁計画局の職員の配置と定着などが持続性に影響を与えると考えられ、十分な注意を払う必要があると判断される。

4-2 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

(1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

本プロジェクトは公共財政管理に係る能力強化、体制整備を行うものであり、環境や地域社会への負の影響は現在のところ想定されていない。したがって、JICA 環境社会配慮ガイドラインに規定されるカテゴリ C に適合する。

(2) ジェンダー・平等推進/平和構築・貧困削減

本プロジェクトは公共投資の質の向上をめざすものであり、公共投資が適切に実施されることにより貧困削減につながることを期待される。

4-3 過去の類似案件からの教訓の活用

本事業のフェーズ 1 にあたる「公共投資計画 (PSIP) 能力向上プロジェクト (CEPCIP-I)」（2009 年 7 月～2011 年 7 月）の実施を通じ、下記提言・教訓が得られており、本事業では下記のとおり活用する。

- ・ 現行の法制度上、PSIP は制度上の規定がなく、これが関係者の低いコンプライアンスにつながっていると指摘されている。このため PSIP を予算関連書類として位置づけることが提案されており、本事業を通じカウンターパートに働きかけるよう努める。
- ・ 成果物（データベース、マニュアル、ハンドブック等）の創出について、マラウイ側との共同作業形式での作成よりも、先に日本側で試作品を作成し、OJT にてそれらを活用しつつ現状に合わせて修正していく方が、技術移転効果が高いとの提言がなされている。そのため本事業においては、1 年目は試作品作成に重点を置き、2、3 年目は OJT を通じたカウンターパートへの技術移転に重点を置いたプロジェクトデザインとしている。

4-4 プロジェクト実施上の留意点

(1) プロジェクト目標と成果の関係（プロジェクトデザイン）

PSIP 情報管理システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）を改善（成果1）し、PSIP プロセスと予算プロセスの整合性を高め（成果2）、関係省庁職員の PSIP に係る能力向上を図る（成果3）ことにより、公共財政経済管理の枠組みのなかで、PSIP が効率的に運用される（プロジェクト目標）ことをめざしていく。

(2) PFEM-RP と本事業との関連

プロジェクト目標で示している「公共財政経済管理の枠組み」とは PFEM-RP を意味しており、本事業実施にあたっては、マラウイ政府が推進する PFEM-RP の進捗状況に十分な注意を払い、同プログラムと整合性を確保することが重要である。同時にプロジェクトの進捗状況及び成果達成状況の他ドナーとの共有に積極的に取り組むことが重要である。

(3) 指標の設定

プロジェクト目標指標 2、4 及び成果指標 1-1、2-1、2-2、2-3、2-4、3-1、3-2、3-3、3-4 についてはプロジェクト開始後 6 カ月以内にベースライン及び目標値を定め、合同調整委員会（Joint Coordination Committee : JCC）で承認する。

(4) プロジェクト実施体制

本事業のカウンターパートは MEPD 開発局 PSIP セクションであるが、特に成果2に関し、財務省予算局の協力が重要となる。そのため財務省予算局を協力機関と位置づけ、JCC への参加をはじめ、本事業実施において中核的役割を担う機関としている。また各セクター省庁計画局には、MEPD で採用されたエコノミストが配置されており、本事業において実施する各セクター省庁に対する研修については、上記エコノミストを能力強化の対象として想定している。

第5章 団長所感

本詳細計画策定調査団は、2011年度要望調査による要請を受けて、2009年7月から2011年7月まで実施されたマラウイ国「公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト」のフェーズⅡとしての実施の準備として行われた。調査団派遣前の資料調査、現地事務所との調整、対処方針会議、2012年6月17日から6月27日の現地調査を経て、同年6月28日にマラウイ国側と合意するに至った。本フェーズでの活動は、一言でいえばフェーズⅠでの成果を活用し、PSIP業務及びその成果物の自立発展性を最大化することであり、より具体的にはフェーズⅡにおいて基本的に取り組む内容は以下の3点に集約されると考える。

- ① フェーズⅠの成果である、PSIPデータベース、マニュアル、ハンドブック等のツールの改善を行う。特にPSIPにおける継続案件の進捗管理を充実させる。
- ② 財務省及びセクター省庁とのPSIPプロセスに関しての連携・協調を進める。
- ③ 特にPSIP局及びセクター省庁の計画局に対して、改善されたツール及びプロセスを用いた業務を実施できるよう能力強化を行う。

今後、プロジェクトの実施に向けては、財務省との具体的なすり合わせ、PSIP局の人員配置（局長、副局長等）、日本人専門家の調達等の重点的な課題が残されている。特に、日本人専門家の現地派遣の形態には、マラウイ側及び現地日本大使館・JICA事務所等からも個別専門家（前フェーズの専門家）のように、マラウイ側に寄り添う形でかかわっていける派遣の形が望ましいとの要望が強く出されていた。これは、早期に成果品を作り出し、その成果品を使用しOJTでじっくり能力強化を行うスタイルでの協力プロセスが有効なことが関係者の間で認識されていることからだと想定される。ただし、このことが直接的に業務実施型での派遣を否定するものではないが、実際の専門家の業務人月の配分には十分な配慮が必要と考える。

また、フェーズⅠが、効果的な成果を創出し、プロジェクト終了後のPSIPの継続性も一定以上確保し、良好なパートナーシップを構築したということも十分踏まえ、フェーズⅠでの教訓を有効に活用してほしい。前フェーズの成果を引き継ぐフェーズⅡとしての意図をしっかりともった形で案件実施を行ううえで、JICA本部及びマラウイ事務所による、次期日本人専門家への意識づけ及び具体的な業務指示が非常に重要であると考えます。

個人的には2006年以降、フェーズⅠ準備の調査団以降、延べ4回の調査団に参加し、マラウイにおける公共財政管理、特に開発計画の重要性と課題に触れる貴重な機会を得ることができた。これらの経験のなかでも、本フェーズⅠで構築された情報管理システム（本システムは①ファイル共有、②イントラネット、③PSIPデータベースの3つのコンポーネントに分類される）は、しっかりと業務改善に貢献し、そのことにより、マラウイ側に強く必要性を認識され、その業務にしっかりと根づいているという感想をもっている。ICT（情報通信技術）を活用した開発には、導入の具体的な検討に入ることすら行われない場合がみられるが、その目的・役割・現地での具体的な活用方法、維持管理方法等の諸要件が明確になっているのであれば、「門前払い」的な態度を改めることも検討してみてもよいと考える。

一方で、フェーズⅠ準備段階で目撃した、MDG（ミレニアム開発目標）ファンドによって作成され壊れて使えなくなったPSIPデータベースのようなものにも注意をはらう必要はあるだろう。

しかしながら、財政・財務・計画といった、数値やデータと親和性の高い分野の事業に関しては、今後 ICT の活用は免れないのではないだろうか。今後 JICA においては、これらの業務を指示する側として組織的な能力強化が必要ではないかと考える。

以上、今後のフェーズ II の実施の方向性と ICT と事業のあり方への 1 つの提案を述べることで、本調査団の団長所感としたい。

付 属 資 料

1. 調査日程
2. ミニッツ (署名済み)

1. 調査日程

調査日程

日順	年月日	日 程
1	2012年6月17日(日)	(蘭田団員) リロングウェ到着
2	18日(月)	10:30-12:00 経済計画開発省 (MEPD) (PSIP セクション) 14:30-15:30 財務省 15:30-17:00 MEPD (PSIP セクション)
3	19日(火)	10:00-11:30 運輸・公共事業省 14:00-15:00 MEPD
4	20日(水)	8:00-9:00 財務省 9:30-11:00 農業省 14:00-15:00 教育省
5	21日(木)	8:30-9:30 MEPD (モニタリング評価局) 10:00-11:30 保健省 14:00-15:30 産業通商省 15:30-17:00 水資源灌漑省
6	22日(金)	10:00-12:00 国連開発計画 (UNDP) 14:00-15:00 ドイツ国際協力公社 (GIZ)
7	23日(土)	資料整理
8	24日(日)	資料整理 (川北団長、古市団員) リロングウェ到着
9	25日(月)	9:00-10:00 JICA 事務所 10:30-12:00 MEPD (PSIP セクション) 16:00-16:40 日本大使館
10	26日(火)	10:00-11:30 MEPD (PSIP セクション) 16:00-17:00 UNDP
11	27日(水)	ミニッツ協議
12	28日(木)	ミニッツ協議
13	29日(金)	10:00-11:00 財務省 (債務・援助局) 14:00-15:00 JICA 事務所報告
14	30日(土)	資料整理
15	7月1日(日)	リロングウェ出発

**MINUTES OF MEETINGS
BETWEEN
THE DETAILED PLANNING SURVEY TEAM
AND
THE CONCERNED AUTHORITIES OF
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MALAWI
ON
THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION FOR
THE PROJECT FOR CAPACITY ENHANCEMENT
IN PUBLIC SECTOR INVESTMENT PROGRAMMING PHASE II**

The Detailed Planning Survey Team (hereinafter referred to as “the Team”) for the Project for Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming Phase II (hereinafter referred to as “the Project”) organised by Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”) and headed by Mr. Hirofumi Kawakita, visited the Republic of Malawi from June 17th, 2012 to July 1st, 2012. The Team had a series of meetings with the Ministry of Economic Planning and Development (hereinafter referred to as “MEPD”) and concerned authorities of the Government of the Republic of Malawi (hereinafter referred to as “GoM”) for the purpose of working out the details of the Project including the desirable measures to be taken by both sides for the successful implementation of the Project.

As a result of the discussions, the Team and MEPD reached a common understanding to matters referred to in the documents attached hereto.

Lilongwe, June 28th, 2012



Mr. Hirofumi KAWAKITA
Leader,
Detailed Planning Survey Team
Japan International Cooperation Agency
Japan



Mr. Ted SITIMAWINA
Secretary for Economic Planning and Development
Ministry of Economic Planning and Development
Malawi



Mr. Peter K. SIMBANI(Witness)
Director of Debt & Aid Management Division
Ministry of Finance
Malawi

13

I. BACKGROUND OF THE PROJECT

The Republic of Malawi manages development projects which are on-going and scheduled in the next five years under Public Sector Investment Programme (hereinafter referred to as "PSIP") in order to effectively utilise limited development resources. The overall objective of PSIP is to act as a mechanism that screens development projects to ensure that they are in line with priority areas of the Malawi Growth and Development Strategy (hereinafter referred to as "MGDS") and that the implementation of such projects is conducted in a most effective and efficient manner. The effective selection of development projects and the adequate distribution of funds towards the development budget will be realised when PSIP is operated appropriately. MEPD had, however, limited capacity and experiences to operate PSIP coordinating with the line ministries. Also, coordination between MEPD and the Ministry of Finance (hereinafter referred to as "MOF") was not sufficient. As a result, project proposals by line ministries were of low quality and not submitted on time, and the coverage of PSIP on the development budget was small. Because of the situation mentioned above, the Government of Japan (hereinafter referred to as "GoJ") carried out the technical cooperation project "Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming (CEPSIP)" from July 2009 to July 2011 in order to enhance the capacity of PSIP section and PSIP database system. As a result of CEPSIP, the capacity of PSIP section staff has enhanced and MEPD has been able to manage PSIP in line with a set schedule, time required for PSIP procedure has shortened, and all Ministries has submitted project proposals to PSIP. Moreover, the gap between total amount of PSIP and budget document has shrunk from 30% in MFY2009/10 to 9.8% in MFY2010/11, which indicates that the coverage of PSIP on the development budget in Malawi have been expanded.

However, during the terminal evaluation of CEPSIP, it was pointed out that the implementation performance of on-going projects was not adequately fed back to the appraisal in the subsequent year, the approval criteria for on-going project has not yet been well established in MEPD, and the process among MEPD and line ministries as well as MOF are not satisfactory harmonized.

Based on such context, GoM requested the Project as the second phase of CEPSIP to GoJ. GoJ accepted the request and decided to implement the Project for the purpose of further improvement of comprehensive PSIP management.

TS



HK

II. SPECIFIC ISSUES CONFIRMED ON THE PROJECT

1. Capacity development for sustainability

The nature of the Project is to develop capacity for efficient and sustainable operation of PSIP. Therefore, the strong ownership of Malawi side is very important for the sustainability of the Project achievements.

2. Assignment of the Project Personnel

The Director of Development Division in MEPD has been vacant from April 2012. The Director of Development Division, however, has an important role to lead and handle the Project. Therefore the Malawian side is strongly requested to assign new Director of Development Division before the Project starts.

Regarding the Project staff, the Malawian side agreed to assign all PSIP staff from the Development Division in MEPD (including a Systems Engineer) and Budget Division in MOF.

3. Training in Japan/ Third country training

It is beneficial for the Malawian side to experience the real situation of public financial and economic management in advanced countries and exchange opinions with concerned authorities. Both sides agreed that training in Japan or any other appropriate third countries would be arranged where necessary.


4. Public finance and economic management reform in Malawi

The Public Financial and Economic Management Reform Programme (PFEM RP) has been developed by GoM to bring together the different aspects of public financial and economic management where improvements are planned from the Malawi fiscal years 2011/12 to 2013/14. The Project needs to be implemented with necessary adjustment considering the direction and progress of PFEM RP, and therefore require close coordination with M&E Division and Budget Division in the context of PFEM RP.

III. FRAMEWORK OF THE PROJECT

The basic design of the Project is as shown in the tentative Project Design Matrix (PDM) and Plan of Operations (PO) as per attached Annex II and III, which were formulated and agreed upon through extensive discussions and mutual understanding. The framework of the Project will be further examined and reviewed by both

TS

2


HK

governments before signing of the Record of Discussions (hereinafter referred to as "R/D").

1. Project Title

The Project for Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming
Phase II

2. Project Duration

Three and a half years from the date of first arrival of the Japanese expert(s) in
Lilongwe

3. Project Purpose

PSIP is operated with increased efficiency and enhanced harmonisation within the
public financial and economic management framework.

4. Target Group

(1) Direct Beneficiaries

- a. MEPD
- b. MOF
- c. Planning Divisions of Line Ministries

(2) Indirect Beneficiaries

Technical Division of Line Ministries

5. Details of the Project

See Tentative Project Design Matrix in ANNEX II

6. Tentative Schedule of Project Implementation

See Tentative Plan of Operations in ANNEX III

IV. PROJECT IMPLEMENTATING AND COORDINATING MECHANISM

The following issues were discussed during the meetings with MEPD and concerned
Ministries. Implementation Structure of the Project is given in Annex I.

1. MEPD

TS

3


HK

MEPD is in charge of managing the Project implementation, monitoring and evaluating the progress, and coordination with other related Ministries and donors. Coordination among PSIP Section, M&E Division in MEPD and Budget Division in MOF is crucial for achievement of the Project.

2. MOF

MOF cooperates the Project through harmonisation of PSIP and budget process by giving necessary reviews and comments, holding necessary meetings and dialogue with MEPD.

V. STEPS TO BE TAKEN PRIOR TO THE COMMENCEMENT OF THE PROJECT

1. The Record of Discussion (R/D) will be signed by both sides before the Project starts. The draft of the R/D is given in Annex IV.

ANNEX I	Implementation Structure of the Project
ANNEX II	Tentative Project Design Matrix (PDM)
ANNEX III	Tentative Plan of Operations (PO)
ANNEX IV	Draft Record of Discussions (Draft R/D)
ANNEX V	Tentative Function and Structure of Joint Coordination Committee

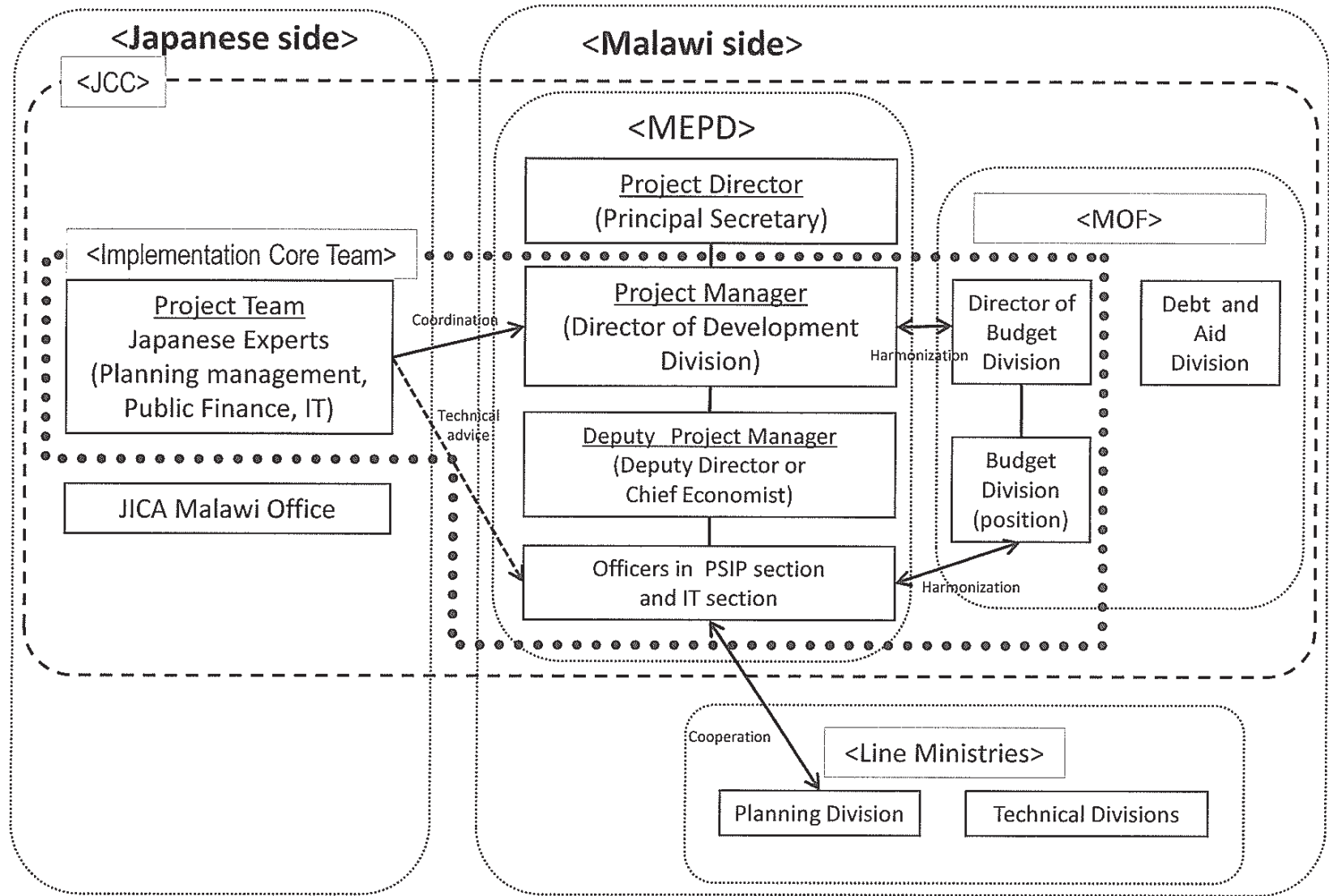
TS



HK

RS

ANNEX I : Implementation Structure of the Project



Handwritten mark

Handwritten mark

Project Title : Project for Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming Phase II

G/P: Ministry of Economic Planning and Development (MEPD)
 Cooperation organisation: Ministry of Finance (MOF)
 Target Group: MEPD, MOF, Planning Division of Line ministries
 Target Area: Lilongwe

Project Duration: 2013~2016

Project Narrative Summary		Indicators		Means of Verification	Assumption
Super Goal					
Efficient and effective use of resources in the implementation of strategic priorities.	1				
	2				
Overall Goal					
Allocation of development resources and implementation of projects and programs are in line with strategic priorities.	1	Increased amount of development resources allocation to key priority area of MGDS2		Budget Report MGDS-II Review Report	
	2	Rate of development budget implementation		Budget Report MGDS-II Review Report	
Project Purpose					
PSIP is operated with increased efficiency and enhanced harmonisation within the public financial and economic management framework.	1	Increased amount and elevated quality of information (both on new projects and on-going projects) available for an appraisal by PSIP Section		Interviews to PSIP desk officers.	*Financial resources for development budget is available as projected.
	2	Improved observance ratio of the deadlines of PSIP process by PSIP Section and Line Ministries; from ## % (201#/1#) to ## % (2015/16)		Communication records of PSIP Section	*Line ministries have capacity to efficiently implement projects.
	3	Improved evaluation on the PSIP efficiency by the stakeholders (PSIP desk officers, Planning Section of Line Ministries, Budget Division,		Questionnaire to desk officers, line ministries, MOF, etc.	*Ministerial structure doesn't change drastically.
	4	Smaller number of modifications after the PSIP is finalized and sent to MOF; from ## (201#/0#) to ## (2015/16)		Communication records of PSIP Section	*The role of PSIP doesn't change.
Outputs					
1 Database and Manuals/Handbook for PSIP are improved (especially for an appraisal of on-going projects considering their past implementation performance).	1-1	The extent to which the identified issues were addressed by the modification of Database, Manuals / Handbook		Review of the issues and the modifications realized in Database, Manuals / Handbook.	*Public Financial and Economic Management Reform Program is implemented as scheduled.
	1-2	Increased availability of information in the PSIP Database in such aspects as; implementation of on-going project, modifications in plans, results of monitoring activities, etc.		Review of database. Interview to the users (PSIP, line ministries, MOF, etc.) of PSIP Database.	
	1-3	User's higher evaluation on usefulness and operability of PSIP Database, Manuals / Handbook		Survey with the PSIP, MOF, line ministries, etc.	
2 The process of PSIP is further harmonized with the planning and budget processes of relevant ministries and the Budget Division.	2-1	The extent to which the identified issues were addressed in the modified PSIP process		Review of the issues and the modifications realized in the process.	
	2-2	Reduced number/ratio of projects with discrepancies between PSIP and the Budget Document in terms of budget amount and outputs of the projects; from ## (201#/1#) to ## (2015/16)		Comparison of the two documents (PSIP and Budget Document); before and after the modifications were	
	2-3	Reduced percentage of development budget allocated to those projects which did not pass the PSIP process; ##% (201X/1X) to ##% (2015/16)		Review of PSIP and Budget Document	
	2-4	Reduction of duplications in reporting and communication for PSIP, budget preparation and monitoring of projects		Review of the reporting and communication practice of line ministries.	
3 The capacity to use improved Database and Manuals/Handbook for PSIP is built in PSIP Section and line ministries.	3-1	Number of persons in PSIP Section and line ministries who are equipped with knowledge and skill to fully utilize PSIP Database and manuals / handbook; from ## (201#/1#) to ## (2015/16)		Evaluation report of training program	
	3-2	Increased number of registered active users of PSIP Database (total, line ministries, other institutions); from ## (201#/0#) to ## (2015/16)		Records of PSIP Database	
	3-3	Increased number of online reports generated by PSIP Database (total, PSIP, line ministries, other institutions); from ## (201#/1#) to ## (2015/16)		Records of PSIP Database	
	3-4	Reduced number/rate of project proposals of insufficient or inadequate information (alternative to discuss; Average number of inquiries by PSIP desk officers to line ministry on the quality of information in proposals.) ; from ## (201#/0#) to ## (2015/16)		Judgement by PSIP desk officers (Records of PSIP desk officers)	

HS

Activities		Inputs		Precondition
		Malawian Side	Japanese Side	
1-1	To review the utilization of Database and Manuals/Handbook for PSIP, and identify issues for further improvement of PSIP.	<ul style="list-style-type: none"> • Counterpart personnel • Project office room • Equipment (PC, Printer, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Experts <ul style="list-style-type: none"> - Public Finance - Planning Management - IT(System Programming) • Training in Japan or thied country 	
1-2	To obtain feedbacks by users of Database, Manuals/Handbook for PSIP and other issues through workshops and interviews etc.			
1-3	To reflect the feedbacks obtained in 1-2 to Database (especially for an appraisal of on-going projects considering their past performance).			
1-4	To reflect the feedbacks obtained in 1-2 and 2-2 to Manuals/Handbook and process for PSIP (especially for an appraisal of on-going projects considering their past performance).			
2-1	To review the current public financial and economic reform policies, programs and activities.			
2-2	To review the process in PSIP in line ministries.			
2-3	To propose necessary measures to optimize the process identified in 2-2. (ex. Feedbacks for line ministries and PSIP review meeting etc.)			
2-4	To put into practice the proposals identified in 2-3 for validation.			
2-5	To review the appropriateness of the output indicators in PSIP and Budget Document and the mechanism to generate and report them .			
2-6	To propose necessary measures to improve the issues identified in 2-5. (ex. effective consultations and modification of the mechanism)			
2-7	To put into practice the proposal identified in 2-6 for validation.			
2-8	To enhance dialogue for effective coordination mechanism between PSIP Section and Budget Division.			
3-1	To identify the training needs and institutional issues for PSIP in PSIP Section and line ministries.			
3-2	To prepare a training program on the improved Database and Manuals/Handbook and the process for PSIP.			
3-3	To implement the training program prepared in 3-2.			
3-4	To evaluate the results of training and create feedbacks to trainings and operation for PSIP.			
3-5	To evaluate the overall results of training by the Project and develop an action plan on capacity development in future.			

Note : Numerical targets and baselines for the indicators 2(Project Purpose), 4, 2-2, 3-1, 3-2, 3-3, 3-4 will be established during the first six months of the Project, and they will be approved in the first JCC.

HK

(DRAFT)
RECORD OF DISCUSSIONS

ON

**THE PROJECT FOR CAPACITY ENHANCEMENT
IN PUBLIC SECTOR INVESTMENT PROGRAMMING PHASE II**

IN

THE REPUBLIC OF MALAWI

AGREED UPON BETWEEN

MINISTRY OF ECONOMIC PLANNING AND DEVELOPMENT

AND

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

Lilongwe, [date]

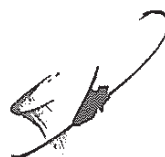
Mr. Katsuro SAITO
Chief Representative
JICA Malawi office

Mr. Ted SITIMAWINA
Secretary for Economic Planning and
Development
Ministry of Economic Planning and
Development

Dr. Peter K. SIMBANI (Witness)
Director of Debt & Aid Management
Division
Ministry of Finance
Malawi

Dr. Dalitso KABAMBE (Witness)
Director of Budget
Ministry of Finance
Malawi

TS



FK

Based on the minutes of meetings on the Detailed Planning Survey on the Project for Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming Phase II (hereinafter referred to as "the Project") signed on June 29th, 2012 between Ministry of Economic Planning and Development (hereinafter referred to as "MEPD") and the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA"), JICA held a series of discussions with MEPD and relevant organizations to develop a detailed plan of the Project.

Both parties agreed the details of the Project and the main points discussed as described in the Appendix 1 and the Appendix 2 respectively.

Both parties also agreed that MEPD, the counterpart to JICA, will be responsible for the implementation of the Project in cooperation with JICA, coordinate with other relevant organizations and ensure that the self-reliant operation of the Project is sustained during and after the implementation period in order to contribute toward social and economic development of the Republic of Malawi.

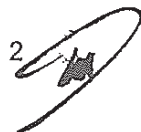
The Project will be implemented within the framework of the Agreement on Technical Cooperation signed on March 1st, 2006 (hereinafter referred to as "the Agreement") and the Note Verbales to be exchanged between the Government of Japan (hereinafter referred to as "GOJ") and the Government of the Republic of Malawi (hereinafter referred to as "GOM").

Appendix 1: Project Description

Appendix 2: Main Points Discussed

TS

2



HK

PROJECT DESCRIPTION

Both parties confirmed that there is no change in the Project Description agreed on in the minutes of meetings on the concerning Detailed Planning Survey on the Project signed on June 29th, 2012.

I. BACKGROUND

The Republic of Malawi manages development projects which are on-going and scheduled in the next five years under Public Sector Investment Programme (hereinafter referred to as "PSIP") to utilize limited development resources effectively. The overall objective of PSIP is to act as a mechanism that screens development projects to ensure that they are in line with priority areas of the Malawi Growth and Development Goals (hereinafter referred to as "MGDS") and that the implementation of such projects is conducted in most effective and efficient manner. Right selection of development projects and the adequate distribution of development budget will be realized when PSIP is operated appropriately. MEPD had, however, limited capacity and experiences to operate PSIP and to manage the PSIP process while coordinating with the line ministries. Also, the coordination between MEPD and the Ministry of Finance (hereinafter referred to as "MoF") was not sufficient. As a result, project proposals by the line ministries were of low quality and not submitted on time, and the coverage of PSIP on the development budget was small. Because of the situation mentioned above, the Government of Japan (hereinafter referred to as "GoJ") carried out the technical cooperation project "Capacity Enhancement in Public Sector Investment Programming (CEPSIP)" during July 2009 – July 2011 in order to enhance the capacity of PSIP section and PSIP database system. As a result of CEPSIP, the capacity of PSIP section staffs has strengthened and MEPD has been able to manage PSIP in line with a set schedule, time required for PSIP procedure has shortened, and all Ministry has submitted PSIP proposal finally. Moreover, the gap between total amount of PSIP and budget document has shrunk from 30% in MFY2009/10 to 9.8% in MFY2010/11, which indicates that the coverage of PSIP on the development budget in Malawi have been expanded.

However, in the terminal evaluation of CEPSIP, it is pointed out that the implementation performance of on-going projects is not adequately fed back to the appraisal in the subsequent year, the approval criteria for on-going project isn't well established yet in MEPD, and the process among MEPD and line ministries as well as MoF needs further harmonization.

Based on such context, GoM requested the Project as the second phase of CEPSIP to GoJ. GoJ accepted the request and decided to implement the Project for the purpose of further improvement of comprehensive PSIP management.

II. OUTLINE OF THE PROJECT

TS

3


HK

Details of the Project are described in the Logical Framework (Project Design Matrix: PDM) (Annex 1).

1. Implementation Structure

The Project organization chart is given in the Annex 3. The roles and assignments of relevant organizations are as follows:

(1) MEPD

(a) Project Director

Principal Secretary for Economic Planning and Development will be responsible for overall administration and implementation of the Project.

(b) Project Manager

Director of Development Division will take responsibility for the managerial and technical matters of the Project.

(c) Deputy Project Manager

Deputy Director of Development Division or Chief Economist will take responsibility for daily operation of the Project and support for Project Manager.

(2) Ministry of Finance

Director of Budget Division participates in implementation of the Project.

(3) JICA Experts

The JICA experts will give necessary technical guidance, advice and recommendations to MEPD on any matters pertaining to the implementation of the Project.

(4) Joint Coordination Committee

Joint Coordinating Committee (hereinafter referred to as "JCC") will be established in order to facilitate inter-organizational coordination. JCC will be held at least once a year and whenever deems it necessary. JCC will approve an annual work plan, review overall progress, conduct monitoring and evaluation of the Project, and exchange opinions on major issues that arise during the implementation of the Project. A list of proposed members of JCC is shown in the Annex 4.

2. Project Site(s) and Beneficiaries

•Project Site: Lilongwe

•Direct Beneficiaries:

MEPD, Ministry of Finance, Planning Division of Line Ministries

•Indirect Beneficiaries: Technical Division of Line ministries

3. Duration

Three and a half years from the date of the first arrival of the Japanese expert in Lilongwe

4. Reports

Reports as listed below will be made:

(1) Inception Report

IS

4


HK

- (2) Project Progress Reports
- (3) Project Completion Report

5. Environmental and Social Considerations

MEPD agreed to abide by 'JICA Guidelines for Environmental and Social Considerations' in order to ensure that appropriate considerations will be made for the environmental and social impacts of the Project.

III. UNDERTAKINGS OF MEPD

MEPD will take necessary measures to:

1. ensure that the technologies and knowledge acquired by the Malawi nationals as a result of Japanese technical cooperation contributes to the economic and social development of the Republic of Malawi, and that the knowledge and experience acquired by the personnel of the Republic of Malawi from technical training as well as the equipment provided by JICA will be utilized effectively in the implementation of the Project; and
2. grant privileges, exemptions and benefits to the JICA experts and their families, which are no less favorable than those granted to experts and members of the missions and their families of third countries or international organizations performing similar missions in the Republic of Malawi.
3. provide, at its own expense, the following facilities and equipment, etc.
 - (1) Furnished office for Japanese Experts
 - (2) Domestic Telephone and Internet Service
 - (3) Other facilities mutually agreed upon as required
4. make financial contributions in the Project implementation in order to secure sustainable operations even after the Project. The financial arrangement is detailed in Annex 5.

IV. MEASURES TO BE TAKEN BY JICA

In accordance with the laws and regulations in force in Japan as well as common procedures under the Technical Cooperation scheme of Japan, the Government of Japan will take, at its own expense, the following measures through JICA.

1. Dispatch of Japanese Expert(s)
JICA will provide experts of Planning management, Public Finance, IT.
2. Provision of Equipment
JICA will provide the necessary equipment for the implementation of the Project based on the mutual consultation between Malawi side and Japanese Experts.
3. Training of Malawi Counterpart Personnel
JICA will provide training in Japan or a third country for Malawi personnel selected upon recommendation by both MEPD and Japanese expert, to

IS

5


HK

increase effectiveness of technical assistance provided by the Japanese expert.

4. Necessary project activity costs

JICA will take necessary measures to support the GoM in some expenses necessary for the implementation of the Project (see details in Annex 5).

V. EVALUATION

JICA and the MEPD will jointly conduct the following evaluations and reviews.

1. Mid-term review at the middle of the cooperation term
2. Terminal evaluation during the last six (6) months of the cooperation term.

JICA will conduct the following evaluations and surveys to mainly verify sustainability and impact of the Project and draw lessons. The MEPD is required to provide necessary support for them.

1. Ex-post evaluation three (3) years after the project completion, in principle
2. Follow-up surveys on necessity basis

VI. PROMOTION OF PUBLIC SUPPORT

For the purpose of promoting support for the Project, MEPD will take appropriate measures to make the Project widely known to the people of the Republic of Malawi.

VII. MUTUAL CONSULTATION

JICA and MEPD will consult each other whenever any major issues arise in the course of Project implementation.

VIII. AMENDMENTS

The record of discussions may be amended by the minutes of meetings between JICA and MEPD.

The minutes of meetings will be signed by authorized persons of each side who may be different from the signers of the record of discussions.

- Annex 1 Logical Framework (Project Design Matrix:PDM)
- Annex 2 Tentative Plan of Operation
- Annex 3 Project Organization Chart
- Annex 4 A List of Proposed Members of Joint Coordination Committee/ Steering Committee
- Annex5 Budget co-finance arrangement table
- Annex6 Terms of Reference (TOR) for Japanese Experts

HK

Appendix 2

MAIN POINTS DISCUSSED

1. **Capacity development for sustainability**
The nature of the Project is to develop capacity for efficient and sustainable operation of PSIP. Therefore, the strong ownership of Malawi side is very important for the sustainability of the Project achievements.
2. **Assignment of the Project Personnel**
The Director of Development Division in MEPD has been vacant from April 2012. The Director of Development Division, however, has an important role to lead and handle the Project. Therefore the Malawian side is strongly requested to assign new Director of Development Division before the Project starts.
Regarding the Project staff, the Malawian side agreed to assign appropriate staff from PSIP Section of the Development Division in MEPD (including a Systems Engineer) and Budget Division in MOF.
3. **Training in Japan/ Third country training**
It is beneficial for the Malawian side to experience the real situation of public financial and economic management in advanced countries and exchange opinions with concerned authorities. Both sides agreed that if necessary training in Japan/Third countries would be arranged.
4. **Public finance and economic management reform in Malawi**
The Public Financial and Economic Management Reform Programme (PFEM RP) has been developed by GoM to bring together the different aspects of public financial and economic management where improvements are planned from the Malawi fiscal years 2011/12 to 2013/14. The Project needs to be implemented with necessary adjustment considering the direction and progress of PFEM RP, and therefore require close coordination with M&E Division and Budget Division in the context of PFEM RP.

TS



HK

15

Annex 5 Budget co-finance arrangement table

Items	1 ST YEAR		2 ND YEAR		3 RD YEAR		4 TH YEAR	
	GoM	JICA	GoM	JICA	GoM	JICA	GoM	JICA
Consultant fee		+		+	To be discussed in the period of 1 st year			
Database Development / Modification		+		+				
Database Maintenance	+		+					
Study / Survey		+		+				
Publication	Regular Publication	Project created Publication	Regular Publication	Project created Publication				
Seminar (※)		+		+				
Meeting	+		+					
Training (※※)		+		+				
Travel Cost (Domestic)	+		+					
Allowance (Domestic)	50%	50%	50%	50%				

◆ The arrangement are subject to change

※excluding daily allowance for participants

※※excluding daily allowance for participants in domestic training

15

15

Annex 6 : Terms of Reference (TOR) for Japanese Experts

1. Public Finance (Team Leader)

- (1) Take a responsibility of JICA team management and creation of necessary outputs in the Project
- (2) Advise on issues related to PSIP and budget process
- (3) Study and report policies, programs and projects related to Public Financial and Economic reform in Malawi
- (4) Study and report other donors programs and projects related to Public Financial and Economic reform in Malawi
- (5) Provide necessary reports to JCC by joint works with Malawian counter parts
- (6) Perform other necessary functions to achieve the Project purpose

2. Planning Management

- (1) Coordinate the relevant organizations and personnel in Malawi side (EX: PSIP Section, Budget division and M&E division etc), Project team and JICA.
- (2) To plan and review of operational work-plan and budget for the Project
- (3) Monitor and advise on issues related to operation of PSIP and budget process
- (4) Perform other necessary functions to achieve the Project purpose
- (5) Arrangement of the trainings in Malawi.

3. IT (System Programming)

- (1) Review PSIP Database
- (2) Upgrade PSIP Database
- (3) Revise manuals and handbooks related to PSIP Database
- (4) Support / Implement trainings related to PSIP Database
- (5) Analyse IFMIS and other network and database system in GoM
- (6) Report the result of analysis related to PSIP Database and (5)
- (7) Perform other necessary functions to achieve the Project purpose

TS



HK

Functions and Structure of the Joint Coordination Committee (JCC)

JOINT COORDINATION COMMITTEE

1. Functions

The Joint Coordination Committee (hereinafter referred to as “JCC”) will be established for the effective and successful implementation of the Project. The JCC will meet once a year or whenever the necessity arises in order to fulfill the following functions:

- (1) To formulate and define the Annual Work Plan of the Project
- (2) To review the progress of the Annual Work Plan
- (3) To give advices when necessary, in order to improve the operational performance in attaining the objective and outputs of the Project
- (4) To review and exchange views on major issues arising from the implementation of the Project.
- (5) To discuss any other issues pertinent to the smooth implementation of the Project

2. Composition

- (1) Chairperson:
Principal Secretary,
Ministry of Economic Planning and Development (MEPD)
- (2) Members:
Malawi side:
 - a) MEPD: Director of Development Division, Director of M&E Division,
 - b) Ministry of Finance (MOF)
 - c) Other personnel concerned to be assigned by MEPD and MOF, if necessary
Japanese side:
 - a) Representatives of the JICA Malawi Office
 - b) Technical team of the Project (experts)
 - c) Other personnel concerned to be assigned by JICA, if necessary

The JCC can invite any related person to discuss specific issues.

