

公共投資管理能力強化 ハンドブック

2018年9月

独立行政法人国際協力機構 産業開発・公共政策部
ガバナンス・ナレッジ・マネジメント・ネットワーク
アイ・シー・ネット株式会社

産公

JR

18-079

公共投資管理能力強化 ハンドブック

表紙：(写真提供：久野真一／JICA)

このハンドブックは、プロジェクト研究「公共財政管理から捉えた途上国の公共投資管理調査業務」の成果品です。

序 文

OECD 諸国の多くで 70 年代から 80 年代にかけ、小さな政府に向けた改革が進み、公共支出の減少とともに財政赤字の削減が進められました。世界銀行でも 80 年代以降、プロジェクト単体の効率化のみならず、途上国における公共支出全体を考慮する支援が開始されました。大規模なプロジェクト投資を行うに際して、公共支出と政策枠組みとの連関を重視して立案を進めたのが公共投資プログラム（Public Investment Program: PIP）です。しかし、この時期の途上国における公共投資プログラムは、援助を取り付けるためのショッピングリストになってしまい、公共支出全体を考慮した投資プログラムにはなりませんでした。

90 年代後半に、中期の政策枠組みと同期間の視野を持つ公共支出計画との連関を重要な考え方とする中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）の導入が多くの途上国で開始されました。2000 年代半ば以降になると、MTEF の考え方をより実現可能なものとした、第二世代の公共投資プログラムへの取り組みがなされています。その特徴は、利用可能な資金に基づく投資プログラムを策定するとともに、国の政策とセクター毎の優先課題に沿って予算配分を行うことで投資の効率性を上げようとするものです。

こうした国際的な取り組み背景のもと、公共投資プログラムは、事実上開発事業予算全体のプログラムでもあるため、当該国の中長期的な開発戦略の実施はもちろんのこと、開発戦略を実現するための公共財政管理においても極めて重要になっています。また多くの途上国においては、開発事業予算にかかるドナー依存が大きいと、公共投資管理はドナーによる ODA 事業管理の側面でも大きな意味を持っています。

そのため、JICA ではこれまでバングラデシュ、ラオス、マラウイで実施された公共投資管理強化のための技術協力の教訓から、途上国の公共投資管理能力の診断・強化の方策を取りまとめることを目的に、2017 年 10 月より「公共財政管理から捉えた途上国の公共投資管理」プロジェクト研究を実施しました。

その成果である本ハンドブックが、公共投資管理／公共財政管理の支援はもちろんのこと、経済・社会インフラ開発支援、セクター開発支援、そして国全体の財政状況から開発戦略を検討する JICA 職員・専門家に広く活用されることを願っております。

最後に、本プロジェクト研究の実施にあたりご協力いただいた内外の関係者の皆さまに厚く御礼申し上げます。

2018 年 9 月

独立行政法人国際協力機構
産業開発・公共政策部長 中村 俊之

目次

序文

はじめに	1
ハンドブックの使い方	3
第1章 公共投資管理の概要と能力強化枠組み	8
1.1 公共投資管理を強化することの重要性	8
(1) 公共投資とは何ですか？	8
(2) 公共投資管理の変遷	9
(3) 公共投資管理を強化して何が達成できますか？	11
1.2 公共投資管理の捉え方	16
(1) 公共投資管理システムを構成する三つの管理サイクル	16
(2) 公共投資管理に関わる組織	17
(3) セクター省庁や地方自治体による公共投資事業の実施	19
1.3 公共投資管理能力強化枠組み（第1段階～第4段階）の概要	20
第2章 第1段階：公共投資とその管理に関する概要把握	26
2.1 第1段階チェック項目の概要	27
2.2 各チェック項目の説明	28
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	28
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	32
チェック項目③：国家予算と年度開発予算編成スケジュール	43
チェック項目④：公共投資事業の実施管理状況	48
チェック項目⑤：公共投資管理に関する組織と人事制度	49
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支援状況	53
2.3 第1段階のまとめ	54
第3章 第2段階：詳細把握・課題分析・キャパシティ分析	56
3.1 第2段階チェック項目の概要	57
3.2 各チェック項目と分析項目の説明	62
チェック項目⑦：公共投資プログラム／計画管理の詳細把握	62
チェック項目⑧：予算管理の詳細把握	66
チェック項目⑨：事業管理の詳細把握	70
チェック項目⑩：その他の管理サイクルの詳細把握	76
チェック項目⑪：管理情報システム（MIS）体制	82
分析①：課題分析と課題のまとめ	88
分析②：キャパシティ分析	92
3.3 第2段階のまとめ	96

第4章 第3段階：協力事業の形成に向けた情報整理と留意点	100
4.1 第3段階の概要	101
4.2 各ステップの説明	102
ステップ①：協力戦略の立案	102
ステップ②：協力事業の絞り込み	106
ステップ③：協力事業のデザイン	107
4.3 協力事業デザイン上の留意点	110
留意点P-①：新しい公共投資管理ツールを導入する政府のプロセスを確認する	110
留意点P-②：計画部署と財務部署の関係性に配慮して事業をデザインする	110
留意点P-③：公共投資プログラム／計画のカバー範囲と それに関わるステークホルダーの巻き込み具合を検討する	110
留意点P-④：開発計画・予算・事業の各管理サイクルを考慮して事業をデザインする	112
留意点P-⑤：開発計画や公共財政管理改革、PPP等の動向と協力事業との 連携・調整可能性を検討する	112
留意点P-⑥：公共投資管理情報の収集・分析・共有のためのシステム環境を把握する	113
留意点P-⑦：公共投資管理を担う公務員の職種・職位・権限を確認する	114
留意点P-⑧：新しい公共投資管理ツールの有効性を実証する活動を組み込む	114
4.4 第3段階のまとめ	115
第5章 第4段階：協力事業実施上の留意点	118
5.1 協力事業の実施上の留意点	119
留意点I-①：相手国政府の計画・予算サイクルに沿って支援する	119
留意点I-②：相手国政府のニーズの変化に合わせて柔軟に対応する	119
留意点I-③：公共財政管理分野の他ドナーとの連携を模索する	120
留意点I-④：関連する他セクターの技術協力・資金協力と連携する	121
留意点I-⑤：公共投資管理改革のための政策・制度化、組織化を検討する	121
留意点I-⑥：計画・財務管理研修所や研究所を活用した人材育成体制を想定する	122
留意点I-⑦：本邦研修と第三国研修を有効に活用する	122
留意点I-⑧：公共投資管理システムを悪用した腐敗の対策を検討し事業に組み込む	123
5.2 第4段階のまとめ	124
巻末コラム：国際機関の公共投資管理に関する診断ツール	125
参考文献	130
プロジェクト研究関係者リスト	133

別冊 事例集

事例集 1	JICA 事業の成果・課題・教訓
事例集 2-1	公共投資管理能力枠組みの適用事例（ラオス）
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）
事例集 3	日本地方自治体の公共投資管理の先進事例

表一覧

表-1	JICA事業での公共投資管理の視点の活用とハンドブックの参照箇所	5
表1-1	公共財政管理の三つの目的	10
表1-2	公共投資管理強化の公共財政管理の三つの目的への貢献	13
表1-3	公共投資管理システムを構成する三つの管理サイクルの概要	16
表1-4	組織の基本形態	17
表1-5	主管組織と事業実施機関の概要	18
表1-6	セクター担当機関と地方自治体の関わり方のパターン例	19
表1-7	公共投資管理強化枠組みの各段階の内容	21
表2-1	公共投資プログラム／計画の有無と範囲に関する質問項目	36
表3-1	標準的な公共投資管理に求められる機能と課題分析の大きなポイント	60
表3-2	公共投資管理を構成する三つの管理サイクルの連関点と関連機能	61
表3-3	公共投資プログラム／計画の機能のチェックポイント	62
表3-4	公共投資プログラム／計画の管理のチェックポイント	63
表3-5	予算の管理のチェックポイント	68
表3-6	個別事業の管理のチェックポイント	70
表3-7	分析①手順1：課題表のフォーマット	89
表3-8	キャパシティ分析：各階層の質問事項の説明	94
表3-9	キャパシティ分析：法規・実態・改革に基づく分析	94
表4-1	ステップ①：協力戦略表フォーマットの記入手順	105
表4-2	ステップ③：協力事業のPDMデザインにおける留意点	108

図一覧

図1-1	公共投資とは何ですか？	8
図1-2	公共投資管理の変遷	9
図1-3	公共投資の効率性、生産性、パフォーマンス、インパクト	13
図2-1	第1段階成果品：公共投資概要シートのフォーマット	54
図3-1	第1段階のチェック項目と第2段階のチェック項目の関係	58
図3-2	公共投資管理の流れ、連関、機能	59
図3-3	分析①手順2：課題表から課題間の関係性分析へ	90
図3-4	分析②キャパシティ3階層による分析の手順	93
図3-5	第2段階成果品3：キャパシティ分析表のイメージ	96
図4-1	ステップ①：協力戦略表のフォーマット	105
図4-2	ステップ③：協力戦略概念図とPDMのロジックレベル比較	108

ボックス一覧

ボックス 1-1	【日本の事例】計画・財政・事業管理システムを一体化する取り組み…	12
ボックス 1-2	【参考情報】本ハンドブックで使う主要な文書やプログラムの説明…	15
ボックス 1-3	【参考情報】公共投資管理能力強化枠組みの範囲と留意点…	22
ボックス 2-1	【参考情報】情報収集の留意点…	27
ボックス 2-2	【適用事例】各開発計画文書…	29
ボックス 2-3	【参考情報】グローバルアジェンダ…	31
ボックス 2-4	【適用事例】公共投資の位置づけ…	33
ボックス 2-5	【適用事例】管理サイクルの法的枠組み…	34
ボックス 2-6	【適用事例】公共投資プログラム／計画の有無と範囲…	37
ボックス 2-7	【参考情報】公共投資の内訳…	39
ボックス 2-8	【適用事例】ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPPの位置づけ…	41
ボックス 2-9	【適用事例】改革の動向…	42
ボックス 2-10	【適用事例】予算配分…	43
ボックス 2-11	【適用事例】予算の執行…	44
ボックス 2-12	【参考情報】複数年度の視点…	45
ボックス 2-13	【適用事例】年度開発予算編成スケジュール…	47
ボックス 2-14	【適用事例】公共投資事業の実施管理状況…	48
ボックス 2-15	【参考情報】組織体制…	49
ボックス 2-16	【適用事例】組織間の関係…	50
ボックス 2-17	【適用事例】主な組織の状況把握…	51
ボックス 2-18	【参考情報】人事制度・人材育成…	52
ボックス 2-19	【参考情報】開発パートナーによる支援形態…	53
ボックス 3-1	【参考情報】世界銀行の公共投資管理診断枠組みとチェック項目の関係…	61
ボックス 3-2	【適用事例】公共投資プログラム／計画の管理…	64
ボックス 3-3	【日本の事例】総合計画と自治体経営のトータルシステム化指針の概要…	65
ボックス 3-4	【適用事例】予算の内容…	67
ボックス 3-5	【適用事例】予算の管理…	69
ボックス 3-6	【適用事例】個別事業の管理サイクル…	72
ボックス 3-7	【案件事例】個別事業の管理サイクル（維持管理）…	73
ボックス 3-8	【日本の事例】ライフサイクルコスト・アプローチのイメージ…	74
ボックス 3-9	【日本の事例】公共施設マネジメントの導入…	75
ボックス 3-10	【適用事例】組織ごとの管理サイクルに関する情報収集（セクター省庁）…	77
ボックス 3-11	【適用事例】組織ごとの管理サイクルに関する情報収集（地方自治体）…	78
ボックス 3-12	【日本の事例】首長任期と計画期間の周期の整合性…	79

ボックス 3-13	【案件事例】 ODA 事業／予算の管理サイクル ……………	80
ボックス 3-14	【参考情報】 地域開発計画（国土計画） ……………	81
ボックス 3-15	【案件事例】 管理情報システム（MIS）体制 ……………	82
ボックス 3-16	【適用事例】 情報技術インフラ基盤 ……………	83
ボックス 3-17	【適用事例】 管理情報システムの有無と関連性 ……………	84
ボックス 3-18	【案件事例】 各管理サイクルでの活用状況と展望 ……………	85
ボックス 3-19	【適用事例】 各管理サイクルでの活用状況と展望 ……………	86
ボックス 3-20	【日本の事例】 トータルシステム化をサポートする管理情報システム …	87
ボックス 3-21	【適用事例】 課題間の関係性分析表 ……………	91
ボックス 3-22	【適用事例】 キャパシティ分析表 ……………	95
ボックス 3-23	【適用事例】 第2段階：詳細把握・課題分析・キャパシティ分析 …	97
ボックス 3-24	【参考情報】 能力強化枠組みとキャパシティ・ディベロップメント（1）…	98
ボックス 4-1	【参考情報】 能力強化枠組みとキャパシティ・ディベロップメント（2）…	103
ボックス 4-2	【参考情報】 協力戦略の概念 ……………	104
ボックス 4-3	【案件事例】 各セクターへの公共投資管理システムの展開 ……………	111
ボックス 4-4	【案件事例】 国家社会経済開発計画に合わせた公共投資計画づくり…	112
ボックス 4-5	【案件事例】 開発計画や改革プログラムと協力事業の整合性の確保 …	112
ボックス 4-6	【案件事例】 公共投資 MIS の構築・運用による予算執行状況の確認 …	113
ボックス 4-7	【適用事例】 第3段階 協力事業の形成 ……………	116
ボックス 5-1	【案件事例】 相手国政府のニーズの変化に合わせた柔軟な対応 …	119
ボックス 5-2	【案件事例】 寄り添い型による効果的・効率的な支援 ……………	120
ボックス 5-3	【案件事例】 関連事業との連携 ……………	120
ボックス 5-4	【案件事例】 情報システム構築と他システムとの関連性 ……………	121
ボックス 5-5	【案件事例】 公共投資管理プロセスの法制化 ……………	121
ボックス 5-6	【案件事例】 「公共投資管理ユニット」の設置 ……………	122

略語表

略語	英語名	日本語名
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
DF-PIM	Diagnostic Framework for Public Investment Management	公共投資管理システム診断枠組み
CPAR	Country Procurement Assessment Review	国別調達評価レビュー
EBF	Extra-Budgetary Fund	予算外資金
EMHF	Eight Must Have Features	八つの必須機能
FMIS	Financial Management Information System	財政管理情報システム
FBE	Forward Baseline Estimate	支出見通し
GFCF	Gross Fixed Capital Formation	総固定資本形成
GFSM	Government Financial Statics Manual	政府財政統計マニュアル
IFS	International Financial Statistics	国際金融統計
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
MIS	Management Information System	管理情報システム
MTDS	Medium-Term Debt Management Strategy	中期債務管理戦略
MTBF	Medium-Term Budget Framework	中期予算枠組み
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
MTFF	Medium-Term Fiscal Framework	中期財政枠組み
O&M	Operation and Maintenance	維持管理
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
PDCA	Plan-Do-Check-Action	計画、実施、モニタリング・評価、フィードバック
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEA	Political Economy Analysis	政治経済分析
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	公共支出・財政アカウンタビリティ
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PIM	Public Investment Management	公共投資管理
PIMA	Public Investment Management Assessment	公共投資管理アセスメント
PIP	Public Investment Program/ Plan	公共投資プログラム／計画
PPP	Public Private Partnership	官民連携

略語	英語名	日本語名
QI	Quality Infrastructure	質の高いインフラ
SAF	Special Assistance Facility	有償資金協力促進調査
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標
SNA	System of National Account	国民経済計算
SOE	State Owned Enterprise	国有企業

はじめに

国際協力の公共財政管理（Public Financial Management: PFM）分野で、公共インフラの政府支出の戦略的マネジメントである公共投資管理（Public Investment Management: PIM）が脚光を浴びつつあります。公共投資管理が注目される背景には、次のような理由があります。

第1に、世界的なインフラ需要の増大というグローバルな課題があります。新興国や途上国では、高い経済成長率を支える公共インフラの不足（infrastructure deficit）が深刻化する一方で、先進国では、公共投資－国内総生産比率が長期低減し持続的な経済成長が懸念されるとともに、公共インフラの老朽化と維持管理費の増加が現実となりつつあります¹。こうした世界的なインフラ需要の増大に対しては、日本政府が「質の高いインフラ投資」（Quality Infrastructure Investment: QI投資）を提唱し推進しています²。

第2に、途上国の公共財政管理改革のなかでの公共投資管理の重要性の認識の高まりがあります。多くの途上国でインフラ需要の増大に対処するための財源を安定的かつ戦略的に確保・配分する必要性が指摘されています。

第3に、長期開発ビジョンの達成に向けた制度的基盤としての計画・財政・事業管理システムの強化という課題があります。2015年の持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）採択後、途上国は長期開発ビジョンやSDGsの達成に向けて、これらの制度的基盤を整備・強化する必要があります。

以上の課題の解決に向けて、JICAは2000年代からバングラデシュ、インドネシア、ラオス、マラウイで技術支援を行ってきました。本ハンドブックは、こうした協力の経験から途上国における公共投資管理能力の診断及び技術協力の形成・実施のための留意点を取りまとめたものです。

そもそも公共投資管理の視点は、JICA職員や専門家が従事する途上国での事業や実務のどんな局面で役に立つのでしょうか。

【公共インフラの整備】 資金協力（有償／無償）で経済インフラ（空港、道路、鉄道、港湾、上下水道、電力、ガス、通信など）や社会インフラ（学校、病院）を整備する場合、相手国政府の公共投資管理を見ることにより、当該インフラ整備にかかるローカルコストや施設完成後の維持管理コストの負担を確認するとともに、公共インフラ整備事業の効果の持続可能性を高めることへの貢献が期待できます。

¹ 世界的な公共インフラ不足については、例えばIMF（2014b）、MGI（2016）、先進国のインフラ老朽化と維持管理費増加についてはWorld Economic Forum（2014）を参照してください。

² 外務省（2016）、広田（2017）を参照にしてください。

【開発計画の策定と実施】 政府の開発計画やセクター計画の策定・実施において、公共投資管理が当該計画の実現可能性を左右するものとして大きく影響してきます。また、地域開発計画・都市計画のマスタープラン、灌漑や給水施設、学校、病院といった個別インフラの整備計画においても、公共投資管理がその実効性を決めるといっても過言ではありません。

【公共財政管理の強化】 途上国における予算編成、執行管理、債務管理、歳入、開発金融、官民連携（Public Private Partnership: PPP）といった公共財政管理の強化においても、政府の投資支出マネジメントの仕組みである公共投資管理は重要な要因の一つとなっています。

上記のような分野・テーマにおける案件での関わりだけでなく、JICA 事業の次のような段階でも公共投資管理の視点を活用することができます。

【援助戦略】 相手国の開発状況に対する分析（「国別分析ペーパー」の作成）に公共投資管理のアセスメントを入れることで今後の援助方針の検討、投資案件の維持管理の強化、先方政府との対話に活かすことが期待されます。

【案件準備・実施】 案件準備のための各種調査（基礎情報収集・確認調査、協力準備調査、詳細計画策定調査など）において相手国全体及び対象セクター省庁／地方自治体の公共投資管理状況を調査することで、案件形成・実施における相手国側の予算措置の見込みを把握することができます。

【開発政策借款を通じた公共財政管理の改革の促進】 開発政策借款事業における政策マトリックスに公共投資管理の改善・強化アクションを含めることで、当該国の公共財政管理全体の構造・能力強化が図られ、ひいてはドナーとして支援するインフラ等の投資効果が上がることを期待されます。

このように、上記の分野・テーマもしくは JICA 事業に携わる JICA 職員や専門家の方々が公共投資管理の視点を組み入れることにより、自身が従事している業務に付加価値をつける、分析を深化させることの一助とすべく、本ハンドブックをご活用いただければ幸いです。

ハンドブックの使い方

ハンドブックの目的は、以下のとおりです。

ハンドブックの目的

JICA 職員や専門家が

公共投資管理の視点から途上国の能力を診断するとともに、
公共投資管理能力強化のための技術協力を形成・実施する
ために役立つ情報を提供する

この目的の達成に向けて、本ハンドブックは、以下の三つの大きなテーマに沿って構成されています。

① 支援対象国の公共投資管理システムの現状を把握する（第 1、2 章）

第 1 章 公共投資管理の概要と能力強化枠組み

第 2 章 第 1 段階：公共投資とその管理に関する概要把握

第 1 章では、なぜ公共投資管理を強化する必要があるかを説明し、「公共投資管理能力強化枠組み」の全体像を説明します。これらを読むことで、公共投資管理に関する背景を理解するとともに、本ハンドブックの主題である「公共投資管理能力強化枠組み」の全体像を把握することができます。

第 2 章は、「公共投資管理能力強化枠組み」の第 1 段階「公共投資とその管理に関する概要把握」を解説します。この段階では、公共投資管理システムを理解するために必要な基礎情報はどのようなものか、どこから情報を収集するのか、どのように情報を整理したらよいか、について説明しています。

第 1 章と第 2 章を参照しながら情報を収集・整理することによって、例えば、相手国政府との対話や国別分析ペーパーのために必要な情報をまとめることができることを想定しています。

② 支援対象国の公共投資管理キャパシティを詳細に分析する（第 3 章）

第 3 章 第 2 段階：詳細把握・課題分析・キャパシティ分析

第 3 章は、「公共投資管理能力強化枠組み」の第 2 段階「詳細把握・課題分析・キャパシティ分析」を説明しています。ここでは、第 1 段階で収集した基礎情報

をベースに調査を進め、主に公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理のサイクルをさらに詳しく分析することで、公共投資管理を進めるうえでボトルネックとなる中心課題を抽出するとともに、当該課題に関係する組織のキャパシティ分析に必要な情報を整理します。この章でも、収集した情報を分析し整理する作業を進めるにあたって有用な成果品のフォーマットを提供し、読者が実務で使えるように配慮しています。

第3章は、事業やプログラムを形成するための各種調査（例：基礎情報収集・確認調査、協力準備調査、詳細設計調査など）を実施する際に活用することを想定しています。

③ 公共投資管理能力強化の協力戦略や事業を形成し実施する（第4、5章）

第4章 第3段階：協力事業の形成に向けた情報整理と留意点

第5章 第4段階：協力事業実施上の留意点

第4章は、「公共投資管理能力強化枠組み」の第3段階「協力事業の形成に向けた情報整理」を解説します。この段階では、第2段階で整理した課題やキャパシティの実状に鑑みて、公共投資管理を通じて実現したい状況を確認し、そこから目指すべき公共投資管理のあり方（パフォーマンス）を設定し、必要なキャパシティを強化します。ここではそのための協力戦略を策定し、協力事業のデザインを行います。

第4章は、第3章と同様に、事業やプログラムを形成するための各種調査（例：開発調査、基礎情報収集・確認調査、協力準備調査、詳細設計調査など）を実施する際に活用することを想定しています。

第5章は、「公共投資管理能力強化枠組み」の第4段階「協力事業実施上の留意点」を説明しています。JICA 職員が実施する協力事業の進捗モニタリング、評価、監督・指導や、カウンターパートとの協議を行う際に活用することを想定しています。

最後に、JICA 公共財政管理ポジション・ペーパーの二つのアプローチに沿って、本ハンドブックで参照すべき箇所を、表-1 にまとめました。本ハンドブックの読者が、JICA 業務を実施する際に、本ハンドブックのどの箇所を参照すればよいかを示しましたので、ご活用いただければと思います。

表-1 JICA 事業での公共投資管理の視点の活用とハンドブックの参照箇所

PDCA 段階	JICA 業務	ハンドブックで参照すると役に立つ章				
		第1章	第2章	第3章	第4章	第5章
援助戦略	対話	○	○			
	国別分析ペーパー	○	○			
案件準備	基礎情報収集・確認調査、協力準備調査	○	○	○		
	公共投資管理の視点を取り入れた個別事業の詳細設計	○	○	○	○	
実施	持続的予算確保への対応	○	○			○
	援助効果の持続性及び波及の観点	○	○			○

JICA 支援の柱	支援スキーム	ハンドブックで参照すると役に立つ章				
		第1章	第2章	第3章	第4章	第5章
1. 開発政策借款等を活用した全体的な財政改革の推進	開発政策借款等	○	○			
2. 公共財政管理改革の具体的施策の実施促進支援	公共財政管理改革プログラムの公共投資管理施策に対する技術協力事業	○	○	○	○	○
3. 円借款の実施機関（公企業等）の債務管理・財務管理の改善	実施機関の公共事業実施段階での技術協力 [有償資金協力促進調査 (Special Assistance Facility: SAF)]	○	○	○	○	○

第1章

公共投資管理の概要と 能力強化枠組み

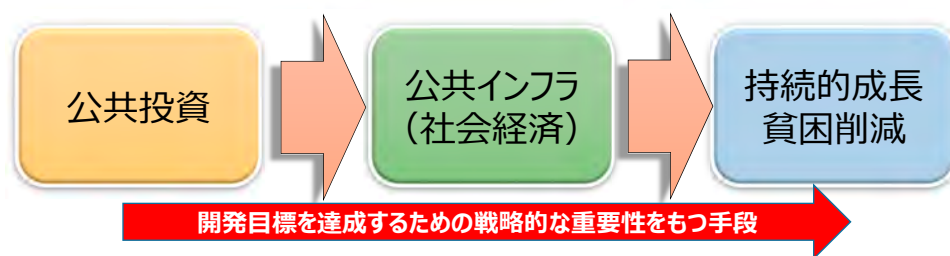
第1章 公共投資管理の概要と能力強化枠組み

1.1 公共投資管理を強化することの重要性

(1) 公共投資とは何ですか？

公共投資とは、「公共インフラのための政府による支出」です³。ここでいう公共インフラ（public infrastructure）は通常、経済インフラと社会インフラから構成され、経済インフラは、例えば空港、道路、鉄道、港湾、上下水道、電力、ガス、通信など、社会インフラは学校、病院などを指します⁴。経済・社会インフラのいずれも、公共性をもつ物的資産（physical asset）という点で共通しています。

持続可能な経済成長や貧困削減などの開発目標の達成に向けて、公共投資が公共インフラを介して戦略的な重要性（strategic importance of public investment）をもつ手段であると認識されています⁵。



出所：IMF (2015b)をもとに編集

図 1-1 公共投資とは何ですか？

ここで政府支出は、大きく経常支出（recurrent expenditure）と資本支出（capital expenditure）の二つに分類されます。前者には財政年度ごとに繰り返し発生する財・サービスへの支出、例えば人件費、物件費、維持補修費などが含まれます。後者の資本支出は、投資支出（investment expenditure）とも呼ばれ、上述した公共インフラのような物的資産の形成のための支出が含まれます。このため、公共インフラ整備事業は資本支出に分類されます。しかしながら、完成した公共インフラの維持管理（operation and maintenance: O&M）に必要な経費については、一般的には経常支出、あるいは、その他の支出を使うことを想定しています。この

³ ここでの公共投資の定義は Miller and Mustapha (2016)と Miller and Hart (2017)に基づいています。

⁴ IMF (2015b)を参照にしてください。

⁵ Fainboim, Last and Tandberg (2013)を参照にしてください。

ため、公共インフラ整備には、経常支出と資本支出の間の中長期的かつ密接な調整と連携が必要になります。

なお、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）諸国では国連の国民経済計算（System of National Account: SNA）やIMFの政府財政統計マニュアル（Government Financial Statistics Manual : GFSM）に沿って資本支出という用語が使われます。他方で、途上国では、資本支出（あるいは資本予算）を開発支出（あるいは開発予算）と呼ぶ国が多くあります。このため、本ハンドブックでは、多くの途上国の慣例にしたがって、以下では開発支出（あるいは開発予算）を使うことにします⁶。

（2）公共投資管理の変遷

公共投資管理を理解する背景情報として、その考え方やアプローチの変遷を簡単にまとめます（図 1-2 参照）。

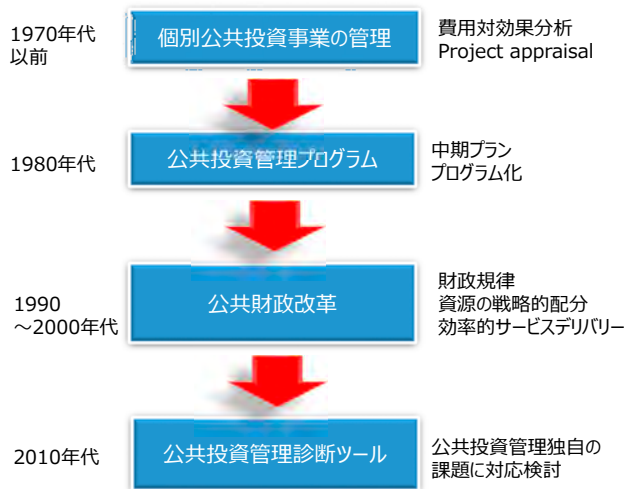


図 1-2 公共投資管理の変遷

【1970年代以前】 まだ公共投資管理という用語が使われることのない時代でした。この時代には、**個別の公共投資事業**が主要な関心事でした。個別投資事業の経済的・財務的観点からの費用対効果分析手法が開発され、より良い事業を形成し評価するための事前評価（project appraisal）に活用されました。政府は開発計画を立案し公共投資事業の実施を担う一方で、開発パートナーは資金ギャップを埋める

ための資金提供と費用対効果分析に関する技術支援を実施しました。しかしながら、この伝統的な公共投資管理は以下のような多くの問題がありました。1) 財政規律が順守されない、2) 事業実施に必要な予算が配分されない、3) 開発予算がその他の予算と切り離されて扱われる二重予算（dual budget）制度の問題（次ページ参照）、4) 不十分な事業の順序（sequencing）や優先度づけ（prioritization）、5) 弱い事業計画・設計・モニタリング、などです⁷。

⁶ Sarraf (2005)の扱いにしたがっています。

⁷ Fainboim, Last, and Tandberg (2013)を参照にしてください。

【1980年代】 世界銀行などが中心となって、複数の公共投資事業を途上国政府が策定した開発計画の目標の達成に向けて総合的に管理する**公共投資事業のプログラム化**を支援しました。公共投資事業は複数年にわたるため、3年から5年の公共投資プログラム（Public Investment Program: PIP）が多くの途上国で作成されました。しかしながら、公共投資プログラムは、予算の裏づけが弱く順序や優先順位づけが不十分であったため、ドナー支援を募るショッピングリスト化し、1990年代にはその有効性が疑問視されるようになりました。

【1990年代後半から2000年代】 世界銀行やIMF、英国や北欧諸国などを中心に、公共財政管理の必要性が強く認識されるようになりました。公共財政管理の目的は、**財政規律、資源の戦略的配分、効率的なサービスデリバリーの実現**という三つの目的を達成することにあります。この目的の達成に向けて、政府歳入・歳出・債務の側面について計画（planning）、配分（allocation）、執行（execution）、報告（reporting）の予算サイクルを適切に管理することを目指します。

表 1-1 公共財政管理の三つの目的

目的	概要
財政規律（fiscal discipline）	明示的かつ強制力のある決定のもとに、現実的な歳入予測と自足可能な債務レベルを踏まえた予算総額に対する財政規律を維持すること
資源の戦略的配分（strategic allocation of resources）	政府の優先度及び事業の効果に照らし、最も戦略的に資源を配分すること
効率的なサービスデリバリーの実現（efficient service delivery）	重複や無駄がなく、予算が適正に執行され、サービスデリバリーが行われていること

出所：JICA(2014b)

多くの途上国政府は、長年、計画省が開発予算、財務省が経常予算を管理する二重予算（dual budget）制度をとってきましたが、これが公共財政管理の三つの目的を達成するための大きな障害になっていると指摘されました⁸。このため、1990年代後半から2000年代の公共財政管理改革では、計画省と財務省を統合して二重予算問題の解決が試みられました。しかしながら、二重予算制度から統合予算制度への移行は、制度、組織、人材のすべてに影響が及ぶため困難に直面し、現在でも多くの途上国が二重予算制度を維持しています⁹。

また、中期的視点から経常予算と開発予算を統合的に管理すべきとの観点から、多くの途上国で中期支出枠組み（Medium-Term Expenditure Framework: MTEF）が

⁸ World Bank (1998)を参照にしてください。

⁹ 本ハンドブックで事例として参照するバングラデシュやラオスは、現在も二重予算制度の下で公共投資を管理しています。他方でマラウイのように、2010年代初めに計画省と財務省の統合を実現した例もあります。

新たに導入されました¹⁰。この導入に合わせて、1980～1990年代に導入した公共投資プログラムを中期支出枠組みに統合した途上国がある一方で、多くの途上国は現在でも公共投資プログラムと中期支出枠組みを並立して利用しています。

【2010年代】 このような公共財政管理改革の流れの中で、公共投資管理固有の課題により効果的に対応するため、世界銀行は2010年に公共投資事業サイクル全体を包括する公共投資管理システム診断枠組み（Diagnostic Framework for Public Investment Management: DF-PIM）を公表しました。これに続いてIMFは、2015年に予算サイクルに沿った公共投資管理アセスメント（Public Investment Management Assessment: PIMA）を公表しました。IMFはその後、PIMAを使った公共投資管理制度のアセスメントを各国で実施しています¹¹。

（3）公共投資管理を強化して何が達成できますか？

公共投資管理を強化することにより、大きく以下の三つの成果が期待されます。

1) 長期開発ビジョン・開発計画達成への貢献

多くの途上国政府は、持続可能な経済成長や貧困削減などの長期開発ビジョンを掲げ、その達成に向けて開発計画や開発戦略を策定し、公共投資事業をそれらの目標を達成する手段として位置づけています。公共投資管理を強化することを通じて、開発計画に沿った投資事業が実施できるように予算を適切に管理するとともに、公共投資事業の Plan-Do-Check-Action（PDCA）サイクルも適切に管理することで、長期開発ビジョン・開発計画の達成に貢献することが期待されます。

長期ビジョン達成に向けた開発計画、公共財政管理、公共投資事業管理の一体的運営は、途上国のみならず先進国の課題でもあります。例えば、日本の先進地方自治体では「自治体経営のトータルシステム化」に取り組んでいます。これは、「基本構想」と呼ばれる地方自治体の長期ビジョン達成に向けて、各種の行政システムを効果的に連動させようとする取り組みです（ボックス 1-1 参照）。日本の地方自治体の先進事例は、途上国政府が公共投資管理システムの強化に取り組む際に、好事例として参考にする価値があります。

¹⁰ 現在、国によっては、中期支出枠組み（MTEF）に替わり、中期予算枠組み（MTBF）という用語が使われます。MTBFについては、ボックス 2-12（45 ページ）を参照してください。MTEF と MTBF は内容的に同義となります。

¹¹ DF-PIM や PIMA の内容については、巻末コラムを参照してください。

ボックス 1-1 【日本の事例】計画・財政・事業管理システムを一体化する取り組み

本ハンドブックでは、財政規律を維持しつつ総合計画を達成する先進的な地方自治体の取り組みの事例として、天草市と多治見市を紹介します。これらの先進事例を学ぶことによって、途上国政府が公共投資管理システムの強化に取り組む際に有用なヒントを得ることが期待できます。JICA 協力事業の本邦研修で日本の公共投資管理を取り上げるなどして活用する方法が考えられます。以下で、日本の地方自治体取り組みの背景と概要を紹介します。

日本の地方自治体は、二つの大きな課題に直面しています。第 1 の課題は、税収の長期的な減少です。これは、長期にわたる経済停滞や生産年齢人口の減少が大きく影響しています。これに対して第 2 の課題は、住民ニーズに応えるための財政支出の増加です。これは、少子高齢化にともなって、住民のニーズが多様化・複雑化してきていることが背景にあります。また、公共施設やインフラ資産が老朽化し維持管理費用や更新費用が増加している問題もあります。このように、日本の地方自治体は税収が減少する一方で、住民ニーズの変化に対応する財政支出を増加させないといけない状況に置かれているわけです。何らかの施策を講じなければ、地方自治体が住民ニーズに応えるサービスを提供できなくなるばかりでなく、中長期的に財政が破綻するリスクが増大します。実際、2006 年には、北海道夕張市が巨額の債務を抱えて財政破綻した例があります。

こうした課題に対処するため、先進的な地方自治体では、総合計画を自治体経営の中核と位置づけ、財政規律を維持しつつ自治体の目標を達成するシステムづくりを試んでいます。ここでいう、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（右の図）。



2011 年に地方自治法が改正され、基本構想の義務づ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「トータルシステム」を目指しているのです。

こうしてみると、日本の先進地方自治体を目指す総合計画を核とするトータルシステムは、公共投資管理が目指すシステムづくりと方向性や問題意識に類似性があることがわかります。いうまでもなく、日本と開発途上国では国家システムが大きく異なりますし、政府の人材層の厚さにも大きな違いがあるため、安易な比較は慎む必要があります。また、日本の事例を開発途上国で応用しようとする場合には、注意深い分析が必要です。そもそも、公共投資管理という用語は、日本の地方自治体関係者で一般的に使われるものではありません。しかしながら、日本の地方自治体の事例は、開発途上国の公共投資管理を見る際に、課題は何か、能力強化のポイントは何か、などについて有用な示唆を与えるのではないかと思います。

天草市と多治見市の事例の詳細は、別冊事例集 3 をご覧ください。

2) 公共財政管理の三つの目的の達成

公共投資管理の強化は、先に述べた公共財政管理の三つの目的（財政規律、資源の戦略的配分、効率的なサービスデリバリーの実現）の達成に直接的に貢献することが期待できます。表 1-2 に、公共財政管理の各目的に対する公共投資管理強化の貢献をまとめました。

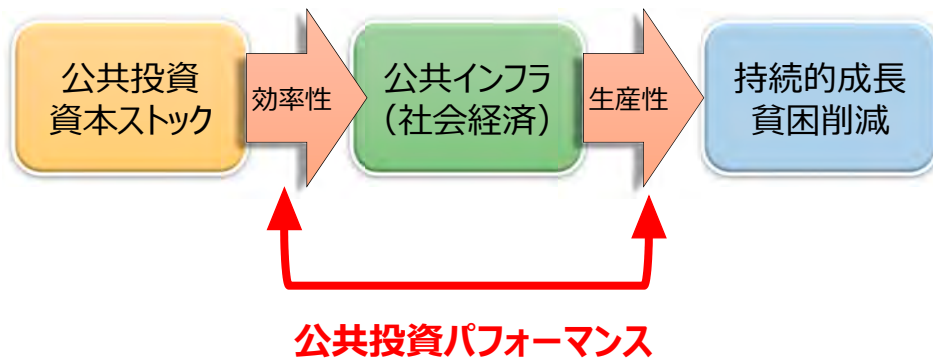
表 1-2 公共投資管理強化の公共財政管理の三つの目的への貢献

目的	公共投資管理の強化による各目的への貢献
財政規律	財政の持続可能性を維持したうえで、中長期的な視点から総投資予算を配分する。
資源の戦略的配分	国家あるいはセクターレベルの開発目標や優先度に沿った投資事業を選択する。より生産性が高いセクターに投資予算を配分する。
効率的なサービスデリバリーの実現	投資事業やプログラムが、より高い費用対効果で、アウトプットやアウトカムを実現する。

出所：Fainboim, Last, and Tandberg (2013)をもとに作成

3) 公共投資パフォーマンスの向上

公共投資管理の強化は、公共投資パフォーマンスを向上させることが期待されます（図 1-3 参照）。



出所：IMF (2015b)をもとに編集

図 1-3 公共投資の効率性、生産性、パフォーマンス、インパクト

この図は、公共投資とその蓄積としての公共資本ストック（インプット）によって公共インフラ（アウトプット）を整備してサービスを提供し、これを通じて持続的成長や貧困削減を達成する、という因果関係を示しています¹²。

¹² ある国の公共投資は、一般政府（General Government）の総固定資本形成（Gross Fixed Capital Formation：GFCF）で計測されます。一般政府の定義や範囲については、IMF (2014a)を参照にしてください。

この図で、公共投資効率（public investment efficiency）は、公共資本ストック価値とインフラ指数（＝公共インフラの範囲と質）との関係を示しています¹³。ある国の公共投資効率は、その国のインフラ指数が、公共資本ストックが同じレベルでインフラ指数が最も高い国と比較して何%低いか、で示されます。IMFの推計によると、低所得国では公共投資効率が約40%低いと推計されています。また、公共投資生産性（public investment productivity）は投資と経済成長の関係を示し、公共資本ストック成長率の経済成長率に対する比率で計測されます。そして、公共投資の効率性と生産性の総体として公共投資のパフォーマンスと定義しています。

公共投資管理の強化は、以下の二つのレベルで公共投資効率を向上させることに貢献します。第1は公共投資の事業レベルでの改善です。各公共投資事業のPDCAサイクルをより適切に管理し、各事業の費用対効果と質を高めることを通じて、公共投資効率を向上させます。第2は、国やセクターの公共投資事業をまとめた公共投資プログラムレベルでの効率性の向上です。長期ビジョンや開発目標の達成に向けて、公共投資プログラムが、中期的な予算の見通しに配慮しながら、限られた予算を戦略的に事業に配分することを通じて、公共投資効率を向上させます。このように、公共投資管理の強化は、公共投資効率を向上させ、これを通じて公共インフラの生産性を引き上げ、持続的な経済成長や貧困削減を達成することに貢献します。以上から、公共投資管理は、公共投資パフォーマンスを上げるための手段の一つとして考えられています。

¹³ IMF（2015b）を参照してください。IMFはインフラ指数を、インフラの範囲（coverage）と質（quality）の複合指数として計測しています。インフラの範囲については、経済インフラ（道路網の長さ、水へのアクセス、電力生産）と社会インフラ（中学校教師数、病院ベッド数）を使っています。インフラの質（quality）は、世界経済フォーラム（World Economic Forum）の経営者へのアンケート調査（Executive Opinion Survey）のデータを活用しています。

ボックス 1-2 【参考情報】本ハンドブックで使う主要な文書やプログラムの説明

下の表は、本ハンドブックで使う主要な文書やプログラムなどをまとめています。この定義に従って、第2章以降で説明する情報収集の整理と分析を行っていきます。

	説明
中長期開発計画文書	中長期的な開発方針を示した文書。国家レベルのもの、セクター別のもの、地方自治体別のものがあり、その国によって各開発文書の重要度が異なります。多くの国では10～15年単位の長期ビジョンや戦略を設定し、それに基づいて5年の中期計画を策定しています。セクター別にマスタープラン等を策定し、国家計画とは別に管理している場合もあります。開発計画文書は、開発目標とそのための達成手段や指針を述べているものが多く、個別の公共投資事業や経常予算での活動の詳細な記述がないものがほとんどです。
公共投資プログラム／計画	国あるいはセクター・地方の個別公共投資事業をまとめたプログラムあるいは計画で、中長期開発計画文書で示した開発の方向性に基づき、それを達成する手段として位置づけられます。多くの公共投資プログラム／計画は複数年をカバーし、個別の公共投資事業の事業費や実施期間がまとめられています。国によっては、独立したプログラム／計画が存在せず、国家開発計画やセクター・地方開発計画の一部として公共投資事業がリストアップされているものもあります。この場合、リストアップされた事業に対する予算の裏づけが乏しいことが多くあります。
開発予算	<p>公共投資事業の主な財源となる開発予算の年度予算計画と、各事業への予算配賦額を示すリスト。予算編成対象となる年度予算に加えて次年度以降の見込み予算が示される場合もあります。当該国で、中期的な予算枠組みが運用されている場合、その枠組みと整合性がある場合もあります。</p> <p>経常予算は費目別に管理されていますが、開発予算は事業別に管理されているため、事業予算の執行管理（財務モニタリング）や年度予算モニタリング（四半期・半期等）の方法は、経常予算と開発予算で異なります。近年、途上国では経常予算の予算執行管理方法については公共財政管理改革を通じて定着しつつありますが、開発予算の管理方法が十分に整備されていない国が多くあります。</p>
個別の公共投資事業	<p>公共投資事業には、政府予算による事業のほか、開発パートナー支援による政府開発援助（ODA）事業も含まれます。ODA事業は、実施国や支援形態によってその定義や予算管理方法が異なる場合が多く見られます。</p> <p>各種開発基金に基づく事業や、官民連携（Public Private Partnership: PPP）などの事業も含まれますが、これも国によってその事業分類や予算管理方法が異なります。</p>

1.2 公共投資管理の捉え方

ある国の公共投資管理システムを把握することは簡単な作業ではありません。というのも、公共投資管理システムは、各国固有の制度的・組織的な特徴を持っているため、きわめて多様だからです。現状や課題を把握する際に、標準化された診断や強化策だけでは課題の解決につながらないことが往々にしてあります。このため、対象国の公共投資管理の課題抽出とキャパシティ強化の取り組みを検討する際には、常にその国の固有の仕組みを把握することに注力する必要があります。はじめに公共投資管理システムの捉え方を説明し、全体像の把握のための準備を行います。そのうえで、次節ではその捉え方に沿って作成された公共投資管理能力強化枠組みを説明します。

(1) 公共投資管理システムを構成する三つの管理サイクル

前節で述べたように、公共投資管理は、1) 長期開発ビジョン・開発計画達成への貢献¹⁴、2) 公共財政管理の三つの目的の達成¹⁵、そして 3) 公共投資パフォーマンスの向上¹⁶、の三つの成果が期待されています。

この三つの成果の達成に向けて、公共投資管理システムは以下の三つの管理サイクルから構成されています。①長期開発ビジョン・開発計画達成への貢献を促すための公共投資プログラム/計画の管理、②公共財政管理の三つの目的の確保のための公共投資の予算管理、そして③公共投資パフォーマンス向上のための個別公共投資事業の管理。この三つの管理サイクルのそれぞれについて理解を深めることによって、公共投資管理の全体像を捉えることができます。

表 1-3 は、本ハンドブックで扱う公共投資管理の三つの管理サイクルの概要を説明しています。第 2 章以降で、これらの管理サイクルに沿って説明します。

表 1-3 公共投資管理システムを構成する三つの管理サイクルの概要

管理サイクル	概要
公共投資プログラム/計画管理	国レベルあるいはセクター・地方レベルの公共投資プログラムや計画の管理。単年度のプログラム/計画もあれば、3～5 年の中期をカバーし、毎年更新されるローリングプランもあります。
公共投資の予算管理	主に開発予算の管理。対象国が MTBF 等を通じて中期的な予算管理を実施している場合は、その取り組みに合わせた開発予算の管理。事業完了後の維持管理費は経常予算から支出されるため、開発予算のみならず経常予算も留意する必要があります。

¹⁴ 世界銀行や IMF の公共投資管理診断枠組みは、診断ポイントの一つとして、国家・セクター計画に沿って公共投資の予算配分が決められているかどうか、を挙げています。これは、公共投資が開発ビジョンや開発計画、セクター計画の目標達成に貢献するべきことを示唆しています。巻末コラムの世界銀行と IMF の各公共投資管理診断枠組みを参照にしてください。

¹⁵ Fainboim, Last, and Tandberg (2013)を参照にしてください。

¹⁶ IMF (2015b)を参照にしてください。

管理サイクル	概要
個別公共投資事業の管理（事業管理）	個別の公共投資事業の立案、承認、実施、評価の各プロセスでの管理。複数年度にわたって実施する事業が非常に多く、施工期間も事業ごとに大きく異なるため、事業によっては10年以上にわたり管理する必要があります。

(2) 公共投資管理に関わる組織

公共投資管理には、様々な組織が携わります。政府のほぼ全組織が関係するといってもよいでしょう。国によって、組織間の業務分掌や各組織に付与されている権限も異なります。

公共投資管理が不十分な国では、組織間の複雑なやりとりや、その不透明性や不確実性が、公共投資管理パフォーマンスの大きな障害となっていることが少なくありません。ある国の公共投資管理の実態を把握し、そのキャパシティの強化支援を実施する場合、関連する組織の現状や組織間の業務分掌の実態を理解することが非常に重要です。

公共投資管理に関連する各組織の分析を行う際、各組織がどのような位置づけで公共投資管理に携わっているかをあらかじめ確認したうえで、分析を進めることが重要です。

本ハンドブックでは、公共投資事業に関わる組織を大きく「主管組織」と「事業実施機関」の二つの組織形態で整理します。それぞれの組織の基本形態を表1-4に示します。

表 1-4 組織の基本形態

名称	説明
主管組織	<p>公共投資管理では、対象国の仕組み全体の管理監督を担当する部署があります。本ハンドブックではこうした部署を主管組織と記します。主管組織は、「公共投資プログラム／計画管理」「予算管理」「事業管理」といった各管理サイクルの枠組みの構築、普及、モニタリングなどを担当します。</p> <p>多くの国の主管組織は、国によって名称が異なりますが、計画省・財務省やそれに関連する省庁が担当しています。主管組織は単一組織とは限らず、単一省庁に集約しているとも限りません。公共投資管理の主管組織間での権限・役割分担は、対象国の政府の統治・行政システム全般、歴史的背景、地方分権の程度によって異なります。さらに、財務関連部署と計画関連部署が同一省庁内に配置されていても、部局間での調整や連携が適切に行われていない場合もあります。本ハンドブックは、対象国での計画・財務関連部署の権限・役割分担の法規上の状況や実態を調査・分析したうえで、主管組織が複数ある場合、組織間の業務分掌や連携の内容も合わせて確認します。</p>
事業実施機関	<p>公共投資管理の中で、実際の公共投資事業の監督責任を担当する部署を、本ハンドブックでは事業実施機関と呼びます。事業実施機関は、事業を立案し、予算化に向けて承認を受け、承認後は実施手続き、実施監理を行う組織を指します。多くの国の事業実施機関はセクター省庁が担当しています。地方自治体がセクター省庁と同列で事業実施機関を担当</p>

名称	説明
	している国もあります。事業実施機関から委託を受けて施工を担当する企業や団体は、本書の事業実施機関に該当しません。

公共投資管理に携わる組織が主管組織なのか事業実施機関なのか、そして、それらがどのように関わっているのかを理解することによって、課題抽出やキャパシティ強化策を検討するのに役立ちます（表 1-5 参照）。

表 1-5 主管組織と事業実施機関の概要

組織分類	主管組織	事業実施機関
概要	公共投資管理の全体もしくは重要な一部の管理監督を担当する組織。単一組織とは限らない。部分的な管理監督を担当している場合、他の管理監督組織との連関性も重視される。	公共投資プログラム／計画の実施主体、あるいは個別の公共投資事業の立案・予算化要求・実施監理の責任部署。
タスク例	<ul style="list-style-type: none"> 公共投資枠組み構築、定着、普及 公共投資プログラム／計画等の取りまとめ 第三者評価 事業への予算付与 事業完了時評価 など 	<ul style="list-style-type: none"> 公共投資枠組みの順守、活用 公共投資プログラム／計画の策定 事業の計画立案 事業の予算化要求 事業の実施監理 事業の完了報告 など
主な組織例	<ul style="list-style-type: none"> 計画省の関連部署 財務省の関連部署 国家計画担当部署 官民連携（PPP）や基金事業等、特定事業の管理監督部署 地方自治体の計画関連部署・財務関連部署 	<ul style="list-style-type: none"> セクター省庁 地方自治体のセクター関連部署

この表では標準的な機能を述べていますが、対象国によって主管組織と事業実施機関のあいだで、機能配分や業務分掌が異なることにも留意する必要があります。次節で説明する公共投資管理能力強化枠組みでは、この点に留意して対象国の組織制度とその実態を確認することになります。

(3) セクター省庁や地方自治体による公共投資事業の実施

公共投資によって整備される経済社会インフラは、あるセクターや地域の開発を目的として実施され、全国で実施されることを通じて、国全体の経済社会の発展に寄与します。したがって、個別の公共投資事業は、セクター省庁や地方自治体が事業実施機関として実施を担う場合が一般的です。その際、セクター省庁と地方自治体のどちらが事業実施機関となるのかは、対象国の規定や実態によって異なります。表 1-6 で、セクター省庁と地方自治体の事業実施への関わり方のパターンをいくつか例示します。

表 1-6 セクター担当機関と地方自治体の関わり方のパターン例

関わり方パターン例	概要
セクター担当機関のみが事業実施機関	事業実施機関は中央政府のセクター省庁のみであり、地方自治体は独自の公共投資事業を実施しない。
セクター省庁が一括して地方で実施する事業の事業実施機関となる	中央省庁のセクター省庁が事業実施機関となるが、地方自治体を担当するセクター省庁が一括して地方での事業の立案・予算・実施管理を担当する。
事業規模や財源による事業実施の分担	中央省庁のセクター省庁が立案・予算・実施を担当するが、自治体の事業や、地方開発基金、貧困削減基金等の特定財源や特定予算を財源とする小規模事業は、地方自治体が立案・予算・実施の管理を行う（例：モンゴル）。
中央省庁と地方自治体の双方が事業実施機関となる	中央省庁と地方自治体が並列的に事業実施機関となり、立案・予算・実施を管理する。
地方自治体独自の事業承認	小規模事業について、地方自治体の地方議会に事業立案や事業承認の権限を与えられている（例：ラオス）。

対象国によって、中央政府と地方自治体の関係性は法規上・実態上異なり、一概に上記のパターンに収まるとは限りません。同じ中央政府でもセクターと中央省庁が一致しないところもあります。公共投資管理の全容を把握するうえで、事業実施機関の業務分掌や権能を確認することは欠かせません。このため、本ハンドブックでは、公共投資事業の事業実施に関するセクター省庁と地方自治体の関わり方について、どのようなポイントを見たらよいかを説明します。

1.3 公共投資管理能力強化枠組み（第1段階～第4段階）の概要

本ハンドブックで説明する公共投資管理能力強化枠組みは、対象国の公共投資管理システムの全容を把握し、協力事業を形成する手順を説明します。その際、JICAの協力事業の経験から得られた計画・実施段階での様々な留意点も、合わせて説明しています。

公共投資管理能力強化枠組みは、以下の四つの段階から構成されています。

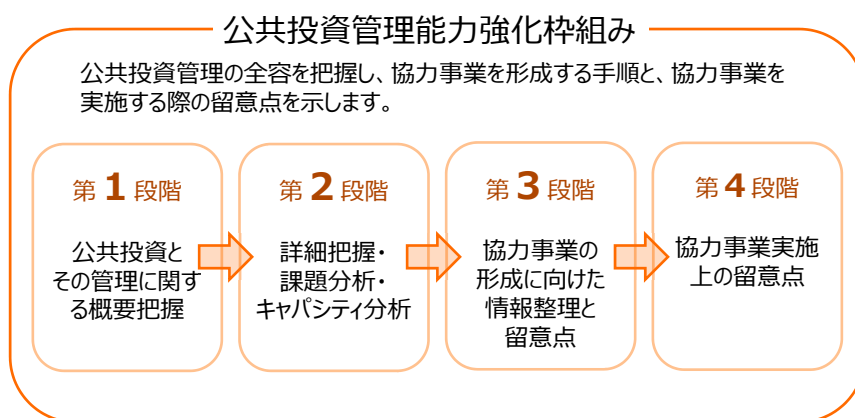


表 1-7 は、各段階の内容とチェック項目を示したものです。診断の枠組みとなる第1段階と第2段階の調査の内容をそれぞれ「チェック項目」と呼び、各々のチェック項目は第1段階から第2段階まで通し番号で整理しています。基本的には、通し番号の順番で調査を進めるのが理想ですが、第1段階のチェック項目①～⑥、あるいは調査開始時点で第1段階と第2段階を実施することが決まっているのであれば、チェック項目①～⑪は、調査順序が前後しても支障ありません。第1段階と第2段階では、国際機関の DF-PIM や PIMA といった診断ツールを用いた診断の報告書が入手できれば、一つの情報源として活用します¹⁷。チェック項目①～⑪で収集・整理した情報をもとに、公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理の三つの管理サイクルの関係から公共投資管理を進めていくボトルネックとなる中心課題を抽出します。そのうえで、パフォーマンス上の課題に関する政府機関の課題対処能力（キャパシティ）を診断します。

第3段階と第4段階では、それぞれキャパシティを強化するための協力事業のデザイン上と実施上の留意点をまとめています。ここでは、JICAのキャパシティ・ディベロップメントの視点を活用します。JICAはキャパシティ・ディベロップメントに関し、他援助機関のアプローチを研究し、協力事業での活用によって教訓とノウハウをつみ重ね、多数のハンドブックや研究報告書類に公開してい

¹⁷ DF-PIM や PIMA については、巻末コラムの説明を参照にしてください。

ます。現在では、JICA の協力事業の形成と実施を考えるうえで、その強みを活かせる視点と考えられます¹⁸。

表 1-7 公共投資管理強化枠組みの各段階の内容

段階	内容	チェック項目
【第1段階】 公共投資とその管理に関する概要把握	支援対象国の公共投資に関する取り組みと、公共投資管理に関する基礎情報を収集し、整理する	① 開発目標・開発計画・開発戦略及びマクロ経済指標 ② 公共投資の取り組みの位置づけと改革の動向 ③ 国家予算と年度開発予算編成スケジュール ④ 公共投資事業の実施管理状況 ⑤ 公共投資管理に関する組織体制と人事制度 ⑥ 公共投資管理／公共財政管理に対する開発パートナーの支援状況
【第2段階】 詳細把握、課題分析、キャパシティ分析	第1段階で取りまとめた情報に基づき、詳細分析の上、課題を抽出し、課題対処能力（キャパシティ）分析を行う	⑦ 公共投資プログラム／計画管理の詳細把握 ⑧ 予算管理の詳細把握 ⑨ 事業管理の詳細把握 ⑩ その他の管理サイクルの詳細把握 ⑪ 管理情報システム（MIS）体制
		分析 ① 課題分析と課題のまとめ ② キャパシティ分析
【第3段階】 協力事業の形成に向けた情報整理と留意点	第2段階のキャパシティ分析の結果に基づく協力戦略立案と、協力事業立案	ステップ ① 協力戦略の立案 ② 協力事業の絞り込み ③ 協力事業のデザイン
		留意点 ① 新しい公共投資管理ツールを導入する政府のプロセスを確認する ② 計画部署と財務部署の関係性に配慮して事業をデザインする ③ 公共投資プログラム／計画のカバー範囲とそれに関わるステークホルダーの巻き込み具合を検討する ④ 開発計画・予算・事業の各管理サイクルを考慮して事業をデザインする ⑤ 開発計画や公共財政管理改革、PPP等の動向と協力事業との連携・調整可能性を検討する ⑥ 公共投資管理情報の収集・分析・共有のためのシステム環境を把握する ⑦ 公共投資管理を担う公務員の職種・職位・権限を確認する ⑧ 新しい公共投資管理ツールの有効性を実証する活動を組み込む
【第4段階】 協力事業実施上の留意点	公共投資管理の協力事業を実施する際に留意しておかなければならないポイント	留意点 ① 相手国政府の計画・予算サイクルに沿って支援する ② 相手国政府のニーズの変化に合わせて柔軟に対応する ③ 公共財政管理分野の他ドナーとの連携を模索する ④ 関連する他セクターの技術協力・資金協力と連携する ⑤ 公共投資管理改革のための政策・制度化、組織化を検討する ⑥ 計画・財務管理研修所や研究所を活用した人材育成体制を想定する ⑦ 本邦研修と第三国研修を有効に活用する ⑧ 公共投資管理システムを悪用した腐敗の対策を検討し事業に組み込む

¹⁸ 国際協力機構ウェブサイト：JICA 研究所：報告書探検隊：「おすすめの一冊」Vol.2ーキャパシティ・ディベロップメント（CD）報告書シリーズ。

ボックス 1-3 【参考情報】公共投資管理能力強化枠組みの範囲と留意点

(1) 能力強化枠組みの中での民間投資の考え方

世界中の国が直面する「インフラ不足」というグローバルな課題に対処するには、予算制約が厳しい政府資金だけでは到底足りるものではありません。このため、公共インフラ整備に民間資金を活用する様々な取り組みが試みられています。最もよく知られている取り組みは、官民連携（PPP）スキームです。PPP は、英国が 1990 年代初頭から導入を始めたスキームで、その後、世界中で取り組みが広がりました。しかしながら、世界銀行は、公共投資管理の観点から見た PPP の課題を以下のように指摘しています¹⁹。

- ・多くの国で、PPP が一般会計から切り離された資金形態（off budget arrangements）でアドホックに運営されており、政府が高額で長期の投資にコミットするために必要とされる適切な事業形成、事前評価、予算配分プロセス、リスク配分、意思決定、管理が行われていません。
- ・公共投資の統合枠組み（integrated framework）がないため、政府が最適でないリスク・コミットメントや潜在的に高額な偶発債務（contingent liabilities）を抱えるリスクにさらされています。
- ・いくつかの国では、PPP ルートが通常の公共投資ルートと別ルートとしてあるために、政治的な既得権益グループが、適切な事業形成・事前評価・予算配分プロセスでは却下されるであろう PPP スキームの事業を政府に提案し、働きかける動きが見られます。

こうした課題に対処するため、世界銀行は政府による通常の公共投資スキームと PPP スキームの両方を含む「統合枠組み」を提唱しています。この枠組みでは、巻末コラムに説明している世界銀行の公共投資管理システム診断枠組み（DF-PIM）に沿って、以下のように提案しています²⁰。

1. 計画段階の四つの必須機能である①戦略的指針、②事前評価、③第三者評価、④事業選定・予算化については、両スキームの事業で共通とし、PPP 事業も適切な計画段階のプロセスを実施する。
2. 実施段階の四つの必須機能である⑤実施、⑥調整、⑦維持管理、⑧完了評価については、通常の公共投資スキームと PPP スキームの各々に適切な管理を行う。

PPP スキームは 1990 年代から 30 年近く蓄積がある分野ですので、本ハンドブックでカバーできる範囲をはるかに超えています²¹。このため、本ハンドブックでは、通常の公共投資スキームを想定して、能力強化枠組みを構成しました。PPP については、いくつかのチェック項目で情報収集・分析する程度にとどめました。しかしながら、世界銀行の提案に従うならば、PPP スキームによる事業の計画段階（＝必須機能①～④）については、本ハンドブックの能力強化枠組みが十分に活用できることを指摘しておきます。

上記の DF-PIM とは別に、IMF と世界銀行が共同で開発した PPP 財政リスク診断モデル（PPP Fiscal Risks Assessment Model : PFRAM）という診断枠組みがあります。PFRAM は、財政リスク²²を包含し、財政インパクトを計測できるより詳細な分析方法を提示しています。

¹⁹ Rajaram, et. al (2014)を参照にしてください。

²⁰ 公共投資管理の必須機能については、巻末コラムの DF-PIM を参照にしてください。

²¹ 典型的な例として、多国間開発銀行が PPP について共同で開発している以下のリンク先を参照にしてください。 <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp-guide>

²² 財政リスク（Fiscal Risks）の定義は、IMF (2016)を参照にしてください。

(2) 公共投資管理を見る際の政治経済的視点の重要性

公共財政管理やその改革支援では、技術面だけに目が行きやすい傾向があります。しかしながら、公共財政管理は予算配分という極めて政治的な選択に関わるため、政治の影響を非常に大きく受ける分野です。公共財政管理の一分野である公共投資管理も例外ではありません。とりわけ、開発予算の配分や開発事業承認の権限をもつ財務省や計画省は、セクター省庁に対して大きな影響力をもつ一方で、議会や政治家から日常的に圧力を受ける省庁です。

こうした現実をふまえて近年、途上国支援事業の政治経済的な側面に焦点を当てる政治経済分析（Political Economy Analysis: PEA）が活用されるようになってきています²³。これらの分析では、事業を取り巻く様々なアクターの政治経済的なインセンティブ、利害関係、利益分配、力の集中などに注目して分析を行います。

公共財政管理の政治経済に関する世界銀行のレポート²⁴の中で、公共投資管理に関する政治経済についても言及があります。しかしながら、公共投資管理改革の政治経済分析はまだ事例が少ないため、本ハンドブックの公共投資管理能力強化枠組みでは、いくつかのチェック項目で触れる程度にとどめました²⁵。今後、公共投資管理の政治経済分析の研究成果が蓄積してきた時点で、その成果を能力強化枠組みに組み込むことが望まれます。

²³ 例えば GSDRC (2014)は、途上国支援の業務に政治経済分析を活用することを目的とする研究論文やツール類を概観しています。

²⁴ Fritz, Verhoeven, and Avenia (2017)を参照にしてください。

²⁵ 例えば、バングラデシュ公共投資管理改革に関する政治経済分析については Kabir (2014)を参照にしてください。

第2章

第1段階：

公共投資とその管理に
関する概要把握

第2章 第1段階：公共投資とその管理に関する概要把握

第1段階チェック項目のポイントと小項目のまとめ

第1段階では、支援対象国の公共投資管理に関する基礎情報を収集し、課題の大枠を理解します。まとめとして、公共投資概要シートを作成します。

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

- | | |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>想定する目標達成、その目標達成のための道筋を示す開発計画や戦略を整理します。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ①-1 国家開発計画の体系 ①-2 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 ①-3 マクロ経済指標と主な開発指標 ①-4 グローバルアジェンダ |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

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

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>法的枠組みを確認し、公共投資がどのように定義されているか、公共投資プログラム／計画で、公共投資の何を管理しているのか、を確認します。また、公共投資管理・公共財政管理改革の動向を確認します。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ②-1 公共投資の制度的・政策的位置づけ ②-2 公共投資プログラム／計画の有無と範囲 ②-3 公共投資の内訳 ②-4 ODA、地方自治体、予算外資金、国企業、PPPの位置づけ ②-5 公共投資管理／公共財政管理改革の動向 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

チェック項目③ 国家予算と年度開発予算編成スケジュール

- | | |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>開発予算の規模やその管理方法、複数年度の予算枠組みがあるか、また開発予算編成スケジュールを確認します。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ③-1 予算配分 ③-2 予算の執行 ③-3 複数年度の視点 ③-4 財政収支と債務 ③-5 年度開発予算編成スケジュール |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

チェック項目④ 公共投資事業の実施管理状況

公共投資管理に関わる各管理サイクルの制度と組織を確認します。

チェック項目⑤ 公共投資管理に関する組織と人事制度

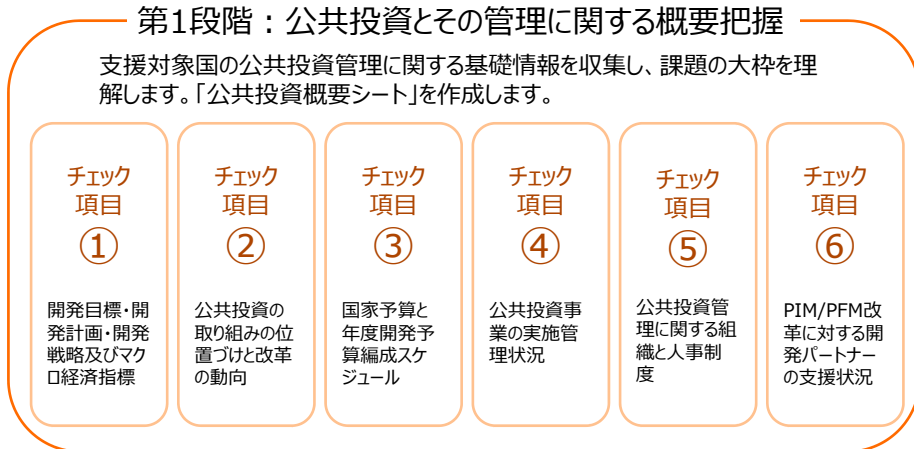
- | | |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>公共投資管理の各管理サイクルを支える組織と公務員体制を確認します。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ⑤-1 組織体制 ⑤-2 組織間の関係性 ⑤-3 主な組織の状況把握 ⑤-4 人事制度・人材育成 |
|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

チェック項目⑥ 公共投資管理／公共財政管理に関連する開発パートナーの支援状況

開発パートナーの改革支援の状況を確認します。

2.1 第1段階チェック項目の概要

第1段階は、支援対象国の公共投資管理に関する基礎情報を収集し、課題の大枠を理解することを目的としています。第1段階で実施する具体的な調査は以下六つのチェック項目です。



[略語] PIM: Public Investment Management（公共投資管理）、PFM: Public Financial Management（公共財政管理）

ここでの作業は、これまであまり公共投資管理分野に馴染みの少ない人でもまとめられる情報収集と分析内容です。公共投資管理に関連する文書は非公開なものが多い上、ウェブや冊子形式ではなく、当該国の担当行政官（しかも上級職）が保存している場合が多いため、情報収集は現地で実施することを想定しています。

この段階では、資料を入手できれば担当官との本格的な面談は基本的に不要です。しかしながら、最新情報を入手するには担当官による案内が必要であることが多くあるので、担当官とのコンタクトを確保しておくことは有用です。

ボックス 2-1 【参考情報】情報収集の留意点

現地で調査を実施するうえで注意しなければならない点として、入手した情報が最新のものかどうか、常に確認していくことの必要性が挙げられます。公共投資管理は資料が多岐にわたるうえ、新旧織り交ぜて様々な取り組みが進められている分野です。入手したデータが古いデータだったというケースは頻繁にあり、現場では入手データを時系列で整理する必要があります。例えば、管理方法やフォーマットを改善する活動が進められている場合、まだ使用していないドラフト段階の新フォーマットを入手することがあります。そのようなフォーマットは、法規で定められているものなのか、承認前のものなのか、承認されていたとしても、どこまで活用されているか、などを確認する必要があります。情報の信憑性を確認する意味でも、当該分野の現状に詳しい担当官をキーパーソンとして何人か確保し、ダブルチェックする必要があります。

2.2 各チェック項目の説明

各チェック項目の具体的な作業内容を以下に解説します。

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

①-1：国家開発計画の体系

- | | |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 何を、この項目では確認するのですか？ | (1) 国家開発計画の有無、(2) 国家開発計画に関連した政策文書間の関連。 |
| なぜ、この項目を確認するのですか？ | 公共投資プログラム／計画の根拠となる国家開発目標達成の道筋を把握するためです。 |
| どのように、この項目を確認するのですか？ | <ul style="list-style-type: none">● 国家開発計画文書を入手し、各開発計画文書の名称、対象年（年数）、短中長期の区分について情報を整理して、表にまとめます。● 国家開発の政策・戦略・計画等の文書の関係性について情報を整理します。例えば、中期開発計画文書が、長期開発計画文書とどのような関係にあるのかを把握します。● 国家開発計画文書の作成と施行に関する法的枠組み、枠組みとその運用実態、起案・改訂の予定などの情報を整理します。 |
| どんな点に留意する必要がありますか？ | ✓ 国によっては、各開発計画文書の作成や施行を包括的に網羅した法律が制定されています。例えば、モンゴルには開発政策計画法（Development Policy Planning Act）と呼ばれる法律があり、開発に関する政策文書、セクタープログラム、年次計画などの位置づけや策定手順などを規定しています。 |

①-2：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

何を、この項目では確認するのですか？

(1) セクター、地域、地方自治体の開発計画の有無、(2) 国家開発計画や他の計画文書とのつながりと整合性、(3) 計画と予算の調整メカニズムの有無。

なぜ、この項目を確認するのですか？

公共投資プログラム／計画の根拠としての開発目標にどこまで整合性があるのかを理解するためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

● セクター、地域、地方自治体の開発計画文書を入手し、各文書の名称、対象年（年数）、区分を表にまとめます。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 政策や計画の目標・指標や重点分野、施行期間の整合性。
例) 長期政策文書と中期開発計画の施行期間が一致していない場合があります。
- ✓ 計画、予算、個別事業の関係。例) セクター開発計画文書に、セクター担当省庁が国家開発目標を達成するために優先的に投資を行うことを決定した公共投資事業のリストが掲載されている場合があります。
- PIMA の診断項目 2a に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照にしてください。

ボックス 2-2 【適用事例】各開発計画文書

ラオス

5 年計画国家社会経済開発計画（Socio-Economic Development Plan: SEDP）が承認された後に、各セクター・県・郡レベルで社会経済開発計画が策定され、大臣・知事によって承認されます。

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 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 5 年計画（National SEDP）	計画投資省
	セクター社会経済開発 5 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 5 年計画（Provincial SEDP）	各県（知事）
	郡社会経済開発 5 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

①-3 : マクロ経済指標と主要な開発指標

国内総生産、一人あたり国内総生産、経済成長率、総固定資本形成といったマクロ経済指標の理解の仕方については、JICA（2008b）『指標から国を見る』を参考にしてください。

何を、この項目では確認するのですか？

(1) 国内総生産、(2) 一人あたり国内総生産、(3) 経済成長率、(4) 総固定資本形成、などのマクロ経済指標のレベルやトレンド。

なぜ、この項目を確認するのですか？

国家開発計画の背景となる国家の社会・経済状況を把握し、計画目的達成のための公共投資の役割を理解するためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

● 財務省官報、その他政府発表のマクロ経済資料、開発計画文書、開発計画評価レポート、援助機関の経済レビューなどから、「国内総生産」「国民一人あたり国内総生産」「経済成長率」「総固定資本形成」と、主要な開発目標、公共インフラ整備に関する目標について経年データを収集し、表にまとめます。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 支援対象国の経済規模、開発状況、公共インフラは、どのレベルにありますか。
- ✓ 支援対象国の経済は、どの程度成長していますか。
- ✓ 支援対象国の経済成長のトレンドは、計画どおりですか。
- ✓ 支援対象国の開発状況は、どの程度進んでいますか。
- ✓ 支援対象国の開発状況のトレンドは、計画どおりですか。
- ✓ 支援対象国の公共インフラ整備は、計画どおり進んでいますか。

①-4：グローバルアジェンダ

何を、この項目では確認するのですか？

(1) グローバルアジェンダの批准状況、(2) 開発計画と批准したグローバルアジェンダに向けた取り組みの間の整合性。

なぜ、この項目を確認するのですか？

公共投資プログラム／計画の根拠となるグローバルアジェンダ達成に向けた支援対象国の立ち位置や状況を理解するためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

● 主なグローバルアジェンダとして持続可能な開発目標（SDGs）を確認します。国家開発計画やセクター、地域、地方自治体の開発計画に、SDGs について記載があるか確認しまとめます。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 支援対象国には、批准したグローバルアジェンダと総合的な開発が期待されています。
- ✓ 各文書に掲げられた目標と SDGs の間に整合性がありますか。
- ✓ 担当省庁の役割分担が明確になっていますか。
- ✓ 省庁間の整合性を取るメカニズムはありますか。例) 国家開発計画を担当する省庁と、持続可能な開発目標達成のための計画策定や実施の調整する省庁が異なっており、省庁間の連携が必要となる場合があります。

ボックス 2-3 【参考情報】グローバルアジェンダ

- ・ 持続可能な開発目標達成に向けた進捗状況について、自主的に国連に対して定期報告する仕組みに参加している国であれば、『自発的国別レビュー』（Voluntary National Reviews :VNR）と呼ばれる報告書から、対象国の持続可能な開発目標に対する取り組みの情報を入手することが可能です。各国の VNR は、以下の URL で公開されています。
<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs>（閲覧日 2018 年 7 月 5 日）
- ・ 政府による SDGs 関連の取り組み事例（バングラデシュ）：
Government of Bangladesh (2016) *A Handbook Mapping of Ministries*.
Government of Bangladesh (2017) *Data Gap Analysis of Sustainable Development Goals (SDGs): Bangladesh Perspective*.

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

②-1：公共投資の制度的・政策的な位置づけ

何を、この項目では確認するのですか？

支援対象国での公共投資の定義と大枠。

なぜ、この項目を確認するのですか？

公共投資に関する制度の有無及び国家開発に向けた公共投資の役割を確認するためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 制度・政策枠組み：公共投資に関わる法規、開発計画文書、公共投資プログラム、予算書などの有無・内容を確認します。
- 定義：上記制度・政策枠組みに相当する文書に記載されている公共投資の定義を収集し整理します。
- 大枠：経済成長や国家開発の目標達成に向けた様々な投資を把握し、その関係性を整理します。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ ここで確認すべき公共投資管理サイクルは(1) 公共投資プログラム／計画、(2) 開発予算、(3) 個別公共投資事業になります。これらがチェック項目①で見た国家・セクター・地域開発計画とどう整合しているかを確認します。
- ✓ 経済成長や国家開発目標達成に向けた様々な投資には中央・地方の政府支出の他に、民間や外国による投資も考えられます。その中でどういった内容・規模を公共投資として捉えているかを確認する必要があります。
- PIMA の診断項目 1a、1b、横断的課題の法的枠組み (Legal Framework) に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照にしてください。

ボックス 2-4 【適用事例】公共投資の位置づけ

ラオス

第8次国家社会経済開発5カ年計画（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」で明確化されています。以下、同計画の内容を抜粋します。

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

ボックス 2-5 【適用事例】管理サイクルの法的枠組み

バングラデシュ

(1) 主な管理サイクルの法的枠組み

1) 公共投資プログラム／計画

- ・ 中長期国家計画や公共投資プログラム／計画に関する法律・規則などはありません。周辺情報としては、憲法 15 条に「計画的な経済成長」が「国の基本的責務」とされていることが挙げられます。
- ・ 計画委員会の機能には、中期開発計画と年次開発プログラム（Annual Development Programme: ADP）の策定が含まれます。
- ・ 中期開発計画は、計画委員会の総合経済局（General Economics Division: GED）が、年次開発プログラムは計画委員会のプログラミング局（Programming Division）が担当しています。
- ・ 年次開発プログラムの策定は、予算編成プロセスの一貫として行われますが、各省庁・実施機関（Ministry, Division and Agencies: MDAs）は、経常予算と開発予算編成に必要な情報を、財務省と計画委員会の両方に別々のフォーマットで提出することが規定されていて、二重の作業が発生しています。

2) 予算

- ・ 公的資金予算管理法（Public Moneys and Budget Management Act 2009）：健全な財政運営をしていくことが規定されています。国会に予算、補正予算を提出すること、その際に、中期予算枠組み（Medium-Term Budget Framework: MTBF）を添付することなどが規定されています。この法律は、債務を徐々に減らすこと、そして債務管理の責任機関などを規定しています。
- ・ 財務報告法（Financial Reporting Act 2015）：各種報告義務を規定しています。監査結果のモニタリングを行うために、財務報告評議会（Financial Reporting Council）を設置することなどが規定されています。
- ・ 予算編成全体は、財務省財務局（Finance Division）が担当しており、予算編成の通達（Budget Call Circular）を発出します。
- ・ 監査は、会計検査院（Office of Comptroller and Auditor General）が行っています。（憲法 PART VIII）

3) 事業

- ・ 事業管理のサイクル全体を規定した法律、例えば公共投資管理の法律や規則などはありません。
- ・ 事業形成・審査・承認：計画省計画局が発出した通達（Circular）に基づいて、各実施機関が事業を策定し、担当省庁と計画委員会セクター局が審査し、国家経済会議理事会で承認します。
- ・ 調達：公共調達法（Public Procurement Act 2006）、公共調達規則（Public Procurement Rules 2008）によって公調達の種類、原則、プロセスについて規定されています。計画省実施モニタリング評価局（Implementation Monitoring and Evaluation Division: IMED）下にある中央調達ユニット（Central Procurement Technical Unit: CPTU）が、調達の全体管理を行っています。
- ・ モニタリング・評価：計画省実施モニタリング評価局が担当しています。
- ・ 維持管理：政府全体としての維持管理の方針・政策はありません。セクターごとに維持管理の施策を取っています。例えば、農村インフラに関しては、農村道路・橋梁維持管理政策（Rural Road and Bridge Maintenance Policy 2013）があります。
- ・ 資産管理：各省庁によって資産登録は行われていますが、中央政府全体としての資産登録、管理はなされていません。

(2) その他の管理サイクルの法的枠組み

1) ODA

- ODAの全体を扱う法的枠組みはありません。
- ODA全体を扱うのは、財務省経済関係局（Economic Relations Division: ERD）です。
- ODAの事業形成、審査、承認については、計画省計画局（Planning Division）が発出している通達（Circular）によります。
- ODAの対外的な調整については、財務省経済関係局ハンドブックに掲載があります。
- 対外債務については、財務省経済関係局が担当します。
- 現在、開発協力戦略（Development Cooperation Policy）を策定中です。

2) 地方自治体

- 地方自治体の行政や地方分権に関して包括的に扱った法的枠組みはありません。
- 中央政府における地方政府の窓口機関は、地方行政・村落開発・協同組合省（Ministry of Local Government, Rural Development and Cooperatives）です。ただし、少数民族が住むチッタゴン丘陵と呼ばれる地域は、他の地域とは異なる行政の枠組みを適用していて、チッタゴン丘陵地域の地方自治は、チッタゴン丘陵省（Ministry of Chittagong Hill Tracts Affairs）の所掌となっています。
- バングラデシュの地方自治は3層構造で、基礎自治体は、都市部の City Corporation と Paurashava、農村部の Union です。Upazila は数か所の Union と Paurashava を束ねる広域自治体です。District は複数の Upazila と City Corporation を束ねる広域自治体です。
- Local Government (City Corporation) (Amended) Act 2011、Local Government (Paurashava) (Amended) Act 2010、Zila Parishad Act 2000、Upazila Parishad (Amended) Act 2011、Union Parishad Act 2009 があります。各法律に、地方自治体の開発計画を策定することが規定されています。各自自治体の計画を策定する能力が不足しているため、市自治体（City Corporation）であれば各開発公社、他の地方自治体であれば、都市開発局（Urban Development Directorate）や地方行政技術局（Local Government Engineering Department）が開発計画の策定支援を行っています。
- 年次開発プログラムによる地方自治体への財政移転については、地方行政・村落開発・協同組合省が管理しています。

3) 予算外資金

- 予算外資金（Extra Budgetary Funds）に関する包括的な規則はありません。

4) 国有企業

- PEFA（2016）によると、203の国有企業（State Owned Enterprise: SOE）の法定機関があり、このうち54の組織は公社（Public Sector Corporation）、149の組織は予算外組織という扱いになります。
- 各組織は、それぞれ法的規定に沿って設立されています。例えば、The Public Corporations (Management Co-ordination) Ordinance 1986 があります。
- 財務省国有企業モニタリング課、財務省予算局、セクター省庁がモニタリングすることになっていますが、十分には実施されていない模様です。

5) 官民連携（Public-Private Partnership: PPP）

- 官民連携法（PPP Law 2015）：官民連携庁（PPP Authority）の設立、事業の形成・審査・承認などに関して規定しています。
- 官民連携庁は、PPP事業の形成、審査、承認に関する通達を発出しています。

②-2：公共投資プログラム／計画の有無と範囲

- 何を、この項目では確認するのですか？
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- どのように、この項目を確認するのですか？
- どんな点に留意する必要がありますか？
- (1) 公共投資プログラム／計画の有無、ある場合には (2) 公共投資プログラム／計画文書の範囲。
 - 公共投資管理枠組みを構成する管理サイクルである公共投資プログラム／計画の内容を確認するためです。
 - 公共投資プログラム／計画とは、「複数の公共投資事業を開発目標の達成のために整合的に管理する仕組み」のことを指します。
 - 小項目①-1 や①-2 で整理した文書の中に、公共投資プログラム／計画の定義を含む文書があるか否かを確認します。
 - 該当文書での公共投資事業の範囲を確認します。
 - ✓ 表 2-1 の質問項目に沿ってこの項目を確認します。仕組みの名称や内容が国によって異なるので注意が必要です。その位置づけ、定義、プログラムに含まれる公共投資事業の規模・分類形態・適用範囲・責任部署なども、各国で異なります。

表 2-1 公共投資プログラム／計画の有無と範囲に関する質問項目

質問項目	
1	単年度ですか、複数年度ですか。
2	公共投資事業の事業額により、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。
3	①実施中の事業、②該当する予算年度に実施されている事業、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、などの分類で記載されていますか。
4	予算外資金を活用した公共投資事業（費）は記載されていますか。
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。
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。
7	国有企業（SOE）が実施する公共投資事業（費）は記載されていますか。
8	PPP を活用した公共投資事業（費）は記載されていますか。
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。
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。

ボックス 2-6 【適用事例】公共投資プログラム／計画の有無と範囲

スリランカ

スリランカ政府は、2016年に15年ぶりに公共投資プログラム（Public Investment Programme: PIP）を復活させ策定しました（以下「PIP2016」）。PIP2016は、2020年までの目標値と、2016年時点での公共投資事業のリストを記載しています。

1992年に策定された財政規則（Financial Regulation、以下「FR1992」）は、PIPについてその具体的な内容を定義していません。しかしながら、公共投資事業の形成・審査・承認プロセスと各セクターの開発計画について、PIPの位置づけとその運用方法が規定されています。

PIP範囲は以下の表のとおりです。

	質問項目	回答
1	単年度ですか、複数年度ですか。	PIP2016は、各事業に関する複数年度支出見込みを計上しています。
2	公共投資事業の事業額により、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。	違いはありません。
3	①実施中の事業、②該当する予算年度に実施されている事業、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承認されていない事業、などの分類で記載されていますか。	PIP2016には、実施中の事業、2016年度の予算から実施される事業（new project）が記載されています。一方、承認されていない事業などは、記載されていません。
4	予算外資金を活用した公共投資事業（費）は記載されていますか。	記載されていません。
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。	PIP2016には、財政移転は記載されていません。
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。	PIP2016には、地方自治体の自己資金による公共投資事業は、記載されていません。
7	国有企業（SOE）が実施する公共投資事業（費）は記載されていますか。	PIP2016には、予算外の事業のリストがあります。ただし、この予算外の事業に何が含まれているか不明瞭です。
8	PPPを活用した公共投資事業（費）は記載されていますか。	PIP2016には、予算外の事業のリストがあります。ただし、この予算外の事業に何が含まれているか不明瞭です。
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。	記載されていません。
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。	PIP2016に、借款／有償資金による事業の記載はありますが、無償資金、技術協力による事業の記載はありません。

②-3 : 公共投資の内訳

- 何を、この項目では確認するのですか？
- (1) 公共投資、(2) 公共投資プログラム／計画の内訳（例：国内予算、ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP、債務、未払い金）。
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- 公共投資と公共投資プログラム／計画の範囲と運用状況を理解するためです。
- どのように、この項目を確認するのですか？
- 予算書や決算書にある数値や法規上の定義を手がかりに、公共投資事業の件数、金額、国内予算（新規・継続）、ODA（無償や技術協力事業が入るかどうか）、地方自治体への財政移転、予算外資金、国有企業、PPP、債務（国内債務はどう扱われているのか）、未払い金などの分類を確認します。
- どんな点に留意する必要がありますか？
- ✓ 国によって、②-1 で確認された公共投資が示す範囲と、②-2 で特定した公共投資プログラム／計画が示す範囲、が異なることがあります。
 - ✓ 個別の公共投資事業に関するモニタリングや評価に関する報告書がない場合や、個別事業の情報を集計した文書がない場合は、確認できる情報が「ない」ことを記録します。
 - PIMA の診断項目 3b、7a、7b に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照にしてください。

ボックス 2-7 【参考情報】公共投資の内訳

- ・ **政府開発援助（ODA）**：ODA を活用した公共投資事業、特に無償や技術協力事業は、予算文書や公共投資プログラム／計画文書に掲載されずに、実施されていることがあります。また、ODA を活用した公共投資事業は、対象政府の一般的な公共投資管理とは異なる管理・業務フローで管理されていることがあります。計画担当組織や予算担当組織とは異なる開発パートナーの窓口となる組織が、ODA に関する情報を一括して管理している場合もあり、その組織が計画担当組織か予算担当組織のいずれかと同じ省庁に属しているかは国により異なります。ODA 情報を一括管理する管理情報システムの存在の有無も、国により異なります。公共投資に占める ODA の割合が多く、全体の公共投資に対する影響力が強い場合には、ODA 独自の仕組みを適切に理解し、調査対象国の公共投資管理の姿を把握する必要があります。
- ・ **地方自治体**：地方自治体が実施機関となる公共投資事業は、中央政府の予算文書や公共投資プログラム／計画文書には掲載されていない場合があります。中央政府（セクター省庁）と地方自治体間の公共投資事業計画や個別事業レベルの権限、役割分担、予算（財政移転）の度合いは、国全体の統治システム全般や行政システムにより異なります。中央政府が地方自治体に対して財政移転する仕組みや、地方自治体が実施する公共投資事業を指導する仕組みなど、国により異なります。地方分権の進捗により、地方自治体が実施機関となる公共投資が国全体の公共投資に占める割合が変わります。地方分権が進んでいる場合には、地方自治体の公共投資管理について、中央政府の公共投資管理の仕組みとの関係性を考慮しながら確認することが重要となります。地方政府が行っている行政の何を中央政府が把握しているのか、について理解することが重要です。
- ・ **予算外資金（EBFs）**：予算外資金は年次予算には含まれない資金のことを指し、目的別、原資別、管理組織別に様々な形態があります。同資金を用いた公共投資事業は、予算文書や公共投資プログラム／計画文書に掲載されずに、実施されていることがあります。
- ・ **国有企業（SOE）**：国有企業が行っている公共投資事業は、予算文書や公共投資プログラム／計画文書に掲載されずに、実施されていることがあります。国有企業の存在意義や活動範囲は、国全体の経済成長の進捗により異なります。公共投資事業の多くを国有企業が実施している場合には、国有企業が計画し実施する公共投資管理を、国全体の公共投資管理との関係の中で、把握する必要があります。公共調達で、国有企業が民間企業と競合する程度を把握し、市場健全性を確認することも重要です。
- ・ **官民連携（PPP）**：開発目標達成のために、官民が連携して公共サービスを提供し公共投資事業を実施することを指します。PPP に関する制度整備状況、PPP の活用状況は国により異なります。予算文書や公共投資プログラム／計画文書に掲載されずに、実施されていることがあります。通常の公共投資事業と PPP による公共投資事業間の調整が必要となります。担当組織が、通常の公共投資管理担当組織とは異なることがあります。事業形成、審査、承認プロセスが、通常の公共投資事業の事業形成・審査・承認プロセスと異なることがあります。

②-4 : ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP の位置づけ

何を、この項目では確認するのですか？

ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP による公共投資事業の (1) 有無、(2) 数、(3) 規模。

なぜ、この項目を確認するのですか？

国全体の公共投資のうち、ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP の影響度合いを把握するためです。影響度合いが大きい場合には、第2段階のチェック項目⑩で詳細情報を把握します。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 法律・政令・首相令等 (ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP) の内容を確認します。
- 開発計画文書、予算書、決算書に記載された ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP に関する情報をまとめます。
- 国会や政府による承認の必要性、管理制度、組織体制なども確認します。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 政府予算を財源としない公共投資事業もありますので注意が必要です。例えば、(1) 政府予算外で運営される技術協力事業、(2) 予算外資金による事業、など。
- ✓ ODA : (1) 借款、無償、技術協力やその他の支援形態、(2) 形成・審査・承認、(3) 実施管理、(4) モニタリング・評価、(5) 予算外で実施される事業に関する規定。
- ✓ 地方自治体 : (1) 地方分権、(2) 地方自治体の計画管理、(3) 政府間財政移転、助成金、貸付、(4) 地方自治体の公共投資事業管理と中央政府の関与、(5) 地方自治体とセクター省庁間の事業調整などに関する規定。
- ✓ 予算外資金 : (1) 資金の管理体制、(2) 資金を予算内とするか予算外とするかに関する規定。
- ✓ 国有企業 : (1) 国有企業の管理体制、(2) 市場での競争原理担保に関する規定、(3) 客観性をもつ価格づけ。
- ✓ PPP : (1) PPP 活用に関する政策や戦略、(2) PPP を使った事業の形成・審査・採択に関する規定。
- PIMA の診断項目 3a、3b、3c、5a、5b、5c、横断的課題としての法的枠組み (Legal Framework) に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照してください。

ボックス 2-8 【適用事例】ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPP の位置づけ

ラオス [国有企業]

- ・ 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ます。
- ・ 国有企業の動向を統括している行政組織はなく、国有企業の一覧は公開されていません。
- ・ ラオス政府によると 135 ある国有企業の総資産は約 50 億ドルとされています。
- ・ ラオス航空やラオス電力など一部の国営企業の民営化が議論されたことはありますが、国有企業マネジメントに関する政府としての方針や統一見解は発表されていません。
- ・ 経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD）で規定されているコーポレートガバナンスに関するガイドラインは適用していません。
- ・ 各国有企業は、監督省庁と関係が深いですが、各省庁への報告義務は国営企業ごとに異なります。
- ・ 同企業の経営体制や経営状況は公開されていません。
- ・ 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のですが、統計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については不明です。

②-5 : 公共投資管理／公共財政管理改革の動向

- 何を、この項目では確認するのですか？
- (1) 政府の公共投資管理・公共財政管理の改革プログラムの有無、ある場合には (2) 改革プログラムの内容、ない場合には (3) 改革プログラムによらない改革の内容。
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- 国家開発における公共投資管理の重要性とその強化の内容・方向性を把握するためです。
- どのように、この項目を確認するのですか？
- 公共投資管理と公共財政管理改革の文書、中期開発計画などの計画文書の行政改革に関する章などを確認します。
 - 改革の名称、目的、目指すべき成果、期間、予算、実施機関などを項目として表にまとめます。
- どんな点に留意する必要がありますか？
- ✓ 地方行政・地方自治体支援、セクター支援、またガバナンス改革（例、公務員制度改革）など、公共投資管理や公共財政管理に関連する事業や活動についても情報を整理します。

ボックス 2-9 【適用事例】改革の動向

バングラデシュ

- ・ 財務省財務局（Finance Division）は、2016 年 6 月に、公共財政管理改革戦略（2016-2021）を発表しました。
- ・ 同戦略は以下の五つのゴールから構成されていて、公共投資管理改革はゴール 2 に含まれています。
 - Goal 1: Maintain Aggregate Fiscal Discipline Compatible with Macroeconomic Stability and Pro - Poor Growth.
 - Goal 2: Allocate Resources Consistent With the Priorities in the National Plan
 - Goal 3: Promote the Efficient Use of Public Resources and Delivery of Services through Better Budget Execution
 - Goal 4: Promote Accountability Through External Scrutiny and Transparency of the Budget
 - Goal 5: Enhance the Enabling Environment for Improved PFM Outcomes

チェック項目③：国家予算と年度開発予算編成スケジュール

公共財政管理の理解の仕方については、JICA(2014b)『PFM ハンドブック』を、政府の歳入、歳出、財政収支といった財政の統計の理解の仕方については、JICA(2008b)『指標から国を見る』を参考にしてください。

③-1：予算配分

何を、この項目では確認するのですか？

総予算、經常予算、開発予算の規模と配分のトレンド。

なぜ、この項目を確認するのですか？

予算全体に占める開発予算の規模やトレンドを把握し、課題を抽出するときの基礎情報を得るためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 予算文書などから過去3~10年の全体予算、經常予算、開発予算の総額とGDP比の経年データを収集、整理します。
- 開発計画文書内に開発予算の配分方針や目標が示されている場合には、その方針との比較を示します。

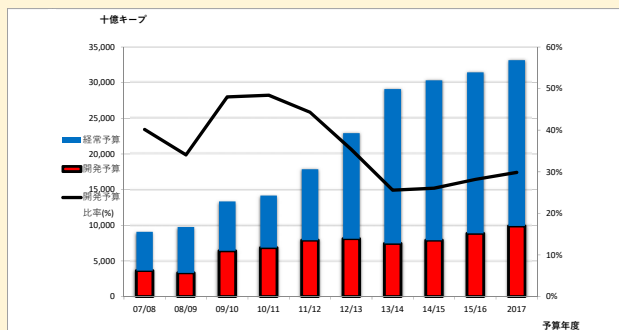
どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 政府予算の定義や分類はIMFの政府財政統計マニュアル(GFSM)を参照にしてください。ただし、これらは国によって相違点があることに留意する必要があります。
- ✓ 一般政府の予算だけでなく、公企業(中央銀行、公的金融機関、非金融公企業)による疑似財政活動(quasi-fiscal activities)の規模や傾向も確認しておく必要があります²⁶。

ボックス2-10 【適用事例】予算配分

ラオス

2007/08年度から2017年度までの国家予算と、經常予算・開発予算の配分推移、表の線グラフは、全体予算における開発予算の比率推移を表しています。開発予算は全体予算の40~50%の比率で推移していましたが、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ます。



出所：ラオス計画投資省発行の各年度予算書及び予算ガイドライン

²⁶ 一般政府や公企業の定義については、IMF(2014a)を参照にしてください。

③-2：予算の執行

何を、この項目では確認するのですか？

国家予算の予算額と執行額。

なぜ、この項目を確認するのですか？

予算の信頼性を把握するためです。途上国では必ずしも予算額のとおり資金が配分・送金され、執行されるとは限らないため、公共投資管理のためには毎年の予算執行のモニタリングが必要になります。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 支援対象国の予算書や開発予算のモニタリング報告から、複数年度にわたる予算額と執行額の情報を収集し、その推移を表にまとめます。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 執行額の情報がある場合、値が当初予算に基づく数値なのか、補正予算に基づく数値なのかを、明記しておく必要があります。
- ✓ 選挙が公共投資予算にどのように影響を与えているのかについて留意する必要があります。多くの途上国で、公共投資予算額や執行額が国政選挙や地方選挙の前年に大幅に増加する傾向が見られます。

ボックス 2-11 【適用事例】予算の執行



バングラデシュ

開発予算による事業数は 2017 年度の年次開発プログラム (ADP) で 1,365 件です。

開発予算の執行率は高くなってきていますが、約 9 割が最高であり、改善の余地が残っています。

執行率は、補正予算に基づき、計算しています。

図 年次開発プログラムの執行率

③-3：複数年度の視点

何を、この項目では確認するのですか？

(1) 複数年度予算枠組みの有無、(2) 政府が複数年度の視点をもって予算を管理しているかどうか。

なぜ、この項目を確認するのですか？

公共投資事業、特に大型インフラ事業は複数年にわたって建設する場合が通例であり、複数年度の視点からインフラ事業の施工と予算を管理することが求められるためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 予算書、予算編成のための通達（例えば、Budget Call Circular、財務省官報（年次報告書））などから、複数年度予算枠組みの有無について確認します。
- 財政枠組み：Medium-Term Fiscal Framework (MTFF)の存在と、内容について確認します。
- 予算枠組み：Medium-Term Budget Framework (MTBF)／Medium Term Expenditure Framework (MTEF) の存在と、内容について確認します²⁷。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 国によって予算枠組みの名称や定義が異なりますので、注意が必要です。
- ✓ 特に、支援対象国の複数年度の見通しをもった単年度予算の枠組みは、その名称だけではなく、その内容や機能まで踏み込んで確認する必要があります。
- PIMA の診断項目 1c に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照にしてください。

ボックス 2-12 【参考情報】複数年度の視点

財政透明性ハンドブック (IMF 2018b)では、MTFFとMTBFを、以下のように説明しています。

- ・ Medium-Term Fiscal Framework (MTFF)：主要なマクロ経済や財政指標についての中期的な予測（予算年度から2～4年先）を組み込んだ財政枠組み（財務省など主管組織のトップダウンのみを含む）
- ・ Medium-Term Budget Framework (MTBF)：政府の戦略的優先度に沿った、セクター、省庁、実施機関の中期的な支出見込み（予算年度から2～4年先）を組み込んだ予算枠組み（主管組織のトップダウン、事業実施機関のボトムアップ、トップダウン、ボトムアップを突き合わせた交渉を含む）

²⁷ ここでいう MTBF と MTEF は内容的に同義です。

③-4：財政収支と債務

何を、この項目では確認するのですか？

(1) 財政収支、(2) 債務状況。

なぜ、この項目を確認するのですか？

開発政策や経済政策における政府の裁量の範囲と、予算管理の信頼度を把握するためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 予算書や決算書から歳入・歳出の情報を収集し、その差額の GDP 比を表にまとめます。財政収支は、国際金融統計 (International Financial Statistics: IFS) では、「歳入+贈与受取額-歳出-純貸付額」と定義されています。これにより、経済規模が異なる国でも財政収支状況を比較することが可能になります。
- 財政赤字や公的債務残高について法規上の取り決めの有無と内容を確認します。例) 財政赤字は対 GDP 比〇%以内、公的債務残高は〇%以内という上限設定。
- 債務管理に関する政府文書などを参考に、公的債務残高の規模と対 GDP 比を確認します。
- IMF の第 4 条協議 (Article IV Consultation) 報告書を参考にします²⁸。
- 中期債務管理戦略 (Medium-Term Debt Management Strategy: MTDS) の資金の調達方法、返済計画を確認します。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 財政赤字：支援対象国の赤字補てん計画の内容、例えば国内から資金を調達するのか、海外/政府開発援助により資金を調達するのか、などについても確認する必要があります。
- ✓ 公的債務残高：どのような借入れを行っているのか、返済計画はどのような予定になっているのか、などのポイントについて整理します。
- ✓ 未払金：途上国の国によっては、インフラ建設が終わっても政府から業者への支払いがなされない未払金が少ないからあり、それが必ずしも債務として計上されないケース (隠れ債務) がありますので、確認が必要です。
- PIMA の診断項目 3c に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照にしてください。

²⁸ 第 4 条協議とは、IMF 協定第 4 条に規定されている年次協議 (コンサルテーション) のことです。通常、年に一度、各加盟国の経済政策について包括的な協議が行われます。「国際通貨基金とは」<https://www.imf.org/External/japanese/pubs/ft/whatj.pdf> (閲覧日 2018 年 7 月 25 日) を参照にしてください。

③-5：年度開発予算編成スケジュール

何を、この項目では確認するのですか？

開発予算編成のスケジュールと手続き。

なぜ、この項目を確認するのですか？

開発予算の管理サイクルの基礎情報を整理するためです。ここでは標準的な予算編成カレンダーを作成することに念頭を置いています。管理サイクルに関するより詳しい情報整理や分析は、チェック項目⑧（66ページ）で行います。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 開発予算に関する法律、政令、首相令、通達などを収集し、予算サイクルに関する情報を整理します。

どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 予算計画・予算編成のスケジュールは、大まかに「予算シーリング通知→各省庁／地方政府での予算案作成→計画省・財務省での査定・予算案作成→国会承認」という段取りですが、これが当該国で具体的にいつ、誰が、何をするのかに注目して情報収集を行います。
- PIMA の診断項目 7c に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照にしてください。

ボックス 2-13 【適用事例】年度開発予算編成スケジュール

バングラデシュ

開発予算の大部分は、年次開発プログラム（ADP）と呼ばれる公共投資プログラムで策定されています。このADPは、期中に1回調整（Revise）が行われます。以下は、年度開発予算編成スケジュールの概要です。

時期	項目	内容
11月～12月	第1回予算編成開始通達（budget call circular）発出	財務省財務局が、第1回予算編成開始通達で予算シーリング（ソフト）を発出。このシーリングに基づいて各省庁・実施機関は、省予算枠組み（Ministry Budget Framework）を準備する。
3月	「ADP 策定ガイドライン」発出	計画委員会プログラミング局が、予算シーリングの内容を反映した「ADP 策定ガイドライン」を発出する。
4月	第2回予算編成開始通達（budget call circular）発出	財務省財務局が、第2回予算編成開始通達で予算シーリング（ハード）を発出する。
5月	国家経済会議（National Economic Council: ECNEC）によるADP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、ECNECで承認する。
5月	計画委員会から財務省財務局に、ADPを提出	計画委員会プログラミング局は、ADP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

何を、この項目では確認するのですか？

公共投資事業の実施遅延（time overrun）とコスト超過（cost overrun）の（1）件数、（2）当初計画からの乖離。

なぜ、この項目を確認するのですか？

公共投資事業の実施管理状況を確認することで、当初計画どおり円滑に事業実施管理（施工監理・予算執行）ができているかどうかを把握するためです。実施遅延やコスト超過が多いと後年度の公共投資計画や予算配分に負担をかけることとなります。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 公共投資事業に関する進捗報告書・モニタリング報告書や中間・終了時評価報告書をまとめた文書を入手し、進捗状況について情報を整理します。

どんな点に留意する必要がありますか？

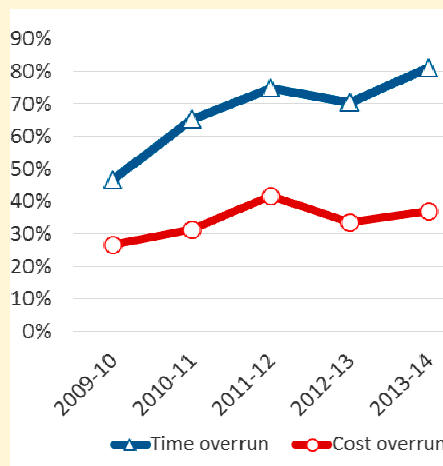
- ✓ 公共投資事業が、小項目②-3 で整理した公共投資事業の範囲のどこまでカバーしているかに留意します。
- ✓ 想定事業期間や想定コストを超過した事業の算出方法も確認しておくことが重要です。
- ✓ 個別公共投資事業のモニタリング報告書がない場合や、個別事業の情報を集計した文書がない場合は、確認できる情報がないことを記録します。

ボックス 2-14 【適用事例】公共投資事業の実施管理状況

【バングラデシュ】

開発予算による事業数は 2017 年度の年次開発プログラム（ADP）で 1,365 件です。

計画省実施モニタリング評価局（IMED）のレポートによると、事業費や事業期間が、計画値を超過する割合が増えていて、それぞれ総事業の 8 割と 4 割に至っています。



* Average Time Overrun: 2.4 Years

Source: IMED

図 事業費や事業期間を超過した事業の割合

チェック項目⑤：公共投資管理に関する組織と人事制度

組織に関する情報把握は、JICA（2008a）『キャパシティ・アセスメントハンドブック』、JICA（2009）『行政機構診断ハンドブック』を参考にしてください。

⑤-1：組織体制

- 何を、この項目では確認するのですか？
- (1) 公共投資管理の各管理サイクルに関わる組織（省庁・部局）の権限・役割分担、(2) 主管組織と事業実施機関の特定。主管組織・事業実施機関の説明は、17 ページの (2) 公共投資管理に関わる組織を参考にしてください。
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- 適切な各管理サイクルのための組織体制が整っているかを把握するためです。詳細把握は、第2段階チェック項目⑦～⑪で行います。
- どのように、この項目を確認するのですか？
- 公共投資管理の各管理サイクルの機能を担う組織の情報を収集し整理します。
 - 上記資料に加えて、組織の権限に関わる法律、政令、首相令、通達などを収集し、情報を整理します。例）バングラデシュ政府の場合、内閣府が出す文書（“Allocation of Business”）に組織の権限が規定されています。
- どんな点に留意する必要がありますか？
- ✓ 制度上の権限・役割分担と、業務実態上の権限・役割分担の二つの側面について整理することに留意します。これは、制度上の規定が実際の業務では不十分にしか履行されていない、規定のスケジュールが順守されていない、などの課題がありうるからです。

ボックス 2-15 【参考情報】組織体制

計画部署と財務部署の間の権限・役割分担は、支援対象国政府の統治・行政システム全般、歴史的背景、地方分権化などに大きく影響を受けます。国によって計画部署は様々な形態が見られるうえ、責務や権限も大きく異なります。例えば、省庁として独立した機関となっているラオスやベトナムの計画投資省、省庁とは別に設立され独立性をもつバングラデシュ計画委員会やインドネシア国家開発計画庁、財務省の一部署として存在するマウイの財務経済計画開発省・開発計画局・経済計画開発課、機能が分散しているモンゴル国家開発庁と財務省投資予算局などです。なお、マウイでは、財務部署と計画部署が同一省庁に配置されていますが、部局間での調整や連携が適切に行われていない場合もあり、同一省庁に配置されていない国ではなおさらのことです。さらに、援助を受けている国々では、援助機関の介入度合いによる影響として、援助受け入れ窓口が計画省庁であるか、財務省庁であるかによっても、部局間の権限や役割分担が変わる場合もあります。

⑤-2：組織間の関係性

- 何を、この項目では確認するのですか？
- 公共投資管理に関わる組織（省庁・部局）の関係性。
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- 公共投資管理を実施する組織が、どんな役割分担やプロセスで関係しているのかを把握するためです。
- どのように、この項目を確認するのですか？
- 公共投資プログラム／計画、予算、事業の各管理について、組織間の関係性を整理します。
 - 特に以下の組織間の関係性を中心に整理します。
 - 計画担当組織と予算担当組織
 - 計画担当組織とセクター担当組織
 - 中央政府と地方自治体
- どんな点に留意する必要がありますか？
- ✓ 制度上と業務実態上の関係性の相違の有無。
 - ✓ どの省庁が予算配分権限や事業承認権限をもっているかが重要なポイントになります。例えば、財務省や計画省などの主管組織が、セクター省庁への予算配分権限や公共投資事業の承認権限をもつ国では、セクター省庁との力関係で優位な立場にあります。

ボックス 2-16 【適用事例】組織間の関係

バングラデシュ

- ・ **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す。それぞれ、計画委員会と財務省となります。計画省という省もありますが、この省の計画局（Planning Division）は計画委員会の総務局的な役割を果たしています。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、計画委員会に所属します。年次の予算編成の際には計画委員会と財務省の合同委員会が設置され、各省庁（Ministry／Division）への予算シーリングに関して協議を行います。
- ・ **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、各セクター省庁の計画局／部（Wing）に配置されています。経済職の公務員、セクター省庁下にある実施機関（Agency）には配属されません。公共投資事業企画書（Development Project Proposal: DPP）は、実施機関が作成、担当セクター省庁が事前評価（内部評価）、そして計画委員会の担当セクター局（Sector Division）が事前審査（外部評価）を行います。予算配分は、上記のとおり、計画委員会と財務省の合同委員会が各省庁のシーリングを決定します。この際には、開発予算と経常予算の区別はなく、各省庁が受け取ったシーリングの中で、開発予算と経常予算を組み合わせる形で申請する形になります。
- ・ **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などは地方行政総局（Local Government Division: LGD）が実施します。各地方自治体の開発計画や実施される公共投資事業に関しては、地方行政総局がモニタリングすることになっていますが十分には実施されていません。セクター省庁と地方自治体間で、計画や予算に関して、政策レベルでの調整や実務レベルでの調整はなされていません。

⑤-3：主な組織の状況把握

何を、この項目では確認するのですか？

(1) 公共投資管理に関わる主な組織（省庁・部局）の組織内
部体制、(2) 組織が置かれている環境。

なぜ、この項目を確認するのですか？

公共投資管理に関わる主な組織が抱える課題対処能力の不足
（キャパシティ・ギャップ）を探るための情報を整理するためです。

どのように、この項目を確認するのですか？

- 内閣府や行政省、調査対象となる組織等の年次報告書やウェブサイトから情報を収集します。
- 環境スキャン（Environmental Scan）などの手法を用いて、組織が置かれている環境（外部要因）を図に書き出し、状況を確認します。

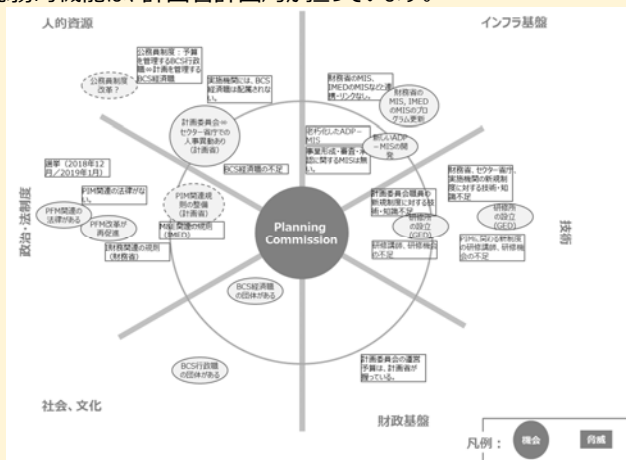
どんな点に留意する必要がありますか？

- ✓ 人的資源：部署の構成、職種設定、職員数。
- ✓ 物的資源／システム：業務環境、情報管理システム。
- ✓ マネジメント：財政、人事、組織戦略、組織文化。

ボックス 2-17 【適用事例】主な組織の状況把握

【Bangladesh】 計画委員会

- ・ 計画委員会は、以下の六つの局からなります。
 - 長期計画策定・モニタリング管理を行う総合経済局（General Economic Division: GED）
 - バングラデシュの公共投資プログラムにあたる年次開発プログラム（Annual Development Programme: ADP）を策定し管理するプログラミング局（Programming Division）
 - 担当セクターの事業審査を行うセクター四局（Sector Division）
- ・ 各局には、担当に分かれた部（Wing）、その下に課（Section）があります。
- ・ 職員は、定数 156 席中、129 席が補充されています。
- ・ 年次開発プログラム編纂のための管理情報システムが、プログラミング局にあります。
- ・ 計画委員会の総務的機能は、計画省計画局が担っています。



出所：研究チーム作成

図 環境スキャン（計画委員会）

⑤-4：人事制度・人材育成

- 何を、この項目では確認するのですか？
- 公共投資管理の各管理サイクルに従事する職員の公務員制度、特に（1）人事制度、（2）研修制度。
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- 公共投資管理に関係する公務員／職員の権限・影響力を把握するとともに、公共投資管理の人材育成の仕組みを検討するためです。
- どのように、この項目を確認するのですか？
- 公務員の採用、人事評価、研修、承認に関わる法律、政令、首相令、通達などを収集し、情報を整理します。
 - 公共投資管理に関わる主な組織への聞き取りで、公共投資管理の各管理サイクルにおける職員に対する研修機会の有無、研修機関の有無について確認します。
- どんな点に留意する必要がありますか？
- ✓ 国によっては、計画策定、事業審査、開発予算管理などを所掌する職制がある場合があります。この職制の存在が、その国の公共投資管理にどのような影響があるのかについても注意を払う必要があります。
 - ✓ 計画省・財務省やセクター省庁の計画予算担当がそれぞれどういった職制なのか、異動・昇進はどの範囲で起こっていますか、他の職制・ポストとの関係はどのようになっていますか。

ボックス 2-18 【参考情報】人事制度・人材育成

支援対象国の人事制度・人材育成も公共投資管理に大きく影響する制度の一つです。例えば、バングラデシュやスリランカでは、公務員が行政職や経済職などの職種別に採用され、各職種で明確に職域が決められており、その職域の業務を遂行するために、特定の職種として採用された公務員を関連組織に配属しています。バングラデシュでは、年度開発予算や新規事業の申請プロセスを主な担当業務としているバングラデシュ上級公務員（Bangladesh Civil Service）の経済職公務員（Economic Cadre）が、計画省、計画委員会、中央省庁の計画関連部署に配属されています。スリランカでは、新規事業申請プロセスや年度開発予算編成を主な担当業務としている上級公務員の計画職公務員（Sri Lanka Planning Service）が、中央政府、州政府、県、郡の計画部署に配置されています。

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支援状況

- 何を、この項目では確認するのですか？
- 開発パートナーによる公共投資管理・公共財政管理改革への支援状況。
- なぜ、この項目を確認するのですか？
- 公共投資管理に関わる課題に対して、JICA がどの課題を支援していくべきか検討する際に参考とするためです。
- どのように、この項目を確認するのですか？
- 支援対象国の主要開発パートナーの年次報告書、公共投資管理の主管組織（財務省、計画省など）の年次報告書、主要開発パートナーの年次報告書や国別開発戦略書より、「公共投資管理に求められる機能」に関連する事業を洗い出し、表にまとめます²⁹。
 - 表の項目としては、支援事業の名称、期間、予算、主要受け入れ機関（カウンターパート）、主要援助機関、主な事業目的や目指すべき成果などです。
- どんな点に留意する必要がありますか？
- ✓ 地方行政・地方自治体支援、セクター支援、またガバナンス改革（例、公務員制度改革）など、公共投資管理や公共財政管理に関連する事業や活動も、可能な範囲で把握します。

ボックス 2-19 【参考情報】開発パートナーによる支援形態

公共投資管理に関連した開発パートナーの支援形態は、大きく次の三つに類型されます。(A) 診断 (PEFA、PIMA)、(B) 技術支援 (IMF の研修所等)、(C) 公共財政管理改革プログラムの中の公共投資管理コンポーネントの技術支援。

例えば、バングラデシュの公共投資管理の能力強化は、(C) による支援から始まり、現在は JICA が (B) の技術支援を行っている状況です。JICA の技術支援は、(C) の公共財政管理改革プログラムと連携を取りながら、公共投資管理の改革を進めています。

²⁹ 「公共投資管理に求められる機能」については、60 ページの表 3-1 を参考にしてください。

2.3 第1段階のまとめ

第1段階では、支援対象国で実施されている公共投資事業と、それを取りまとめる公共投資プログラム／計画の概要を、開発目標や開発計画、予算、法的枠組み、組織体制などとともに理解する作業を行いました。

第1段階のまとめとして、これまでに得た情報を整理するため、「公共投資概要シート」を作成することをお勧めします（下図のフォーマット参照）。この概要シートでは、対象国の公共投資の全容を知ることが目的とするので、各小項目で1段落程度の概要を記し、それをまとめた形にします。このシートの適用事例を別冊事例集2にまとめましたので参照してください。

公共投資概要シート

対象国：	調査日：
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】	
【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】	
【マクロ経済指標と主な開発指標】	
【グローバルアジェンダ】	
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・政策的位置づけ】	
【公共投資プログラム／計画の有無と範囲】	
【公共投資の内訳】	
【ODA、地方自治体、予算外資金、国有企業、PPPの位置づけ】	
【公共投資管理／公共財政管理改革の動向】	
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】	
【予算の執行】	
【複数年度の視点】	
【財政収支と債務】	
【年度開発予算編成スケジュール】	
チェック項目④ 公共投資事業の実施管理状況	
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】	
【組織間の関係性】	
【主な組織の状況把握】	
【人事制度・人材育成】	
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	

図 2-1 第1段階成果品：公共投資概要シートのフォーマット

第3章

第2段階：

詳細把握・課題分析・
キャパシティ分析

第3章 第2段階：詳細把握・課題分析・キャパシティ分析

第2段階チェック項目のポイントと小項目のまとめ

第2段階では、公共投資管理に関する課題を抽出し、課題対処能力（キャパシティ）の現状を把握します。「公共投資管理課題表」「課題間の関係性分析表」「キャパシティ分析表」に取りまとめます。

チェック項目⑦ 公共投資プログラム／計画管理の詳細把握

公共投資プログラム／計画の機能、そして管理サイクルを確認します。	⑦-1 公共投資プログラム／計画の機能
	⑦-2 公共投資プログラム／計画の管理

チェック項目⑧ 予算管理の詳細把握

開発予算の内訳、管理サイクルを確認します。	⑧-1 予算の内訳
	⑧-2 予算の管理

チェック項目⑨ 事業管理の詳細把握

個別事業の管理サイクルを確認します。

チェック項目⑩ その他の管理サイクルの詳細把握

その他の管理サイクルのプロセスと、そのプロセスに関わる部局、部局間の関わりを詳細に分析します。	⑩-1 組織ごとの管理サイクルの視点からの情報収集
	⑩-2 ODA、予算外資金、国有企業、PPP の管理サイクルの視点からの情報整理
	⑩-3 地域開発計画（国土計画）の管理サイクルの視点からの情報整理

チェック項目⑪ 管理情報システム（MIS）体制

各管理サイクル間と組織間の調整を、システムの面から確認します。	⑪-1 情報技術インフラ基盤
	⑪-2 管理情報システムの有無と関連性
	⑪-3 各管理サイクルでの活用状態と展望

分析① 課題分析と課題のまとめ

チェック項目⑦～⑩で抽出した多くの課題を、課題間の関係性分析を通じて統合し、公共投資管理の計画段階と実施段階のボトルネック（中心課題）を特定します。

分析② キャパシティ分析

特定したボトルネック（中心課題）に対する課題対処能力（キャパシティ）を、組織、社会制度、個人の3階層の視点から分析します。

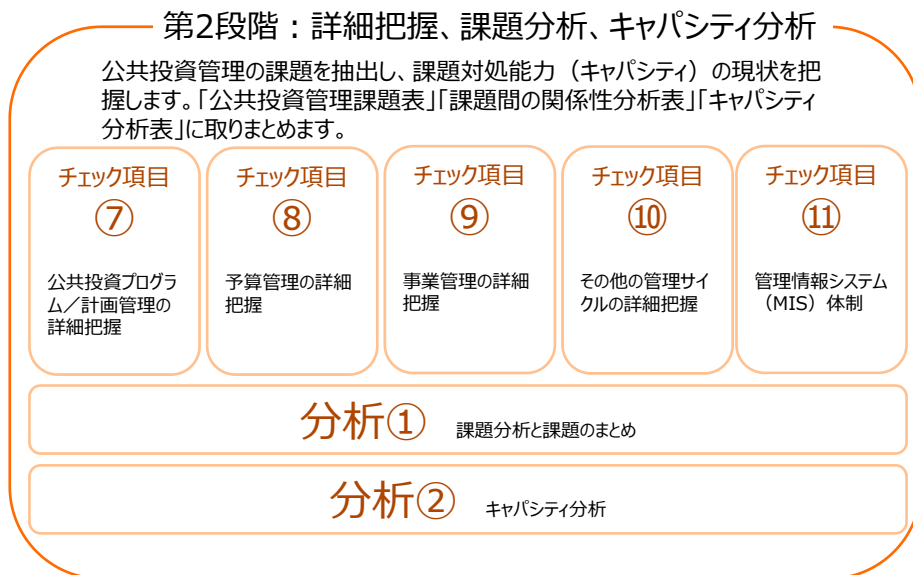
3.1 第2段階チェック項目の概要

第2段階は、第1段階を踏まえて、公共投資管理分野への支援を検討するために、より具体的な課題を抽出して分析することを想定しています。ここでは三つの目的があります。

目的1：第1段階の情報に加えて追加情報を入手して詳細を把握する。

目的2：入手した情報をもとに公共投資管理の課題を抽出する。

目的3：課題対処能力（＝キャパシティ）を分析する。



チェック項目⑦～⑪の詳細把握は、分析①（課題分析と課題のまとめ）と、分析②キャパシティ分析の情報整理の準備作業となります。

チェック項目⑦～⑩で、それぞれの管理サイクルを確認します。そこでは業務のフロー図を活用しながら、各管理サイクルの実務の流れと管理情報システム（Management Information System：MIS）について明らかにしていきます。

なお、図3-1は、第1段階のチェック項目①～⑥が、第2段階のチェック項目⑦～⑪と分析①と②のどれに情報を提供するかを図示しています。第2段階のチェック項目の作業を進める際に、第1段階のチェック項目で収集しまとめた情報を活用してください。

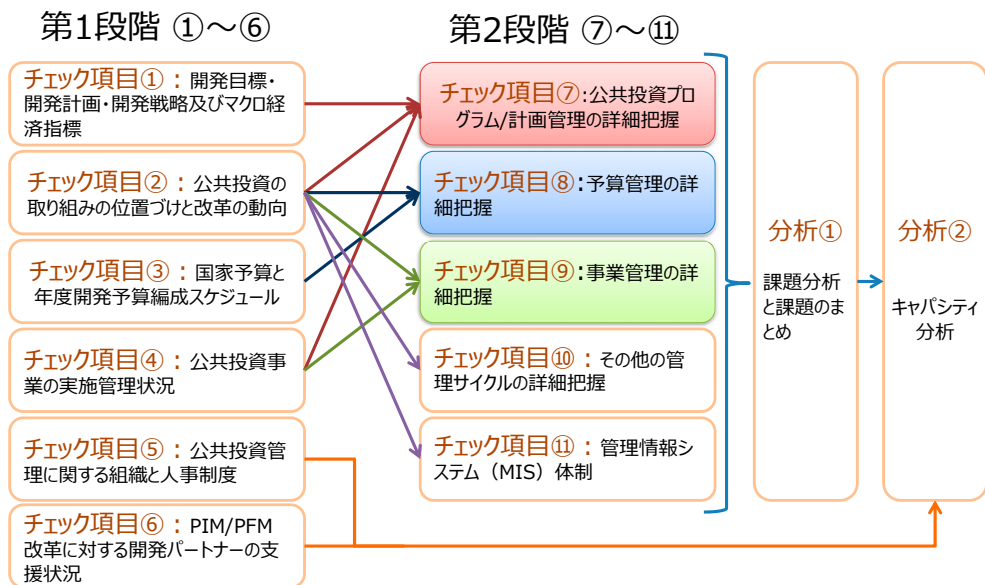


図 3-1 第 1 段階のチェック項目と第 2 段階のチェック項目の関係

分析①の課題分析では、チェック項目⑦～⑪で確認された課題を、公共投資管理を構成する三つの管理サイクルである「公共投資プログラム／計画管理」「予算管理」「事業管理」の間の関係性、つまり連関点に注目して、整理します。

分析②のキャパシティ分析では、分析①で抽出された総合的な課題を生み出しているキャパシティの現状を分析します。このキャパシティ分析では、公共投資管理のキャパシティを「制度／社会、組織、個人」の 3 階層の視点から分析します。その際に、「法規、実態、改革」の三つの側面についても留意して分析を行います。

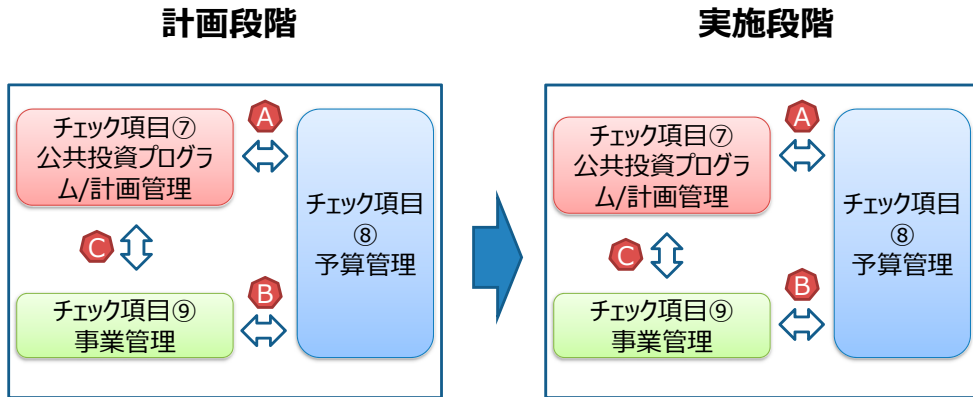
以下に、公共投資管理を構成する三つの管理サイクルである公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理の間の関係と連関点、課題のまとめの視点について説明します。

公共投資管理の流れと連関点を示すと図 3-2 のようになります。

公共投資管理の流れを大きく捉えると、計画段階と実施段階の二つから構成されます。

両段階において、公共投資管理を構成する公共投資プログラム／計画、開発予算、個別公共事業の各々が適切に管理される必要があります。各々の管理を見るため、計画段階では、この段階で求められる四つの機能、すなわち (1) 戦略的指針、(2) 新規事業形成、(3) 第三者評価、(4) 事業の優先度づけと予算化について、これらが適切に行われているかどうかを分析します。また、実施段階では、

(5) 事業実施とモニタリング、(6) 事業変更と調整、(7) 事業完了と終了時・事後評価、(8) 維持管理が分析のポイントになります。表 3-1 に、これらの八つの機能（以下では、「標準的な公共投資管理に求められる機能」と称します）の説明をまとめましたのでご覧ください。



*上図のA, B, Cの矢印 (⇔) は連関を示す

計画段階の機能：

1. 戦略的指針
2. 新規事業形成
3. 第三者評価
4. 事業の優先度付けと予算化

実施段階の機能：

5. 事業実施とモニタリング
6. 事業変更と調整
7. 事業完了と終了時・事後評価
8. 維持管理

図 3-2 公共投資管理の流れ、連関、機能

また、計画段階の分析結果が実施段階に影響することは言うまでもありませんが、実施段階の分析結果が次の計画段階にフィードバックされるので、この二つの段階を一連のサイクルとして捉える必要があります。

さらに、公共投資プログラム／計画、予算、個別事業の各々の管理を適切に実施することに加えて、これらの管理サイクルが実務上で重なるときには密接に連関・連携して管理する必要があります。上記の図の中の A、B、C の矢印 (⇔) は連関点を示しています。連関点のタイプを 61 ページの表 3-2 にまとめましたので、参照にしてください。

計画段階では、三つの管理サイクルが強く連関する (1) と (4) が、連関点の分析の主要なポイントになります。また、実施段階で三つの管理サイクルが最も強く連関するポイントは (6) で、実施段階の連関点の分析の中心になります。

表 3-1 標準的な公共投資管理に求められる機能と課題分析の大きなポイント

標準的な公共投資管理に求められる機能	課題分析の大きなポイント
1 戦略的指針	個別の公共投資事業・上位目標（国家開発目標や開発計画）・中期的な予算枠組みをリンクすることを目的としたプログラム・戦略・計画などは存在しますか。それが有効に活用されていますか。
2 新規事業形成	新規公共投資事業を計画立案するための標準的な案件形成・事前評価・フィージビリティ調査の方法論やプロセスは確立されていますか。それに基づいて事業は立案されていますか。
3 第三者評価	新規公共投資事業の事業審査が、立案部署ではない第三者機関（計画省・財務省・研究所等）で、標準的な方法やプロセスで実施されていますか。
4 事業の優先度づけと予算化	
(a) 開発予算編成プロセス	国家予算の標準的な策定プロセスの中で、開発予算を取りまとめるための標準的な策定プロセスは存在しますか。運用されていますか。順守されていますか。
(b) 事業の優先度づけ	公共投資事業の開発予算化に際して、事業優先度づけに関する標準的な方法論やプロセスは存在しますか。それは運用されていますか。
(c) 開発予算の関連機関への配分	開発予算に関連して、複数年度予算見込みと、各セクター・省庁・地域別の配分を算出し、発表する方法やプロセスは存在しますか。それは運用されていますか。
(d) 負債管理	政府は負債額の管理に関する方針を有し、具体的な対策を打ち出していますか。それは運用されていますか。
5 事業実施とモニタリング	
(a) 調達・契約プロセス	公共投資事業の調達や契約に関連する標準的な方法やプロセスが制定されていますか。それは運用されていますか。
(b) 事業モニタリング	公共投資事業のモニタリングに関して、標準的な方法やプロセスが制定されていますか。それは運用されていますか。
6 事業変更と調整	
事業が実施中に著しい内容変更が生じた場合、事業デザイン・公共投資プログラム／計画・年度予算の内容を変更するための標準的なプロセスが確立されていますか。それは運用されていますか。	
7 事業完了と終了時・事後評価	
(a) 事業完了と事業完了報告書	事業完了とその報告に関する標準的な方法やプロセスが存在しますか。それは運用されていますか。
(b) 終了時・事後評価	事業の終了時評価や事後評価（第三者機関を加えたもの）に関する標準的な方法やプロセスが存在しますか。それは運用されていますか。
8 維持管理	
(a) 完了後の資産登録と管理	事業完了時に発生する資産に関して、その登録と管理に関して標準的なプロセスが存在しますか。それは適用されていますか。
(b) 維持管理計画	事業完了後、対象事業が適切に効果を発揮できるように維持管理されているかどうか確認できる標準的な方法やプロセスが存在しますか。それは運用されていますか。

表 3-2 公共投資管理を構成する三つの管理サイクルの連関点と関連機能

連関のタイプ	連 関 点	関連する機能
A：公共投資プログラム／計画管理と予算管理	<ul style="list-style-type: none"> 公共投資プログラム／計画における中期的な予算シーリング見込み（MTBF との連関） 公共投資プログラム／計画内の、各セクター・各地方自治体への予算配賦 年度予算の予算シーリング確定プロセス（予算シーリングのローリングプランベースの変更を含む） 年度予算の予算配賦確定プロセス（予算配賦のローリングプランベースの変更を含む） 	(1) 戦略的指針 (4) 事業の優先度づけと予算化 (6) 事業変更と調整
B：予算管理と事業管理	<ul style="list-style-type: none"> 新規事業の予算割当（事業の優先度に基づく予算化） 継続事業の予算割当（継続事業の予算化） 事業内容変更に基づいた予算変更 	
C：事業管理と公共投資プログラム／計画管理	<ul style="list-style-type: none"> 公共投資プログラム／計画に含まれる個別事業 個別事業の公共投資プログラム／計画への貢献 個別事業の進捗に合わせた公共投資プログラム／計画の変更調整 	

ボックス 3-1 【参考情報】世界銀行の公共投資管理診断枠組みとチェック項目の関係

分析①課題分析のチェック項目は、世界銀行が開発した公共投資管理システム診断枠組み（Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management：DF-PIM）の診断項目の名称に若干の変更を加えて適用しています。DF-PIM は、「適切な公共投資管理システムに欠かすことのできない八つの必須機能」（Eight Must Have Features: EMHF）を中心とする診断枠組みで、必須機能のそれぞれについて、基本的な手続きやリスク回避のための必要最低限の整備状況を確認するとされています。EMHF の具体的な内容は、巻末コラムを参照にしてください。DF-PIM の項目名と変更した項目名を以下の表にまとめました。なお、DF-PIM では以下の表の順番で機能が示されていますが、課題分析では、最終の2項目（7維持管理、8完了評価）の順番を入れ変えて、7事業完了と終了時・事後評価、8維持管理、と変更しています。

	DF-PIM の項目名	課題分析の項目名
1	ガイダンス・指針	戦略的指針
2	事前評価	新規事業形成
3	第三者評価	第三者評価
4	事業選定と予算化	事業の優先度づけと予算化
5	実施	事業実施とモニタリング
6	調整	事業変更と調整
7	維持管理	事業完了と終了時・事後評価
8	完了評価	維持管理

次節から、チェック項目⑦～⑩の各チェックポイントに沿って課題を抽出する作業に入ります。課題を取りまとめる際に使うことを想定して、89 ページの表 3-7 に課題表のフォーマットを示しました。この課題表は、チェック項目⑦～⑩で抽出した課題を一覧することができるようにデザインされています。各チェック項目の作業の結果をまとめる際に、このフォーマットを活用してください。

3.2 各チェック項目と分析項目の説明

第2段階の各チェック項目について以下で解説します。

チェック項目⑦：公共投資プログラム／計画管理の詳細把握

⑦-1：公共投資プログラム／計画の機能

何を、この項目では確認するのですか。

公共投資プログラム／計画の機能や性質。

なぜ、この項目を確認するのですか。

公共投資プログラム／計画と、開発計画、予算、個別の公共投資事業との関連性を理解するためです。公共投資プログラム／計画を活用して、いかに公共投資管理を行っているのかを把握することにつながります。

どのように、この項目を確認するのですか。

- 公共投資プログラム／計画に記載された情報を、留意点のリストに沿って、内容を確認します。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 公共投資と公共投資プログラム／計画の範囲、目標管理（中長期開発計画との整合性）、予算管理（年次予算や MTBF と関係性）に留意します。
- ✓ このチェック項目のポイントは、表 3-3 を参照してください。
- ▶ この項目は、PIMA の診断項目 2b と 2c に相当します。各項目の具体的な内容については巻末コラムを参照してください。

表 3-3 公共投資プログラム／計画の機能のチェックポイント

ポイント	
1	プログラム/計画に記載される公共投資事業には、個々に目標とする開発指標などの記載がありますか。
2	プログラム/計画に記載される公共投資事業の総体として、目標とする開発指標などの記載がありますか。
3	プログラム/計画に記載される公共投資事業には、個別事業の総事業費は計上されていますか。
4	プログラム/計画に記載される公共投資事業費の数値は目標値もしくは実績値ですか。
5	プログラム/計画に記載される記載されている公共投資事業は、同事業の総事業期間の記載がありますか。
6	事業完了後の施設の維持管理費に関する情報の記載がありますか。

⑦-2：公共投資プログラム／計画の管理

何を、この項目では確認するのですか。

(1) 公共投資プログラム／計画の管理に関する法規上の手順、関連組織の役割分担、その実態、(2) 今後の展開（例：新しい法令の策定と承認）、(3) 各機能を担う組織の役割と組織間の関係性。

なぜ、この項目を確認するのですか。

公共投資プログラム／計画の管理サイクルの現状を実際の業務の視点から整理・把握し、分析①課題分析に必要な情報を提供するためです。

どのように、この項目を確認するのですか。

- 公共投資プログラム／計画の管理に関する法律、政令、首相令、通達などを収集し情報を整理します。
- 聞き取りなどにより、実態と今後の改革の方向性を確認します。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 詳細なポイントを表 3-4 に掲載しました。公共投資プログラム／計画サイクル管理の各ポイントを、「標準的な公共投資管理に求められる機能」に沿って確認します。

表 3-4 公共投資プログラム／計画の管理のチェックポイント

	機能	ポイント
1	戦略的指針	・ 公共投資プログラム／計画に記述されている内容（例えば、開発目標値）が、公共投資事業の全体像の示すものになっていますか。
2	新規事業形成	・ 公共投資プログラム／計画に記述されている内容（例えば、開発目標値）が、事業形成の指針となっていますか。
3	第三者評価	・ 公共投資プログラム／計画に記述されている内容（例えば、開発目標値）が、事業審査の指針となっていますか。
4	事業の優先度づけと予算化	・ 公共投資プログラム／計画に記述されている内容（例えば、開発目標値）が、事業承認、優先度づけ、予算化の指針となっていますか。 ・ 各公共投資事業の各年の予算、複数年度の事業予測が、公共投資プログラム／計画に反映されていますか（定期的に毎年更新されていますか）。
5	事業実施とモニタリング	・ 公共投資プログラム／計画のモニタリングは実施されていますか。 ・ 公共投資プログラム／計画の中間評価は実施されていますか。
6	事業変更と調整	・ モニタリングや中間評価の結果が、公共投資プログラム／計画に適切に反映されていますか。 ・ 個別事業の事業費が変更された場合、公共投資プログラム／計画に適切に反映されていますか。 ・ 予算が変更された場合、公共投資プログラム／計画に適切に反映されていますか。
7	終了時・事後評価	・ 公共投資プログラム／計画の終了時評価は実施されていますか。その結果は、次期の公共投資管理プログラム/計画の策定に活用されていますか。
8	維持管理	・ 公共投資プログラム／計画に記載されている、各公共投資事業の維持管理に関する情報は、年次予算や MTBF の情報と整合性がとれていますか。

ボックス 3-2 【適用事例】公共投資プログラム／計画の管理

バングラデシュ

a) 規定上のプロセス

バングラデシュ計画委員会の機能の一つとして、年次開発プログラム（Annual Development Programme: ADP）の策定があります。年次開発プログラムの策定プロセスは、年次予算の策定と並行して、計画委員会プログラミング局（Programming Division）が発出する通達（Circular: Guidelines for ADP Preparation）に規定されています。また、年次開発プログラムの修正・補正は、修正年次開発プログラム(Revised ADP: RADP)の策定プロセスで実施されます。この策定プロセスは、計画委員会プログラミング局が発出する通達に規定されています。

b) 実態上のプロセス

各省庁・部局は、上述の通達に合わせて年次開発プログラムと修正年次開発プログラムの策定準備を行っています。通達と実務の間に乖離はありません。

c) 今後の展開

年次開発プログラム策定プロセスには、①承認事業候補のリスト化（Unapproved New Projects）と、②承認された事業の予算化があります。この点は、事業管理プロセスとの連関点となります。各通達にどのような事業が①リスト化されるべきか、②予算化されるべきかの記述がありますが、記述された内容の適用範囲が広すぎるため、戦略的な優先度づけができないという課題があります。また、複数年度の予算配分を加味した①リスト化、②予算化ではないという課題もあります。

上記の課題に対して、JICA 技術協力事業で開発した、セクター内の事業目標と開発目標の道筋を明記したセクター戦略書（Sector Strategy Paper: SSP）や各事業の複数年費用の見通しを計上した複数年度公共投資プログラム（Multi-Year Public Investment Programme: MYPIP）の活用が期待されています。

ボックス 3-3 【日本の事例】総合計画と自治体経営のトータルシステム化指針の概要

公共投資プログラム/計画管理、予算管理、事業管理の連関を強化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。

熊本県天草市の事例

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年間で、92本もの分野別計画が策定され、事務事業が1,400以上に増大し、64組織に及ぶ審議会・委員会が発足しました。この結果、行政システムや事務事業の肥大化、多数の計画を管理する事務や作業量の増加といった課題に直面していました。

こうした課題に対処するため、2015年に第2次天草市総合計画（2015-2022）を策定しました。この総合計画は、下の図にあるような「基本構想—基本計画—実施計画」の3層から構成されます。

さらに、第2次天草市総合計画の策定と同時並行して、天草市は2014年に行政組織の診断調査を行い、「天草市自治体経営のトータルシステム化指針」を策定しました。この指針は、第2次天草市総合計画を中核として、以下の二つの切り口からなるトータルシステム化を推進することとしています。

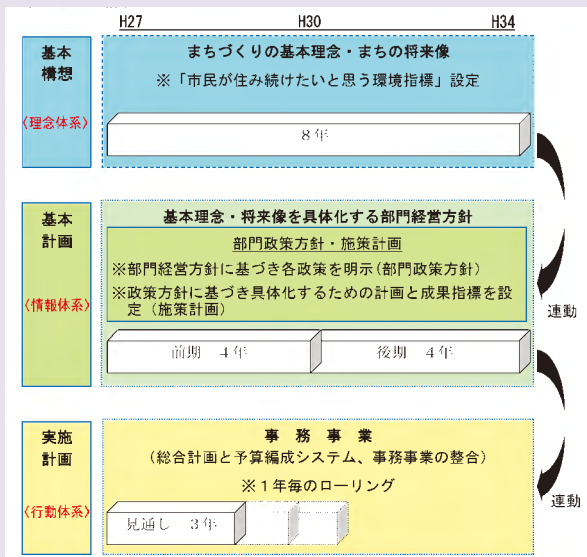
【行政システムの統合化】各種行政システム（実施計画、予算編成、目標管理、評価システムなど）を、総合計画を中核に効果的に連動させるよう再構築します。

1. 総合計画を中心とした予算と評価の連動
2. 実施計画に毎年度3年先を見据えたローリング方式を採用
3. 事務事業のスクラップアンドビルド
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の仕組みづくり
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

【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一致
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

天草市のトータルシステム化は開始されて3年余りたちますが、現在も継続的に実施されています。（図の出所は、天草市（2015）第2次天草市総合計画）



チェック項目⑧：予算管理の詳細把握

⑧-1：予算の内訳

何を、この項目では確認するのですか。

(1) 財源の内訳（国内資金か海外援助か）と、各財源が開発予算に占める割合、(2) 開発予算の組織・省庁別配分（例：中央政府、地方自治体、国有企業、予算外資金）とその傾向、(3) 開発予算のセクター別配分とその傾向。

なぜ、この項目を確認するのですか。

開発予算の財源や支出対象を把握し、協力事業の支援対象（候補財源、候補組織／省庁、候補セクター）を検討する際の情報を得るためです。

どのように、この項目を確認するのですか。

● MTBF 文書、年度予算書、公共投資プログラム／計画から、過去数年間にわたる開発予算の (1) 財源別内訳、(2) 組織・省庁別配分内訳、(3) セクター別内訳の情報を収集し、表にまとめます。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 地方自治体への財政移転（交付金・補助金等）の度合い。
- ✓ 「予算配分」＝「公共投資事業を実施する」ことではないことに留意する必要があります。例えば、予算書上、予算は中央省庁に配分されるけれども、公共投資事業は地方自治体の実施する、という場合もあります。
- ✓ 予算書、複数年度予算枠組み、開発計画、公共投資プログラム／計画間の、セクターへの配分見通しの整合性が取れていない場合があります。
- ✓ 省庁の区分とセクターの区分が合致していない場合があります。例えば、一つのセクターに複数の省庁が関与している場合があります。
- ✓ 予算書、開発計画文書、公共投資プログラム／計画のそれぞれで、セクターの定義や分類が異なる場合があります。その場合には、計画文書と予算文書でセクター分類が異なることを明記しておきます。なお、計画文書と予算文書間で分類や定義の整合性を高めることは、計画管理や予算管理の効率性や効果を高めることにつながります。
- ✓ 特定セクター（または省庁）の開発予算には、用途が特定された財源がある場合があります。この場合には、用途特定財源とセクター開発予算の需給状況について把握しておくことも重要です。

ボックス 3-4 【適用事例】予算の内容

バングラデシュ

(1) 財源の内訳

- ・ 年次開発プログラム (Annual Development Programme: ADP) の予算は、国内資金と海外資金で成り立っています。国内資金の割合がここ数年わずかに増加しており、現在、全年次開発プログラム予算のうち72%が国内資金で実施されています。

表 開発予算の内訳 (財源の視点) のまとめ

		2012-13	2013-14	2014-15	2014-15	2016-2017*
ADP	事業の数	1,037	1,046	1,187	1,187	1,365
予算	総額	55,000	65,870	80,315	80,315	123,346
	国内資金	66,500	41,307	52,615	52,615	80,346
	海外資金	21,500	24,563	27,770	27,770	43,000
RADP	事業の数	1,205	1,254	1,204	1,204	1,581
予算	総額	57,120	60,000	75,000	75,000	110,700
	国内資金	38,620	38,800	50,100	50,100	77,700
	海外資金	18,500	21,200	24,900	24,900	33,000
実数	総額	50,035	56,747	68,524	68,524	100,840
	国内資金	33,639	38,051	46,080	46,080	72,410
	海外資金	16,396	18,696	22,444	22,444	28,430
割合	国内資金 (%)	67.23	67.05	67.25	67.25	71.81
	海外資金 (%)	32.77	32.95	32.75	32.75	28.19

* 見込み

出所：Bangladesh Economic Review 2017

(2) 組織／省庁別の支出内訳

- ・ 地方自治体への財政移転は、年次開発プログラムの2.5～3.4%を占めています。
- ・ 官民連携 (Public Private Partnership: PPP) 予算は総予算の2%ほどですが、年次開発プログラムには計上されていません。経常予算からの支出か、開発予算からの支出か確認が必要です。

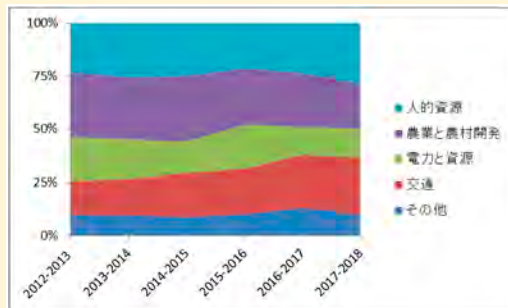
表 開発予算の組織別配分のまとめ

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
セクター省庁、部局	36,715.22	48,516.74	55,452.69	68,809.27	84,847.59
地方財政移転を含む補助金	1,304.63	1,518.53	1,460.76	2,405.81	2,219.75
総計	38,019.85	50,035.27	56,913.45	71,215.08	87,067.34
総経比 (セクター省庁、部局)	96.6	97.0	97.4	96.6	97.5
総経比 (地方財政移転を含む補助金)	3.4	3.0	2.6	3.4	2.5

出所：GOBD MOF Bangladesh Economic Review 2017

(3) セクター別の支出内訳

- ・ 年次開発プログラムのセクター別配分です。予算書は14セクター、年次開発プログラムは17セクターで予算が分類されており、二つのセクター分類で整合性が取れていません。図は、2017年の予算案演説 (Budget Speech 2017) の情報をもとに作成しました。



出所：Budget Speech 2017

図 開発予算のセクター別配分

⑧-2：予算の管理

何を、この項目では確認するのですか。

(1) 予算（主として開発予算）の管理に関する法規上の手順、関連組織の役割分担、(2) 運用の実態、(3) 今後の展開（例：新しい法令の策定と承認）、(4) 各機能を担う組織の役割と組織間の関係性。

なぜ、この項目を確認するのですか。

予算の管理サイクルの現状と理想を業務の視点から整理・把握し、分析①課題分析のための情報を提供するためです。

どのように、この項目を確認するのですか。

- 予算の管理に関する法律、政令、首相令、通達などを収集し情報を整理します。
- 聞き取りなどにより、運用の実態と今後の改革の方向性を確認します。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 詳細なチェック項目のポイントは、表 3-5 に掲載しました。予算サイクルの各機能を、「標準的な公共投資管理に求められる機能」に沿って確認します。
- ✓ 予算サイクル（予算計画、予算編成・歳入、予算執行、会計・調達、外部／内部監査、財政報告・決算報告）も念頭に置いて確認を行います。

表 3-5 予算の管理のチェックポイント

機能	ポイント
1 戦略的指針	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数年度の予算見通しがありますか。 ・ 提案された事業の事業費を確保できる見通しがつけられる仕組みがありますか。
2 新規事業形成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業形成・評価・審査のプロセスと、予算編成のプロセスは連携がとれていますか。事業形成・評価・審査のプロセスで、予算確保の可否についてどの程度協議されていますか。 ・ 事業終了後の維持管理費を含め、予算の妥当性に関する審査ができていますか。
3 第三者評価	
4 事業の優先度づけと予算化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経常予算と開発予算の予算編成は、それぞれ独立して編成されていますか。 ・ 各省庁・地方の最新予算シーリングに基づく優先度づけと事業選択が実施されていますか。明確な優先順位づけの基準はありますか。 ・ 公共投資プログラム／計画と予算書（中期枠組み・年度予算）の情報を、同期する仕組みになっていますか。
5 事業実施とモニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 予算計画に対する調達実績は定期的にモニタリングされていますか。 ・ 予算計画に対する支出実績は定期的にモニタリングされていますか。
6 事業変更と調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数年度の見通しをもった単年度予算見込みを示している場合、複数年にわたる事業実施の当初計画からの変更の有無に留意しながら、予算枠の変更が協議されていますか。
7 終了時・事後評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別事業に配賦された、年次予算は事業完了時までには計画どおり執行されましたか。
8 維持管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 維持管理費の予算化が協議されていますか。

ボックス 3-5 【適用事例】予算の管理

バングラデシュ

a) 規定上のプロセス

公的資金予算管理法（Public Money and Budget Management Act 2009）に、予算編成や予算の修正・補正について規定があります。実際の予算編成は、財務省財務局（Finance Division）が発出する二つの予算編成に関する通達（Budget Call Circular 1とBudget Call Circular 2）により手順などが規定されます。

b) 実態上のプロセス

各省庁・部局は、上述の通達に合わせて年次開発プログラム（Annual Development Programme: ADP）の策定準備を行っています。通達と実務の間に乖離はありません。

c) 今後の展開

財務省の通達（Budget Call Circular 1）によって、各省庁へ概算の予算シーリングが割り当てられます。財務省財務局や計画委員会を含む関係部署は、予算シーリングの割り当てについて、予算モニタリング・資金委員会（Budget Monitoring and Resource Committee: BMRC）で検討し決定します。この時点で、より正確な予算シーリングの配分のためには、複数年度にわたる開発予算の、より正確な支出見通し（Forward Baseline Estimate: FBE）が求められていますが、計画委員会には、提供できる情報が不足しています。このため各事業の複数年度支出見通しを組み込んだ複数年度公共投資プログラム（Multi-Year Public Investment Programme: MYPIP）の活用が必要です。

全体予算と開発予算の関係においては、①策定プロセスの重複回避、②セクター分類の統一、③事業コードの統一、といった改革が必要とされています。

①策定プロセスの重複回避

各省庁・実施機関にとっては、全体予算の策定プロセスと、開発予算にかかる年次開発プログラムの策定プロセスは、重複した作業となっています。

②セクター分類の統一

財務省側の予算は14セクター、年次開発プログラムは17セクターで予算を管理しており、区分が異なります。計画と予算を戦略的に扱うためには、双方のセクター分類を統一させていく必要があります。ただし、セクター分類を変えることは、計画委員会にとっては、組織改編や人員配置変更を伴うため、改革は容易ではありません。

③事業コードの統一

財務省側の予算管理システムと計画委員会プログラミング局側の年次開発プログラム管理システムで、事業コードが統一されていないため、各事業に関する予算や支出に関するデータの共有が容易ではありません。

チェック項目⑨：事業管理の詳細把握

何を、この項目では確認するのですか。

(1) 個別事業の管理に関する法規上の手順と関連組織の役割分担、(2) 運用の実態、(3) 今後の展開（例：新しい法令の策定と承認）、(4) 関連組織の役割と組織間の関係性。

なぜ、この項目を確認するのですか。

個別事業の管理サイクルの現状を業務の視点から整理し、分析①課題分析に必要な情報を提供するためです。

どのように、この項目を確認するのですか。

- 個別事業の管理に関する法律、政令、首相令、通達などを収集し情報を整理します。
- 聞き取りなどにより、実態と今後の改革の方向性を確認します。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 表 3-6 に、このチェック項目のポイントを掲載しました。
- ✓ 「標準的な公共投資管理に求められる機能」に沿って事業管理の詳細を確認します。

表 3-6 個別事業の管理のチェックポイント

	機能	ポイント
1	戦略的指針	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前フィージビリティ調査³⁰が実施されていますか。事前フィージビリティ調査の内容は、規定されていますか。 ・ 開発目標・公共投資計画その他の優先順位に基づいて、事業「候補」が選定される仕組みになっていますか。
2	新規事業形成	<ul style="list-style-type: none"> ・ フィージビリティ調査が実施されていますか。フィージビリティ調査の内容は、規定されていますか。 ・ フィージビリティ調査の中で、信頼がおける精度の数値で費用便益分析が適切に実施されていますか。 ・ 事業評価が実施されていますか。事業評価の内容・基準は、規定されていますか。 ・ 事業評価の際に、施設の維持管理費用について検討が行われていますか。 <p>➢ PIMA の診断項目 4a、4b、4c に相当します*。</p>
3	第三者評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業実施部署以外の第三者機関による評価が実施されていますか。第三者評価の内容・基準は規定されていますか。
4	事業の優先度づけと予算化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複数年度あるいは単年度予算見込みに基づく、個別公共投資事業間の相対的な比較による優先度づけがなされていますか。 ・ 配分予算枠に基づく事業内容の調整が行われていますか。 ・ 優先度づけの結果、予算化されない事業の処理に関して規定がありますか。 ・ 事業の維持管理計画とその財源計画に基づく予算申請や予算化がなされていますか。 <p>➢ PIMA の診断項目 8c、10a、10b、10c に相当します*。</p>

³⁰ 事前フィージビリティ調査（pre-feasibility study）は、フィージビリティ調査の前段階で実施する簡易なフィージビリティ調査です。調査項目はフィージビリティ調査と同様ですが、コストをかけずに実施します。特に費用便益分析は、既存のデータを使って実施するため精度は低くなりますが、本格的な事業形成に入るかどうか、などを確認するために有用な情報を提供します。詳しくは、Rajaram, Kaiser, Kim and Frank (2014)を参照にしてください。

	機能	ポイント
5	事業実施とモニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調達に関する規定がありますか。 ・ 予算執行と事業の達成度について定期的なモニタリングが行われていますか。 ・ 事業について、中間評価・レビューが行われていますか。 <p>➤ PIMA の診断項目 11a、11b、11c、12a、12b、12c、14a に相当します*。</p>
6	事業変更と調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ モニタリングや中間評価・レビューに基づき事業の補正が行われていますか。 <ul style="list-style-type: none"> - 事業に大きな変更が必要な場合、それに応じた事業再申請・再審査手続き - 事業内容に変更（遅れ・コスト変更）があった場合の、予算への対応 - 事業目標の変更があった場合の、公共投資プログラム／計画への変更 <p>➤ PIMA の診断項目 13a に相当します*。</p>
7	終了時・事後評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事業完了報告は行われていますか。 ・ 終了時評価が行われていますか。 ・ 事後評価やインパクト評価が実施されていますか。 <p>➤ PIMA の診断項目 13c と 14c に相当します*。</p>
8	維持管理	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別事業完成時に、整備されたインフラを運用できる状態になっていますか。 ・ 個別事業の実施中に維持管理計画を策定し、完成時には実行できる状態となっていますか。 ・ 事業完了報告や、終了時評価の結果が、維持管理に反映されていますか。 ・ 資産登録・管理はなされていますか。 <p>➤ PIMA の診断項目 9a、9b、14b に相当します*。</p>

* PIMA の各診断項目については、巻末コラムを参照してください。

ボックス 3-6 【適用事例】個別事業の管理サイクル

バングラデシュ 事業の形成、審査、承認

a) 規定上のプロセス

計画省計画局が事業形成・審査・承認に関する通達を発出しています。

b) 実態上のプロセス

関係機関は、上述の通達に合わせて事業形成・審査・承認を行っています。通達からの乖離はありません。具体的には、実施機関が事業提案書を作成、担当省が提案内容を精査し、内容が適切と判断した場合、計画委員会セクター局に事業計画書を送付します。計画委員会セクター局が審査を行い、提案内容が適切と判断した場合、国家経済評議会執行委員会に事業承認を提案します。提案に沿って、同委員会が事業承認をします。

c) 今後の展開

規定どおりに事業形成・審査・承認のプロセスを経ているものの、①想定している期間よりも事業承認までの時間がかかっている、②審査結果が、提案されている事業の質の担保に十分につながっていない、などが課題でした。JICA の協力事業では、同課題に対して、既存のプロセス自体に変更はせずに、事業審査の質の向上と、事業審査期間の短縮を目指し、標準化された事業審査基準とフォーマットを、担当省と計画委員会の二段階のレベルで導入することを提案し、それらを開発・実証しました。

図は、開発したフォーマットの活用タイミングを、既存のプロセスに追加したものです。プロセス自体に変更はありません。太字のボックスが追加部分です。

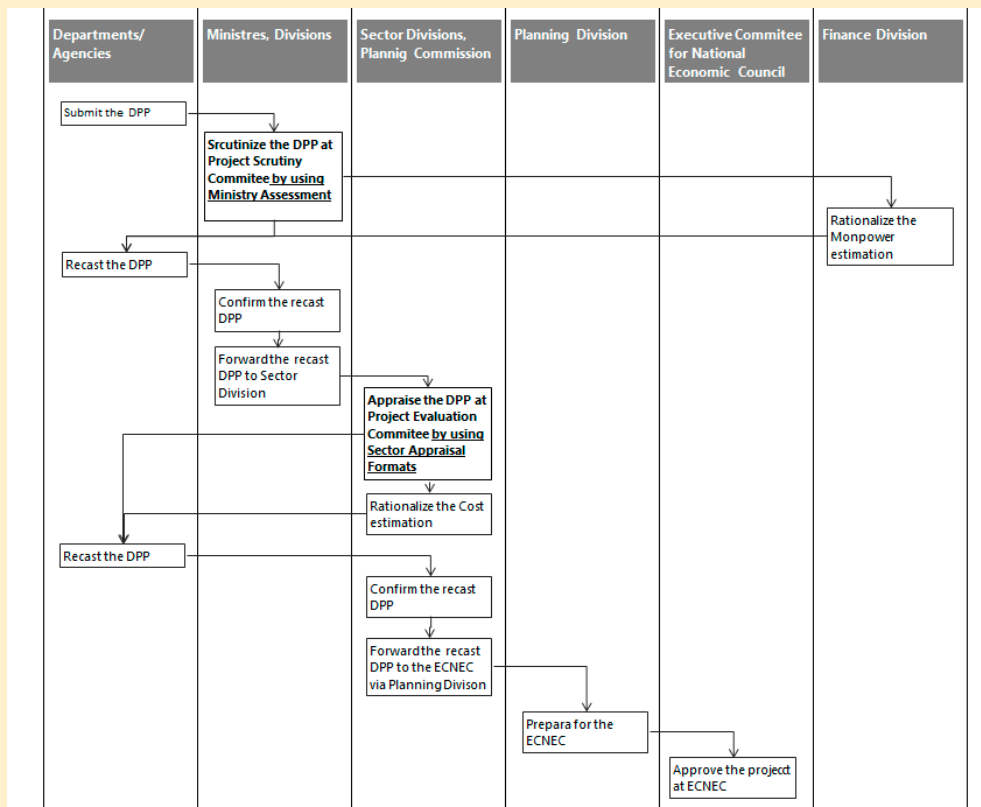


図 事業形成・審査・承認：今後の展開

ボックス 3-7 【案件事例】個別事業の管理サイクル（維持管理）

ラオス 維持管理予算確保のための仕組みづくりの事例

ラオス技術協力事業（PCAP3）では、終了時／事後評価の実施手法開発の中で、完成後の維持管理予算確保のための道筋をつけるプロセスを組み込みました。具体的には評価対象事業で、i) 維持管理業務の分級、ii) 既存維持管理計画の有無、iii) 維持管理計画での業務責任分担、iv) 維持管理費用の財源、v) 維持管理費用の想定キャッシュフロー案の作成、の各要素を特定し、評価報告書の一部として維持管理計画を策定する仕組みとしました。

この開発と普及過程で認識された課題と対処策は次のとおりです。

- a) **計画保全（予防保全）の重要性の理解促進**：ラオスでは計画保全（予防保全）の意識が低く、予算が不十分なこともあり、維持管理は壊れたものを補修する「事後保全」の概念が支配的です。本事業では、世界銀行の基準に合わせた3段階の維持管理業務体系を紹介し、恒常的・定期的維持管理業務を計画保全（予防保全）として実施することで、最終的な事業の投資効率（Internal Rate of Return: IRR）は向上するという概念の理解を促進しました³¹。
- b) **維持管理計画の策定責任の再整理**：県公共事業局が管理している国道工事では、完成後に維持管理主体となる中央政府の公共事業省に施設を引き渡しますが、終了時評価時点ではまだ維持管理計画の策定責任が明確ではなく、県・中央のいずれでも計画は策定されていませんでした。本事業では、終了時/事後評価システムの中で、維持管理における業務所掌と費用分担を上記 a) の枠組みで改めて整理しました。本来、新規事業計画策定時に上記と同じ内容の維持管理計画を策定する仕組みが必要です。
- c) **固有の維持管理財源の発掘**：維持管理費用については、料金収入のある水道事業を除いて、多くのインフラの維持管理主体である省庁では慢性的に予算不足でした。つまり、財源が特定されない維持管理計画は実効性がないことを意味します。維持管理予算の財源としては、ラオスでは経常予算では有効な規模の予算捻出は事実上不可能ですが、各インフラ固有の事情に着目すれば、利用可能な財源は潜在しています。例えば、幹線道路事業では道路維持管理基金（Road Maintenance Fund: RMF）や新規復旧事業としての公共投資予算以外に、貧困削減基金（Poverty Reduction Fund: PRF）や道路の主要利用者である沿道のダム建設業者からの供出が挙げられます。地方道路の場合、簡易な維持管理に沿道村落からの労務供与の協定を結んでいました。学校建設事業では、地域の有力企業の「企業の社会的責任」（Corporate Social Responsibility: CSR）活動との連携や父兄の労務供与が行われているケースもありました。本事業を通じて、維持管理財源には複数のオプションがあることが確認され、それらを積極的に発掘しアクセスすることが提言されました。

³¹ 3段階の維持管理業務体系とは①恒常的維持管理（Routine maintenance）、②定期的維持管理（Periodic maintenance）、③緊急的維持管理（Urgent maintenance）のことで。

ボックス 3-7 は、個別インフラ事業の維持管理に関する事例ですが、近年、事業実施機関（セクター省庁や地方自治体）が保有する公共施設を総合的に維持管理する方法として、公共施設マネジメントの必要性が認識されつつあります。

公共施設マネジメントは、事業実施機関が公共施設保有数や状況を総体的に把握し、公共施設の 30 年から 40 年にわたる寿命を視野に入れて、長期の維持管理計画を立て実行するという考え方です。日本の地方自治体では、人口の少子高齢化と公共施設の老朽化が進むなかで、公共施設マネジメントを導入する自治体が増えてきています。

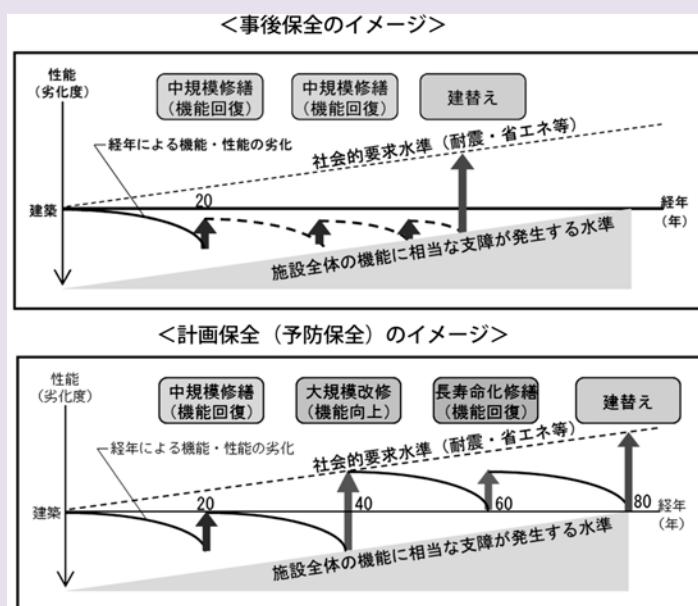
公共施設マネジメントは、途上国のインフラ維持管理の支援でも参考になると思います。以下の二つのボックスで、公共施設マネジメントの先進事例としてさいたま市を紹介します。

ボックス 3-8 【日本の事例】ライフサイクルコスト・アプローチのイメージ

さいたま市の事例

ライフサイクルコスト・アプローチ～事後保全から計画保全へ

維持管理の考え方は、従来、施設が傷んで支障が発生すると修繕する「事後保全」が中心でした。しかしながら、近年は、施設が傷む前から早めに計画的に修繕を行うことで施設を長持ちさせ、施設全体のライフサイクルコストを引き下げる「計画保全（または予防保全）」の考え方が主流になりつつあります。さいたま市のライフサイクルコストの考え方のイメージを示した下図を参照してください。



出所：さいたま市資料

ボックス 3-9 【日本の事例】公共施設マネジメントの導入

さいたま市の事例

さいたま市は、多くの公共施設を保有しており、その数は約 1,670 施設にも及びます。これらの多くは 1970 年代から 1980 年代に整備されており、耐震化が十分でない施設が多くあります。また、築 30 年で大規模改修、50 年程度で建て替えが必要になるとされており、大規模改修と建て替えの大きな波が今後訪れることが見込まれています。これに伴い、維持改修にかかる経費は莫大になり、従来のやり方では財政破綻するか、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ない状況です。急速な少子高齢化と人口減少社会への移行にともなって、公共施設に対する市民ニーズの大きな転換に対処する必要もあります。

さいたま市では、公共施設マネジメントを以下のプロセスで実施しています。

1. 体制づくり（庁内体制の確立、外部組織の設置）
2. 実態把握（対象施設の設定、将来コストの試算、問題意識の共有、白書・カルテの作成）
3. 方針・計画策定（目標設定、複合化・共有化促進、長寿命化促進、分野別方針の設定、コンセンサス形成）
4. 実行・マネジメント（庁内マネジメント、市民マネジメント）

1 体制づくりと 2 実態把握の後に、さいたま市では、右のような公共施設マネジメントの基本方針を設定しました。

次に、2012 年に公共施設マネジメント計画（2012－2041）、2014 年にはこの計画を実行に移す第 1 次アクションプラン（2014－2020）を策定しました。

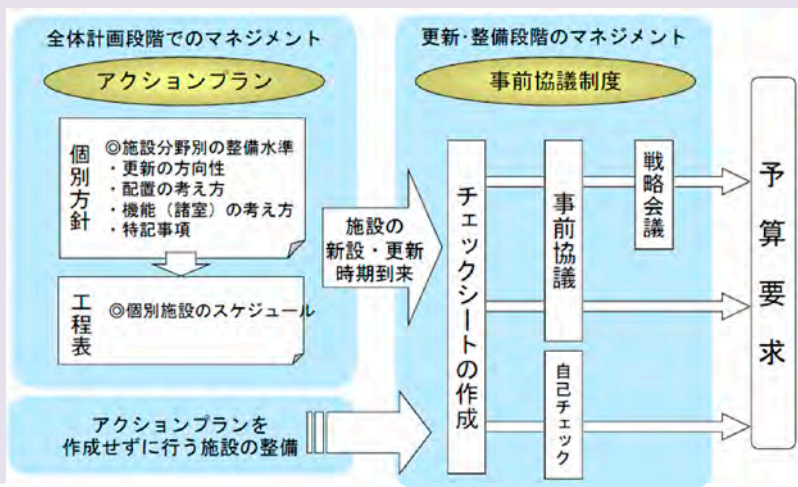
第 1 次アクションプランでは、約 30 の施設分類ごとに、更新時の方向性や配置の考え方、主な機能などの考え方の個別方針をまとめ、施設分類ごとにブレイクダウンした目標面積とコストの将来推計値、工程表を記載し、年度別に工程管理が行えるようになっています。基本的に、アクションプランに掲載してある事業のみを認めることによって、事業の発生段階で公共施設の状況をコントロールすることができる仕組みです。さらに、このコントロールを確実にするため、各所管が施設の整備や維持管理に関する事業を予算要求する前に、公共施設マネジメント推進部署と事前協議することをルール化する「公共施設整備事前協議制度」を運用しています。アクションプランと公共施設整備事前協議制度の概要を以下の図に示しました。

ハコモノ三原則

- 施設の新規整備は抑制する。(さいたま市の成長・発展につながる施設の整備は進める。)
- 施設整備などには、民間の知恵やノウハウ、資金を最大限に活用する。
- 施設を複合化するなどして、今の施設の床面積を60年間で15%程度減らす。

インフラ三原則

- 今の経費の範囲でインフラの整備・維持・管理を行う。
- 施設のためにかかる経費(ライフサイクルコスト)を減らす。
- あらたに生じる市民のニーズに効率的に対応する。



出所：さいたま市資料

チェック項目⑩：その他の管理サイクルの詳細把握

⑩-1：組織ごとの管理サイクルの視点からの情報収集

それぞれセクター省庁と地方自治体における公共投資管理について情報を整理し確認します。これらの作業内容は類似しているため、以下に作業の目的と視点をまとめて解説します。

何を、この項目では確認するのですか。

(1) セクター省庁と地方自治体の公共投資管理に関する管理サイクルの法規上の手順と関連組織の役割分担、(2) 運用の実態、(3) 今後の展開（例：新しい法令の策定と承認）。

なぜ、この項目を確認するのですか。

中央政府の計画・予算部署、セクター省庁（中央省庁の公共投資事業実施機関）、地方自治体と、組織間連携の視点から、公共投資管理の各管理サイクルの実態を把握するためです。

どのように、この項目を確認するのですか。

- セクター省庁別、地方自治体別の公共投資管理サイクルに関する法律、政令、首相令、通達などを収集し情報を整理します。
- 聞き取りなどにより、実態と今後の改革の方向性を確認します。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 責任範囲：セクター省庁（中央省庁の事業実施機関）と地方自治体の事業申請・事業実施の責任範囲を確認します。
- ✓ 連関点の状態：セクター省庁と地方自治体の開発計画、公共投資プログラム、予算、個別事業の連関の範囲と程度を把握します。連関点とは、例えば、事業審査時に事業の妥当性を確認するため開発計画や公共投資プログラム／計画を参照している状態などを指しています。
- ✓ 連携関係・業務分掌：セクター省庁による事業申請・実施、または、地方自治体による事業申請・実施の際に、中央と地方でどのような業務分掌になっているか、管理プロセスのどこが連関点で実態はどのようなになっているかを把握する必要があります。
- ✓ 上記以外の管理サイクルで重要なものとして、国政選挙や地方選挙の選挙サイクルがあります。中央政府や地方自治体の選挙サイクルが、開発計画のサイクルと一致していない場合の課題と対処策の事例をご覧ください（ボックス3-12、79ページ）。

ボックス 3-10 【適用事例】組織ごとの管理サイクルに関する情報収集（セクター省庁）

スリランカ セクター省庁による公共投資事業の管理サイクル

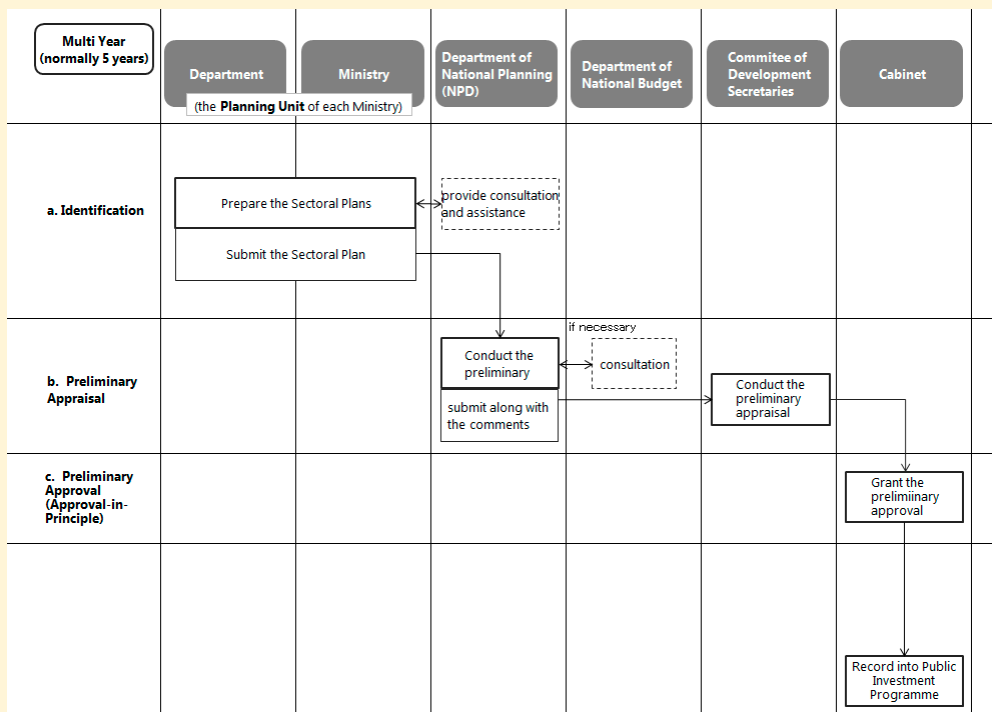
a) 規定上のプロセス

1992年に制定された財政規則（Financial Regulation、以下「FR1992」）には、各セクターが5年の複数年度セクター計画（Sectoral Plan）を策定することが規定されています。FR1992上、セクター計画は、小規模の案件形成の基礎情報となります。セクター計画は、国家計画局（Department of National Planning: NPD）で内容を確認した後、計画承認を内閣から取りつける必要があります。以下の図は、FR1992で規定されたセクター計画の形成・承認プロセスを図式化したものです。

b) 実務上のプロセス

セクター計画（Sectoral Plan）という名称ではないものの、セクターの中期開発計画を策定していました。例えば、高速道路省の高速道路マスタープランが挙げられます。このマスタープランには、プランの対象期間に実施予定の事業候補リストが掲載されており、各年度での事業形成に活用されています。

課題として、以下が挙げられます。（1）セクター計画（プログラム）の形成段階で、地方自治体の開発計画との調整が行われていない、（2）セクター省庁が細分化されているため、省庁レベルで策定されたセクター計画はセクターの定義範囲が非常に狭い、（3）高速道路マスタープランの場合、他の交通機関や輸送手段などと調整されてない。



出所：研究チーム作成

図 セクター開発計画：規定上のプロセス

ボックス 3-11 【適用事例】組織ごとの管理サイクルに関する情報収集（地方自治体）

スリランカ 地方自治体による公共投資事業の各管理サイクル

州政府の予算（歳入）は以下の表のとおりです。表の中の標準補助金（Criteria Based Grant: CBG）と州特別開発補助金（Province Specific Development Grant: PSDG）といった中央政府から地方自治体（州政府）に対する開発予算の移転に関して、地方財政委員会（Finance Commission）が大統領への提言を提出する役割を担っています。大統領は、地方財政委員会の提言に基づき、財務省国家予算局（Department of National Budget: NBD）に、地方自治体への財政移転について、指示を出すことになっています。

表 州政府の予算（歳入）分類

経常／開発予算	分類	説明
1. 経常予算	(i) 包括補助金（Block Grant）	
	(ii) 州政府の自己歳入	a. 中央政府による徴税
		b. 州政府による徴税
	c. 切手、罰金など	
2. 開発予算	(i) 標準補助金（CBG）	中央政府からの開発予算移転
	(ii) 州特別開発補助金（PSDG）	中央政府からの開発予算移転
	(iii) 対外援助*	HSDP や TSEP

[略語] Health Sector Development Project (HSDP) (GOSL/WB)、Transforming School Education as the Foundation of a Knowledge Hub (TSEP)

出所： Eastern Provincial Council, Financial Statement 2017, Page 80

下表は、州／地方で実施されている公共投資事業の財源別一覧です。州政府／地方自治体、地方財政委員会、ライン省庁別に、どの事業に関して情報を把握しているかを整理しました。地方自治体が実施主体となる公共投資事業、中央政府が実施主体となる公共投資事業、事業形成・審査・承認段階で相互に協議する仕組みがありません。

表 公共投資事業予算に関する地方自治体、地方財政委員会、ライン省庁の関係

右の組織は、以下の事業の情報をもっていますか。	州政府／地方自治体	地方財政委員会	ライン省庁
中央政府からの補助金による公共投資事業	はい	はい	いいえ
州政府／地方自治体の自己財源による公共投資事業	はい	いいえ	いいえ
Local Loan Development Fund (LLDF)を活用した公共投資事業	はい	いいえ	いいえ
中央政府に財源はあるが、地方自治体が主体となって実施される公共投資事業 ⁽¹⁾	はい	いいえ	はい
中央政府の財源で、中央政府の実施機関／出先機関が実施する公共投資事業	いいえ	いいえ	はい

注 1:例えば、Health Sector Development Project (HSDP)や、Transforming School Education as the Foundation of a Knowledge Hub (TSEP).

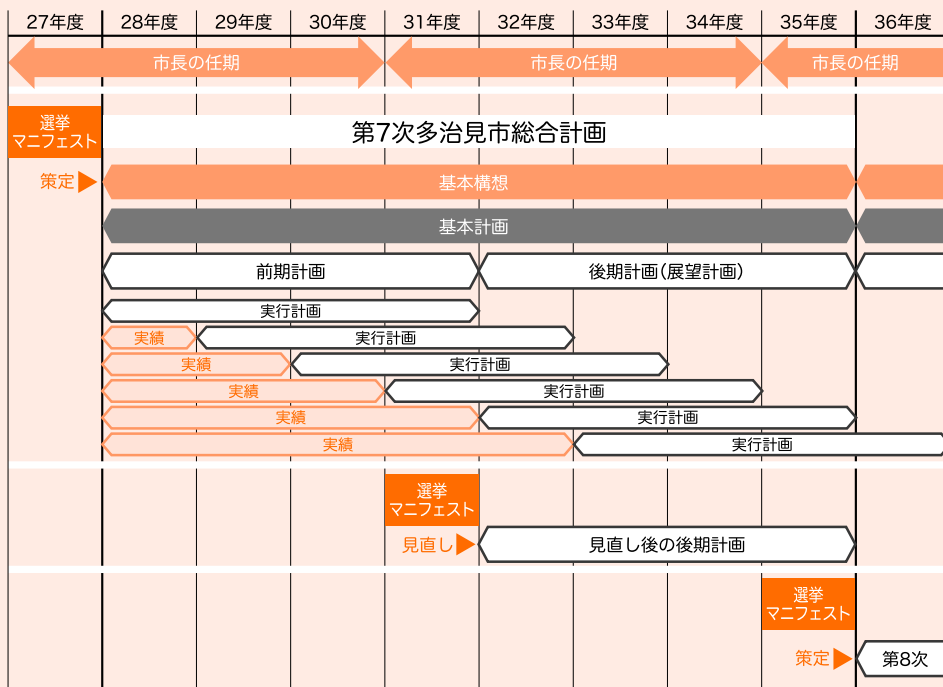
出所：研究チーム作成

ボックス 3-12 【日本の事例】首長任期と計画期間の周期の整合性

多治見市の事例

日本の地方自治体の首長の任期は4年と定められていますが、旧自治省の通達では、総合計画の基本構想は10年、基本計画は前期5年、後期5年の計画期間となっていました。しかしながら、選挙を経て就任した首長は、選挙で掲げたマニフェスト（公約）を行政運営に反映させようとするため、首長の政策と総合計画が乖離し、結果的に総合計画が使われなくなる課題がありました。

このような課題に対処するため、多治見市では第6次総合計画から基本構想の周期を10年から8年に変更し、第7次総合計画では、首長の選挙マニフェストを総合計画に反映できるように、さらに改善を加えました。これにより、第7次総合計画（2016-2023）では、2019年（平成31年度）に選ばれる首長の選挙マニフェストが、後期基本計画の見直しに反映できるように変更されました。



出所：第7次多治見市総合計画

⑩-2: ODA、予算外資金、国有企業、PPP の管理サイクルからの情報整理

第1段階のチェック項目②で得た情報から、さらに詳細な情報を確認する必要があると判断された場合に、以下のチェック項目を実施します。

- | | |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>何を、この項目では確認するのですか。</p> | <p>(1) ODA、予算外資金、国有企業、PPP を用いた公共投資管理サイクルの法規上の手順と関連組織の役割分担、(2) 運用の実態、(3) 今後の展開。</p> |
| <p>なぜ、この項目を確認するのですか。</p> | <p>ODA、予算外資金、国有企業、PPP を用いた公共投資事業の特殊性を理解し、各管理サイクルの現状と課題を業務の視点から整理・把握するためです。</p> |
| <p>どのように、この項目を確認するのですか。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ● ODA、予算外資金、国有企業、PPP に関する法律、政令、首相令、通達などを収集し情報を整理します。 ● 聞き取りになどにより、実態と今後の改革の方向性を確認します。 |
| <p>どんな点に留意する必要がありますか。</p> | <ul style="list-style-type: none"> ✓ チェック項目⑦～⑨までに整理した管理サイクルとの類似点や相違点、各サイクルの連関点を確認します。 ✓ 公共投資は公営企業が実施している割合が高いため、公営企業の疑似財政活動や予算外資金による債務や保証についても確認する必要があります。 |

ボックス 3-13 【案件事例】ODA 事業／予算の管理サイクル

ラオス ODA カウンターパートファンドの管理強化

途上国では政府開発援助（ODA）による借款や無償などの資金協力事業は開発予算の多くを占めており、普通は優先的に採択されます。しかしながら、政府負担分の事業費支出（カウンターパートファンド：CPF）は、支出が滞ることが多く、これが事業実施に支障をきたすことがしばしばあります。CPF は ODA 資金に対するレバレッジ資金の役割を果たす重要な開発資金であるため、その支出が滞らないよう、公共投資管理システムの強化によって確実に管理できるようにする取り組みが重要になります。

ラオスの協力事業（PCAP）では、これまで全く捕捉・管理されていなかった CPF 管理の重要性に着目し、2008 年から、公共投資管理の枠組みの中で支出額をレビューし審査する仕組み作りに取り組みました。ラオスでは 2000 年代はじめからドナー支援による ODA 事業のモニタリングシステムを開発してきましたが、財務情報については専らドナー側資金の供与額や支出額に関心が集まっており、CPF の支出管理はできていませんでした。PCAP では、少ない CPF でドナー機関から大きな事業費を引き出すレバレッジ効果に着目し、CPF 管理の強化に向けて以下の取り組みを実施しました。1) 申請・審査機会の亡失や申請事項の不備による支出遅滞の防止、2) 継続的な支出額の捕捉と管理を目的とした管理ワークフローと標準フォーマットの開発・普及。この取り組みで、他ドナー支援で開発が進められていた援助管理システム（Aid Management Platform: AMP）の情報収集プロセスで、CPF の情報を取り込むことに成功しました。また、政府職員が、自国の公共投資管理業務のひとつとして、CPF 支出情報を AMP に入力し管理するための能力強化に取り組みました。

⑩-3：地域開発計画（国土計画）の管理サイクルからの情報整理

- 何を、この項目では確認するのですか。
- (1) 地域開発計画（国土計画）の管理サイクルの法規上の手順、(2) 関連組織の役割分担、(3) その実態、(4) 今後の展開（例：新しい法令の策定と承認）。
- なぜ、この項目を確認するのですか。
- 支援対象国の地域開発計画（国土計画、土地利用計画）の位置づけを、公共投資管理の各管理サイクルとの関係の中で理解するためです。
- どのように、この項目を確認するのですか。
- 地域開発計画（国土計画、土地利用計画）に関する法律、政令、首相令、通達などを収集し情報を整理します。
 - ✓ チェック項目⑦～⑨までに整理した管理サイクルとの類似点や相違点、各サイクルの連関点を確認します。

ボックス 3-14 【参考情報】地域開発計画（国土計画）

国土交通省国土政策局が収集している「各国の国土政策の概要」（<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/index.html>）が参考になります。2018年8月現在、以下に示す国の国土政策の情報をまとめています。

アジア・太平洋：インド、インドネシア、韓国、カンボジア、タイ、中国、ニュージーランド、バングラデシュ、フィリピン、ベトナム、マレーシア、ミャンマー

欧州：イタリア、英国、欧州連合、オランダ、スウェーデン、スペイン、デンマーク、ドイツ、フィンランド、フランス

チェック項目⑪：管理情報システム（MIS）体制

途上国では、公共財政管理情報システムとは別に、公共投資管理に特化した管理情報システムを用いて開発予算や公共投資事業の進捗状況を管理する国が見られます。これは、公共財政管理と公共投資管理の予算管理形態が大きく違うこと、經常予算と開発予算の主管部署が異なることなどが背景にあります。こうした国に対する協力では、公共投資の管理情報システムへの支援も有効な活動の一つです。

ボックス 3-15 【案件事例】管理情報システム（MIS）体制

ラオス

管理情報システムのシステム設計では、機材やソフトウェアでペーパーベースの公共投資管理システムをすべて解決できるわけではありません。その運用を担当する実施機関の技術・財政能力に見合った精緻度のシステムを設計することが重要です。

ラオスでは計画投資省のほか、農林省、天然資源環境省、貧困削減基金などの機関で独自の管理情報システムを導入して運用しています。ここでの共通課題の一つは、ハードウェア／ソフトウェアが対応できずもっぱら人力に頼る一部のモニタリングデータの収集と加工作業です。つまり、過度に精緻なモニタリング指標を設定したため、現場での基礎データ収集と成果指標の作成作業で労務的・技術的・財務的な難易度が高くなり指標が供給できず、結果的に管理情報システム自体が機能しなくなっているケースがあります³²。

解決策としては、（1）専門のコンサルタントを備上してデータ収集・加工・入力・管理に対応する、あるいは（2）指標の難易度を下げてより簡略なモニタリング枠組みとする、という二つの方向性があります³³。

（1）では、高額な人件費が長期にわたり必要になることの財務面と、政府職員的能力開発といった技術面での注意が必要です。（2）では、運用初期段階での精緻なモニタリング指標の管理には、一定の「割り切り」が必要ということです。したがって、管理情報システム開発に関与する場合には、①技術・資金協力終了後の最終的な管理情報システムの運用形態とモニタリング枠組みを技術・財政面から特定し、②そこに到達するまでのプロセスを（1）と（2）を組み合わせることで段階的に難易度を引き上げていくといった戦略を進めることが必要となります。

³² [労務的な難易度] 途上国の政府機関では日当などの実利的インセンティブが支払われない業務の執行に対する職員のモチベーションが低いケースがあります。[技術的難易度] 多くの途上国政府職員にとって、指標データの数的・統計的理解と処理は容易な作業ではありません。[予算的難易度] 多くの途上国政府では、モニタリング技術をもつ専門家の人件費を支払うには予算が不十分なため、継続的な備上りが難しいのが一般的です。

³³ 現場でのインタビューや計測などによるデータ入手、そのデータを成果指標へ編集加工する統計的作業、データや指標の質の管理、モニタリングシステムの持続的改善などの作業が必要になります。

⑪-1 情報技術インフラ基盤

<p>何を、この項目では確認するのですか。</p>	<p>調査対象国の情報技術（Information Technology: IT）インフラ基盤。</p>
<p>なぜ、この項目を確認するのですか。</p>	<p>公共財政管理や公共投資管理の管理情報システムを取り巻く情報技術のインフラ基盤を把握するためです。</p>
<p>どのように、この項目を確認するのですか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 調査対象国の情報技術を所掌する省庁の年次報告書や白書などを収集し情報を整理します。
<p>どんな点に留意する必要がありますか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 政府の IT 政策や政府の E-Government 導入状況 ✓ インターネット環境 ✓ 情報技術に関わる人材

ボックス 3-16 【適用事例】情報技術インフラ基盤

ラオス

- ・ ラオス政府は情報技術インフラ整備が遅れています。
- ・ 首相府に情報技術専門部署を設けていますが、現段階で政府として統一した方針を出していません。
- ・ 各省庁は経常経費でインターネット代を捻出していますが、予算が少ないこともあり、ほとんどつながらず、行政官個人のネットや、ODA 事業の支援に依存していることが多く見られます。
- ・ 各県・各郡の事情はさらに悪く、ネット環境がカバーできていない郡も存在します。
- ・ IT 機器も未整備であり、ソフトも海賊版が横行しているため、ウイルスに感染したデータのやりとりが頻繁に行われています。
- ・ システム開発業者は数社しかなく、信頼のおける業者は少数しかありません。
- ・ 政府のコネクションがある業者がシステム受託し、孫請けに出して監督しきれず、10 億ラオスキップ（LAK）を投入して開発したシステムが機能不全となった例もあります。
- ・ 基本的なツールのラオス語対応が遅れています。
- ・ 以上のような IT 情報管理に最低限必要な諸条件が整っていないことが障害となり、どの分野でも情報管理が進んでいないのが現状です。

⑪-2 管理情報システムの有無と関連性

何を、この項目では確認するのですか。

(1) 公共財政管理や公共投資管理のための管理情報システムの有無、(2) 管理情報システムの機能、(3) 管理情報システム間の連結。

なぜ、この項目を確認するのですか。

公共投資管理の管理サイクル、計画・予算・事業管理に携わる部署、部署間の連携や調整体制を管理情報システムの面から把握するためです。

どのように、この項目を確認するのですか。

- 公共投資管理、公共財政管理、ODA 事業のための管理情報システムに関する法規、マニュアル、機能定義書 (Functional Requirement Document) などを収集し情報を整理する。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 公共投資管理情報システム：各管理サイクルで管理情報システムが個別に存在する場合や、各サイクルの一部分だけを所掌する場合があります。
- ✓ 公共財政管理情報システム：公共財政管理の各機能に対して個別に存在する場合や、財務管理情報システム (Financial Management Information System: FMIS) が存在する場合などがあります。
- ✓ ODA に関して、国内予算による公共投資事業の管理とは別の管理情報システムを採用している国があります。
 - PIMA の診断項目の横断的課題の情報技術 (IT) 体制に相当します。PIMA の各診断項目については、巻末コラムを参照にしてください。

ボックス 3-17 【適用事例】管理情報システムの有無と関連性

バングラデシュ

以下の表は、公共投資管理と公共財政管理に関連する主な管理情報システムの一覧です。それぞれのシステムにつながりがないことが、共通した課題として挙げられます。

管理情報システム	監督省庁・部局	主な機能
Annual Development Programme-MIS	計画委員会プログラミング局	年次開発プログラムの編纂 (現在、システムを改定中)
iBAS++ (Integrated Budget and Accounting System)	財務省財務局	予算編成と支出の管理 (現在、地方自治体へシステムを導入中)
AIMS (Aid Information Management System)	財務省経済関係局	ODA 情報
DMFAS (Debt Management and Financial Analysis System)	財務省経済関係局	債務管理
IMED – MIS	計画省 IMED	事業実施モニタリング (現在、システムを改定中)

⑪-3 各管理サイクルでの活用状況と展望

- 何を、この項目では確認するのですか。
- 公共投資管理サイクルや各機能の中での公共投資情報システムの活用状況。
- なぜ、この項目を確認するのですか。
- 公共投資管理情報システムの有効性を把握し、分析①課題分析に情報を提供するためです。
- どのように、この項目を確認するのですか。
- 各公共投資管理のための管理情報システムに関する法規、マニュアル、機能定義書などから、公共投資管理の各管理サイクルの情報管理、情報入力、管轄部署などを整理し表にまとめます。
- どんな点に留意する必要がありますか。
- ✓ 公共投資管理や公共財政管理のどの機能を扱う情報管理システムなのか。
 - ✓ (1) 既存のシステムでどのような情報を処理しているのか、(2) どのように情報を収集し活用しているのか、(3) 公共投資管理強化の視点から不足している情報は何か。
 - ✓ 管理情報システムが導入過程であれば、(1) どこまで同システムが浸透しているのか、(2) 今後どのように展開していくのか。

ボックス 3-18 【案件事例】各管理サイクルでの活用状況と展望

マラウイ 公共投資管理のための管理情報システム

マラウイでは、公共セクター投資プログラム（Public Sector Investment Programme：PSIP）策定プロセスに従事する経済計画開発省（現：財務経済計画開発省）職員の能力強化と管理情報システムの強化を目的として、技術協力事業を実施しました。この技術協力事業では、業務手順の整備や省庁間調整の改善とともに、ウェブを利用した PSIP 管理情報システム（データベース、マニュアル、ハンドブック等）を整備しました。PSIP 管理情報システムは、PSIP に掲載される案件情報をデータベースに集約し、その情報を用いて一定基準で事業を審査し、審査内容や省庁会議議事録を記録し、予算割当を検討できるツールで、実際の PSIP 策定プロセスに沿って運用されることを想定しています。同システム導入により、案件情報の期限内提出率は 8 割以上、案件の延長率は 18%以下まで達成しています。さらに、事業の透明化に加えてプロセスの迅速化、事業サイクルの効率化、事業効果の発現につなげています。フェーズ 2 完了時には、PSIP 管理情報システムを運営する PSIP ユニットが、自らの力で持続的にシステムを運用できるまで能力が向上しました。この技術協力事業では、マラウイの財政管理情報システムである統合財務管理情報システム（Integrated Financial Management Information System：IFMIS）や、ODA 事業の情報システムである援助管理プラットフォーム（Aid Management Platform：AMP）との情報リンクの実現に向けて取り組んできましたが、IFMIS 側に重大な欠陥があったことや、AMP が正しく運用されていないなど、リンク先の問題で実現できませんでした。しかしながら、将来的な情報リンクに備えて、PSIP ユニットや政府情報システムを統括している E-Government 事務所の職員を対象として、リンク対応のための研修や指導を行いました。

ボックス 3-19 【適用事例】各管理サイクルでの活用状況と展望

スリランカ

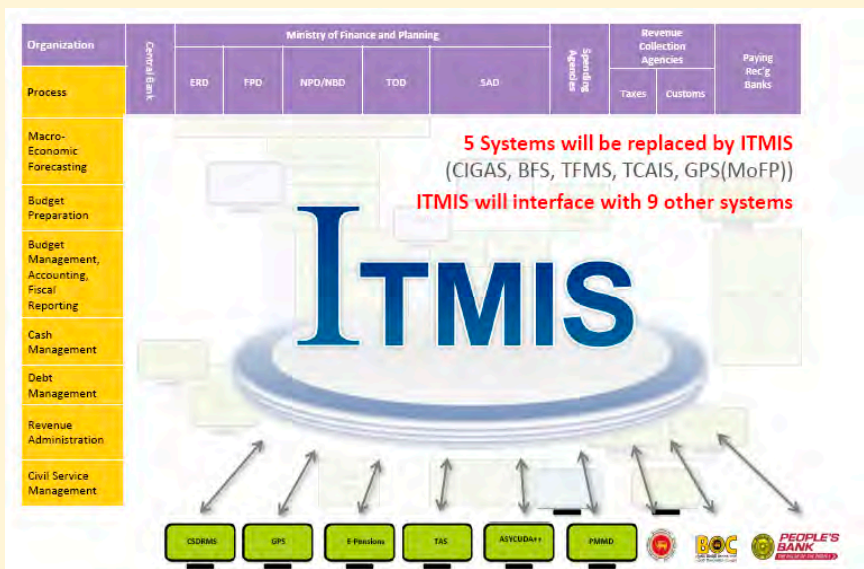
1)公共投資管理のための管理情報システム

2018 年度中に開始予定の世界銀行支援の公共セクター管理効率化事業（Public Sector Management Efficiency Project）では、公共投資管理のための管理情報システムに関する支援が含まれています。具体的な内容は未定ですが、関係者からの聞き取りによると、事業形成・審査・承認プロセスに関するシステムや、公共投資プログラムに関するシステムの開発と導入が含まれている模様です。また、事業モニタリングに関しては、同事業のシステム開発の範囲には含まれませんが、事業モニタリングの管轄部署と世界銀行との間で、事業モニタリングに関するシステム開発（再開発）について協議されているとのことです。

2)公共財政管理のための管理情報システム

アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）が支援している財政管理効率化事業（Fiscal Management Efficiency Project）において、五つの管理情報システムである①予算編纂システム (Budget Formulation System: BFS)、②財政管理システム (Treasury Financial Management System: TFMS)、③電子化された統合国家会計システム (Computerized Integrated Government Accounting System :CIGAS)、④国家会計情報システム (Treasury Computerized Accounting Information System: TCAIS)、⑤公務員給与システム (Government Payroll System: GPS)を統合し、公共財政管理の管理サイクルを一貫して行う管理情報システムの導入が進められました。同システムの名前は、Integrated Treasury Management Information System（ITMIS）と呼ばれています。同事業は2018年10月に終了予定です。

ITMIS では、上述の五つの管理情報システムが統合され、財務管理に関連する他九つの管理情報システムと連結する予定です。以下の図は、ITMIS によるシステムの統合・結合を図式化してイメージしたものです。



出所：財務省 Web

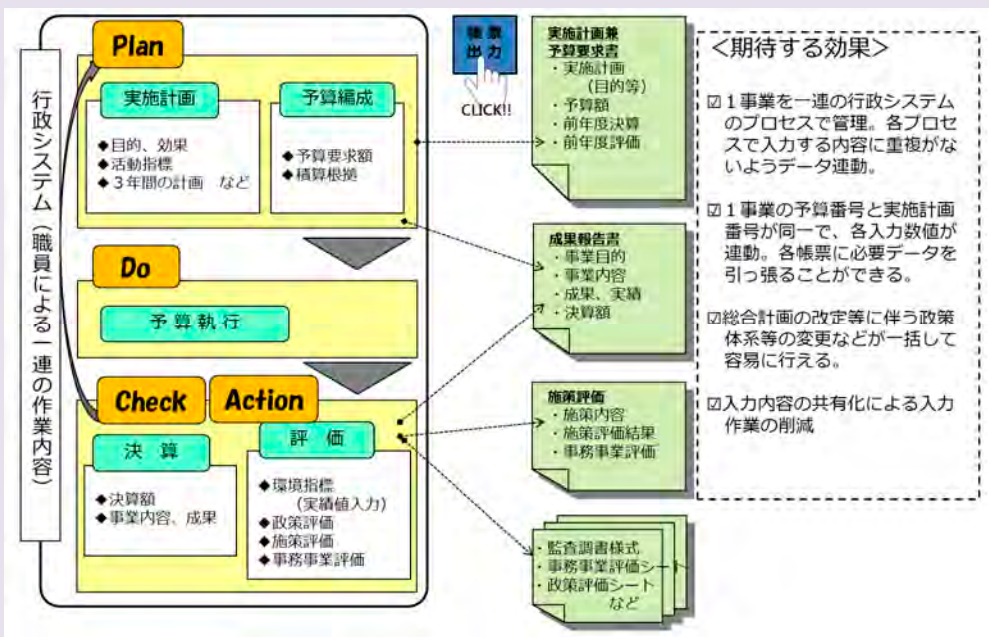
☒ Integrated Treasury Management Information System（ITMIS）

ボックス 3-20 【日本の事例】トータルシステム化をサポートする管理情報システム

天草市の事例

日本の先進地方自治体の一つの天草市は、総合計画を軸とする自治体経営のトータルシステム化に向けて、新財務会計システムの導入に取り組んでいます。このトータルシステムは、公共投資管理システムを構成する公共投資プログラム管理、予算管理、事業管理の連携を強化することを通じて、長期開発ビジョンの達成を目指す開発途上国と同じ方向性を指向しているといつてよいでしょう。天草市は新財務会計システムと呼ばれる管理情報システムの導入によって、トータルシステムの効率的な運用を目指しています。

天草市の実施計画は各種事業から構成される3カ年のローリングプランで、4カ年基本計画を実施することを通じて、8カ年基本構想（＝長期ビジョン）を達成する仕組みになっています。天草市では、新たに実施計画兼予算要求書を導入して計画と予算の一体化をはかり、さらには、予算執行、決算、評価も一体的に管理できる管理情報システムの構築を目指しています。こうした管理情報システムは、開発途上国の公共投資・公共財政管理の管理情報システムにも参考になると考えられます。



出所：天草市資料

図 行政システムの統合化イメージ

分析①：課題分析と課題のまとめ

チェック項目①～⑩で収集した情報に基づいて、課題分析を行います。対象国の公共投資の効率性や効果を阻害している課題を、管理制度と運用面から確認し、そこから抽出された課題を整理します。

何を、この項目では分析するのですか。

チェック項目⑦～⑩の設問に沿って課題をまとめ、それらの課題を統合的に整理します。

なぜ、この項目を分析するのですか。

公共投資管理能力強化の対象となりうる課題を把握・分析することで、当該国の公共投資管理におけるボトルネック（中心課題）を明確にするためです。

どのように、この項目を分析するのですか。

【手順1：課題表の作成】

チェック項目⑦～⑨の各ポイント（表 3-3、表 3-4、表 3-5、表 3-6）をチェックして明らかになった課題を課題表の各セルに簡潔に記入します。また、チェック項目⑩～⑪についても、課題表の該当箇所に、参考となる情報を書き込みます。表 3-7 に課題表のフォーマットを示しましたので活用してください。また、事例を取り上げて、課題表を作成しましたので事例集 2 をご覧ください。課題表を作成するときに、参照にしてください。

【手順2：課題間の関係性分析表の作成】

手順 1 で作成した課題表の記述を今度は横に照らして眺めて、大きく計画段階と実施段階においてチェック項目⑦～⑨間で関係しそうな課題（連関点）を特定し抽出します。連関点には 61 ページの表 3-2 に示したように三つのタイプ（A、B、C）があるので、それぞれについて検討する必要があります。図 3-3 に課題表から課題間の関係性分析をする作業イメージを示しましたので活用してください。

表 3-7 分析①手順 1：課題表のフォーマット

【課題表のフォーマット】

		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		八つの機能別に、 チェック項目結果を記載	八つの機能別に、 チェック項目結果を記載	八つの機能別に、 チェック項目結果を記載
2. 新規事業形成				
3. 第三者評価				
4. 事業優先度づけと 予算化				
B. 実施段階				
5. 事業実施とモニタリ ング				
6. 事業変更と調整				
7. 終了時・完了評価				
8. 維持管理				
参考情報				
チ ェ ッ ク 項 目	⑩ その他の管理 サイクル			
	⑪ 管理情報シス テム体制			

【課題表のフォーマット】

	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	計画段階におけるチェック項目（⑦、⑧、⑨）の課題の相互関係を検討		
2. 新規事業形成			
3. 第三者評価			
4. 事業優先度づけと 予算化			
B. 実施段階			
5. 事業実施とモニタ リング	実施段階におけるチェック項目（⑦、⑧、⑨）の課題の相互関係を検討		
6. 事業変更と調整			
7. 終了時・完了評価			
8. 維持管理			

【課題間の関係性分析の表のフォーマット】

	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	[関係性分析の表のセル内容]		
実施段階	[関係性分析の表のセル内容]		

図 3-3 分析①手順 2：課題表から課題間の関係性分析へ

連関点の課題に注目する理由は、多くの途上国の公共投資管理の様々な課題が、公共投資プログラム/計画、予算、事業の管理の相互の連関が弱いことに起因することが多いためです。

例えば、以下のような連関点の課題が多くの途上国で見られます。

- ▶ 公共投資プログラム/計画管理と予算管理の連関が弱いため、予算シーリングを超えて新規事業が採択されてしまい財政規律の維持が難しくなる（タイプ A）
- ▶ 事業管理と予算管理の連関が弱いため、実施中事業の事業費やインフラ事業完了後の維持管理費の予算を確保できない（タイプ B）
- ▶ 公共投資プログラム/計画が明確な戦略的指針を示していないため、事業管理の計画段階で事業の優先度づけが適切に行えない（タイプ C）

ボックス 3-21 【適用事例】課題間の関係性分析表

ラオス

	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ありません。</p> <p>開発予算の各機関への配賦方法が明確ではありません。中期的な予算配賦見込みがないため、予算の裏づけをもった、事業優先度づけと予算化となっております。</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ため、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・提出が遅れます。結果として、年度開発予算編成プロセス全体が遅れることになります。</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はありません。</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ましたが、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ます。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ません。</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ります。このため、予算化に向けた事業の優先度づけができていません。</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ません。</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ません。</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、などの課題があります。</p>	<p>事業ごとのモニタリングができていません。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ません。</p>

分析②：キャパシティ分析

分析②では、分析①で抽出した課題への取り組みを検討するため、キャパシティ分析を行います。公共投資管理での課題対処能力（キャパシティ）の定義や捉え方は98ページのボックス3-24を参照してください。また、キャパシティ分析の一般的な説明については、JICA（2008a）『キャパシティ・アセスメントハンドブック』を参考にしてください。

何を、この項目では分析するのですか。

課題対処能力（キャパシティ）3階層の視点から、第2段階で抽出した課題。

なぜ、この項目を分析するのですか。

第3段階で形成する協力事業の範囲を設定するために、課題分析で整理した課題を引き起こしている関係機関のキャパシティを把握するためです。

どのように、この項目を分析するのですか。

- 次頁の図3-4にキャパシティ3階層による分析の手順を示しました。この図を参照しながら、以下を読み進んでください。
- 分析①課題分析で作成した課題間の関係性分析表（90ページの図3-3）から特に重要な課題を図3-4に書き出し、その課題を引き起こすキャパシティの3階層を順番に分析します。この図にある関連組織とは、（1）課題対処の直接の当事者としての組織、（2）課題を引き起こす原因となっている組織、（3）直接・間接的に影響を及ぼしたり影響を受けている組織、を含みます。
- 課題と関連組織に焦点を当てて、組織、個人、制度社会の順にそれぞれの課題を分析し、表に書き出します。関連組織には、協力事業の能力強化の対象となる組織、カウンターパートとなる組織、それらと協働する組織、影響を及ぼす／受ける組織、などが含まれます。個人は組織の構成員、制度・社会は組織が影響を受ける法令などになります。
- ✓ 分析②の作業は、PIMAの診断項目の横断的課題の一つとして言及されている「職員の能力」を含みます。

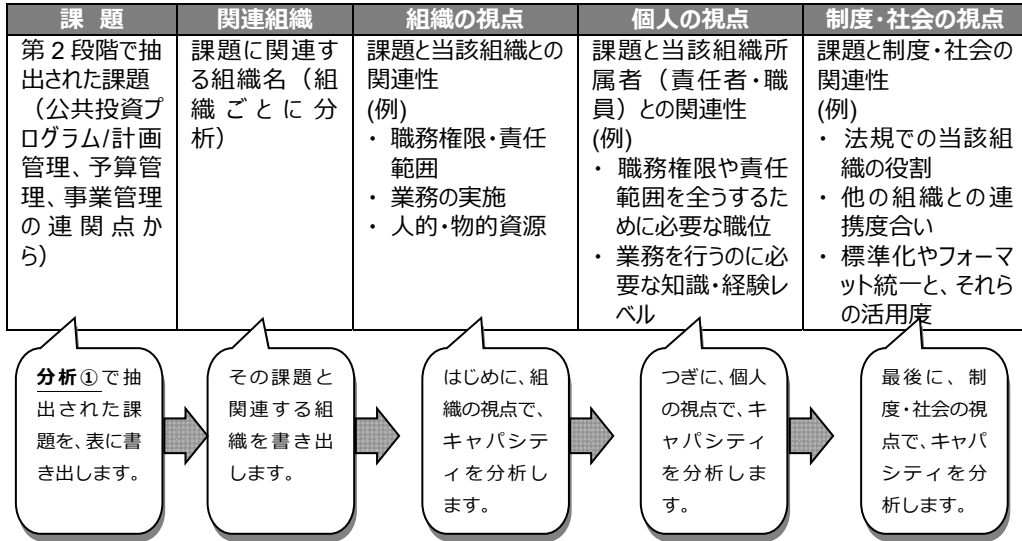


図 3-4 分析②キャパシティ3階層による分析の手順

キャパシティ分析は極めて重要ですので、以下で詳細にキャパシティ分析の進め方を解説します。

分析①で抽出された課題を上記の表の左欄に書き、第1段階のチェック項目⑤公共投資管理に関するで組織と人事制度で整理した情報も活用して、課題と関連する組織を書き出します。課題に関連する組織が複数ある場合、課題に影響していると思われる組織をすべて書き出すようにします。

その後、課題とそれに関連する組織に焦点を当てて、キャパシティ3階層を構成する組織、個人、制度社会の視点でそれぞれ課題を分析します。その際、チェック項目⑤-3(主な組織の状況把握)で整理した情報も活用してください。各項目の質問事項は、表 3-8 を参考にしてください。

はじめに当該組織の分析を整理します。これは、課題に対する解決策を検討する際に、カウンターパート機関などの組織を強化することから始めるのが有効である場合が多いためです。組織の視点では、課題はその組織に求められている職務権限や責任の範囲、あるいは業務の実施、それを実施するための資源・体制の運用によって引き起こされているものなのかを確認します。組織と制度社会の関係は、組織の視点はその内部要因を確認するのに対して、制度・社会は組織の外部環境として捉えることとなります。これによって、公共投資管理の全体プロセスの中での組織の位置づけが明確になります。

つぎに、個人の視点は、組織の管理職員と一般職員の両方の視点から見る必要があります。これによって、課題に関連する業務を実施するうえで、管理上の課

題と知識・技術上の課題があるかどうかを整理します。また、職員個人の能力だけでなく、チェック項目⑤-4 で見たような当該職員の人事制度上の位置づけにも配慮が必要になります。

最後に、制度・社会については、課題全体について分析します。ここでは、制度そのもの（法・規定・ガイドラインなど）、権限、基準、フォーマットが課題とどう関連するかについて整理します。課題に関連する組織が複数ある場合には、その組織間の連携についてもここで整理します。

表 3-8 キャパシティ分析：各階層の質問事項の説明

階層	質問事項の説明
組織	<ul style="list-style-type: none"> ・ 制度を運用する組織に、制度を運用するだけの資源と体制が整っていますか。 ・ 人的資源：課題に関連する組織の部署の構成、職種設定、職員数は適切ですか。 ・ 物的資源・システム：課題に関連する組織の業務環境、情報管理システムは適切ですか。 ・ マネジメント：課題に関連する組織の財政、人事、組織戦略、組織文化は適切ですか。
個人	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職位：上記制度を履行するために十分な職位にありますか。 ・ 知識：課題に関連する業務に対し、組織の責任者や職員の知識は十分にありますか。 ・ 技術：課題に関連する業務に対する、組織所属責任者や職員に必要な技術は十分にありますか。
制度・社会	<ul style="list-style-type: none"> ・ ルール：課題に関連するルールが決められていますか。それはどの法的レベルなのですか。 ・ 権限：課題に関連する権限が定められていますか。それは明示されていますか。 ・ プロセス：課題に関連するプロセスは定められていますか。それは明示されていますか。 ・ 基準：課題に関連する基準は定められていますか。それは明示されていますか。 ・ フォーマット：課題に関する業務をサポートする書式（フォーマット）はありますか。

出所：JICA 2008a、JICA2009 に基づき筆者作成

なお、組織、個人、制度・社会の 3 階層でキャパシティを分析する際に、表 3-9 に示した法規、実態、改革の側面も考慮して分析します。なぜならば、途上国の現場では、法規がそのとおりに運用されているとは必ずしも限りませんし、ドナー支援によって制度・組織を改革するダイナミックな動きもあるからです。キャパシティ分析の際にこの 3 つの側面に留意することによって、実施中の改革の方向性に配慮しながら、(1) 法規と実態のどちらを中心に能力強化すべきか、(2) そのための適切な能力強化の方法は何か、を検討するのに役立ちます。

表 3-9 キャパシティ分析：法規・実態・改革に基づく分析

側面	説明
法規	法律や規則などの成文化・形式知化された制度
実態	成文化されていない習慣、慣例、組織文化、個人や組織間の利害関係、政治、法規の運用実態
改革	法規や実態の改善に向けたアクション

ボックス 3-22 【適用事例】キャパシティ分析表

ラオス

2015年12月に公共投資法が改正され、これまでの事業規模によって三つのタイプに分かれていた事業承認権限は、事業規模別に五つに細分化されました。これに伴い、事業タイプ別の事業審査実施部署や事業承認権限の所在が変わりましたが、2017年時点ではそれに対応するフォーマットやプロセスが設定されていません。これにより、新規事業の承認が大幅に遅れ、一部事業には予算承認後に事業審査を実施する事業、あるいは事業審査せずに実施に至る事業が散見され、事業の適正さや質に影響を及ぼしています。

この課題をキャパシティ3階層で整理すると下の表のようになります。

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
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ましたが、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ます。	計画投資省	改正法に基づいた事業分類に則った事業審査方法や承認プロセスを更新せず、周知していません。 評価局では従来の審査業務が手一杯で改正法に対応できません。	評価局職員が法改正に対応した新フォーマットやプロセスを策定する能力がありません。	新法に合わせた事業審査方法、プロセスに関する細則が策定されていません。 責任部署である計画投資省評価局から各省庁・各県へ周知徹底する体制ができていません。
	各省庁計画局	新しい事業分類に合わせて事業を立案していません。	法が改正されたという認識がありません。また、法改正に対応する取り組み方法がわかりません。	
	各県計画局	法改正に合わせた事業分類や、新設された県議会権能に合わせた業務プロセスが明確になっていません。	法が改正されたという認識がありません。また、事業審査方法の知識技術が不十分です。	

法規、実態、改革という三つの側面に留意しながら上記の分析を進めると、計画投資省評価局には法規上の重要な役割として、運用ガイドラインの発行とともに、ガイドラインに基づいて事業審査や承認プロセスを監督する役割があることがわかります。しかしながら、現時点では、同局の組織力や職員的能力が十分ではありません。したがって、今後の運用ガイドラインの策定では、評価局の権限と業務遂行能力のバランスを勘案したうえで、協力戦略を策定する必要があることが浮かび上がります。

3.3 第2段階のまとめ

第2段階の分析を通じて、以下の三つの成果品ができます。

【成果品1 公共投資管理課題表】

- 第1段階チェック項目①～⑥、第2段階チェック項目⑦～⑪の情報を総合して整理したレポートです。
- 第2段階の分析①課題分析で、上記情報のうち特に⑦公共投資プログラム／計画管理、⑧予算管理、⑨事業管理のそれぞれについて、8つの標準的な機能に分けて公共投資管理の課題を抽出した課題表を作成します（89ページ、表3-7参照）。

【成果品2 課題間の関係性分析表】

- 公共投資管理の課題表で抽出された課題について、大きく計画段階と実施段階別にチェック項目⑦～⑨を横断的に眺めたうえで相互に関係しそうな課題（連関点）を特定し抽出します。第2段階の分析①課題分析で、公共投資管理の課題を抽出しました。これをまとめて、課題間の関係性分析表を作成します（90ページ、図3-3参照）。

【成果品3 キャパシティ分析表】

- 課題間の関係性分析表で抽出された横断課題（連関点）のうち、特にボトルネックになりそうな中心課題を取り上げて、対象国の「キャパシティ分析表」を作成します（図3-5参照）。
- キャパシティ分析表は、取り上げた課題に対して、関係する組織別に個人、組織、制度・社会の3階層の観点からキャパシティ分析を実施します。その際に、3階層のキャパシティについて法規、実態、改革の三つの側面も考慮して分析します。

課 題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
	計画省			
	財務省			
	セクター省庁			

図3-5 第2段階成果品3：キャパシティ分析表のイメージ

第2段階の三つの成果品のイメージをもつため、ボックス3-23にラオスの三つの成果品の一部をまとめました。理解を深めるための参考にしてください。

第2段階で行った詳細把握・課題分析・キャパシティ分析の成果品を活用して、次の第3段階では、協力戦略と協力事業の形成を行います。第2段階と第3段階のつながりをより深く理解するため、ボックス3-24を参照にしてください。

ボックス 3-23 【適用事例】第2段階：詳細把握・課題分析・キャパシティ分析

ラオス

分析①：課題分析（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ありません。</p> <p>開発予算の各機関への配賦方法が明確ではありません。中期的な予算配賦見込みが</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場合、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・提出が遅れます。結果として、年度開発予算策定プロセス全体が遅れることになります。</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はありません。</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ましたが、新しく設定された事</p>

連関点に関する課題のキャパシティ分析を、重点的に行います。

分析②：キャパシティ分析（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
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/計画が普及していません。	計画投資省計画局	<p>5カ年公共投資計画・公共投資優先3カ年リストを実施するためのガイドラインを発行していません。</p> <p>5カ年公共投資計画・公共投資優先3カ年リストの普及活動が遅れています。セクター省庁や県に指導しきれっていません。</p>	セクター省庁や県に対して5カ年公共投資計画や公共投資優先3カ年リストを指導普及できる職員が十分いません。	5カ年公共投資計画や公共投資優先3カ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ません。
	事業実施機関（省庁・県）	5カ年公共投資計画・公共投資優先3カ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ありません。	5カ年公共投資計画・公共投資優先3カ年リストの指導を十分に受けていません。効果が分かる職員がいません。	



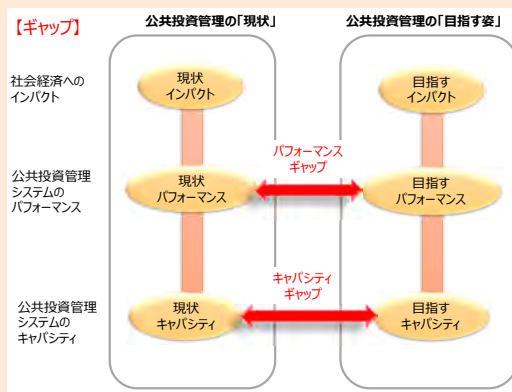
【第3段階】協力事業の形成へと続く

ボックス 3-24 【参考情報】能力強化枠組みとキャパシティ・ディベロップメント (1)

本ハンドブックでは、公共投資管理能力強化枠組みを構築するにあたり、キャパシティ・ディベロップメントの基本モデルである「キャパシティ・パフォーマンス・インパクト・モデル」(以下“CPI モデル”と呼ぶ)を活用します。ここで、インパクトは最終成果である開発課題の解決、パフォーマンスはそのための活動の改善やその結果としての目に見える成果、キャパシティはパフォーマンスを引き起こすための途上国自身の課題対処能力を指します³⁴。以下では、CPI モデルを用いて、分析①課題分析と分析②キャパシティ分析との関係を説明します。

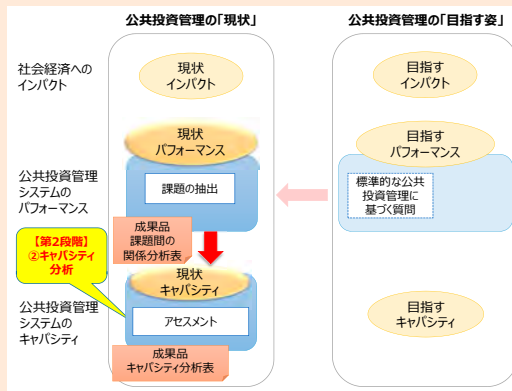
公共投資管理能力強化をCPIモデルに当てはめると、右の図になります。

ここでの重要なポイントは、対象国の公共投資管理の「現状」と「目指す姿」の間にはギャップが存在すること、そしてそのギャップは、社会経済へのインパクト、公共投資管理システムのパフォーマンス、公共投資管理システムのキャパシティの三つのレベルで捉える必要があることです。



第2段階の分析①課題分析では、チェック項目①～⑪を踏まえて、公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理の3つの次元での現状のパフォーマンスを分析し、課題を抽出しています。

分析②キャパシティ分析では、分析①で抽出された課題を生み出しているキャパシティの現状を分析します。このキャパシティ分析では、公共投資管理のキャパシティを「制度／社会、組織、個人」の3階層の視点から分析します。その際に、「法規、実態、改革」の三つ側面に留意します。



³⁴ CPI モデルの詳細については、国際協力機構（2008）を参照にしてください。

第4章

第3段階：

協力事業の形成に向けた
情報整理と留意点

第4章 第3段階：協力事業の形成に向けた情報整理と留意点

第3段階のまとめ

第3段階では、第2段階で収集・分析した情報を用いて、協力戦略を立案し、それに基づく協力事業をデザインするステップを説明します。また、公共投資管理分野の協力事業を形成する際の留意点を説明します。第3段階の成果品は「協力戦略表」と事業の「PDM」です。

ステップ① 協力戦略の立案

公共投資管理の主管組織が中心となって取り組む、対象国固有の「公共投資管理の目指す姿」に基づいて、課題対処のためのキャパシティ強化策を検討します。具体的には、対象国の公共投資管理の目指す姿として「主管組織のイニシアチブによって、対象国の公共投資管理が整備され、適切に運用されている」状況を、公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理の三つの管理サイクルについて整理したうえで、それを達成するためのキャパシティ強化策を検討し整理します。

ステップ② 協力事業の絞り込み

ステップ①で策定した協力戦略を用いて、公共投資管理のキャパシティ強化協力事業の候補を、対象国の固有の仕組みや公共投資管理改革の状況に合わせて絞り込みます。また、協力事業を実施することによってどのように対象国の仕組みが改善するか、あるいは公共投資管理改革全体の中の位置づけや他ドナーの取り組みとの関連性を確認します。

ステップ③ 協力事業のデザイン

ステップ①で策定した協力戦略を用いて、協力事業をデザインします。協力事業のために作成するPDMのロジックレベルは、協力戦略のロジックレベルと同じであるため、ステップ①の協力戦略策定とステップ②の事業の絞り込みの内容をそのままPDMに落とし込む作業となります。対象国の公共投資管理のコンテンツは、プロジェクト目標の指標や成果・活動レベルの内容で調整します。

協力事業デザイン上の留意点

留意点 P-① 新しい公共投資管理ツールを導入する政府のプロセスを確認する

留意点 P-② 計画部署と財務部署の関係性に配慮して事業をデザインする

留意点 P-③ 公共投資プログラム／計画のカバー範囲とそれに関わるステークホルダーの巻き込み具合を検討する

留意点 P-④ 開発計画・予算・事業の各管理サイクルを考慮して事業をデザインする

留意点 P-⑤ 開発計画や公共財政管理改革、PPP等の動向と協力事業との連携・調整可能性を検討する

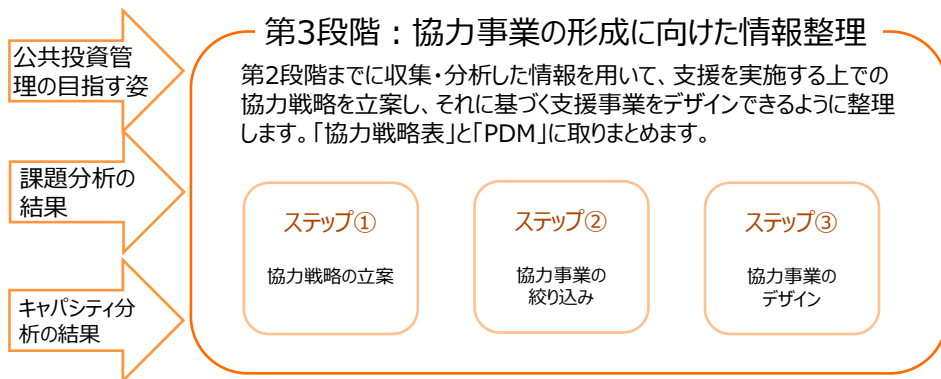
留意点 P-⑥ 公共投資管理情報の収集・分析・共有のためのシステム環境を把握する

留意点 P-⑦ 公共投資管理を担う公務員の職種・職位・権限を確認する

留意点 P-⑧ 新しい公共投資管理ツールの有効性を実証する活動を組み込む

4.1 第3段階の概要

第3段階では、第2段階までに収集・分析した情報を用いて、JICAの協力戦略を立案し、それに基づく支援事業をデザインします。具体的には、第2段階の分析①課題分析と分析②キャパシティ分析の結果を用いて、パフォーマンスの改善とインパクトが明示できる形でキャパシティ・ディベロップメントの道筋を実現する協力戦略を立案し、そこから技術協力が可能な範囲に絞り込み、実施のための個別事業の戦略をデザインすることを目的とします。



様々な課題の中から、協力事業の形成に向けてどの課題を取り上げるのかについては、以下のような絞り込みの基準が考えられます。

- (1) 対象国政府の要請内容、
- (2) 公共投資管理・公共財政管理改革の内容と進捗度、
- (3) 他開発パートナーの支援状況、
- (4) JICAの経験や強みが活かせる分野かどうか

実際に協力事業を絞り込む段階では、主管組織（カウンターパート組織候補）や、支援を実施あるいは検討している開発パートナー（第1段階チェック項目⑥）と情報や認識を共有し、協力可能性の協議を重ねながら、対応範囲を決める必要があります。相手国政府や開発パートナーの思惑も含めて検討する必要があるため、協力事業の範囲について定型があるわけではありません。

次節で、第3段階の三つのステップと、そこで作成される成果品を詳しく説明します。

4.2 各ステップの説明

ステップ①：協力戦略の立案

この項目では何を立案するのですか。

どのように、協力戦略を立案するのですか。

対象国固有の「公共投資管理の目指す姿」に向けた課題対処のための協力戦略。

- **【手順1：公共投資管理の目指す姿と協力戦略のイメージの確認】**

はじめに、対象国における「公共投資管理の目指す姿」を特定します。対象国の「公共投資管理の目指す姿」としては、「主管組織のイニシアチブによって、公共投資管理システムを構成する公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理の3要素が十分に整備され、適切に連携しながら運用されている」を原型（プロトタイプ）として、第2段階の課題分析で示された現状のパフォーマンスや課題を踏まえて設定されます。公共投資管理の目指す姿を実現するために必要なキャパシティを特定し、協力戦略のイメージを確認しておく必要があります。協力戦略のイメージについては、104ページのボックス4-2に概念図を示しています。

- **【手順2：主管組織の選定】**

第2段階の分析に基づいて、「公共投資管理の目指す姿」に向かってキャパシティを改善する主管組織（＝協力事業のカウンターパート候補）を特定します。候補組織が複数ある場合は併記します。主管組織が直接的・間接的に影響を及ぼすことができる点を整理しておきます。

- **【手順3：キャパシティ強化策の検討】**

第2段階のキャパシティ分析に基づいて、課題の原因となるキャパシティ・ギャップと、その改善に向けたキャパシティ強化策を検討します。その際、その取り組みが公共投資管理を構成する三つの管理サイクルである「公共投資プログラム／計画管理」「予算管理」「事業管理」のどれに該当するかを念頭において検討します。

どんな点に留意する必要がありますか。

✓ 上記の手順1～3は、協力戦略立案プロセスで、必要に応じて繰り返し実施します。また、キャパシティ強化策の検討後に、対象国固有の状況に合わせて「目指す姿」を見直し修正します。

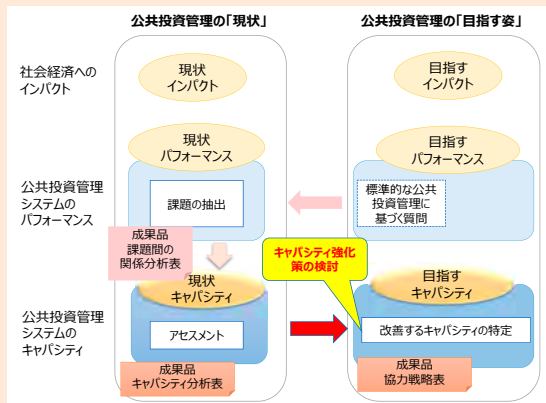
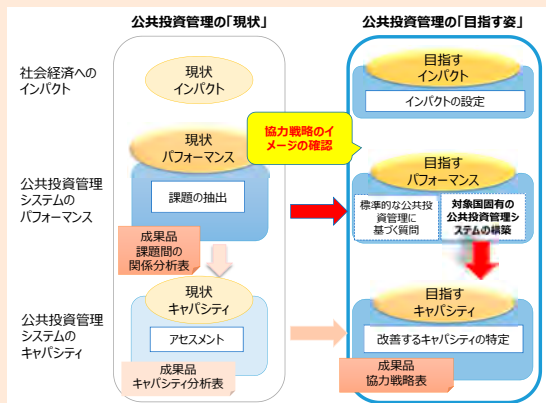
- ✓ キャパシティ強化に向けた協力戦略表のフォーマットを図4-1に示しましたので参照にしてください。第2段階の成果品である課題分析とキャパシティ分析を参照しながら、このフォーマットを使って、キャパシティ強化に向けた協力戦略を検討します。
- ✓ このフォーマットでは、各課題について組織、制度・社会、個人の3階層ごとに整理します。さらに、キャパシティを強化することによって得られる公共投資管理が改善された結果、即ち公共投資管理の目指すパフォーマンスを、「公共投資プログラム／計画管理」「予算管理」「事業管理」の三つの管理サイクルごとに整理することによって、対象国固有の公共投資管理の目指す姿が具体化されます。
- ✓ フォーマットの記入方法を表4-1にまとめました。協力戦略策定の際に参考にしてください。

ボックス4-1 【参考情報】能力強化枠組みとキャパシティ・ディベロップメント（2）

第3段階のステップ①では、第2段階で分析された現状のパフォーマンスや課題を踏まえて、当該国における「公共投資管理の目指す姿」を特定します。この「目指す姿（パフォーマンス）」から必要となる「目指すキャパシティ」を特定します。

この目指す「キャパシティ」「パフォーマンス」「インパクト」の関係については、次ページのボックス4-2を参照ください。

一方で、第2段階で分析した「現状キャパシティ」から、効果的な公共投資を実現するために改善すべきキャパシティを特定し、キャパシティ強化策を検討します。



ボックス 4-2 【参考情報】協力戦略の概念

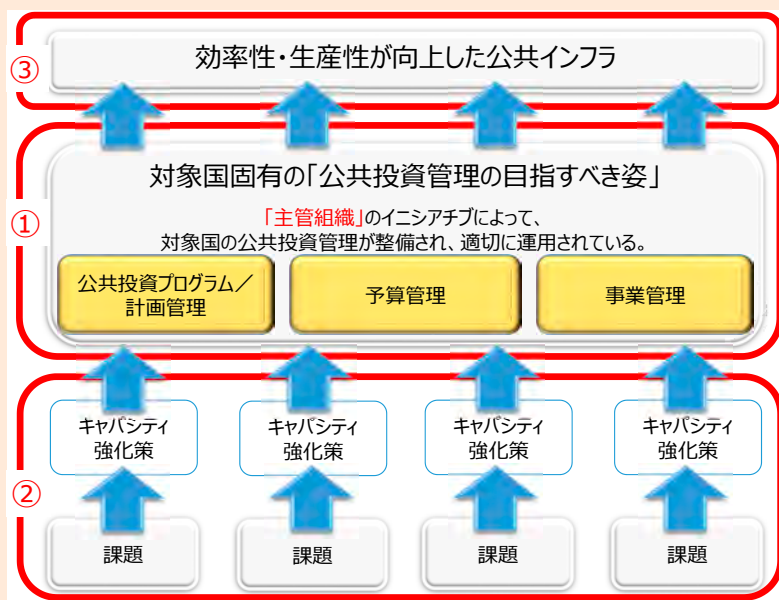
下の図は対象国固有の公共投資管理に基づく協力戦略を示した概念図です。

①で示す部分が対象国固有の「公共投資管理の目指す姿」であり、対象国の主管組織のイニシアチブによって、公共投資管理システムが十分に整備され、適切に連携し運用されている状態を示します。「公共投資管理の目指す姿」では、公共投資管理を構成する公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理という3要素が相互に密接に関連し適切に運用されている必要があります。

②では、第2段階の課題・キャパシティ分析で抽出した課題を克服するための、キャパシティ強化策が示されます。キャパシティ強化策の結果として、①で示した三つの管理サイクルの具体的な「目指す姿」がまとめられます。

③は、公共投資管理の目指す姿が実現することによって期待できる「効率性・生産性が向上した公共インフラ」となります。

まとめると、協力戦略では、公共投資管理のキャパシティ強化策（②に該当する部分）によって、公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理を強化して公共投資管理の目指す姿（①に該当する部分）を達成し、公共インフラのパフォーマンスを向上させる（③に該当する部分）という因果関係を想定します。この協力戦略の概念に沿って、ステップ②協力事業の絞り込みとステップ③協力事業のデザインを行います。



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
課題 1 :		<主管組織> 【制度・社会】 【組織】 【個人】
課題 2 :		<主管組織> 【制度・社会】 【組織】 【個人】

公共投資管理の課題を克服するための具体策

*「目指す姿」は「公共投資プログラム／計画管理」「予算管理」「事業管理」のどれかが改善された姿を記す。複数のキャパシティ強化につながる場合は、プレートポイントで整理する

図 4-1 ステップ①：協力戦略表のフォーマット

表 4-1 ステップ①：協力戦略表フォーマットの記入手順

項目	説明
【課題】	分析②- 1 課題間の関係性分析で抽出された「公共投資プログラム／計画管理」「予算管理」「事業管理」の管理サイクル間で連関点となる課題を協力戦略表の課題の箇所に転記します。
【PIM 改善の目指す姿】	各課題について、公共投資管理を構成する各管理サイクルのうち、どれが、どの程度改善されるべきなのかを記します。複数の管理サイクルで改善が見られる場合、そのすべてを記します。改善結果の記述内容は、ステップ③事業デザインの際のプロジェクト目標が成果レベルの指標の候補となります。
【キャパシティ強化策】	<p>ここでは、設定された課題に対して、公共投資管理を改善するうえで現実的な目指す姿を実現させるためのキャパシティ強化策を検討します。まずは当該課題の解決の主管となる機関を設定して、その機関の組織、個人、制度・社会のキャパシティ 3 階層の課題に対する解決方法としてのキャパシティ強化策を検討し、各欄に書き出します。ここでいうキャパシティ強化策は、実現可能性を担保する必要がありますが、その規模や強化にかかる期間に関しては述べる必要はありません。</p> <p>支援対象国で既にキャパシティ強化策が検討されている場合には、進んでいる改善活動の内容を記します。改善が不十分な場合は、新たなキャパシティ強化策の項目として追加します。</p> <p>それぞれの階層でキャパシティ強化策ができた段階で、課題全体を解決する総合的なキャパシティ強化策として、キャパシティ 3 階層の強化策のうち特に重要度が高いものを検討し、この欄に明記しておきます。重要度を検討する際に、各階層の強化策の優先度（priority）、順序(sequence)、実現可能性（feasibility）などの観点を中心に検討します。ステップ②では、各強化策の重要度を検討した結果を活用して、事業を絞り込んでいきます。</p>

ステップ②：協力事業の絞り込み

この項目では何を絞り込むのですか。

ステップ①で策定した協力戦略を用いて、公共投資管理のキャパシティ強化協力事業の候補を絞り込みます。

なぜ、絞り込むのですか。

公共投資管理改革は規模が大きく長い年月がかかり、単独の協力事業では「公共投資管理システムの目指す姿」を達成できません。このため、複数ドナー支援による公共財政管理改革プログラムの中で公共投資管理改革を実施することが一般的です。

どのように絞り込むのですか。

- 協力戦略を用いて、想定している協力事業の規模を念頭に置き、それに合わせた協力事業を検討します。
- 絞り込みの際の留意点は、以下のとおりです。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 対象国の要請内容を考慮します。
- ✓ チェック項目⑥で公共財政管理・公共投資管理改革があることが確認された場合、改革の内容と進捗状況に合わせた協力事業の内容とします。
- ✓ 他ドナーの支援事業と進捗状況を確認し、検討する協力事業が他の支援事業と重複せず、相互に補完する関係になるようにします。
- ✓ 公共投資管理システムを構成する公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理のうち、どの要素を中心に事業をデザインするか、どこまで他の要素を事業の範囲に含めるかなど、要素間のバランスを検討します。
- ✓ ステップ①で検討した主管組織のうち、協力事業を実施するうえで適切と考えられる組織を検討します。
- ✓ 絞り込みの結果、協力戦略で示したキャパシティ強化策のすべてを実施することは一つの協力事業ではできないことが多く、段階的に実現するためのフェーズ分けが必要になります。その場合、上述の改革と照らし合わせながら、絞り込んだ事業をその後のフェーズに展開するかどうかを検討します。

ステップ③：協力事業のデザイン

この項目の目的は何ですか。

ステップ②で絞り込んだ協力戦略の内容に基づいた、公共投資管理キャパシティ強化協力事業のデザインです。

どのような手順で進めるのですか。

- **【手順1 協力戦略と協力事業のロジックレベルの確認】**
 ステップ①で策定した協力戦略は、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）のロジカルステップに基づいて構成されています。図4-2は協力戦略概念図と、JICAの技術協力事業のPDMのロジックレベルを比較したものです。この図で示されている協力戦略と協力事業のロジックレベルの関係を念頭において、協力事業を立案します。
- **【手順2 協力事業の目標と成果の設定】**
 協力事業の目標と各成果は、以下の構成となります。
 - ▶ プロジェクト目標は「主管組織のイニシアチブによって公共投資管理システムが整備され、適切に運用されている」となります。公共投資管理システムを構成するどの管理サイクルが整備され運用されるかは、ステップ②の絞り込みの内容となり、プロジェクト目標の指標として記します。
 - ▶ 成果レベルは、協力戦略の内容に基づいて公共投資管理システムを構成する管理サイクルである公共投資プログラム／計画管理、予算管理、事業管理のそれぞれのキャパシティ強化策が候補となります。指標も、絞り込んだ範囲に基づいて設定します。
 - ▶ 上位目標は、協力戦略に沿って「効率性・生産性が向上した公共インフラ」となります。これもプロジェクト目標と成果レベルで絞り込んだ内容に合わせて、その範囲を指標で示すこととなります。

どんな点に留意する必要がありますか。

- ✓ 協力事業のデザインは、対象国の要請内容やカウンターパート機関、協力形態、事業規模などによって大きく変わります。ステップ②で検討した条件に合った PDM を作成することになります。
- ✓ PDM 各レベルの内容をデザインする際の留意点を、表4-2にまとめました。PDM デザインの際に参照してください。

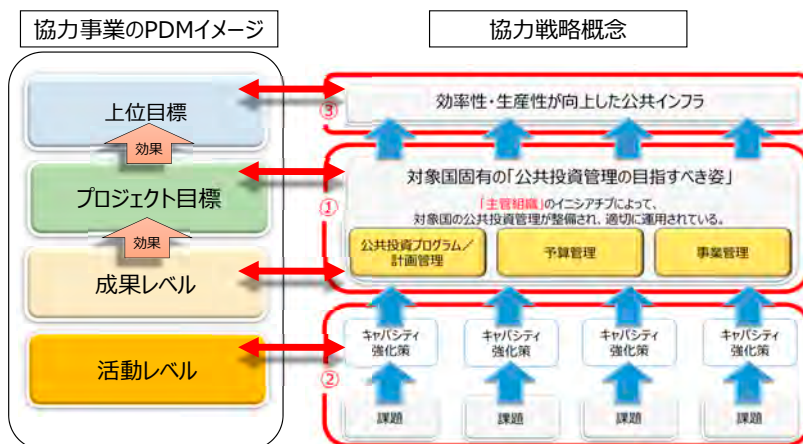


図 4-2 ステップ③：協力戦略概念図と PDM のロジックレベル比較

表 4-2 ステップ③：協力事業の PDM デザインにおける留意点

項目	説明
【インパクト=上位目標レベル】	このレベルでは「事業を通じた公共投資管理の改善による公共投資の効果発現」が上位目標となります。指標を設定する際には、プロジェクト目標・成果レベルを勘案して、協力事業の範囲内で設定する必要があります。
【パフォーマンス=プロジェクト目標レベル】	公共投資管理の協力事業の場合、カウンターパート機関は計画部署もしくは財務部署となり、プロジェクト目標は「 カウンターパート機関のイニシアチブによって公共投資管理システムが整備され、適切に運用される 」になります。指標の設定は、後述するキャパシティ=成果レベルの構成に合わせて、カウンターパート機関のパフォーマンスを測定するものになります。
【キャパシティ=成果レベル】	ステップ①と②の情報に基づいて、協力事業が解決する課題とキャパシティ強化策を選定していきます。その際、キャパシティ強化の重要性を、優先度、順序、実現可能性などの観点から考慮して、カウンターパート機関と協議しながら選定を進めることが重要となります。
【カウンターパート機関の候補について】	公共投資管理の協力事業をデザインする場合、カウンターパート機関がどこになるのは非常に重要で難しい課題です。第 2 段階と第 3 段階で対象国の開発予算や公共投資管理に関係する責任部署が明らかになっていますので、協力事業を実施するにあたり「パフォーマンス=プロジェクト目標レベル」や「キャパシティ=成果レベル」を達成できる可能性が高い組織がカウンターパート機関候補になります。 対象国政府の関係機関に対して協力内容が最も浸透すると想定される部署を、協力事業のカウンターパート機関として選定します。その際、複数の部署をカウンターパート機関として設定することも考えられます。この場合、例えば、協力事業の主軸となる協力内容（「パフォーマンス=

項目	説明
	<p>プロジェクト目標レベル」に最も影響ある内容)に関わる主管組織を筆頭カウンターパート機関に置き、他の「キャパシティ＝成果レベル」に関わる部署をサブ・カウンターパート機関として列記するという方法もあります。</p> <p>具体的には、計画部署が財務部署から省庁として独立しており、公共投資管理と開発予算に関する権限があり、かつ「パフォーマンス＝プロジェクト目標」達成に重要な部署である場合、計画部署が筆頭カウンターパート機関の候補となります。協力事業の内容に予算管理が入る場合、財務省の部署をサブ・カウンターパート機関として組み入れることも検討します。財務省が公共投資管理と開発予算に関する権限をもつ場合、財務省内でこれらを主管する部署が筆頭カウンターパート機関の候補となります。</p> <p>筆頭カウンターパート機関の選定は対象国の決定事項であり、協力事業の合意事項です。最終的なカウンターパート機関の構成次第で、協力事業のデザインを変更する可能性がある点に留意する必要があります。</p>
<p>【投入や活動の検討】</p>	<p>公共投資管理の関係機関は多岐にわたります。それぞれの課題に関連する組織が複数存在するため、単独組織に対する能力強化に取り組んだとしても、公共投資管理全体の改善につながりにくいのが現実です。したがって、各キャパシティ＝成果の活動レベルを計画する際、カウンターパート機関ではない関係組織の巻き込み活動を実施できる投入や活動内容が必要となります。その際、カウンターパート機関と協議を重ねながら、活動に巻き込む対象組織を選定し、政府側の意向も勘案したうえで、巻き込む組織数を決めることが望ましいでしょう。</p> <p>カウンターパート組織とその職員は協力事業の活動のリソース、あるいはキャパシティ強化を進めるうえでのキーパーソンとして、有効活用する方法を検討する必要があります。例えば、①キャパシティ強化を目的としたツールやプロセスをカウンターパート組織と共同開発しながらカウンターパート機関のキャパシティを強化する、②活動で実施する研修やセミナーの前段階で研修講師やセミナーの説明役としてカウンターパート機関職員を養成していく、などは検討に値します。</p>

4.3 協力事業デザイン上の留意点

ここでは、協力事業のデザインについて、これまでに JICA が実施した公共投資管理の協力事業の経験から重要と考えられる留意点について解説します。

留意点 P-①：新しい公共投資管理ツールを導入する政府のプロセスを確認する

公共投資管理分野の協力事業は、対象国政府の中枢機能への支援を含むため、その事業範囲について、政府側が責任をもって実施すべき役割の認識をしっかりと共有しておくことが重要です。特に、協力事業の結果として制度改革（＝法規の変更）や新しい公共投資管理ツールを正式に導入することが想定されるので、それらの変更や導入に必要な政府内の承認プロセスやスケジュールを確認し、それが事業の実施期間や活動計画と合致しているかどうかをチェックする必要があります。また、法規の変更や新しいツールを正式に導入するにあたり、カウンターパート機関がどのような権限や責任をもっているのか、あるいは承認権限をもつ組織にどのような影響を及ぼすことができるのか、についても確認することが重要です。詳細設計調査の段階で、政府の承認プロセスを調べてカウンターパート機関を選定するのが最も理想的です。

留意点 P-②：計画部署と財務部署の関係性に配慮して事業をデザインする

支援対象国の開発予算や公共投資管理の権限と責任が計画部署にあるのか、財務部署にあるのか、その関係性はどうなっているのかなどが、協力事業の実施方法に大きく影響を及ぼします。このため、協力事業の計画段階から、計画部署と財務部署の関係性を把握し対処することが非常に重要になります。協力事業のカウンターパート機関として計画部署と財務部署の両者を入れる場合には、活動中に両方の部署が協働する機会を多く設けて、協力事業終了後もその関係性を維持できるように工夫する必要があります。また、どちらか一方を協力事業のカウンターパート機関とする場合には、実施段階で両部署が協働する「場」を設定することが肝要です。例えば、バングラデシュでは、カウンターパート機関は計画委員会のプログラミング局ですが、事業実施体制で設置したセクター作業部会、事業実施委員会、事業推進委員会に計画と財務の両部署がメンバーとして参加して、協力事業を実施しました。

留意点 P-③：公共投資プログラム／計画のカバー範囲とそれに関わるステークホルダーの巻き込み具合を検討する

第1段階の協力チェック項目②-2 で見たとおり、公共投資プログラム／計画と一言で言っても、国によってそれがカバーする事業主体、内容、規模、資金源等によって異なっているのが実情です。そのため、協力事業をデザインする際、管理すべき公共投資プログラム／計画の範囲を確認し、それによってどういった

アクターが関わってくるかを予め念頭に置いておくことが肝要です。

特に協力事業にパイロットセクターによる実証活動を組み込む場合、実施段階では、主管組織である財務省や計画省のみならず、事業実施機関のセクター省庁や地方自治体等のステークホルダーを効果的に巻き込んで事業を実施する必要があります。このため、(1) 事業で開催するワークショップやイベントに調整が必要な組織の長をゲストとして招待し事業活動への理解を促す、(2) 調整が必要な組織の関連部署に適切なタイミングでコンサルテーションを行い、職員の事業への理解と参加を確保する、などの活動が考えられます。

ボックス4-3 【案件事例】各セクターへの公共投資管理システムの展開

ボックス 公共投資管理システムは国の全セクターの事業を対象とする大きなシステムですから、計画・財務担当省庁の主管組織に加えて、セクター省庁でのシステム強化を促進していく必要があります。協力事業の実施では、主要セクター省庁や関連事業との協働体制づくり、技術内容の共有、政治に左右されづらい理念に基づくシステム強化を、持続的に支援していくことが大切になります。

JICA は 2004 年から 2016 年まで 3 フェーズの技術協力事業（PCAP1/2/3）を実施しました。計画投資省（Ministry of Planning and Investment: MPI）を実施機関として、公共投資管理の法制度（PIP 法）整備、管理手法（PIM 基本手法）の開発、主要セクターへの全国普及を支援しました。その結果、幾つかのセクター省庁では、PIM 基本手法の運用とともに、省内での事業管理に必要なシステム強化に取り組む動きが始まっています。

最も公共投資予算支出の大きい公共事業交通省（Ministry of Public Works and Transport: MPWT）では、2018 年に世界銀行の借款事業が立ち上がり、セクター中長期開発戦略と投資計画に沿った事業選定とモニタリング評価システムの開発に取り組み始めました³⁵。また、2 番目に予算額の大きい農林水産省では、2012 年から国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO）の技術協力事業によって省内の管理情報システム開発に着手しました。現在は国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Development: IFAD）の農村開発事業（借款）でパイロット的に運用を開始し、今後は省内の全事業の管理を目指しています³⁶。さらに、2018 年から JICA 技術協力事業のコンポーネントの一つとして、灌漑事業の維持管理予算管理への取り組みが始まっています。これらの派生システムのもととなっているのは MPI の PIM 基本手法です。

このように、公共事業交通省と農林水産省で派生的にシステム強化の動きが始まった背景には、以下のような要因があります。① JICA 技術協力事業を通じて、2009 年に PIP 法が制定され国家レベルの制度基盤が確保された、② 両省の計画部門が PIM 基本手法の開発過程に継続的に参加して MPI との持続的な協働関係構築と技術内容の共有ができていたことによる技術協力事業成果の波及効果³⁷、③ 両省では JICA の他スキームでの研修等により PDCA サイクルの理念が共有できていた³⁸、④ 近年の財政危機により公共投資事業の効率化に向けた政治的ニーズが高まったことが外的促進要因になりました。

³⁵ Lao Road Sector Project 2 (LRSP2).

³⁶ FAO の事業は、TCP/LAO/3303 Development of the monitoring system of MAF、IFAD の事業は、Community-based Food Security and Economic Opportunities Programme と Marketing/Storage/Processing: Strategic Support for Food Security and Nutrition Project です。

³⁷ 副局長レベルと中堅実務者レベルに加え、支援ドナー事業のコンサルタントも参加しました。

³⁸ 両省庁とも本邦 PCM 研修の受講経験者や日本への留学経験者が多く、農林水産省では、これらの職員が中心となって省内で独自に PCM 手法研修も行っています。

留意点 P-④：開発計画・予算・事業の各管理サイクルを考慮して事業をデザインする

公共投資管理は対象国政府固有のシステムに基づいて運用されているため、事業の実施計画は、対象国政府の開発計画・予算・事業のサイクルに合わせて計画する必要があります。特に研修やセミナーなどの実施に関しては、対象組織が研修やセミナーの内容を最も活用しやすく、かつ対象者の繁忙期を避けるタイミングで実施することが望まれます。例えば、新しい事前審査フォーマットの研修やセミナーであれば、そのフォーマットを適用する旨の法規やガイドラインがカウンターパート機関によって発行されるタイミングを見計って、そのアナウンスとともに研修・セミナーを実施するが理想です。この点に留意して、カウンターパート機関と活動計画の調整を進める必要があります。

留意点 P-⑤：開発計画や公共財政管理改革、PPP等の動向と協力事業との連携・調整可能性を検討する

公共投資管理の改革・強化の取り組みと並行して、政府の開発計画・戦略や公共財政管理改革、PPP 促進などが並行して取り組まれていることが少なくありません。こうした場合、協力事業の目的・活動が開発計画や公共財政管理改革プログラムの施策として適切に組み込まれているかどうかを確認することが非常に重要です。もしそうでない場合、協力事業の目的・活動を改革の施策のなかに明確に位置づけ、改革と協力事業との整合性を確保する必要があります。これによって、政府内で協力事業の認知度を高めるだけでなく、協力事業の政策上の優先度を上げ、事業実施中のカウンターパート予算や事業完了後に政府が負担すべき予算を確保できる確率を高めることで、成果の持続性を高めることに貢献します。

ボックス 4-4 【案件事例】国家社会経済開発計画に合わせた公共投資計画づくり

ラオス ラオス政府は 5 年計画国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan: NSEDP）に基づいてすべての開発事業が進むため、JICA 技術協力事業ではこれに合わせた 5 年公共投資計画の策定に着手しました。同時に、公共投資管理の適切な運用のためには 3 年ローリングプランも併せて必要であるという認識に立ち、公共投資優先 3 年リストも開発しました。固定的な 5 年公共投資計画とローリングベースの公共投資優先 3 年リストを併用することで、公共投資計画管理、予算管理、事業管理の三つの管理サイクルの連関を強化し、円滑に運用する工夫をしました。

ボックス 4-5 【案件事例】開発計画や改革プログラムと協力事業の整合性の確保

バングラデシュ 4 年半の JICA 技術協力事業の実施期間中に第 7 次 5 年計画、公共財政管理改革戦略、公共財政管理改革戦略の実施計画が策定されました。JICA 事務所と専門家チームは、これらの政策文書を策定する計画委員会や財務省の担当部署と密接に連携して、協力事業の成果・活動を政策文書の施策・アクションとして明確に位置づけました。これによって、協力事業の政策的な位置づけが明確になり重要性が高まることによって、関係省庁の事業活動への参加意欲やオーナーシップが向上し、事業で開発した新しい公共投資管理ツールの活用を政府が承認するところまでこぎ着けることができました。

留意点 P-⑥：公共投資管理情報の収集・分析・共有のためのシステム環境を把握する

公共投資管理は、事業実施主体であるセクター省庁や地方自治体から主管組織である計画省・財務省にプロポーザルが提出され、主管組織内での査定作業、そして承認結果の事業実施主体へのフィードバックと、多数のステークホルダー間での情報のやりとりが多い業務になります。また、予算編成とも整合させる必要があるため、対象国の公共投資管理の管理情報システム（MIS）とも整合させる必要があります。これらを確保するには、予算管理と連動した公共投資管理の情報システムの構築あるいはアップグレードが協力事業の重要なテーマになります。その際、第2段階のチェック項目⑩で示した項目を予め確認したうえで、対象国の基礎的な IT インフラ（ハード・ソフト）環境やそれを運営する人材の能力にあわせて、管理情報システムのレベル感を設定する必要があります。

ボックス 4-6 【案件事例】公共投資 MIS の構築・運用による予算執行状況の確認

マラウイ JICA 技術協力事業で構築した公共投資計画管理情報システム（Public Sector Investment Programme Management Information System: PSIP-MIS）では、事業別の予算に加えて四半期ごとの実施状況や予算執行情報をオープンにすることにより、透明性を実現しました。

この情報を活用して、予算部署のみならず、会計総局（Accountant General）が事業別支出状況を四半期ごとに確認し、予算の支出モニタリングを実施しています。

マラウイでは、会計総局が同国の財政管理情報システムにあたる Integrated Financial Management Information System（IFMIS）の全体管理を担当しています。JICA 技術協力事業で構築した PSIP-MIS は、IFMIS とのリンクを構築することを前提として活動を進めていましたが、IFMIS 側に問題が発生して、近年中に刷新されることになったため、技術協力期間中のリンクは実現しませんでした。そのため、技術協力事業では、将来的なリンクに向けて、以下のような活動を実施しました。（1）会計総局に PSIP-MIS のサーバーを移動、（2）新規 IFMIS が立ち上がり次第 PSIP-MIS とのリンクができるよう、PSIP 情報システム担当にリンク部分のデータベース開発方法を技術移転、（3）会計総局のシステム担当や同国電子政府全体を管理する E-Government 局のシステム担当に研修を実施。これにより、新規 IFMIS と PSIP-MIS のリンクの開発がスムーズに行われ、このリンクの実現によって、開発予算の執行状況がより詳細にわかるようになることが期待されています。

PSIP-MIS はシステムや利用方法の透明性を確保しており信頼性が高いため、政府内の各部署が PSIP-MIS の情報をすでに活用しています。例えば、会計監査を担当する国家会計検査院（National Audit Office）は、事業監査を実施する際の参考情報として、PSIP-MIS を活用しています。

留意点 P-⑦：公共投資管理を担う公務員の職種・職位・権限を確認する

支援対象国の公務員・人事制度も公共投資管理に大きく影響する固有のシステムの一つです。協力事業のデザインにあたって、それらの職種に属する公務員がどの組織に所属し、どの職位にあるのか、そしてそれがどのように成果達成や活動に影響していくかを確認して事業をデザインする必要があります。公共投資管理は、関連組織が多数あるうえに、それぞれの権限や責任も分散しています。特定の職種が組織をまたいで配置されている場合、組織へのアプローチはもちろん、職種のネットワークを活用して、効率的に成果達成や活動ができる可能性もあります。

留意点 P-⑧：新しい公共投資管理ツールの有効性を実証する活動を組み込む

公共投資管理では、例えば公共事業提案書のような政府内部文書が、複数組織によって回覧・修正されるプロセスを経たうえで、最終的に承認され、予算が配分され、事業として正式に開始されます。協力事業で、これらのプロセスを効率化するには、承認プロセスで利用する文書テンプレートや審査フォーマットを改善する、新たに標準的な審査方法を導入する、などが必要になります。このようなフォーマットや文書の標準化には、長い時間をかけたパイロットセクター・組織における検証活動が必須になります。検証活動は、パイロット組織に対するセミナーやワークショップのみならず、実際の業務を通しての疑似活用も実施し、実際に使用できるかを確認していきます。

このような実証活動は、新しいツールの導入と普及という目的のほかに、実証対象組織で業務に携わる職員に対する能力強化としても役立ちます。実証段階でそれらのツールとその背景にある知識や技術を理解することで、承認後の実際の活用が始まる前にある程度の能力強化ができている状態になり、普及のための研修などが効率化できます。

4.4 第3段階のまとめ

第3段階では、協力戦略策定と協力事業の形成に向けた情報整理のステップを説明し、公共投資管理強化の協力事業の形成の際に留意すべきポイントをまとめました。

第3段階の三つのステップである①協力戦略の立案、②事業の絞り込み、③協力事業のデザインは、第2段階の分析①課題分析と、分析②キャパシティ分析の情報を使って行います。第2段階から第3段階の一連の作業プロセスのイメージをつかむため、ラオスの適用事例をボックス4-7に示しました。ここでは、ラオスの事例を使って、第2段階と第3段階で作成された各成果品を示し、第2段階の成果品の情報が、第3段階のどの成果品に活用されるかを矢印で示しています。

第3段階の成果品は、「**協力戦略表**」と、協力事業として絞り込んだ「**PDM**」になります。

冒頭で述べたように、実際に協力事業を計画する際は、カウンターパート候補機関や、同分野で支援を実施中、あるいは検討している開発パートナーと情報や認識を共有し協議を重ねながら、協力事業が対象とする範囲や実施体制を決める必要があります。

特に公共投資管理の場合、対象国の強い関心や意向によって、協力範囲が決まることもあります。その際には、これまで分析した内容に基づいてその協力範囲を見極めながら、協力事業の中に入れ込むことを検討する必要があります。

ボックス 4-7 【適用事例】第 3 段階 協力事業の形成

ラオス

【第 2 段階】

分析②：キャパシティ分析の結果

課題	関連組織	組織視点	個人視点	制度・社会視点
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／計画が普及していません。	計画投資省計画局	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ません。	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いません。	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ません。
	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ありません。	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ません。効果が分かる職員がいません。	

「主管組織のイニシアティブによって、対象国の公共投資管理が整備され、適切に運用される。」がプロトタイプとして設定されます。

公共投資管理の三つの管理サイクルを考慮しながら、「制度・社会」「組織」「個人」のキャパシティ強化策を整理します。

【第 3 段階】

ステップ①：協力戦略の立案

課題	PIM 改善結果 (目指す姿)	キャパシティ強化策
上位目標や開発計画を達成する手段として、5 年公共投資計画や公共投資優先 3 年リストが関係省庁に十分に普及していません。 5 年公共投資計画と公共投資優先 3 年リストが、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ます。 開発予算の関係省庁への配賦方法が明確ではありません。	<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／計画が確立されます】</p> <ul style="list-style-type: none"> 5 年公共投資計画と公共投資優先 3 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します。 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ります。 <p>【開発予算管理が強化されます】</p> <ul style="list-style-type: none"> 5 年公共投資計画と公共投資優先 3 年リストの策定プロセスで、計画投資省と財務省の間で開発予算のシナリングに関する定常的な協議が定着します。 同じく 5 年公共投資計画と公共投資優先 3 年リストの策定プロセスで、各省庁・県への予算配賦見込みや確定プロセスが定着します。 	<ul style="list-style-type: none"> 【制度】JICA 技術協力で開発した 5 年公共投資計画と公共投資優先 3 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を再検証します。必要に応じて開発ツールを見直し、中期公共投資コンセプト (以下、新中期 PIP) として打ち出します。以下の点を助案します。 <ul style="list-style-type: none"> 新中期 PIP と 5 年各セクター・各県社会経済開発計画とのリンクを、策定プロセスに留意し、明確にします。 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します。同会議では、 <ul style="list-style-type: none"> 5 年国家社会経済開発計画枠、毎年 3 年ローリングベースで開発予算見込み枠を決定します。 開発予算の配賦見込みを決定します。 国内事業の負債管理とその方向性を協議します。 新中期 PIP のうち、特に公共投資優先 3 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りまします。 年次開発予算プロセスの中に公共投資優先 3 年リストの更新も入れます。 【組織】【個人】5 年公共投資計画と公共投資優先 3 年リスト導入のための TOT・研修・指導制度を設定し実施します。 <ul style="list-style-type: none"> 5 年公共投資計画は 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、一斉導入を検討します。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め、段階的に導入する方法も考えられます。

要請内容、改革の内容と進捗度、他開発パートナーの支援状況、JICA の強みなどを助案して、絞り込み案を作成します。

ステップ②：協力事業の絞り込み

次段階	公共投資プログラム／計画管理	事業管理	予算管理
短期	<ul style="list-style-type: none"> 5 年公共投資計画の導入 (第 9 次 NSEDP2021-2016) 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。 		
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) 		
中長期	<ul style="list-style-type: none"> 第 10 次 NSEDP からのフル稼働 統合型 PIM 情報システムの稼働 		

ステップ③：協力事業のデザイン

協力戦略と PDM のロジックレベルと絞り込み案をもとに、PDM を作成する。

第5章

第4段階：

協力事業実施上の留意点

第5章 第4段階：協力事業実施上の留意点

第4段階のポイント

本章では、これまでの JICA 協力事業実施の経験や教訓をふまえて、協力事業実施上の留意点をまとめます。

公共投資管理は、政府の全セクター・省庁が関わる分野であるため、キャパシティ強化には長い年月がかかります。

JICA の協力事業は 1 フェーズで 3～5 年という長い実施期間を確保できるスキームですから、世界銀行や IMF などの短期技術協力（TA）支援と比較して、政府のオーナーシップや持続可能性を高める工夫がしやすい環境にあります。

また、公共投資管理の協力事業では、その中核となる計画省や財務省に加えて、セクター省庁、実施機関、地方自治体まで含めた広範なステークホルダーを巻き込んで事業を実施することが期待されます。さらに、公共投資管理改革を政府内で進めるために効果的な活動計画を立案し実行することも必要です。

留意点 I-① 相手国政府の計画・予算サイクルに沿って支援する

留意点 I-② 相手国政府のニーズの変化に合わせて柔軟に対応する

留意点 I-③ 公共財政管理分野の他ドナーとの連携を模索する

留意点 I-④ 関連する他セクターの技術協力・資金協力と連携する

留意点 I-⑤ 公共投資管理改革のための政策・制度化、組織化を検討する

留意点 I-⑥ 計画・財務管理研修所や研究所を活用した人材育成体制を想定する

留意点 I-⑦ 本邦研修と第三国研修を有効に活用する

留意点 I-⑧ 公共投資管理システムを悪用した腐敗の対策を検討し事業に組み込む

5.1 協力事業の実施上の留意点

留意点 I-①：相手国政府の計画・予算サイクルに沿って支援する

公共投資管理強化を支援する際に重要なポイントの一つは、相手国政府の開発計画、公共投資プログラム/計画、予算、事業の各各サイクルに沿って活動計画を実施することです。新しい枠組みやツールを導入する際に、現状分析によるニーズの把握、枠組みやツールの共同開発、コンサルテーション、研修プログラム開発、枠組みやツールのパイロットセクターでの実証、実証をふまえた枠組みやツールの改善などを、相手国政府の計画と予算の各サイクルに沿って実施することにより、より実践的で実用的な枠組みやツールを開発することができます。これは、ツールの導入や他セクターへの展開の準備としても有効です。そのため、当該国の毎年の公共投資計画、予算計画、事業実施管理とともに、開発計画等を意識した複数年の事業・予算管理という中長期的なプロセスに寄り添って、柔軟に協力事業を進めることが強く望まれます。

留意点 I-②：相手国政府のニーズの変化に合わせて柔軟に対応する

事業の実施期間中に、政府の政策や施策が変更されたり、他の関連事業が開始されるなどによって、政府のニーズが変わる可能性があります。特に、開発計画、開発戦略、公共財政管理改革プログラムの進展によって政府の公共投資管理改革に対するニーズが変わる可能性が想定できます。

もしニーズの変化が確認された場合には、カウンターパート機関と協議のうえで、速やかに事業の活動や計画の見直しを行い、柔軟に対応することが重要です。こうした柔軟な対応を取ることで、政府に寄り添いつつ、オーナーシップを尊重しながら、信頼関係の構築を図る必要があります。

ボックス 5-1 【案件事例】相手国政府のニーズの変化に合わせた柔軟な対応

バングラデシュ 協力事業の開始時点で、カウンターパート機関が、JICA に対して、協力事業の合意文書（Record of Discussions: R/D）にはない新しいアウトプットを PDM に加えること、事業実施体制の作業部会をアウトプット別からパイロットセクター別に変更することを提案しました。これらの提案は、世界銀行が支援した技術支援の経験と提言を、JICA の協力事業の枠組みで実施することを意図したものでした。JICA は、この提案を検討した結果、「これらの提案は、政府のオーナーシップと公共投資管理改革の持続性を高めることに寄与する」と判断し、変更を承認しました。

また、新しい公共投資管理ツールを導入するにあたって、政府カウンターパートと時間をかけてすり合わせをしたうえで、ツールの開発とその実用性を確認する実証活動を行いました。このプロセスでは、主管組織である計画委員会だけでなく財務省の財務局や経済関係局、パイロットセクター省庁とそれに所属する事業実施組織を巻き込みました。このプロセスで、参加した職員からニーズを汲み上げるとともに、職員的能力強化も実施しました。最終的に、計画省が通達（Circular）を発出し、パイロットセクターで新しいツールを正式に利用することをアナウンスしました。

ボックス 5-2 【案件事例】寄り添い型による効果的・効率的な支援

マラウイ フェーズ1の協力事業の開始時点では、カウンターパート機関が経済開発協力省でしたが、フェーズ2の実施中に新政権誕生に伴って省庁再編され、同省と財務省とが統合し、財務経済計画開発省となりました。カウンターパート機関は同省内に新設された開発計画局となり、業務を継続しました。省庁再編後も原則的にはプロセスは部局レベルでは変わらないこと、統合によってむしろ旧財務省との関係性が密になること、そしてセクター各省庁にとっては公共セクター投資プログラム（Public Sector Investment Program: PSIP）と予算化が一体化することを活用して、その後の事業活動を工夫しました。

PSIP プロセスに関わる多くの関係組織間の調整を行う際に、一般的に会議やワークショップを行うことが多いですが、この方法では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課題があります。JICA 技術協力事業では、できる限り会議やワークショップを減らし、SPIP ユニットのスタッフが関係組織に向向いて、PSIP プロポーザルの作成を指導したり、予算局との交渉を行ったりしました。こうした関係者の実務の現場で能力強化を行う方法によって、会議やワークショップにかかる費用を節約するとともに、PSIP の質の向上においてより高い効果が発現しました。このように、関係者に寄り添って実地で技術支援する方法は、技術的・予算的に持続的な調整支援体制を残すために有効です。

留意点 I-③：公共財政管理分野の他ドナーとの連携を模索する

第3段階の留意点 P-⑤で見たとおり、公共投資管理の改革・強化の取り組みと並行して、政府の開発計画・戦略や公共財政管理改革、PPP 促進などが並行して取り組まれていることが少なくありません。特に公共財政管理分野では、改革プログラム全体から個別の能力強化に至るまで世銀や IMF、二国間ドナー等の支援が散見されます。公共投資管理の改革・強化がより広範な公共財政管理改革のプログラムの中で効果的に位置づけられるためにも、協力事業の進展に鑑みて、関連他ドナーとの連携・協調関係を模索することが重要です。

具体的にはドナーレベルと事業レベルの両方で関連事業の責任者と協議し、プログラムの視点から見て相互に補完的となる対処策にも合意する必要があります。同時に、JICA 事務所と専門家チームが密接に連携しつつ、カウンターパート機関とプログラムの視点から適切な連携・調整策を検討する必要があります。

ボックス 5-3 【案件事例】関連事業との連携

ハンガleshu 協力事業の開始から2年ほどの間に、公共財政管理改革プログラムが停止状態だったにもかかわらず、複数の関連事業が立ち上がりました。これらの事業は JICA の協力事業と方向性が異なったり活動が重複する問題が発生しました。この中には、ドナーだけでなく政府の独自予算による事業も含まれます。この問題に対処するため、JICA 事務所、専門家チーム、カウンターパートが対処策を協議し、JICA 事務所はドナーレベル、専門家チームは関連事業の専門家、カウンターパートは政府関連部署に働きかけて、関連事業との調整を行いました。

ボックス 5-4 【案件事例】情報システム構築と他システムとの関連性

マラウイ 協力事業のフェーズ 1 より公共セクター投資プログラム（PSIP）管理情報システムの立ち上げと、公共財政管理システム（IFMIS）や ODA 事業を扱う援助管理プラットフォーム（AMP）とのリンクを進めようとしていました。しかしながら、フェーズ 2 完了時点で PSIP 情報管理システムは立ち上がったものの、IFMIS や AMP などが十分な機能を果たせていないため代替システムを開発しなければならず、結果的には PSIP が先行して運用され、他のシステムが立ち遅れてしまう状況になりました。協力事業ではそれを見越して、カウンターパート機関職員や E-Government 担当部署に対して、財務管理や ODA 管理の新システムが立ち上がった後でも、自力で PSIP 情報システムとのリンクをつけられるように、キャパシティ強化に取り組みました。

留意点 I-④：関連する他セクターの技術協力・資金協力と連携する

公共投資管理は各セクターでの開発事業に大きく影響するため、道路や灌漑、学校、病院といったセクターインフラ整備に関わる技術協力、資金協力案件があるのであれば、当該案件の実行性、持続性を確保する観点から、公共投資管理への協力事業を通じた当該インフラの公共投資プログラム／計画の登録及び それに基づく予算確保をフォローすることが有効です。逆に公共投資事業の実施管理の観点から同じ JICA が支援する案件から当該インフラ整備の進捗状況を把握することも公共投資管理そのものの実効性を高める観点で有益です。このように公共投資管理の協力事業とセクターインフラ整備の技術協力／資金協力が win-win になる情報共有策を検討してみてください。

留意点 I-⑤：公共投資管理改革のための政策・制度化、組織化を検討する

公共投資管理改革は、政府の多くの省庁が関係する改革ですので、長年にわたる継続的な改革努力が必要であることは、多くの国の事例からも見て取れます。しかしながら、改革を継続的に実施するためには、JICA による協力成果を示しつつ、構築されつつある公共投資管理の仕組みを法制化したり、事業実施ユニットを恒久的な専門部局として設立したりすることで、協力後の当該国自身の持続的な取り組みにつなげる動きを促すことが肝要です。

ボックス 5-5 【案件事例】公共投資管理プロセスの法制化

マラウイ マラウイでは、そもそも公共セクター投資プログラム（Public Sector Investment Program: PSIP）の信用がなく、PSIP を経ずに直接予算編成プロセスにプロポーザルが出されていました。これに対して、JICA 技術協力事業では、担当職員に対して PSIP 登録を実地指導する方法を取り、PSIP に登録される事業数を増やして PSIP データの信憑性を向上させるように取り組みました。この結果、公共財政管理関係者は PSIP に価値を見出し、積極的にそのデータを活用するようになりました。さらに、PSIP の信頼性を一層向上させる措置として、公共財政管理法の改正に PSIP の関連規定を盛り込む動きが出てきました。事業終了時（2017 年）には、事業のカウンターパート機関である PSIP ユニットが、法改正案を担当する公共財政経済管理局と連携しながら、法案の基となる PSIP 政策の策定に着手しました。

ボックス 5-6 【案件事例】「公共投資管理ユニット」の設置

【バングラデシュ】 財務省が策定した公共財政管理改革戦略の枠組みの中で公共投資管理キャパシティ強化を円滑に進めるため、財務省と計画委員会が参加する共同技術委員会（Joint Technical Committee）を設立し、両組織にそれぞれ改革を推進する受け皿として事務局（計画委員会側は“公共投資管理ユニット”と呼ぶ）を設置することが検討されています。

留意点 I-⑥：計画・財務管理研修所や研究所を活用した人材育成体制を想定する

協力事業終了後も能力強化を持続させるためには、計画部署や財務部署の傘下に置かれている研修所や研究所が存在する場合、こうした研修所や研究所などの強化が重要です。これらの研修所・研究所は既に公共投資管理に関連する研修プログラムを実施しているところもありますが、必ずしも業務に適用できるような研修デザイン、対象者、頻度になっていないことが多くあります。また、協力事業が開発した新しい公共投資管理ツールや方法になじみがないため、研修所や研究所が普及研修活動を実施することにためらう可能性もあります。このため、協力事業の実施後の早い段階から、研修所や研究所を巻き込み、協力事業の活動の一環として研修所・研究所の候補を選び、そこで恒久的な研修ができる体制の提案や、研修開発や講師養成などの取り組みを検討する必要があります。

留意点 I-⑦：本邦研修と第三国研修を有効に活用する

本邦研修や第三国研修が活動として組み込まれている協力事業では、事業の成果発現や持続性、波及効果を高めることに最大限に活用することができます。これらの海外研修は、大きく以下の二つの目的があると考えられます。

目的（1）公共投資管理システムに関する知識や経験の習得

【本邦研修】 日本の戦後の社会経済発展に寄与した中央政府の計画行政、財政、公共事業評価制度、地方自治体の計画・財政システム、中央政府と地方自治体の計画・財政の関係性などを学ぶことは非常に有用です。以下に、本邦研修でのトピックを例示します。

- ・ 戦後日本の中長期開発計画としての国土計画と経済計画の歴史、法的枠組み、財政的裏づけ、省庁間調整
- ・ 中央省庁の公共事業に関する評価制度の法的枠組みと方法
- ・ 中央省庁と地方自治体の計画と財政の関係性
- ・ 地方自治体の総合計画を中心とするトータルシステム化
- ・ 地方自治体の公共施設マネジメント
- ・ 地方自治体の公共事業の評価制度の法的枠組みと方法

【第三国研修】 新興国や途上国の公共投資管理の先進事例として、世界銀行はマレーシア、南アフリカ、チリを挙げています。バングラデシュやラオスでの

JICA 技術協力事業では、マレーシアで第三国研修を行いました。

目的 (2) 政府ステークホルダーの事業への巻き込みとチームビルディング

海外研修の主目的は (1) ですが、事業実施を円滑に進める観点からすると、目的 (2) にも活用できる点を念頭に置いて実施する必要があります。とりわけ、公共投資管理強化の協力事業では、計画省や財務省といった主管組織だけを強化しても全く不十分で、サービスデリバリーを担当する事業実施機関の参加が不可欠です。

このため、本邦研修や第三国研修に、事業実施機関であるセクター省庁やその実施機関（例：電力公社）、地方自治体の職員を参加させることを検討する価値は大いにあります。これによって、事業実施機関の職員の公共投資管理の重要性に対する認識を高めるのはもとより、対象国内での協力事業活動への積極的参加や協力を促進することを目的として、本邦研修や第三国研修を戦略的に活用することができます。

留意点 I-⑧：公共投資管理システムを悪用した腐敗の対策を検討し事業に組み込む

JICA の協力事業で構築を目指す公共投資管理システムに、公共事業に関連する腐敗を排除する仕組みを組み込んでおくことも、重要なポイントです。腐敗は途上国政府の仕組みの中に深く根づいていることが多く、腐敗に手を染める公務員はどこにいるのか表面的には見えないのが普通です。このため、あからさまな議論は難しく、非常に注意深く手探りで進めることが必要になります。

腐敗には、以下の四つのパターンがあるとされています。

- (1) 行政的腐敗：下級公務員の低賃金に由来する小額賄賂の要求
- (2) 小規模政治腐敗：税の減免や入札の便宜を誘導する政治家・中級公務員への賄賂
- (3) 構造的腐敗：大物政治家・上級公務員による国家権限の私物化と蓄財
- (4) 国際的腐敗：外国の政治家・官僚・ビジネスマン・仲介人・援助関係者などがアクターに加わる腐敗³⁹

腐敗は、公共投資管理のどの段階でも、多様な規模、関係者、手法を伴って起こりえます。公共投資管理プロセスの事業審査・調達・検査・評価の過程で起こる贈収賄は、(1) と (2) の代表的な例です。これへの対処策としては、管理システムのワークフローや意思決定過程に、第三者の介入と透明性を高める仕組みを組み込むことが考えられます。また、JICA が構築を支援した公共投資管理システムが (3) の構造的腐敗の手段になるケースもありえます。これはシステム内部の工夫による防止が難しいケースです。対策としては、支援事業の枠外からの介入、例えば政府トップの強いリーダーシップに裏打ちされた腐敗対策あるい

³⁹ 大内穂 (2004)を参照にしてください。

はイニシアチブ・事業などとの連携が必要になります。

(1) ～ (3) の腐敗ケースに対して備えるために、①協力事業のデザイン段階からカウンターパート機関に対して公共投資管理での腐敗防止の重要性を説明し理念を共有する、②そのうえで腐敗対策関係機関との公式な連携合意を取りつけておく、③システム構築の過程で慎重にアクターの所在を推察しながら仕組みづくりの「落とし所」を探っていく、などが必要になります⁴⁰。支援対象国の調達に関する能力と腐敗リスクを概観する資料として、世銀の国別調達評価レビュー（Country Procurement Assessment Review: CPAR）や各事業の事業調達リスク評価報告書（Project Procurement Risk Assessment Report）が参考になります。(4) は、協力案件そのものが腐敗に巻き込まれるケースで、システム構築とは直接関係ありませんが、協力事業実施にあたっては「JICA 腐敗防止ガイドランス」⁴¹の順守を徹底するのはいうまでもありません。

5.2 第4段階のまとめ

第4段階は、第3段階で形成された協力事業を円滑に管理し、想定している事業効果の発現に向けて、協力事業を実施していくうえで重要な留意点をまとめました。これらの留意点は、これまでの JICA 協力事業を実施したプロセスで得られた教訓から抽出されています。各事業のより詳しい情報は、事例集1をご覧ください。

⁴⁰ カウンターパート機関や担当者自身が腐敗の当事者になっている可能性もあります。

⁴¹ JICA (2014a)を参照にしてください。

巻末コラム：国際機関の公共投資管理に関する診断ツール

2000年代後半から公共投資管理の研究が活発となり、開発パートナーが独自の метод論を用いて診断し、支援を開始しています。その中で、世界銀行とIMFの公共投資管理アセスメントは、代表的な診断ツールです。それぞれ2010年と2015年に開発されたものであり、さらに改良が重ねられています。本コラムでは、この二つの診断ツールの概要を紹介します。

(1) 世界銀行「公共投資管理システム診断枠組み」

公共投資管理の課題を包括的かつ具体的に把握することを目的として、世界銀行は2010年に公共投資事業サイクル全体を包括する公共投資管理システム診断枠組み（Diagnostic Framework for Public Investment Management: DF-PIM）を公表しました。DF-PIMは、適切な公共投資管理を行ううえで欠かせない八つの必須機能（Eight Must Have Features: EMHF）から構成されています。

これまでに約60カ国で、公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）などに合わせてDF-PIMを使った公共投資管理制度の診断が実施されています⁴²。主に対象国側の理由により、診断後の報告書はほとんど公開されていません。世界銀行は、2014年にDF-PIMの活用を総合的にまとめた報告書を公表しています⁴³。

DF-PIMの八つの必須機能の具体的な内容は下の表を参考にしてください。

表 世界銀行「公共投資管理システム診断枠組み」の内容

		機能の説明
1	戦略的指針	<ul style="list-style-type: none"> 公共投資事業またはプログラムが、戦略的ガイダンスと関連づけられていること。 すべての事業提案に対して、戦略的ガイダンスとの関連性において、第一次スクリーニングが行われていること。
2	事前評価	<ul style="list-style-type: none"> スクリーニングで適切と判断された事業やプログラムは、費用便益分析や費用対効果について、より厳格な審査を受けること。
3	第三者評価	<ul style="list-style-type: none"> 事業審査のバイアスを、第三者・独立機関が確認すること。
4	事業選定と予算化	<ul style="list-style-type: none"> 公共投資事業の審査や選択のプロセスが、予算サイクルに適切に関連していること。
5	実施	<ul style="list-style-type: none"> 事業が効率的に実施されること。
6	調整	<ul style="list-style-type: none"> 事業環境の変化に対応して、必要な調整が行われるだけの柔軟性が十分にあること。 支出などの変更、または事業の終了が考えられること。

⁴² PEFA (2017)を参照にしてください。

⁴³ Rajaram et al. (2014)を参照にしてください。

7	維持管理	<ul style="list-style-type: none"> 建設された施設が、サービスを提供できる状態になっていること。 建設された施設が、資産登録され維持されていること。 建設された施設の価値が、記録されていること。
8	完了評価	<ul style="list-style-type: none"> 基礎的な事業完了に関する評価が実施されていること。 完了事業の事後評価が実施されていること。

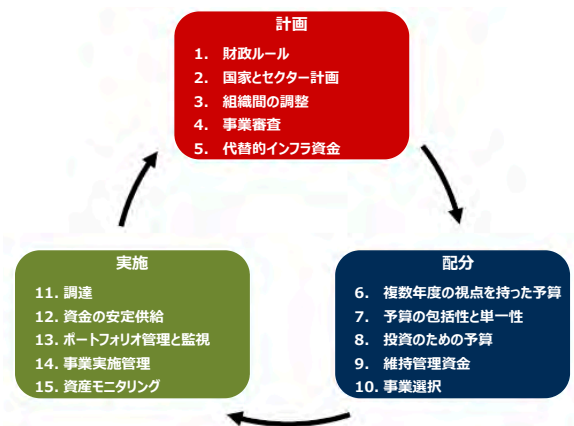
出所：Rajaram et al. (eds.) (2014)

DF-PIM を使った診断についての手引き書はいまのところ作成されていません。PEFA (2017) によると、中央政府の公共投資管理制度のほかに、地方自治体の管理制度を診断することや自己評価することが、仕組みとして期待されていますが、具体的な診断プロセスを示した手引き書はありません。

(2) IMF「公共投資管理アセスメント」

IMF は、2015 年に公共投資管理アセスメント (Public Investment Management Assessment: PIMA) を公表し、各国の公共投資管理のアセスメントを実施しています。

PIMA は政府の予算サイクルに沿って診断項目を整理しています。具体的には、PIMA 診断の大項目 (institutions) は、1) 計画 (planning)、2) 配分 (allocation)、3) 実施 (implementation) の三つの段階に沿って整理されています。



出所：IMF (2018a) をもとに編集

図 PIMA の 15 診断大項目

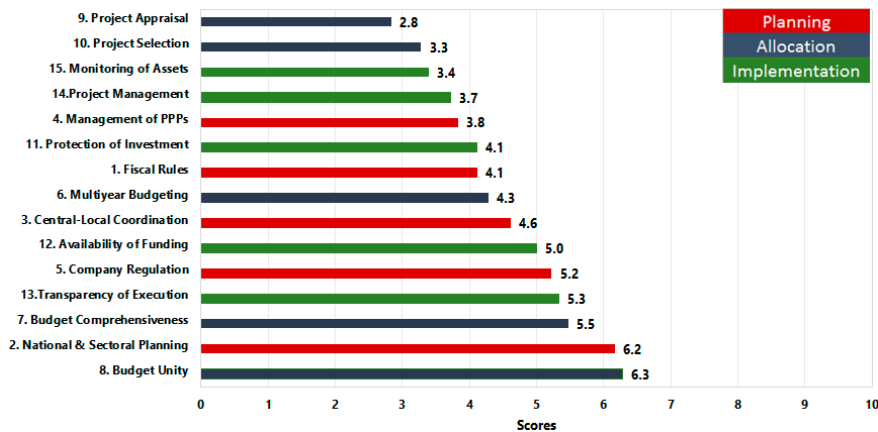
PIMA には 45 の指標が設定されています。指標は、三つの大項目ごとに五つの診断項目を設定し、各診断項目にそれぞれ三つの指標を設定しています。PIMA は、診断方法として、上述の 45 の指標の達成度を 3 段階で測る診断方式を採用しています。指標ごとに現状と評価基準を比較し、それを合計して各診断項目の「制度の強度/成熟度」を測っています。

2018 年に改訂された PIMA では、上述の「制度設計 (Institutional design) の強度」に加えて、これらの制度がどれだけの成果を達成しているかを示す「制度の有効性 (effectiveness)」や「改革の優先度 (Reform priority)」の診断が、新たに組み込まれました。また、新たに、公共投資管理の横断的課題として 1) 法的枠組み、2) 職員の能力、3) 情報技術 (IT) 体制、について定性的に診断するべきことを追記しています。

IMF の PIMA 改訂報告書 (IMF 2018a) では、これまでの PIMA の結果を以下のようにまとめています⁴⁴。

(1) 制度設計

下の図のように、制度設計の弱点は、PIMA が設定した公共投資管理サイクルのいずれにもありますが、特に配分 (allocation) の 9 (事業審査) と 10 (事業選択)、実施 (Implementation) の 15 (資産モニタリング) と 14 (事業管理) の部分が脆弱と診断されています。下の図は、これまでの PIMA による診断結果を、PIMA の診断項目ごとの集計したものを、スコアの低い (制度が整っていない) 順に並べたものです。



出所：IMF (2018a)

図 PIMA の診断項目別ランキング

(2) 制度の有効性

次ページの図のように、全体的に、制度の有効性 (effectiveness) は、制度設計 (Institutional Design) よりも、低いスコア (適切に運用されていない)、特に、2 (国家とセクター計画)、6 (複数年度の視点をもった予算)、10 (事業選択)、13 (執行の透明性) が脆弱と診断されています。次ページの図は、制度設計と制度の有効性のスコアを比較したレーダーチャートです。

⁴⁴ 図中の PIMA の診断項目には、2015 年度版の診断項目順の番号が振られており、2018 年度版の診断項目と番号が異なることに留意が必要です。(旧) 2015 年度版 PIMA と (新) 2018 年度版 PIMA 対応表は、IMF (2018a) の 18 ページを参照にしてください。

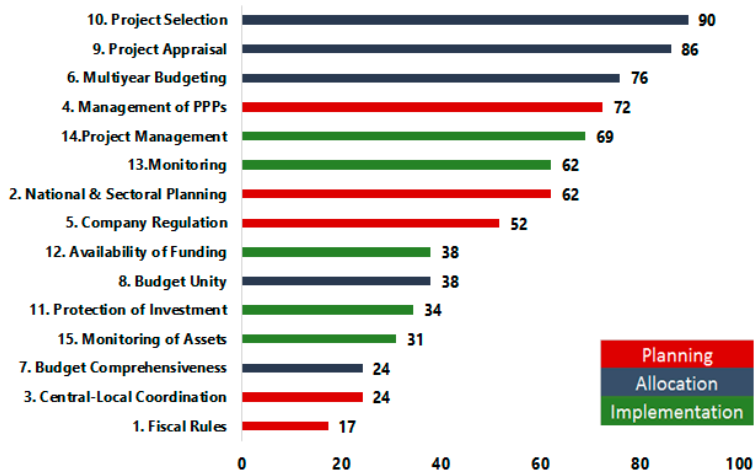


出所：IMF（2018a）

図「制度設計（Institutional Design）」と「制度の有効性（effectiveness）」のスコア比較

(3) 改革の優先度

これまでの診断の中で、次の項目に対する提言が多く出されています。以下は多い順に 10（事業選択）、9（事業審査）、6（複数年度の視点をもった予算）、4（PPP の管理）、14（事業管理）。



出所：IMF（2018a）

図 PIMA に基づく提言ランキング

IMF（2018a）によると、IMF は現在、PIMA の手引き書を作成中です。

下の表は、2018年版 PIMA の診断項目の概要です。

表 IMF「公共投資管理アセスメント」の内容

A. 持続可能なレベルの公共投資を計画する。	
1	財政目標と規則： 政府は財政的な持続可能性と公共投資のための複数年度計画促進のための財政的な仕組みをもっていますか。
2	国家とセクター計画： 投資配分についての決定は、セクター戦略とセクター間戦略に基づいていますか。
3	組織間の調整： 中央政府とその他の政府機関の投資計画に関する有効な調整はなされていますか。
4	事業審査： 事業企画は、体系的な事業審査の対象となっていますか。
5	代替的インフラ資金： 民間企業、PPP、公企業がインフラ整備に出資するための環境は整っていますか。
B. 公共投資が適切なセクターと事業に配分されることを確保する。	
6	複数年度の視点をもった予算： 事業の総費用に基づく、複数年度の資本支出見込みを、政府が策定していますか。
7	予算の包括性と単一性： 予算編成プロセスを通じて、資本支出や、関連する経常支出は、どの程度支出されていますか。
8	投資のための予算： 予算執行期間中に、投資事業の予算が保護されていますか。
9	維持管理資金： 日常的な維持管理と大型の維持管理は、十分な資金を受け取っていますか。
10	事業選択： 事業選択をガイドするための仕組みやプロセスが、適切に整っていますか。
C. 生産的かつ耐久性のある公共資産を提供する。	
11	調達： （原文に文章なし）
12	資金の安定供給： 資本支出のための資金は、適切なタイミングで支払われていますか。
13	ポートフォリオ管理と監視： 公共投資全体ポートフォリオの実施状況について、適切な監視がなされていますか。
14	事業実施管理： 事業実施中、投資事業は、適切に管理・制御されていますか。
15	資産モニタリング： 資産の価値は適切に測られ、財務諸表に反映されていますか。
横断的課題	
A	情報技術（IT）体制： 公共投資事業の事業承認やモニタリングを支援する、包括的な電子化された情報管理システムがありますか。
B	法的枠組み： 有効な公共投資管理のための仕組み、使命、範囲、手続き、基準そして説明責任を支える法的な枠組みがありますか。
C	職員の能力： 職員数、職員がもつ知識・技術・経験といった職員の能力は、有効な公共投資のための仕組みを支えていますか。

出所：IMF (2018a)をもとに編集。

参考文献

- Dabla-Norris E., Brumby, J., Kyobe, A., Mills, Z. and Papageorgiou, C. (2011) *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*. IMF Working Paper WP/11/37. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Fainboim, I., Last, D. and Tandberg, E. (2013) ‘Managing Public Investment’, in M. Cangiano, T. Curristine and M. Lazare (eds.) *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- GSDRC (2014) *Political Economy Analysis: Topic Guide*. UK: University of Birmingham.
- IMF (2014a) *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2014b) ‘Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment’, in *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2015a) *Improving Public Investment Efficiency in the G-20*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2015b) *Making Public Investment More Efficient*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2016) *Public-Private Partnerships Fiscal Risk Assessment Model User Guide*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2018a) *Public Investment Management Assessment — Review and Update*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2018b) *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kabir, Mahfuz (2014) *Political Economy Perspective on the ADP and the Development of a Multi-Year PIP* (draft). Netherlands: Ecorys.
- MGI (2016) *Bridging Global Infrastructure Gap*. McKinsey Global Institute.
- Miller, M., and Mustapha, S. (2016) *Public Investment Management, A Public Financial Management Introductory Guide*. London: Overseas Development Institute.
- Miller, M., and Hart, T. (2017) *Strengthening Public Investment Management: Reviewing the Role of External Actors*. London: Overseas Development Institute.
- PEFA Secretariat (2017) *Stocktake of PFM Diagnostic Instruments 2016*. Washington, DC: PEFA Secretariat.
- Rajaram A., Le, T. M., Biletska, N. and Brumby, J. (2010) *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management*. World Bank Policy Research Working Paper 5397. Washington, DC: The World Bank.
- Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., and Kim, J.-H and Frank, J. (eds.) (2014) *The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth*. Washington, DC: The World Bank.

- Sarraf, F. (2005) *Integration of Recurrent and Capital “Development” Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward*. Washington DC: The World Bank.
- Schiavo-Campo, Salvatore. (2017) *Government Budgeting and Expenditure Management: Principles and International Practice*. New York: Routledge.
- World Economic Forum (2014) *Strategic Infrastructure: Steps to Operate and Maintain Infrastructure Efficiently and Effectively*. World Economic Forum.
- World Bank (1998) *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: The World Bank.
- 大内穂 (2004) 『腐敗の要因分析と対策における国際協力』東京：国際協力機構
http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/11635950.pdf (閲覧日 2018 年 7 月 25 日)
- 外務省 (2016) 『質の高いインフラ投資の推進のための G7 伊勢志摩原則』
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000160310.pdf> (閲覧日 2018 年 7 月 25 日)
- 国際協力機構 (2006) 『キャパシティ・ディベロップメント ハンドブック』東京：国際協力機構
https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/cd/pdf/200603_aid_00.pdf (閲覧日 2018 年 7 月 25 日)
- 国際協力機構 (2008) 『キャパシティ・アセスメント ハンドブック』東京：国際協力機構
http://open_jicareport.jica.go.jp/360/360/360_000_11900149.html (閲覧日 2018 年 7 月 5 日)
- 国際協力機構 (2008) 『指標から国を見る』東京：国際協力機構
http://open_jicareport.jica.go.jp/360/360/360_000_11881521.html (閲覧日 2018 年 7 月 5 日)
- 国際協力機構 (2009) 『行政機構診断ハンドブック』東京：国際協力機構
http://open_jicareport.jica.go.jp/430/430/430_000_11999596.html (閲覧日 2018 年 7 月 5 日)
- 国際協力機構 (2014a) 『JICA 不正腐敗防止ガイダンス』
<https://www2.jica.go.jp/ja/odainfo/pdf/guidance.pdf> (閲覧日 2018 年 7 月 5 日)
- 国際協力機構 (2014b) 『PFM ハンドブック ～途上国の公共財政管理 (PFM) を見る目～』東京：国際協力機構
<http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/VW0101X02W/8E6942773B36EE7A49257CC200117AD1?OpenDocument> (閲覧日 2018 年 7 月 5 日)
- 国際協力機構 産業開発・公共政策部 (2013) 『JICA 公共財政管理 (PFM) ポジション・ペーパー』(2015 年に第 2 版発表)
<http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/VW0101X02W/8E6942773B36EE7A49257CC200117AD1?OpenDocument> (閲覧日 2018 年 7 月 25 日)
- 国際協力機構 産業開発・公共政策部 (2015) 『公共財政管理 (PFM) 分野における JICA 技術協力の効果的な実施のための行動規範』
<http://gwwweb.jica.go.jp/km/FSubject1001.nsf/VW0101X02W/8E6942773B36EE7A49257CC200117AD1?OpenDocument> (閲覧日 2018 年 7 月 25 日)

- ・ 広田幸紀 (2017) 『「質の高いインフラ投資」と「質の高い成長」に関する予備的考察』 開発協力文献レビューNo.12、東京：国際協力機構
https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/litreview/175nbg000008tle1-att/Literature_Review_No.12.pdf (閲覧日 2018年7月25日)

Web 情報

- ・ 国際通貨基金とは (2007年9月作成)
<https://www.imf.org/External/japanese/pubs/ft/whatj.pdf> (閲覧日 2018年8月16日)
- ・ Open Knowledge Repository: Country Procurement Assessment
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2165> (閲覧日 2018年7月25日)
- ・ Sustainable Development Knowledge Platform: Voluntary National Reviews Database
<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/> (閲覧日 2018年7月25日)
- ・ 国際協力機構ウェブサイト: “JICA 研究所: 報告書探検隊: 「おすすめの一冊」 Vol.2- キャパシティ・ディベロップメント (CD) 報告書シリーズ”
https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/column/archives/osusume02.html (閲覧日 2018年7月25日)
- ・ The APMG Public-Private Partnerships Certification Program
<https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/about-ppp-guide> (閲覧日 2018年8月15日)

プロジェクト研究関係者リスト

プロジェクト研究「公共財政管理から捉えた公共投資管理」 関係者リスト

* 所属部署は本プロジェクト研究参加時のもの

<事務局>

澤田 寛之	産業開発・公共政策部
辻 研介	産業開発・公共政策部
木全 洋一郎	産業開発・公共政策部
高附 翔	産業開発・公共政策部
緒方 枝里奈	産業開発・公共政策部

<検討会メンバー>

坂野 太一	国際協力専門員
武田 長久	国際協力専門員
富田 洋行	産業開発・公共政策部
荒 仁	社会基盤・平和構築部
牧本 小枝	JICA 研究所
工藤 智春	東・中央アジア部
竹内 麻衣子	南アジア部

<在外事務所関係者>

五月女 淳	アメリカ事務所
赤塚 慎平	マラウイ事務所
渡辺 広毅	バングラデシュ事務所
大塚 未希	スリランカ事務所
浅田 義教	ラオス事務所

<コンサルタントチーム>

加藤 敏恭	アイシーネット (株)	副社長兼アメリカ事務所長
奥村 一郎	アイシーネット (株)	シニアコンサルタント
長田 博見	アイシーネット (株)	シニアコンサルタント
笠原 龍二	アイシーネット (株)	コンサルタント
佐藤 麻美	アイシーネット (株)	コンサルタント
古澤 靖久	有限責任あずさ監査法人	パブリックセクター本部 シニアマネージャー

プロジェクト研究「公共財政管理から捉えた公共投資管理」
協力者リスト

* 所属は本プロジェクト研究参加時のもの

<米国調査>

Richard Allen	Visiting Scholar, Fiscal Affairs Department, IMF
Johann Seiwald	Senior Economist, Public Financial Management I Division, Fiscal Affairs Department, IMF
Ha Vu	Economist, Public Financial Management II Division, Fiscal Affairs Department, IMF
Jim Brumby	Director, Public Sector & Institutions, Governance, World Bank
Jens Kristensen	Lead Public Sector Specialist and Cluster Leader, World Bank
Lewis Hawke	Director, PEFA Secretariat
Anand Rajaram	Country Director, International Growth Centre (ICG) Zambia

<マラウイ調査>

橋本 宣幸	公共投資計画（PSIP）能力向上プロジェクト フェーズ2 副 総括、株式会社コーエイリサーチ&コンサルティング 金 融・ガバナンス部 課長・主任コンサルタント
-------	---------------------------------------------------------------------------------------

<スリランカ調査>

本田 俊一郎	国家計画局能力強化支援アドバイザー
高山 美砂子	国家計画局能力強化支援アドバイザー

<本邦調査>

玉村 雅敏	慶應義塾大学総合政策学部教授
西尾 真治	三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社 コンセンサ ス・デザイン室長 ⁴⁵
岡田 正幸	一般財団法人地域総合整備財団開発振興部開発振興課参事役
塩先 敏彦	天草市総合政策部政策企画課課長
池田 恵美子	天草市総合政策部政策企画課係長
宮本 浩	天草市総合政策部政策企画課企画調整係（参事）
福田 康仁	多治見市企画部情報課長
柚木崎 宏	多治見市企画部企画防災課長

⁴⁵ 現さいたま市公共施設マネジメントアドバイザー、元さいたま市行財政改革推進本部副理事（2010-2014任期付）

土本 達郎	多治見市企画部企画防災課主査
加藤 洋子	多治見市総務部財政課長
小栗 利広	多治見市総務部財政課課長代理
冲中 隆	多治見市総務部財政課総括主査
大場 稲子	多治見市総務部財政課総括主査
中島 修太郎	さいたま市財政局財政部資産経営課公共施設マネジメント 係長
田中 豊延	さいたま市財政局財政部資産経営課公共施設マネジメント 係主査

公共投資管理能力強化ハンドブック

発行：2018年9月

編集：独立行政法人国際協力機構

産業開発・公共政策部

ガバナンス・ナレッジ・マネジメント・ネットワーク

URL：<https://www.jica.go.jp>

協力：アイ・シー・ネット株式会社

