

ラオス人民民主共和国
公共投資・財政管理分野における
情報収集・確認調査報告書

平成 29 年 4 月
(2017 年)

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所

ラオ事
J R
19-001

ラオス人民民主共和国
公共投資・財政管理分野における
情報収集・確認調査報告書

平成 29 年 4 月
(2017 年)

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所

目 次

目 次 略語一覧

調査結果要約	1
第1章 本調査の概要	6
1-1 調査の背景と目的	6
1-2 調査の実施体制と関係機関	7
1-3 調査内容と日程	7
1-4 調査の枠組み	9
第2章 ラオス公共投資と過去の JICA 支援概要	12
2-1 JICA 技術協力 (PCAP シリーズ) の取り組み	12
2-2 シリーズ支援の全体像	14
2-3 PCAP シリーズの支援内容と現状の活用状況	15
2-4 MPI からの新規技術協力プロジェクトの要請	18
第3章 ラオスの経済財政状況及び関連する政策制度の現況	20
3-1 マクロ経済・財政状況と開発予算	20
3-2 第8次 NSEDP (2016-2020) とその実施のための改正法規	28
3-3 PIM・PFM に係る各組織の機能	36
3-4 法規改正後の PIM・PFM の流れ	52
3-5 政府 IT の現状	56
第4章 公共投資運営監理に係る課題とラオス政府の課題認識	59
4-1 本調査を通じて明確になった課題	59
4-2 ラオス政府の課題認識と解決のための機運	61
第5章 課題解決のための取り組み	63
第6章 JICA 技術協力で考えられる枠組み	66
6-1 全体像	66
6-2 支援項目	66
6-3 支援実施の流れ	69
6-4 実施体制及び C/P 機関	73
6-5 他ドナーとの協働可能性	74
6-6 考慮すべき点	75
第7章 総 括	77
7-1 牧本団長	77
7-2 木全団員 (政府事業計画)	77

7 - 3 坂野団員 (公共財政管理)79

略語一覧

略 語	正式名称	日本語
3YPIL	Three-Year Public Investment Priority List	3年公共投資ローリングプラン
5YPIP	Five-Year Public Investment Plan	5カ年公共投資計画
ADB	Asia Development Bank	アジア開発銀行
AMP	Aid Management Platform	ODA 管理プラットフォーム
bil.	billion	十億
C/P	Counterpart	カウンターパート
DDF	District Development Fund	郡開発基金
F/S	Feasibility Studies	フィージビリティ調査
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GFIS	Government Financial Information System	政府財務情報管理システム
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	統合財務情報管理システム
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
LAK	Laos Kip	ラオス・キープ
MPI	Ministry of Planning and Investment	計画投資省
MPWT	Ministry of Public Works and Transportation	公共事業運輸省
MTBF	Medium-Term Budget Framework	中期予算枠組み
NSEDP	National Socio-Economic Development Plan	国家社会経済開発計画
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OJT	On-the-Job Training	実地訓練
PCAP1	Project for Capacity Building in Public Investment Program Management	公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト
PCAP2	Project for Enhancing Capacity in Public Investment Program Management	公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト
PCAP3	Project for Establishing Public Investment Plan under NSEDP	国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PIM	Public Investment Management	公共投資運営監理
RMF	Road Maintenance Fund	道路メンテナンス基金
SAO	Sate Audit Organization	国家監査院
SEDP	Socio-Economic Development Plan	社会経済開発計画
SPIS	Simplified Project Information Sheet	ODA 事業カウンターパートファンド申請フォーマット
TOT	Training of trainer	講師養成研修
UNCRD	United Nations Center for Regional Development	国際連合地域開発センター
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画

調査結果要約

【調査目的】

本調査は、2004年11月から2016年9月まで3フェーズにわたって実施してきた公共投資運営監理分野での技術協力の成果を振り返るとともに、ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）政府の公共財政管理（Public Financial Management：PFM）の枠組みから公共投資運営監理（Public Investment Management：PIM）のあり方を見直し、現状及び優先課題を明らかにして、その結果とラオス政府が進める制度改善の方針に基づき、JICAが貢献できる具体的支援策を検討することを目的としている。

【JICA技術協力：PCAPシリーズ】

一連のJICA技術協力であるPCAPシリーズでは個別公共投資事業の事業サイクル、年度予算要求サイクル、長中期計画策定サイクルにおいて、ラオス政府の公共投資運営監理の標準プロセスを策定してきた。また、キャパシティ・ディベロップメントを通じて、公共投資運営監理方法が計画投資省（Ministry of Planning and Investment：MPI）をはじめとした行政官に浸透してきており、公共投資事業の効果発現を生み出してきている。本調査では、PCAPシリーズで開発・普及させてきた方法論やプロセスの現段階での活用状況を整理し、現段階での浸透状況とともに各県・各省庁による中期公共投資計画策定、ラオス政府側の政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）事業情報等、課題があることも併せて確認した。同シリーズのカウンターパート（Counterpart：C/P）機関であるMPIから2016年に新規の技術協力が要請されている。

【ラオス経済・財政状況】

PFMの観点からラオスのマクロ経済状況と財政状況を調査した。ラオスの経済成長は、今後も現状レベルであり、インフレーションは一けたにとどまるとしている。他方、経常収支は、海外直接投資による巨大なインフラ事業のために、2017年で国内総生産（Gross Domestic Production：GDP）比19%まで拡大し、その後数年も同規模の比率が続く見通しとなっている。外貨準備高は現状維持、財政赤字は5%に縮小するものの、公的債務は2019年までにGDP比70%に拡大する（以後は縮小傾向）と見込まれており、これが課題とされている。ラオス政府は財政安定化のために歳入拡大の方針を示しているが、税収は経済成長に伴い増加傾向にあるものの、徴税漏れがみられるなど徴税体制の強化が課題である。環境税、財産税（Property Tax）の導入による新たな歳入源、また水力発電による収入、鉱業セクターの新事業による収入〔注：鉱業セクターの収入回復については国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）予測では2021年まで減少傾向となっている〕、付加価値税ほか納税者の拡大努力などを期待し、2019年以降は財政収支の改善軌道に向かいたいとしている。歳出面では、公務員給与を含む経常予算の合理化や、より成長に寄与する資本・社会（教育、保健等）分野への予算配分が必要となっている。ラオス銀行によれば、インフレーション率を管理するため、貨幣配給量を2016年度比24%以上の増にならないように制限している。

【資本支出/開発予算】

2017年度の資本支出は13兆5,410億ラオス・キープ（Laos Kip：LAK）（LAK 13,541 bil.）と前年

度比 52.8%増額となった。



出所：2017 年度首相国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan：NSEDP）ガイドラインを基に調査団作成

図 2017 年度資本支出内訳

ODA・国内予算ともに大幅増額となっている。2017 年度はこれまでの計上方法と異なり、国内資本支出枠に道路メンテナンス基金・郵便等の公的機関の内部収益を貯蓄するための基金収入に対する支出も計上した。これら基金はこれまで担当省庁が独自管理していたために、今般の改正予算法を契機に新たに資本支出のなかで計上したものとする。MPI によって PIM の対象とする国内開発予算は LAK 3,300 bil. であり、この額は 2013/14 年度以降増減がない。

表 2017 年国内開発予算分類

	新規事業		継続事業		負債事業		ODA-CPファンド		合計	
	金額	合計比	金額	合計比	金額	合計比	金額	合計比	金額	構成比
全体額	457,474	13.9%	2,068,194	62.7%	682,431	20.7%	91,901	2.8%	3,300,000	
省庁	266,196	16.4%	935,927	57.6%	357,442	22.0%	66,482	4.1%	1,626,047	49.3%
県	191,278	11.4%	1,132,267	67.6%	324,989	19.4%	25,419	1.5%	1,673,953	50.7%

出所：2017 年度首相 NSEDP ガイドラインを基に調査団作成

これまでの財政赤字や国内公共投資事業の未払いからくる負債事業増加に対応する形で、継続事業と負債事業に合わせて予算の約 83% を充てている。中央省庁と県の配分がほぼ 50% となっているのは、改正公共投資法第 24 条¹に準じたものであると考える。県の継続事業・負債事業の比率が 87% と省庁（79.6%）と比較して高い。また、中央省庁への ODA カウンターパートファンドの割当が多いのは、ODA 事業が中央省庁で管理されていることからといえる。

【第 8 次 NSEDP と法整備】

第 8 次 NSEDP（2016-2020）の執行開始に伴い、党は地方分権化を進めるとともに、第 8 次 NSEDP のめざす「マクロ経済の安定化」と「開発計画と予算の統合」を実現することを目的として公共投資法、予算法、国民議会法を改正し、新たに県人民会議法を制定して、選挙後初めて実施された 2016 年 4 月の国民議会で正式に発動させた。本調査の重要トピックである PFM と PIM に関連して、公共投資法と予算法の改正点を整理した。

¹ Public Investment Law Article 24: Annual public investment budget must allocate to the province/capital shall not less than fifty percent (50%) of the total budget, and the remaining budget allocates to the ministries, equivalent organizations.

公共投資法の改正点	予算法の改正点
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 公共投資事業の事業分類変更 ➤ 事業の支払い期間明確化 ➤ 開発予算の配分明確化 ➤ 県レベルの事業承認権限強化 ➤ 事業審査実施の部署変更 ➤ 郡レベル事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 財務年度の暦年ベースへの変更 ➤ 歳出・歳入項目の整理 ➤ 複数年予算枠組みの導入 ➤ 財務大臣への予算編成・執行・管理、対外債務管理の権限付与・強化 ➤ 中央と地方の財政上の役割明示 ➤ 予算外支出等の禁止を明記 ➤ 不正行為の禁止と規範の順守 ➤ 出納整理期間短縮は実現せず

出所：寺井義明 JICA 専門家（ラオス国財務省財政統計・政策アドバイザー）レポートを基に調査団にて加工・追記

【PIM・PFMに係る各組織の機能とPIMプロセス、ITの現状】

本調査では、PIMとPFMに関連する各組織の機能を説明する。直接関連するMPIと財務省の機能、政府各組織の外部監査を実施する国家監査院（State Audit Organization：SAO）、事業の実施管理を担当する中央省庁と県レベル・郡レベルの各組織の業務分掌と現況を確認した。また、法改正後の予算カレンダーを整理した。また、MPIからの技術協力の要請のひとつであったIT化に関連して、現状のMPI・財務省におけるIT状況を、環境と人員の両側面から分析した。

【PIMに係る課題とラオス政府の課題認識】

PIMをPFMの観点から総合的・俯瞰的に見渡して、公共投資の計画策定から実施・モニタリング、あるいはそれ以降のプロセスに係る政府組織の取り組みと手続きをみていくと、以下の点で確認するべきところや疑問となるところが抽出できた。

(a) 事業は適切に立案されるような仕組みになっているのか

多くの公共投資事業の申請段階でコストの積算が高く見積もられている。現在の仕組みでそれを確認し、是正する方法はない。個々の事業において、事業内容が理論的な構造になっているか、費用積算が妥当なものかどうか、費用単位が分かり、かつその価格が適切かどうか不明瞭である。事業コストについては、建設費用基準があるとされ、セクターを担当する省庁が採用するとされているが、主に道路や建物の基準を策定すべき立場である公共事業運輸省（Ministry of Public Works and Transportation：MPWT）では、標準化かつアップデートされた十分な価格情報が不足しているとの指摘があった。また、県公共事業運輸局では、ある道路案件の競争入札価格が、デザイン段階で設計業者が見積もっていた価格情報をそのまま数社の間で共有していた事実も分かり、こういった点は公平性の観点、あるいは競争入札の本来の意義である費用効率化の観点からも改善を要する課題と認識された。

(b) MPI内で新規事業の申請内容や計画が適切に協議されているのか

MPI評価局は新規事業の事業審査を行うが、審査事業数（あるいはその事業合計額）は予算枠内で実施可能な数（合計額）をはるかに超えている。評価局内で承認されてリスト化されるまでは、評価局での一貫した作業になり、計画局と共有されていない。最終的な年次開発予算あるい

は中期的な公共投資計画を検討する計画局は、省庁や県とともに新規事業・継続事業・負債事業を含めた最終的な事業選定を行う段階で関与するが、個々の事業の詳細な情報を踏まえて優先度づけを行うまでには至らない。計画局にすれば、事業形成段階からの情報共有を求めているが、紙ベースの共有による制限もある。開発予算には、完了事業の未払い金の支払い（負債事業）を含める必要があり、計画局が対応・管理することになっている。そのためにも評価局と計画局との間の個別事業・予算計画の双方の情報共有を踏まえた協議を定期的に行う必要がある。

(c) 財務省と MPI との協議調整は十分か

開発予算は MPI が全体を取りまとめ、財務省は経常予算をまとめるという業務分掌が、予算の二重構造を生んでいる。MPI は、NSED P 策定の折に GDP 成長率の見込みを立て、さらにそれを根拠とした資本支出の計画を立てる。資本支出のなかに公共投資事業が含まれる。財務省としては、開発予算が適正に策定されていることを確認する手立てが今はない。いったん事業審査を経て承認された事業は、予算承認額が少なくとも契約され、実施される。予算の不足ゆえに、個々の事業に対する年ごとの支払い額が抑制されることから、中長期的な未払いが発生する。こうした構造的な予算計画の不備を改善する必要性は高く、計画と予算が不一致であるとの指摘が特に財務省側でも示されている。このため財務省が、公共事業の計画段階から関与する意向もあり、全体調整が求められる。

(d) 実際の進捗はどうなっているのか、報告内容は適切か

事業の実施責任部署は、四半期ごとに部署の活動報告の一環として実施事業の進捗情報を県・省庁の計画関連部署に提出しており、財務局も支出情報は有している。ただし、進捗に伴う支出情報は「承認・実行された予算が業者に支払われた」という事実だけであり、事業そのものの進捗内容とそのために実際にかかったコスト（これは業者が支出したものになる）等、事業実態の情報把握にはならない。つまり、予算の執行の是非で報告が完結し、事業進捗情報については業者側がこれに先行する作業進捗自体を示すにとどまる（しかも、それは支払い請求を行うための報告となっている）。未払いの発生状況を把握することと併せて、事業の進捗と予算消化状況を見る必要がある。これは、進捗に見合わない過小な、あるいは過剰な支出内容の存在を確認することにもなる。

(e) 財務報告の確認（監査）は行われているが、実績報告はどうみているのか

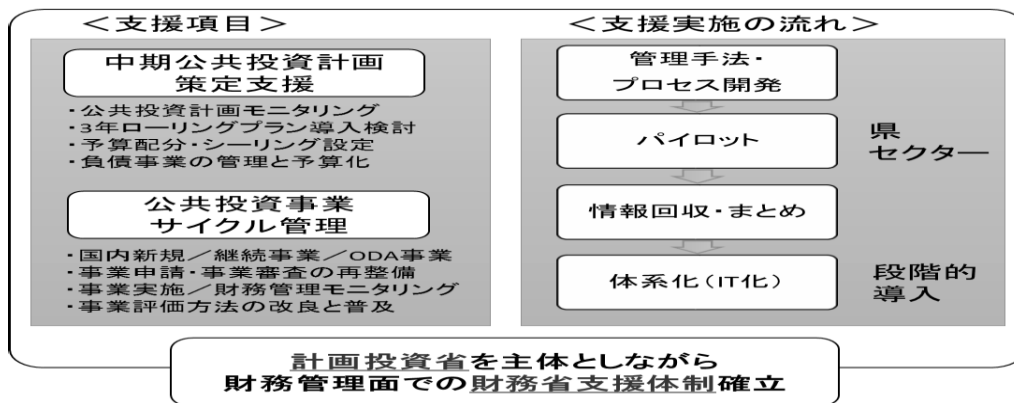
MPI は、省庁・県から四半期ごとに提出されている公共投資進捗報告を継続事業の検討の根拠とし、財務省は承認内容に沿った予算の支出実績を取りまとめる。現段階の進捗報告は、個別の公共投資事業の進展や効果を踏まえたものになっていないため、事業・政策の形成や予算計画上の方針に対する十分なフィードバックに至っていない。財務省では、計画立案から実施に至るプロセスが不明な事業、進捗報告（実施及び支払い）が不十分な事業、事業完成後の維持管理に係るコストに関する情報が得られないといった問題意識とともに、未払い金の対応が行われるシステムを求める意見が出されている。

これらの課題に対して、新政権では財政安定化を図るべく法的枠組みの変更、組織体制の改善、同分野でのドナー取り組みの受入れ等、を実施していることがアルトサパンゴン財務副大臣やキケオ計

画投資省副大臣との面談で確認された。一連の政府の動きを勘案すると、今般の財政安定化策は政府全体で積極的に取り組もうとしている時期であり、PIMを含めたPFM改革の好機であると考えられる。

【課題解決のための取り組みと JICA 技術協力で考えられる枠組み】

本調査では、上述五つの課題に対する、解決のための提言を示すとともに、そのうち JICA 技術協力として想定できる枠組みを以下のとおり提案する。



出所：調査団作成

図 JICA 技術協力案の全体像

上述全体像は支援項目・支援実施の流れ・実施体制の3項目に分けられる。支援項目としては①中期公共投資計画策定・運用支援と、②公共投資事業のサイクル管理の2項目での支援が考えられる。本調査でPIMを中期(5カ年)公共投資計画サイクル・年度予算サイクル・個別事業サイクルのすべての観点で、その機能や対応組織を分析した結果、少なくとも5カ年公共投資計画と個別公共投資事業を分けた形式で取り組むことが最も支援効果が得られると考えられる。年度予算サイクルは、5カ年公共投資計画の一環としてとらえる。

支援実施の流れについて、日本の技術協力は対象分野の専門性や経験則を相手国C/P機関に紹介しながら、同国のナショナルシステムに定着できるような最適な方法論をC/P機関とともに開発し、C/P側のイニシアティブを駆使して普及に努めることが特徴のひとつである。本提案案件も同様に、この特徴を生かし、これまでのPIMやPFM分野での協力実績を踏まえて、①管理手法・プロセス開発、②パイロット、③情報回収・まとめ、④体系化(IT化)の四つの実施フローに沿って進めるのが望ましい。

ラオスでPFMの一環としてPIMをとらえていくためには、PIMの担当省庁であるMPIだけではなく、財務省との連携をシステムとして構築する必要がある。したがって提案する技術協力ではMPIと財務省の2省庁をC/P機関として指定するのが望ましいが、日本の一般的な技術協力ではそのような実績は少なく、実質的に技術協力の運営には困難が予想される。しかしながら、今般のラオス政府の新体制が牽引している財政安定化へ向けての取り組みは、省庁の枠を超えた強固なイニシアティブがあり、事実副首相・副大臣レベル・局長レベルでの面談でも、2省庁の協働に対してポジティブな意見が大勢を占めている。したがって原則的にはMPIを主軸とするものの、財務省を加えた2組織をC/P機関とすることを提案する。

第1章 本調査の概要

1-1 調査の背景と目的

ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）では、計画投資省（MPI）が公共投資事業の運営監理全般に責任と権限を有する機関として位置づけられている。同省は国民議会で承認される開発予算に含まれる個別の公共投資事業に対して審査を行い、各分野における事業の妥当性や効率性などについて検証するとともに、定期的なモニタリング及び評価を実施し、その結果を国民議会に報告する。しかしながら、MPI 及びその出先機関にあたる県計画投資局や郡計画投資事務所の事業監理能力が不足しているため、ラオスの国内予算で実施される公共投資事業の全体が効果的に行われず、5 年国家社会経済開発計画（NSED P）の目標達成に対する貢献度も不明確であり、計画と実施の間に大きな乖離が生じる等の問題が発生している。

このような状況の下、ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、モニタリング、評価されることを目標に、MPI をカウンターパート（C/P）機関として JICA は 2004 年 11 月から 2007 年 10 月まで技術協力「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト（Project for Capacity Building in Public Investment Program Management : PCAP1）」を実施。PCAP1 では、①国内開発予算に合わせた事業審査ツールや財務・環境・社会分析等の運営監理手法の開発及び書式の作成、②MPI と県計画投資局に対する能力開発モデルの策定、及びモニター県や省庁を中心とした各組織への技術移転・普及を行った。PCAP1 終了後、技術協力「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（Project for Enhancing Capacity in Public Investment Program Management : PCAP2）」を 2008 年 3 月から 2011 年 8 月まで 3 年半の間実施し、①PCAP1 で開発した手法のさらなる改善〔予算編成・予算管理、セクタープログラム、郡レベルで実施される公共投資事業の運営監理、政府開発援助（ODA）カウンターパートファンドの監理〕、②上記①のツールの全国及び全省庁への普及、③公共投資法策定の支援を行った。さらに、PCAP2 の後継案件として技術協力「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト（Project for Establishing Public Investment Plan under NSED P : PCAP3）」を 2012 年 3 月から 2016 年 9 月まで 4 年半の間実施し、MPI とその出先機関にあたる県計画投資局や郡の計画投資事務所において、①中期公共投資計画の策定支援、②公共投資事業を適切に運用・維持管理するための仕組みづくり、③ODA 案件情報の運営監理方法改善、④郡レベルにおける公共投資事業の運営監理能力強化の仕組みづくりの支援を行った。これらにより、公共投資予算管理を含む中期的な枠組みのなかでの公共投資計画の運営監理に必要な大部分の業務プロセスのツール・手法開発、制度化、能力向上が行われてきた。

近年ラオスでは財政状況が悪化しつつあり、ラオス政府は、2015 年に地方議会を再設置するとともに予算法及び公共投資法を改正し、県レベルでの承認権限の強化などの地方分権化や、歳出管理・対外債務管理の改善、予算シーリングの明示化、複数年度予算管理導入を徐々に進めている。

今般、日本政府は、ラオス政府からさらなる公共投資事業監理分野の技術協力を要請されたが、同分野における支援は既に 12 年間にわたっている。2016 年の日ラオス首脳会談を経て、ラオスに対する財政再建のための支援が両国の重点課題となったことを踏まえ、本調査は、今までの支援内容及び成果を振り返るとともに、ラオス政府の公共財政管理（PFM）の枠組みから公共投資運営監理（PIM）のあり方を見直し、現状及び優先課題を明らかにして、その結果とラオス政府が進める制度改善の方針に基づき、JICA が貢献できる具体的支援策を検討することを目的としている。

1-2 調査の実施体制と関係機関

本調査の実施体制は以下のとおり。

団員構成	氏名	所属先
団長	牧本 小枝	JICA ラオス事務所 次長
政府事業計画	木全 洋一郎	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンスグループ行財政金融チーム 企画役
公共財政管理	坂野 太一	JICA 産業開発・公共政策部 国際協力専門員
協力企画	長岩 優	JICA ラオス事務所（～2017年3月30日）
協力企画	浅田 義教	JICA ラオス事務所（2017年3月1日～）
公共投資監理	奥村 一郎	アイ・シー・ネット株式会社
公共財政管理	橋本 宣幸	株式会社コーエイ総合研究所

1-3 調査内容と日程

(1) 調査の流れ

本調査は以下の内容を網羅した。

- PCAP シリーズの成果の実施、活用状況の確認・分析。
- 2016年度の要望調査でMPIから要請されている技術協力案についての妥当性・実現可能性の確認。
- 関連各組織の現状分析。特に、MPIと財務省との間（県財務局と県計画投資局含む）での役割分担及び両省庁間での連携体制の把握・分析及び課題点の抽出。
- 公共投資法や予算法改正後の政府内対応状況、動向などの把握・分析及び課題点の抽出。
- 公共投資事業の新規案件選定プロセス、予算編成プロセスや基準及び実施中案件の実施管理状況などの把握・分析及び課題点の抽出。
- 財務省における予算制度、予算編成プロセス、予算執行状況管理、歳出入管理や中期歳出枠組みの導入状況などの把握・分析及び課題点の抽出。
- 政府調達、内部統制、内部監査の実施状況の把握・分析及び課題点の抽出。
- 債務管理の現状の把握・分析及び課題点の抽出。
- 他ドナー支援状況の把握及びラオスにおける公共投資及び公共財政分野における意見交換の実施。
- 調査結果を踏まえた課題点、「想定協力案」及びそのC/Pの検討及び提案。
- 上記内容についてラオス関係省庁向けセミナーを実施する。

(2) 調査日程

現地調査は2017年3月16日より4月12日まで実施した。日程は表-1のとおり。

表－1 現地調査日程表

Day	Date	Schedule			Remarks
		Mr. Kimata	Mr. Sakano	Consultant (Mr.Okumura and Mr. Hashimoto)	
1	15-Mar			Departure from Tokyo Arrival in VTE	
2	16-Mar			09:00 Preliminary Meeting in JICA Laos Office 13:30 Meeting with MPI, DOP, DG Ms Phonevanh OUTHAVONG 14:00 Meeting with MPI, DOP, DDG Mr. Omhume CHITTAPHONG & Mr. Kaloua NANTHAVONGDUANGSY 15:30 Meeting with MPI, DOE, DG Mr. Bounsamak SAYASENG & Mr. Soulvanh CHANSOMBATH	
3	17-Mar			09:00 Meeting with MPI, DIC, DDG Dr. Alounyath 10:30 Meeting with MOF, TAX Dep., Mr. Phouthanouphet XAYSOMBATH 14:00 Meeting with Mr Terai, JICA expert and Mr. Kanada, IMF expert 15:30 Meeting with EFD, MOFF DDG Mr. Anghkansada	MOF Meetings with Mr. Terai
6	18-Mar				
7	19-Mar				
8	20-Mar			09:00 Meeting with MOF, NTD, DG 10:30 Internal Meeting 14:00 Meeting with MOF, Budget Dep., DDG 15:30 Meeting with MOF, FPD, DG Dr. Bouleua Sinoxayvoravong	MOF Meetings with Mr. Terai
9	21-Mar			09:00 Meeting with MOF, Accounting Dep., DDG 10:30 Meeting with Mr. Nagaoka, Education Policy Adviser 14:00 Meeting with State Audit Organization (SAO) 15:30 Meeting with MOF, Inspection Dep., DG	MOF and BOL Meetings with Mr. Terai
10	22-Mar			10:00 Meeting with JICA Experts (Fiscal Policy Advisor: Mr. Terai, Health Policy Advisor: Ms. Obara, and Agricultural Policy Advisor: Mr. Seo, Mr. Nomura: MPWT Advisor) 12:00 Lunch with Mr. Norihiko Yamada, IDE-JETRO @ Patuxay cafe 14:00 Meeting with BOL, Monetary Policy Dep.1 021-264-505 and International Relations Dep	
11	23-Mar			7:10-8:25 (QV511) Vientiane to Champasack PROVINCE 09:00 Meeting with Champasack Provincial Planning and Investment Department, DG Mr. Saythong XAYAVONG 10:30 Meeting with Champasack Provincial Finance Department 13:30 Meeting with PIP Project Owner 15:00 Move to Savannakhet by Car	
12	24-Mar			09:00 Meeting with Savannakhet Provincial Planning and Investment Department, DDG 10:30 Meeting with Savannakhet Provincial Finance department, DDG 13:30 Meeting with DPWT and PIP Project Owner 16:20-18:45 (QV224) Savannakhet to Vientiane	
13	25-Mar				
14	26-Mar				
15	27-Mar			09:00 Meeting with MAF, Planning & Cooperation Dep 10:30 Meeting with MAF, Finance Dep. 14:00 Meeting with MPWT, Planning & Cooperation Dep 15:30 Meeting with MPWT, Finance Dep., DDG	MAF Meetings with Mr. Seo MPWT Meetings with Mr. Nomura
16	28-Mar		Departure from Tokyo 20:45 Arrival in VTE (TG574)	10:30 Meeting with Mr. Gerry O'Driscoll, UNDP 14:30 Meeting with IMF Representative, Mr. Jonathan 16:00 Meeting with WB	
17	29-Mar			09:00 Internal Meeting at JICA Laos 10:30 Meeting with Vice Minister of MPI, Dr. Kkeo Chamhoubouly with DDG 15:30 Meeting with Vice Minister of MOF, Mr. Arhaphangthong SIPANDONE with DDG	
18	30-Mar			10:00 Meeting with LADLF (Lao-Australian Development Learning Facility) 14:00 Meeting with Mr. Andrew Keith, ADB 15:30 Meeting with Ms. Julanna Hyjek, EU	ADB Meetings with Dr. Obara
19	31-Mar			09:00 Meeting with National Treasury Department 14:00 Meeting with Department of Evaluation, MPI, DDG 15:30 Meeting with Mr. Bando and Mr. Soulin, ADB	
Day	Date	Schedule			Remarks
20	1-Apr				
21	2-Apr			Departure from Tokyo 20:45 Arrival in VTE (TG574)	
22	3-Apr			09:00 Internal Meeting at JICA Laos 13:30 Meeting with National Assembly	
23	4-Apr			10:00 Meeting with Budget Department, MOF	
24	5-Apr			10:00 Meeting with Department of Planning, MPI 13:30 Report to EOJ (confirmed)	
25	6-Apr			14:00 Meeting with Deputy Prime Minister/ Minister of Finance Mr. Somy Douangdy 16:00 Donor Meeting (WB, IMF, EU, UNICEF etc.)	
26	7-Apr			9:00 -12:00 Seminar with Ministries (MPI and MOF, etc.) 14:00 Internal Meeting at JICA Laos 21:30 (Mr. Sakano) Depart from VTE (TG575)	
27	8-Apr			13:20 Depart from VTE (TG571)	
28	9-Apr				
29	10-Apr			14:00 Meeting with Department of Evaluation, MPI	
30	11-Apr			14:00 Meeting with State Asset Department, MOF 15:10 Meeting with Financial Information Technology Centre, MOF Reporting to JICA Laos Office	
31	12-Apr			Departure from Vientiane	

出所：調査団作成

1-4 調査の枠組み

本調査では、ラオス政府の PFM の枠組みから PIM のあり方を確認する。以下、PIM に特化した観点及び PFM 全般からみた観定のそれぞれの観点からの調査枠組みを説明する。

(1) PIM 調査の枠組み

本調査では、ラオスにおける PIM を包括的に分析するための出発点として、世界銀行が提唱した「PIM の必須 8 項目²」ツールを用い、MPI をはじめとした関係機関の権限・業務分掌及び行政官の能力を客観的に分析した。ラオスの公共投資は、5 年開発計画サイクル・年度予算サイクル・個別事業サイクルが並行している。MPI・財務省、あるいは省庁・県は、それぞれの立場で上述三つのサイクルを無意識に選別しながら PIM 業務を遂行しているが、それぞれの部署がすべての視点で適切に運営監理できていない状態が散見される。本調査では PIM を各サイクルの視点から課題をより深く抽出するために、表-2 の 8 項目・サイクル関係性マトリックスを使用して分析した。

表-2 PIM8 項目と三つのサイクルとの関係性マトリックス

サイクル・項目		5 年開発計画 サイクル	年度予算サイクル	個別事業サイクル
1	Guidance & Screening	開発計画をはじめとしたあらゆる政策文書に基づいた事業形成	<ul style="list-style-type: none"> 首相・MPI による年度予算策定ガイドライン 開発計画や公共投資計画に則った年度予算要求 	開発計画・公共投資計画に則った案件形成
2	Formal Project Appraisal	省庁・県による公共投資計画策定	省庁・県による新規・継続案件の整理と予算要求リストの作成	省庁・県による事業申請 <ul style="list-style-type: none"> 実施主体によるファイビリティ調査（Feasibility Studies:F/S と経済財務分析 国際基準に則った事業仕様
3	Independent Review of Appraisal	MPI による公共投資計画チェック、取りまとめ	MPI による予算要求チェック	MPI による事業審査
4	Project Selection & Budgeting	MPI と財務省との協議。予算シーリング設定	MPI と財務省による； <ul style="list-style-type: none"> 年度予算枠の中での事業優先度 支払い計画の確認 	事業実施計画と支払計画の明確化、公共投資計画との整合性チェック
5	Implementation	公共投資計画の実施モニタリング	MPI からの予算アナウンス	事業実施・モニタリング

² World Bank Power of 'Public Investment Management', Rajaram, Anand et al (2014)

6	Project Adjustment	実施時の修正や予算の修正への対応	MPI と財務省による支払いモニタリングと計画比較	特に支払い変更の必要性や年度予算（変更）確保
7	Facility Operation	-	-	<ul style="list-style-type: none"> 新規事業申請時の維持管理費用の財源明示 終了時評価と維持管理計画
8	Completion Review & Evaluation	公共投資計画プログラム評価と次期計画策定への教訓提言	年次公共投資実績取りまとめ	<ul style="list-style-type: none"> 事後評価 事業効果確認

出所：World Bank Power of Pubic Investment Management を参考に調査団

(2) PFM 調査の枠組み

PFM に関しては、ラオスでは 2010 年に PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) が実施されている。本調査では、PEFA の調査分析を援用しつつ、更新情報を得ることと併せ、基礎調査の趣旨に沿って PFM の関係分野を新たに区分した。また、関係分野に外部監査などの新たな項目を追加した。

本調査では、PFM を PIM に焦点を当てたプロセスとしてみることにしている。これは PIM の計画から実施、報告といった各段階の業務プロセスが、PFM ではそれぞれ予算、支出、財務報告等といった対応関係になっているためである。本調査では、国家、組織、事業の各レベルの業務プロセスとして、PFM 観点からの考察を行っている。これらを前提に、調査対象を財務省/MPI、ライン省庁、また地方政府（県）に分けて質問票を作成した。下記の表－3 は、PFM をプロセスとして見つつ、PFM の関係分野をプロセスに沿って順序づけ、三つの組織次元を対象とした調査枠組みである（この枠組みから質問票を作成し、面談先に事前に調査趣旨は周知されたが、実際のインタビューでは、Semi-structured 面談方式を基本とし、先方発言から必要な回答を抽出する方法をとった）。なお、基礎情報は、PFM 関係分野のそれぞれの機能を担う財務省の関係部に位置づけてまとめる。

表-3 Public Financial Management 調査用マトリックス

Public Financial Management - Assessment Matrix		Targetted institutions	A	MOF, MPI(BOL)		
			B	Line Ministries		
			C	Local Government (Province)		
PFM Surveyed categories			A	B	C	References
1	Budget System, Budget related law, PFM Policy or principles		A1	B1	C1	Law on State Budget (Eng), Constitution(Jpn ver.)
2	National Development Policy, Sector Policy, Local development plan		A2	B2	C2	8th NSEDP, (Local Gov decree?)
3	Planning (by programme or by projects)		A3	B3	C3	PIP Law, PCAP manuals and forms
4	Budgeting process and classification (Recurrent and Development)		A4	B4	C4	Laos State Budget Plan (2013/14-2015/16)
5	Revenue (Tax system) , Aid/ODA Management		A5	B5	C5	Revenue Data Compilation Manual (Draft-Eng)
6	Expenditure (budget execution) and Debt Managment		A6	B6	C6	PCAP manuals and forms
7	Public Accounting, Project Expenditure Management with ICT		A7	B7	C7	
8	Procurement		A8	B8	C8	IRRs (2004, 2009 amendment)
9	Asset Management		A9	B9	C9	
10	Financial reporting and/or Project progress reporting		A10	B10	C10	PIP Law, PCAP manuals and forms
11	Project supervising, Project implementation, internal audit		A11	B11	C11	PIP Law, PCAP manuals and forms
12	Monitoring and Evaluation (for projects or other level)		A12	B12	C12	PIP Law, PCAP manuals and forms
13	External Audit		A13	B13	C13	

出所：調査団

第2章 ラオス公共投資と過去の JICA 支援概要

JICA は 2004 年 11 月に、現 MPI（当時の計画投資委員会：Committee for Planning and Cooperation）の要請に基づき、ラオスにおける公共投資運営監理方法の確立と普及を目的とした技術協力を開始した。以降、12 年・3 フェーズにわたって同分野での技術協力を実施した。ここでは、技術協力の概要と取り組み内容、及び 2016 年 9 月フェーズ 3 終了時まで PCAP シリーズによって開発・普及された内容の 2017 年 3 月時点での普及状況を説明する。さらに、2016 年度要望調査で MPI が提出した、PCAP シリーズに続く技術協力の要請の内容を述べる。

2-1 JICA 技術協力（PCAP シリーズ）の取り組み

ここでは PCAP シリーズ各フェーズのプロジェクト概要と完了時の状況を表形式で説明する。

(1) 公共投資プログラム（PIP）の運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1）

実施期間	2004 年 11 月～2007 年 10 月（3 年）
C/P 機関	計画投資委員会 計画局・投資モニタリング評価局
上位目標	公共投資プログラムの効果と効率性が改善される。
プロジェクト目標	ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、モニタリング、評価される。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. ラオスの公共投資事業に即した審査、モニタリング、評価方法が開発される。 2. 公共投資事業の監督機関職員が運営、審査、モニタリング、評価技術を習得する。 3. 新たに確立された手法に基づき、モニター県（カムムアン県、ウドムサイ県、サラヴァン県）及びモニター省庁（農林省）において適切に公共投資事業が運営監理される。 4. 公共投資事業の審査、モニタリング、評価を実施する運営体制の人的ネットワークが整備される。
完了時の状況 （完了報告書より抜粋）	<p>ほとんどの成果を達成することができた。ただし、モニター県でのパフォーマンスが目標値を下回ったこと、農林省での活動が少なかったことで、成果 3 は一部達成にとどまった。プロジェクト目標は部分的に達成した。</p> <p>終了時評価調査では、一部成果と目標が達成できなかったものの、妥当性、有効性、効率性は確保されたと報告されている。特に、技術協力のアプローチがラオス側の業務実施方法や能力を配慮しており、C/P 機関をはじめとした関係機関の高いモチベーションやパフォーマンスを引き出したと評価している。</p>

(2) 公共投資プログラム（PIP）運営監理強化プロジェクト（PCAP2）

実施期間	2008 年 3 月～2011 年 8 月（3 年 6 カ月）
C/P 機関	MPI 計画局・評価局・国際協力局
上位目標	中央省庁及び各県のセクター部局が、予算計画と各セクタープログラムに合致した形で公共投資事業を実施する。

プロジェクト目標	MPI と県計画投資局が、本プロジェクトで普及・改善された手法に従って公共投資事業を審査し、ラオス政府が設定する PIP 予算上限の枠内で PIP の全体計画を編成するとともに、それらをモニタリングし、評価する。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全県の県計画投資局職員と全中央省庁の計画担当部局職員が本プロジェクトで開発した公共投資事業の運営監理の知識と技術を習得する。 2. PIP 運営監理手法に、予算・財務管理手法が導入され制度化される。 3. PIP 運営監理の法的枠組みが整備される。 4. MPI 職員、全県の県計画投資局職員と中央省庁計画担当部署職員が ODA 事業のラオス国内予算実施分(カウンターパートファンド)、郡レベルの PIM、そしてセクタープログラムの運営監理につき知識と技術を向上させる。
完了時の状況 (終了時評価報告書より抜粋)	<p>四つの成果の達成度は高いが、プロジェクト目標の達成度は高いハードルの指標が設定されていたこともあり、高い達成度とは評価できないが満足できるレベルにある。また上位目標の達成に向けた土台がつくられ、今後その方向に向かうものと思われる。</p> <p>本プロジェクトは公共投資事業の審査、モニタリング、評価の手法と書式の開発・改訂と普及、研修を通して MPI 並びに県計画投資局の公共投資事業運営監理の能力向上に貢献した。2009 年の公共投資法の制定により公共投資事業の審査が義務づけられ、本プロジェクトで開発された手法と書式が国の制度の中に位置づけられた。事業審査の実施により公共投資事業の選定の透明性と説明責任が高められるが、より多くの省庁、県での手法や書式の普及と研修を継続して行っていくことが求められる。さらに公共投資事業運営監理の改善を進めるためには財務管理や中期的な計画枠組みのなかでの公共投資プログラムの管理の強化を行っていくことが必要である。</p>

(3) 国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト (PCAP3)

実施期間	2012 年 3 月～2015 年 9 月 (3 年 7 カ月) 延長フェーズ: 2015 年 10 月～2016 年 9 月 (1 年)
C/P 機関	MPI 計画局・評価局・国際協力局
上位目標	中央省庁及び各県・郡のセクター部局により、国家社会経済開発計画の目標に合致する中期的な枠組みを踏まえた適切な公共投資事業の運営監理が実施される。
プロジェクト目標	MPI とその出先機関にあたる県計画投資局や郡の計画投資事務所において、中期的な枠組みのなかで公共投資事業の運営監理能力が強化される。
成果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中期公共投資計画と財務管理ガイドラインの枠組みが策定される。 2. 公共投資事業を適切に運用・維持管理するための仕組みが構築される。 3. ODA 案件情報の運営監理方法が改善される。 4. 郡レベル公共投資事業の運営監理方法と能力強化の仕組みが構築される。
完了時の状況 (総合報告書より抜粋)	<p>四つの指標によってプロジェクト目標の達成度を計測したところ、延長フェーズで一部指標を達成させる取り組みを積極的に実施したこともあり、指標 3 以外はすべて達成されたと判断できる。したがって、プロジェクト目標の達成度は十分に高いといえる。</p> <p>今般の財政危機と、開発予算の使途、あるいは公共投資事業の効果測定のある方が見直されているなか、適正な財務管理に裏づけられた公共投資事業の</p>

	運営監理を期待することができる。持続性が十分に確保され、本プロジェクトがもたらした便益が維持されれば、上位目標は達成されるものと思われる。
--	---

2-2 シリーズ支援の全体像

PCAP シリーズが 12 年間にわたって実施した個別公共投資事業の案件形成・計画立案・事業審査と承認・実施モニタリングと評価といった一連のプロジェクトサイクル、開発予算編成・事業優先度づけ・予算執行といった一連の年度予算サイクル、中期開発計画に沿った中期公共投資計画の策定といった中長期サイクルのすべてにおいて技術支援を実施したことになり、ラオス政府の公共投資運営監理の標準プロセスを策定したといえる。また、すべてのフェーズで積極的に取り組んだキャパシテイ・ビルディングを通じて、それらは着実に公共投資に携わる MPI をはじめとした行政官に浸透しており、公共投資運営監理全体の取り組みに大きな効果を生み出している。

上述 1-4 (1) の世界銀行「公共投資運営監理の必須 8 項目」ツールの観点から整理すると、8 項目のうち 7 項目を PCAP シリーズのコンポーネントとして扱っていることが分かる。同 8 項目と PCAP シリーズの関連性は表-4 のとおり。

表-4 PIM 必須 8 項目と PCAP シリーズでの適用

サイクル・項目	PCAP シリーズでの適用
1. Guidance & screening 開発計画やセクター戦略とのリンク。計画や戦略とのリンクを確認するための枠組み・仕組み。	公共投資法の策定支援 (PCAP2)。経済財務分析・環境分析・社会分析のマニュアル作成、研修実施 (PCAP1)
2. Formal Project Appraisal 経済財務分析を含む F/S。国際基準・国家基準に則った事業仕様。	公共投資プログラムのコンセプト普及 (PCAP1)。中期公共投資計画の策定、開発計画とのリンクづけ (PCAP3)。
3. Independent Review of Appraisal 第三者による事業審査・選定作業。財務省・計画省もしくは専門機関による実施。	MPI・県計画投資局による事業審査実施 (PCAP1)。
4. Project Selection & Budgeting 予算審議。事業の優先度づけ。	MPI・県計画投資局による事業の優先度づけ (PCAP1)。予算シーリングに基づく中期的な公共投資計画策定 (PCAP3)。
5. Implementation 効果的な調達計画。実施時の運営監理・モニタリング評価制度の確立。コスト管理システムや複数年度予算の導入。	
6. Project Adjustment コスト・支出の見直し、融通性。実施モニタリング後のフォローアップ。	継続案件の事業進捗報告書・審査実施 (PCAP1)。
7. Facility Operation 完成後に運用可能な状態とする。維持管理予算確保。資産登録。運用後のモニタリング。	終了時評価の手法の開発。維持管理計画策定方法開発 (PCAP3)。
8. Completion Review and Evaluation 全案件に対する完成時のレビュー実施。監査実施。効果測定のための事後評価実施。	終了時評価の手法開発。事後評価の手法開発 (PCAP3)。

出所：調査団

上述のとおり、一連の PCAP シリーズでは「5. Implementation」以外は網羅していることになり、公共投資運営監理の一連の技術協力を実施してきたといえる。

2-3 PCAP シリーズの支援内容と現状の活用状況

本調査では、以下、主たる方法論（ツール・フォーマット）の現状活用状況と、それに関連する課題を述べる。

(1) 事業審査ツール

支援内容	PCAP1 での柱として策定を支援した。MPI 評価局及び各省庁計画局・県計画投資局が、各セクター部局から提出される事業申請・予算申請に対して事業審査を実施するためのフォーマットと、審査を実施するためのキャパビルを実施。PCAP1 では MPI 評価局に、PCAP2 では県計画投資局・省庁計画局に研修と実地訓練（On-the-Job Training : OJT）を実施。
現状活用状況と課題	事業審査は定着。2017 年度予算以降、新規事業に関しては MPI 評価局発行の「事業審査合格証」がなければ予算化できないようになった。2017 年度予算編成プロセスで 900 もの新規事業が事業審査対象となったが、そのうち 637 事業（うち 230 事業以上が大型インフラ）の審査合格証明書が発行された。残り 263 事業は事業審査前の議論で一部却下、あるいは事業審査で不合格だったため、申請部署に突き返された。法改正に合わせたフォーマット改訂が必要。 新規事業の事業審査は実施しているが、継続事業の事業審査は PCAP でフォーマットを開発したものの、活用していないことが確認された。現在継続事業は都度事業審査せず、予算化される。

(2) 事業申請書・事業進捗報告書

支援内容	セクター部局の事業責任者が新規公共投資事業を申請する際に省庁・県の計画局に提出する事業申請フォーマットを開発（PCAP1）。フォーマットは事業審査の内容に則っている。継続事業の年度予算を申請する際に提出する事業進捗報告フォーマットも併せて開発（PCAP1）。事業や予算の進捗度を報告することになっており、フォーマットは継続事業審査の内容に則っている。適切に記入するためのキャパビルを、PCAP1 ではパイロット組織に、PCAP2 では各県・各省庁に研修実施。
現状活用状況と課題	新規事業申請書は、事業審査とともに定着。事業責任者は事業審査を受ける際の申請書類として省庁・県の計画局に所定フォーマットで提出、そこで取りまとめられ、MPI もしくは県計画投資局にて事業審査を受ける。法改正に合わせたフォーマットの改訂必要。継続事業の事業審査同様、事業進捗報告書を提出している事業は少ない。多くの事業の実施進捗状況（プロジェクトサイクル）と予算申請（年度予算サイクル）のタイミングがマッチしないことが最大の原因と考えられる。

(3) 経済財務分析・環境社会分析

支援内容	PCAP1 で基礎的な経済財務分析方法・環境分析・社会分析の方法やプロセスをマニュアル化し、MPI に対する研修を実施した。PCAP3 マニュアルにもそ
------	--

	それぞれの分析方法を technical aspects として残している。
現状活用状況と課題	多くの公共投資事業の F/S は設計業者に委ねており、経済財務分析の結果が設計書や F/S レポートに掲載されている事業もある。環境社会配慮についても簡単な記述にとどまっている。公共投資法では、大型事業に対して経済財務分析結果と、環境社会影響評価結果の添付を求めている ³ が、経済財務分析・環境社会分析は十分浸透していない。特に県・郡レベルでは実施されていない事業がほとんど。環境社会影響評価は天然資源環境省（Ministry of Natural Resources and Environment : MONRE）や県天然資源環境局（Provincial Department of Natural Resources and Environment : DONRE）が実施することになっているが、MONRE・DONRE 側の対応力の問題、あるいは事業責任者がそもそも MONRE・DONRE の対応力のなさを理由に依頼しないこともあり、実質的には評価していない事業も散見される。

(4) プログラム管理

支援内容	ラオス政府は第 5 次 NSEDP（2000-2005）以降、関連する類似事業をプログラムとして分野別あるいは地域別に集約し、開発計画を達成するための手段とする「プログラムコンセプト」を浸透させるよう指導してきた。PCAP シリーズでは「公共投資プログラム」として、PCAP1 及び PCAP2 にコンセプトをマニュアル化。PCAP1 では、各省庁・県社会経済開発計画（Socio-Economic Development Plan : SEDP）と各事業との関連性を明確にするためのロジック整理をプログラムマトリックスとして整理。PCAP2 ではロジック整理だけでなく、時系列整理、マッピングも取り入れて浸透を図った。
現状活用状況と課題	一部の省庁ではプログラムベースのロジカルフレームワークを活用。また、PCAP2 でプログラム管理として取り入れた時系列整理の考え方は、PCAP3 で開発した中期公共投資計画のツールに引き継いだ。 しかしながら「プログラム」そのものの概念は定着しなかった。マッピングはデータコストやアップデートの手間がかかることもあり、活用されていない。

(5) 郡レベル公共投資運営監理

支援内容	2012 年に示された党方針「三つの建設」によって、郡レベルでの公共投資運営監理を強化することが必要となった。それに合わせて PCAP3 で郡レベルでの運営監理強化のため、郡計画事務所が郡各セクター事務所の案件申請内容を、県レベルに提出する前に確認するチェックリスト（Simplified Project Information Checklist : SPIC）の開発、及びそれを取りまとめる役割となる県レベルでの講師養成研修（Training of Trainer : TOT）を実施。
現状活用状況と課題	「三つの建設」方針は継続しており、郡レベルで運営監理する公共投資事業が増えてきている。ツール開発時に普及対象としていたウドムサイ県・ボリカムサイ県のほか、本調査面談先のサバナケット県やチャンパサック県では各郡に対する運営指導と取りまとめをしていることが確認されている。

³ Public Investment Law Article 22-1 : The public investment Types I, II and III which uses high technique must submit extra documents as follows; i) The project development plan or the analysis report of economic/finance, ii) The evaluation certificate of the environmental and social impact assessment.

(6) ODA 情報収集と運営監視

支援内容	ODA 事業のカウンターパートファンドを予算要求する場合、以前は事業内容や使途を説明することなく予算化されており、使途不明だった。PCAP2 から PCAP3 にかけて、ラオス政府側の ODA 事業に対するオーナーシップ醸成・カウンターパートファンドの使途明確化を目的として、カウンターパートファンド使途申請フォーマット (Simplified Project Information Sheet : SPIS) を開発、普及した。
現状活用状況と課題	一部の県や組織では、同フォーマットを用いてカウンターパートファンド事業のみならず 100%の ODA 事業の実施情報も把握しているところもある。新政府の方針として、今後政府からの予算支出が全くない ODA100%の事業も予算リストに計上することになったので、今後活用は増えるものと見込まれる。しかしながら現状では、まだ政府側の ODA 事業に対するオーナーシップそのものが不足しているため、ODA を運営監視する意識定着までには MPI 国際協力局主導の改善策が求められる。

(7) 中期公共投資計画

支援内容	これまで、各省庁・各県の 5 年社会経済開発計画 (SEDP) には、その期間で実施したい公共投資事業のウィッシュリストが予算根拠なく列記されており、そのほとんどの事業が予算の都合で計画どおり実施されずにいた。PCAP3 ではあらかじめ対象省庁・県の予算シーリングを設定し、継続事業や負債事業 ⁴ の返済実態を勘案した 5 年公共投資計画 (Five-Year Public Investment Plan : 5YPIP) 策定方法を提示した。さらに、5YPIP をモニタリングしつつ年次予算サイクルで運用するツールとして、3 年公共投資ローリングプラン (Three-Year Public Investment Priority List : 3YPIL) も併せて提案した。
現状活用状況と課題	MPI は 2016 年 6 月に各県への 5 年予算見込みを発表し、一部の県へのコンサルテーションワークショップを実施した。5YPIP の考え方は定着しつつある。MPI 計画局は予算シーリングの設定と早期通知の重要性を認識している。各省庁への 5 年予算見込みは、ODA 予算との関連性を把握できなかったことから、発表していない。 5YPIP の考え方は全国で定着しつつあるが、各県では継続事業・負債事業と新規案件のバランスを具体的にどうとるかの判断ができず、MPI 計画局のコンサルテーションを待っている状態で、策定できていない。他方 MPI 計画局は NSEDP 変更や法改正に追われ、対応できずにいる。 改正予算法で中期予算枠組み (Medium-Term Budget Framework : MTBF) の実施が承認されたことで、予算枠全体の複数年管理、国会審議が原則となり、予算枠も財務省から複数年で開発予算枠が出されることになる。MPI 計画局はそれに応じて複数年管理を各省庁・県に対し表明しやすくなるという環境変化もあり、今後複数年に係るシーリング (予測値) や、3 年ローリングプランの導入を検討している。

⁴ 本報告書では、「負債事業」は国内予算で実施した公共投資事業で未払いとなっている事業を示し、対外債務は含まれない。

(8) 終了時・事後評価

支援内容	多くの公共投資事業で事業完了後の維持管理方法、特に維持管理費の確保において問題を抱えていたため、PCAP3 では事業終了時評価の仕組みを開発し、MPI・財務省を巻き込んだ維持管理計画策定を評価項目のなかに盛り込んだ。また、事後評価も同様の仕組みを開発し、7事業のパイロットを実施して定着を試みた。MPI や一部省庁・県に評価方法に精通した指導役を任命し、キャパビルを実施した。
現状活用状況と課題	件数はまだ少ないが幾つかの県や省庁では終了時・事後評価を実施している ⁵ 。MPI 評価局では幾つかの評価案件に参画している。一部案件の維持管理計画の策定も確認された。 評価手法が大型案件を意図していたため、中小規模事業への展開が難しく、評価件数は伸びていない。

2-4 MPI からの新規技術協力プロジェクトの要請

MPI は 2016 年 8 月 10 日付の評価局長の署名で JICA 技術協力プロジェクトの要請書を正式提出した。表-5 に要請内容を記す。

表-5 MPI 要請書概要 (英文は原文のまま)

C/P 機関	MPI 評価局・計画局・国際協力局
実施期間案	2017 年 10 月より 2020 年 9 月までの 3 年間
要請の概要	要請の目的は、MPI とその下部機関、及び関連機関の、PIM に係る新制度構築・普及の技術協力である。特に①改正公共投資法に基づく制度変更、②継続事業のモニタリング (実施と支払いの両側面)、③サイクル全体を管理できる IT システムの方法論を構築し普及させる、の 3 点の技術協力を要請する。
上位目標	Public investment project namely on ongoing project must be measurable, estimable and verifiable for its both payment and physical progress, and IT system for PIP management across the country must be developed in order to support the process of collecting PIP information and the whole PIP management. (公共投資事業の継続事業が実施と支払いの双方の観点から測定・予測・確認可能となる。公共投資プログラムの情報を収集し、全体 PIM に生かせるような、全国を網羅できる IT システムが構築される。)
プロジェクト目標	MPI and its subordinate organizations establish a comprehensive public investment project management under the new Public Investment Law 2015, particularly for the monitoring and evaluation system of ongoing project. (2015 年に改正された公共投資法に基づき、MPI 及びその下部組織が総合的な PIM 方法を構築する。特に継続事業のモニタリング評価システムが改善される。)
成果	1. Process for monitoring and evaluation of new and ongoing projects are properly conducted under the new Public Investment Law. (改正公共投資法に基づいて、新規事業・継続事業のモニタリング評価方法が再整備され、実施されている。) 2. An IT system for public investment management is established. (PIM のための IT システムが構築されている。)

出所：MPI 提出技術協力プロジェクト要請書

⁵ 本調査面談を通じて、PCAP3 終了後に MPI 評価局で 7 件 (県レベル 6 件・省庁レベル 1 件)、チャンパサック県で 4 件、サバナケット県で 3 件の事業評価を実施したと述べている。チャンパサック県 4 件は終了時評価。その他は事後評価。

このように、MPI からの要請は改正公共投資法に基づく新規・継続事業の対応と、IT 構築の 2 点に絞られている。また、C/P 機関として PCAP2・PCAP3 同様 MPI 内の 3 部局としているが、内容は要請書を提出した評価局の業務にやや偏っている。本調査にてキケオ副大臣と面談した折、同副大臣は成果 1 に関連して中間評価の必要性について強調していた。

第3章 ラオスの経済財政状況及び関連する政策制度の現況

本章では、ラオスのマクロ経済、財政状況、現状の資本支出・開発予算の内容（3-1）を説明したうえで、第8次 NSEDP（2016-2020）と、関連法の改正の内容（3-2）と、PIM 及び PFM 全般に関連する組織の機能（3-3）を説明する。

3-1 マクロ経済・財政状況と開発予算

(1) マクロ経済状況

IMF が第4条協議⁶後に発表したプレスリリース（2017年2月15日）によれば、ラオスのマクロ経済状況は、以下のようにまとめられる。

表-6 ラオスマクロ経済指標（2017年2月集計）

実質 GDP 成長率	7.5% 7 %	2015 年 2016 年(下記表-7では6.8%)
インフレーション	2 %	2016 年末(為替レートは堅調)
経常収支	GDP 比 17%	2016 年(2014 年は 20%)
外貨準備高	2 カ月分 (9 億 9,860 万ドル)	2016 年 9 月現在 標準国との比較では低い
財政赤字	GDP 比 6%	税収減少、支出増加
公的債務(国内:未払いを除く)	GDP 比 68%(現在価格で GDP 比 56%)	2016 年末(リスク高)

出所：IMF 第4条協議（Press Release：2017/2/15）より調査団作成

IMF は、ラオスの経済成長は、今後も大きな変化が予想されておらず、インフレーションは一けたにとどまるとしている。他方、経常収支は、海外直接投資による巨大なインフラ事業のために、2017 年で GDP 比 19% まで拡大し、その後数年は同規模の比率が続く見通しとなっている。外貨準備高は現状維持、財政赤字は 5% に縮小するものの、公的債務は 2019 年までに GDP 比 70% に拡大する（以後は縮小傾向）と見込まれており、これが課題とされている。

ラオス政府は財政安定化のために歳入拡大の方針を示しているが、ラオス財務省予算局によれば、環境税、財産税（Property Tax）の導入による新たな歳入源、また水力発電による収入、鉱業セクターの新事業による収入（注：鉱業セクターの収入回復については IMF 予測では 2021 年まで減少傾向となっている）などを期待し、2019 年以降は財政収支の改善軌道に向かいたいとしている。税務局も、付加価値税ほか課税ベースの拡大努力を検討している。

ラオス銀行によれば、インフレーション率を管理するため、貨幣配給量を 2016 年度比 24% 以上の増にならないように制限している。

⁶ 第4条協議：IMF が加盟国の経済政策に関する包括的な協議のかたちで定期的に（通常は年1回）行うコンサルテーション。IMF のエコノミスト・チームが当該国を訪問して経済と金融に関する情報を収集し、政府や中央銀行のスタッフと経済政策について議論する。

表-7 ラオス経済・財務指標 (IMF)

Lao P.D.R.: Selected Economic and Financial Indicators, 2011-17 ^{1/}							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
						Proj.	Proj.
GDP and prices (percentage change)							
Real GDP growth	8.0	7.9	8.0	8.0	7.5	6.9	6.8
CPI (annual average)	7.6	4.3	6.4	4.1	1.3	2.2	2.3
CPI (end year)	7.7	4.7	6.6	2.4	0.9	2.1	2.3
Public finances (in percent of GDP)							
Revenue and Grants	22.4	24.1	23.9	23.2	24.0	18.5	19.4
<i>Of which: Resources</i>	3.4	3.7	3.2	3.0	2.2	2.1	2.1
<i>Of which: Mining</i>	2.7	3.0	2.2	2.0	1.3	0.9	0.8
<i>Of which: Hydro power</i>	0.7	0.7	0.9	1.0	0.9	1.2	1.3
<i>Of which: Grant</i>	6.0	6.4	5.7	5.3	5.0	2.3	2.8
Expenditure	24.1	24.6	29.6	27.8	26.7	24.4	24.6
Expense	11.3	12.0	17.3	15.2	15.7	16.4	15.9
Net acquisition of nonfinancial assets 2/	12.9	12.6	12.3	12.6	11.0	8.0	8.7
Overall balance	-1.7	-0.5	-5.6	-4.5	-2.7	-5.9	-5.2
Nonmining balance 3/	-4.5	-3.5	-7.8	-6.5	-4.0	-6.8	-6.1
Public and public guaranteed debt (in percent of GDP)	56.0	56.8	62.5	64.9	65.8	67.8	69.0
Money and credit (annual percent change)							
Reserve money	16.2	27.2	7.7	30.3	6.6	9.8	11.0
Broad money	28.7	31.0	18.8	23.4	14.7	13.0	16.0
Bank credit to the economy 4/	45.8	26.6	34.5	14.2	16.8	17.2	15.0
Bank credit to the private sector	39.3	35.1	36.3	11.7	19.3	17.6	18.0
Balance of payments							
Exports (in millions of U.S. dollars)	3,120	3,323	3,883	4,687	4,387	4,804	5,124
In percent change	42.1	6.5	16.9	20.7	-6.4	9.5	6.7
Imports (in millions of U.S. dollars)	4,642	6,382	7,352	8,017	7,533	7,684	8,708
In percent change	28.1	37.5	15.2	9.1	-6.0	2.0	13.3
Current account balance (in millions of U.S. dollars)	-1,502	-2,808	-3,195	-2,450	-2,116	-2,351	-2,813
In percent of GDP	-18.6	-29.9	-29.6	-20.7	-16.8	-17.1	-19.0
Gross official reserves (in millions of U.S. dollars)	677	740	662	816	987	1,476	1,587
In months of prospective goods and services imports	1.2	1.1	0.9	1.2	1.5	1.9	1.9
External public debt and debt service							
External PPG debt							
In millions of U.S. dollars	3,666	4,262	5,489	6,061	6,495	7,422	8,240
In percent of GDP	45.5	45.3	50.9	51.1	51.7	54.1	55.6
External PPG debt service							
In percent of exports	2.7	4.2	5.1	5.6	5.2	7.1	7.7
Exchange rate							
Official exchange rate (kip per U.S. dollar; end-of-period)	8,019	7,982	8,030	8,096	8,119	...	...
Real effective exchange rate (2005=100)	135.0	136.3	144.9	153.5	166.6	...	...
Nominal GDP							
In billions of kip	64,727	75,251	84,572	95,406	102,543	112,188	122,518
In millions of U.S. dollars	8,062	9,400	10,788	11,851	12,561	13,722	14,831

Sources: Data provided by the Lao P.D.R. authorities; and IMF staff estimates and projections.
1/ Public finances are on a fiscal year (October to September) while other data are on a calendar year.
2/ Includes off-budget investment expenditures.
3/ Net lending/borrowing excluding mining revenue.
4/ Includes Bank of Lao P.D.R. lending to state-owned enterprises and subnational levels of government.

出所：IMF 第4条協議 (Press Release : 2017/2/15)、p. 5

表－８ 中期マクロ経済枠組み：2013-2021

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
						Projections				
Output and prices										
	(Percent change, unless otherwise indicated)									
Real GDP	8.0	8.0	7.5	6.9	6.8	6.7	7.0	6.9	7.0	
Consumer prices (annual average)	6.4	4.1	1.3	2.2	2.3	2.7	3.1	3.3	3.1	
Consumer prices (end-period)	6.6	2.4	0.9	2.1	2.3	2.6	2.9	3.1	3.1	
GDP per capita (in U.S. dollars)	1,594	1,718	1,787	1,911	2,008	2,112	2,229	2,345	2,464	
Public finances (in percent of GDP) 1/										
Revenue	23.9	23.2	24.0	18.5	19.4	19.7	19.9	20.1	20.2	
Tax and nontax revenue	18.3	18.0	19.0	16.2	16.6	17.0	17.3	17.7	17.9	
Mining	2.2	2.0	1.3	0.9	0.8	0.6	0.5	0.4	0.2	
Hydro power	0.9	1.0	0.9	1.2	1.3	1.2	1.3	1.5	1.6	
Others	15.1	15.0	16.8	14.1	14.5	15.2	15.5	15.8	16.1	
Grant	5.7	5.3	5.0	2.3	2.8	2.7	2.6	2.3	2.3	
Tax revenue	15.8	15.7	15.7	14.3	14.3	14.8	15.0	15.4	15.5	
Expenditure	29.6	27.8	26.7	24.4	24.6	24.9	25.0	25.1	25.2	
Expense	17.3	15.2	15.7	16.4	15.9	16.2	16.2	16.1	16.2	
Net acquisition of nonfinancial assets 2/	12.3	12.6	11.0	8.0	8.7	8.7	8.8	8.9	9.0	
Overall balance	-5.6	-4.5	-2.7	-5.9	-5.2	-5.2	-5.1	-5.0	-5.0	
Nonmining balance 3/	-7.8	-6.5	-4.0	-6.8	-6.1	-5.8	-5.6	-5.4	-5.3	
Balance of payments										
Current account balance	-3,195	-2,450	-2,116	-2,351	-2,813	-3,180	-3,515	-3,637	-3,301	
In percent of GDP	-29.6	-20.7	-16.8	-17.1	-19.0	-19.7	-19.9	-18.9	-15.7	
Trade balance	-3,469	-3,330	-3,146	-2,880	-3,584	-3,969	-4,374	-4,452	-4,212	
Exports	3,883	4,687	4,387	4,804	5,124	5,596	5,842	6,107	6,705	
In percent change	16.9	20.7	-6.4	9.5	6.7	9.2	4.4	4.5	9.8	
Of which: Resources	2,034	1,846	1,827	2,395	2,374	2,172	2,421	2,764	2,304	
In percent change	0.6	-9.2	-1.0	31.1	-0.9	-8.5	11.5	14.2	-16.6	
Other	1,849.4	2,841.4	2,560.2	2,409.2	2,749.8	3,424.5	3,420.7	3,342.6	4,401.0	
Imports	7,352	8,017	7,533	7,684	8,708	9,565	10,215	10,558	10,917	
In percent change	15.2	9.1	-6.0	2.0	13.3	9.8	6.8	3.4	3.4	
Of which: Resources	2,705	2,951	2,692	2,449	2,194	1,797	1,628	1,266	776	
In percent change	33.6	9.1	-8.8	-9.0	-10.4	-18.1	-9.4	-22.2	-38.7	
Services and income (net)	36	103	224	30	159	144	181	127	190	
Income (net)	-211	-283	-245	-512	-448	-470	-582	-685	-681	
Services (net)	246	386	469	543	608	614	763	812	871	
Transfers	238	778	807	499	612	644	676	687	720	
Capital account balance	3,118	2,609	2,290	2,842	2,924	3,218	3,628	3,226	3,153	
Of which: FDI	2,286	2,527	2,095	2,312	2,572	2,516	2,383	1,907	1,714	
Overall balance	-77	159	174	491	111	37	112	-411	-149	
Debt and debt service (excluding unidentified arrears)										
Public and public guaranteed debt (in percent of GDP)	62.5	64.9	65.8	67.8	69.0	70.3	70.0	69.1	67.8	
Public Domestic debt (in percent of GDP)	11.6	13.7	14.1	13.8	13.5	14.6	15.5	16.4	17.5	
External debt (in percent of GDP)	86.9	92.7	95.5	98.1	100.2	100.4	99.5	97.4	94.4	
External public and public guaranteed debt (in percent of GDP)	50.9	51.1	51.7	54.1	55.6	55.7	54.5	52.7	50.3	
External public debt service (in percent of exports)	5.1	5.6	5.2	7.1	7.7	9.1	9.8	10.5	11.0	
Gross official reserves										
In millions of U.S. dollars	662	816	987	1,476	1,587	1,622	1,733	1,321	1,170	
In months of imports	0.9	1.2	1.5	1.9	1.9	1.8	1.9	1.4	1.1	
In months of imports (excluding resource projects)	1.4	1.9	2.1	2.5	2.3	2.1	2.1	1.5	1.2	
Memorandum items:										
Nominal GDP (in billions of kip)	84,572	95,406	102,543	112,188	122,518	134,219	147,992	163,380	180,143	

Sources: Data provided by the Lao P.D.R. authorities; and IMF staff estimates and projections.

1/ Fiscal year basis (October to September) from 2013 to 2016 and calendar year basis from 2017 to 2021.

2/ Includes off-budget investment expenditures.

3/ Net lending/borrowing minus mining revenue.

出所：IMF 第 4 条協議 (Staff Report : 2017/1/6)、p. 35

(2) 財政状況

IMF の第 4 条協議レポートの財政の成果及び予測によれば、歳入は、税、税収外、グラントのそれぞれの減少と相まって 2015 年を除き、減少傾向にある。歳出もこれに伴って減少傾向にあるが、経常支出は年々増加しており、その分、資本支出が減らされる結果となっている。2016 年の財政収支は、GDP 比で 6%（下記表－9 は 2017 年 1 月段階の予測値）と近年の赤字幅を更新している。

表－9 財政（成果と予測）

Lao P.D.R.: Fiscal Outcome and Projections (Percent of GDP)				
	2013	2014	2015	2016 (Proj.)
Total Revenue	23.9	23.2	24.0	18.5
Tax	15.8	15.7	15.7	14.3
Non-tax	2.5	2.3	3.3	1.9
Grants	5.7	5.3	5.0	2.3
Total Expenditure	29.6	27.8	26.7	24.4
Current	17.3	15.2	15.7	16.4
Capital	12.3	12.6	11.0	8.0
Fiscal Balance	-5.6	-4.5	-2.7	-5.9

出所：IMF 第 4 条協議（Staff Report：2017/1/6）、p. 8

2017 年の財政収支については、2016 年 12 月 20 日付の財務省からの指示書で、歳入が GDP 比 18.46%（LAK 23,941.11 bil.）、歳出が 24.99%（LAK 32,002.00 bil.）で、既に GDP 比 6.52%（歳入 LAK 23,801 bil. / 歳出 LAK 32,262 bil.）の赤字で計画されている。

他方、第一四半期の歳入が予測値の 77.8%にとどまり、第一四半期で既に LAK 957.73 bil. の不足となっている。これに加えて、政府は、LAK 1,260 bil. の公共事業に係る対外債務の返済、さらに LAK 193 bil. の費用を国債償還に充当する必要に迫られている。ラオス政府は借入と財務省及びラオス銀行の国債でこれを金融する計画だが、第二四半期以降の歳入努力が必要とされている（Vientiane Times：2017/4/18）。

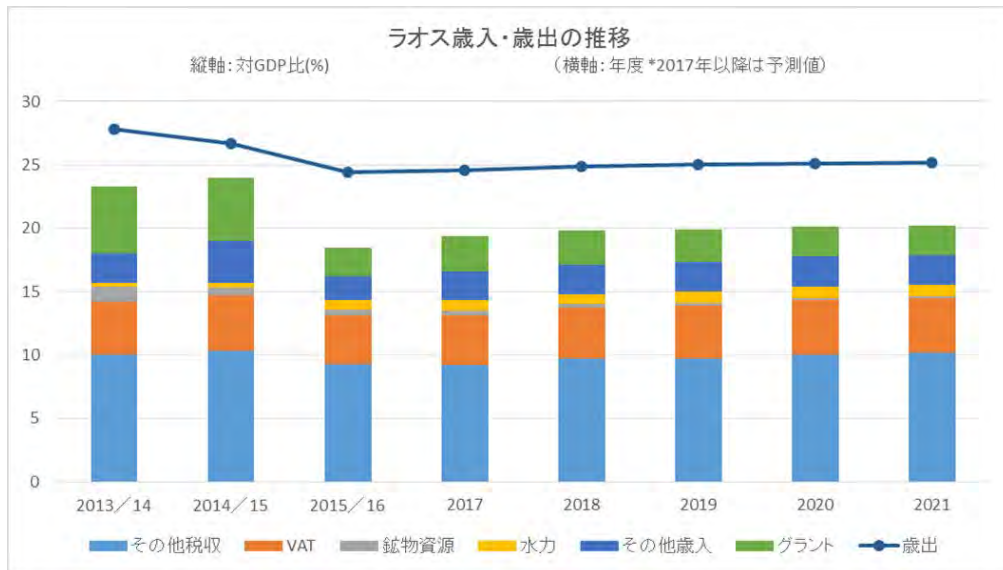
IMF 資料（表－9）より、主要な財政指標の予測傾向をグラフ化すると図－1 のようになる。歳入面では、中期的にみても肯定要素が見いだしづらい。歳出は、歳入に伴い、抑制されるべく想定されているが、支出ニーズは引き続き高い。

表—10 General Government Operations (IMF 資料)

	2013/14	2014/15	2015/16	Calendar year				
				2017	2018	2019	2020	2021
			Est.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.	Proj.
(In percent of FY GDP, unless otherwise indicated)								
Revenue and Grants	23.2	24.0	18.5	19.4	19.7	19.9	20.1	20.2
<i>Of which:</i> Resource revenue 1/	3.0	2.2	2.1	2.1	1.9	1.8	1.9	1.8
Nonrenewable resources	2.0	1.3	0.9	0.8	0.6	0.5	0.4	0.2
Renewable resources	1.0	0.9	1.2	1.3	1.2	1.3	1.5	1.6
Nonresource revenue	15.0	16.8	14.1	14.5	15.2	15.6	15.8	16.1
Taxes	15.7	15.7	14.3	14.3	14.8	15.0	15.4	15.5
<i>Of which:</i> Resource revenue 1/	2.4	1.7	1.7	1.6	1.4	1.4	1.4	1.2
Nonrenewable resources	1.8	1.2	0.9	0.8	0.6	0.5	0.4	0.2
Renewable resources	0.6	0.5	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.0
Nonresource revenue	13.2	14.0	12.5	12.7	13.4	13.7	14.0	14.3
Income and profit taxes	3.1	3.2	2.9	2.6	2.6	2.6	2.7	2.8
Income taxes	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2
Profit taxes	2.0	2.1	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	1.6
<i>Of which:</i> Mining	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.1
<i>Of which:</i> Nonmining	1.4	1.5	1.5	1.2	1.3	1.3	1.3	1.5
VAT	4.2	4.4	3.8	3.9	4.0	4.2	4.3	4.3
Excise duties	3.6	3.3	3.0	3.3	3.6	3.7	3.6	3.7
Import duties	1.6	1.3	1.5	1.5	1.6	1.7	1.7	1.8
Royalties	1.5	0.9	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0
Mining	1.2	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1
Hydropower	0.3	0.4	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
Other taxes	1.7	2.4	1.8	1.8	1.8	1.8	2.0	2.0
Other revenues	2.3	3.3	1.9	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4
<i>Of which:</i> Dividends	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.8	0.9
<i>Of which:</i> Resource revenue 1/	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6
Nonrenewable resources	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Renewable resources	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6
Nonresource revenue	1.7	2.8	1.6	1.8	1.8	1.9	1.9	1.7
Grants 3/	5.3	5.0	2.3	2.8	2.7	2.6	2.3	2.3
Expenditure	27.8	26.7	24.4	24.6	24.9	25.0	25.1	25.2
Expense	15.2	15.7	16.4	15.9	16.2	16.2	16.1	16.2
Compensation of employees	9.2	8.7	8.6	8.2	8.2	8.2	8.2	8.2
Transfers	2.6	2.5	3.0	2.7	2.8	2.9	2.9	2.9
Interest payments	0.9	1.1	1.3	1.6	1.7	1.8	1.8	1.8
<i>Of which:</i> External	0.2	0.9	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2
Other recurrent (including arrears)	2.5	3.3	3.5	3.4	3.4	3.4	3.3	3.3
Net acquisition of nonfinancial assets 3/	12.6	11.0	8.0	8.7	8.7	8.8	8.9	9.0
Externally financed	7.0	7.6	5.0	5.5	5.4	5.3	5.1	5.0
Net lending/borrowing	-4.5	-2.7	-5.9	-5.2	-5.2	-5.1	-5.0	-5.0
Net acquisition of financial assets	-0.6	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Domestic	-0.6	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Foreign	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Net incurrence of liabilities	5.9	5.0	5.9	5.2	5.2	5.1	5.0	5.0
Domestic	5.1	0.9	3.2	4.1	4.3	4.3	4.5	4.6
Foreign	0.8	4.1	2.7	1.1	0.9	0.8	0.5	0.4
Discrepancy	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Net lending including discrepancy	-5.2	-3.4	...	...	...	...	...	...
Nonmining balance 2/	-6.5	-4.0	-6.8	-6.1	-5.8	-5.6	-5.4	-5.2
Operating balance	8.0	8.3	2.1	3.5	3.5	3.7	3.9	3.9
Domestic financing	4.4	2.5	3.2	4.2	4.4	4.4	4.6	4.7
Mining revenue	2.0	1.3	0.9	0.8	0.6	0.5	0.4	0.2
Hydropower revenue	1.0	0.9	1.2	1.3	1.2	1.3	1.5	1.6
Nonresource revenue	15.0	16.8	14.1	14.5	15.2	15.6	15.8	16.1
GDP (fiscal year)	92,697	100,759	109,777	119,935	131,294	144,549	159,533	175,952
GDP (calendar year)		102,543	112,188	122,518	134,219	147,992	163,380	180,143

Sources: Data provided by the Lao P.D.R. authorities; and IMF staff estimates and projections.
1/ Resource revenue comprises royalties, taxes, and dividends from the mining and hydropower sectors.
2/ Net lending/borrowing minus mining revenues.
3/ Data was revised to bring on budget grant-financed capital expenditure.

出所：IMF4 条協議 (Staff Report : 2017/1/6)、p. 33



出所：IMF 第 4 条協議 (Staff Report 2017/1/6、p. 33) を用いて調査団作成

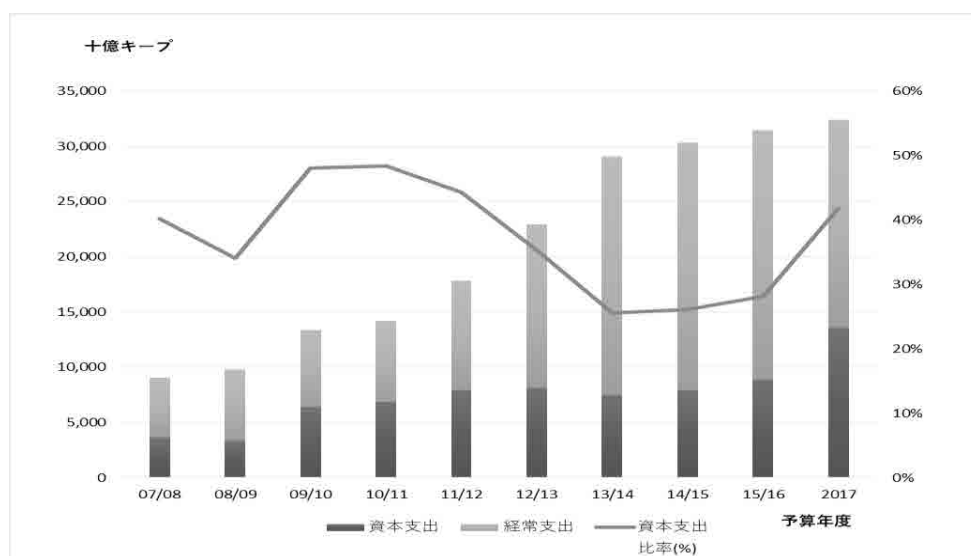
図－1 ラオス歳入・歳出推移 (2011/12～2017)

ラオスに派遣中の寺井義明専門家によれば、ラオスの財政面での課題は以下のように分析される。

- ・最近のラオスは堅調な経済成長を背景に、財政赤字の大幅な悪化には一定の歯止めがかかっているものの、直近の 2014-15 年度の財政赤字は、歳入の減少や歳出の押し上げ圧力により、GDP 比 5%に近い水準に達しており、中期的には、歳入増加努力や歳出の合理化が避けられない状況にある。
- ・歳入面では、税収は経済成長に伴い増加傾向にあるものの、徴税漏れがみられるなど徴税体制の強化が課題である。また、中期的には、非鉱物分野からの税収を増加させるなどの税基盤の拡大も必要である。
- ・歳出面では、公務員給与を含む経常予算の合理化や、より成長に寄与する資本、社会（教育、保健等）分野への予算配分が必要となっている。
- ・ラオスの公的債務残高は、2015 年末で GDP 比 60%程度（IMF 推計）とされるが、中期的にはさらに悪化する可能性がある。
- ・2016 年 1 月に国民議会で議決された第 8 次 NSEDP において、同期間（2016-20 年度）の財政収支（歳入、歳出、財政赤字）の具体的な数字を示した。そのなかで財政赤字を GDP 比 5%以内に抑えることを目標にしているが、そのためには、歳入、歳出両面の改革が喫緊の課題である。

(3) 開発予算

ラオスの 2017 年度政府予算の歳出は LAK 32,402 bil. を計上している。そのうち経常支出 (Recurrent Expenditure) は LAK 18,861 bil. (歳出全体の 58.2%) であり、資本支出 (Capital Expenditure) は LAK 13,541 bil. (歳出全体の 41.8%) である。図－2 は、2007/08 年度以降 2017 年度までの歳出と、経常支出・資本支出の傾向、及び歳出全体における資本支出の割合を示したものである。



[単位：LAK bil. (十億キープ)]

年度	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	2017
歳出合計	9,066	9,762	13,342	14,170	17,840	22,926	29,091	30,325	31,446	32,402
経常支出	5,424	6,437	6,937	7,309	9,931	14,814	21,645	22,421	22,586	18,861
資本支出	3,642	3,324	6,406	6,860	7,908	8,112	7,446	7,904	8,860	13,540
資本支出率	40%	34%	48%	48%	44%	35%	26%	26%	28%	42%

出所：各年度首相 NSEDP ガイドラインを基に調査団作成

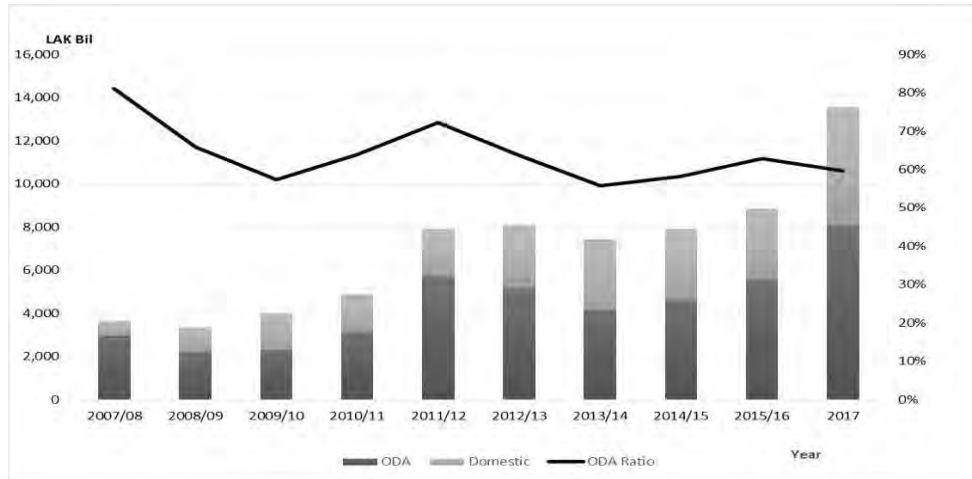
図－2 ラオス 2007/08～2017 年度歳出推移

2007/08 年度から 2017 年に至る傾向をみると、歳出額全体は 3 倍増しており、特に 2012/13 年度から 2015/16 年度にかけての経常支出の伸びが顕著となっている。2017 年度は財政赤字を軽減するために経常支出を大幅に減らしている一方、資本支出を大きく増額させ、歳出全体としては増額傾向を維持している。

資本支出の歳出額に占める割合は、26% (2013/14 と 2014/15) から 48% (2009/10 と 2010/11) まで幅があり、年度によって異なる。2017 年度予算では 42% となり、額とともに歳出全体に占める比率も増加した。

資本支出は、ODA の借款、無償、技術支援や NGO 支援の合計から成る「ODA 予算」と、国内予算の二つに大別される。国内予算のうち、国内収入からもたらされる基金 (ガソリン税を収入源とした道路開発基金、ナムテウムダムを収入源とした開発基金等) を除いたものを開発予算 (Development Budget) と呼ぶ。開発予算は MPI が全体配分し、各省庁・県との予算折衝を含めた全体管理を行っている。基金系の直接的な予算管理はその基金の特性に合わせて担当組織が決められているが、予算書への反映は MPI 経由で行われる。

図－3 は 2007/08 年度から 2017 年度にかけての資本支出の、ODA と国内予算比率を示したものである。



[単位：LAK bil. (十億キープ)]

年度	07/08	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	2017
資本支出	3,642	3,330	4,000	4,868	7,908	8,112	7,446	7,904	8,860	13,541
ODA	2,954	2,192	2,290	3,109	5,708	5,162	4,146	4,604	5,560	8,078
国内	688	1,138	1,710	1,760	2,200	2,950	3,300	3,300	3,300	5,463
ODA 比率	81%	66%	57%	64%	72%	64%	56%	58%	63%	60%

出所：各年度首相 NSEDP ガイドラインを基に調査団作成

図－3 資本支出推移 2007/08～2017 年度

ここ 10 年の資本支出は、2 度の急増を経験している。2010/11 年度の LAK 4,868 bil. から、2011/12 年度には LAK 7,908 bil. と、この年で約 62% の伸びを記録している。この傾向は ODA の増加と関連することが ODA 額の伸びと、資本支出に係る ODA の比率をみると分かる。このことから、資本支出は ODA 援助の動向によって左右されているといえる。

2017 年度は LAK 13,541 bil. と前年度比 52.8% 増額となった。ODA・国内予算ともに大幅増額となっている。2017 年度資本支出の内訳は図－4 のとおり。



出所：2017 年度首相 NSEDP ガイドラインを基に調査団作成

図－4 2017 年度資本支出内訳

2017 年度の資本支出はこれまでの計上方法と異なり、国内予算枠に公共投資のための予算（いわゆる開発予算）に加えて道路メンテナンス基金・郵便等の公的機関の内部収益を貯蓄するため

の基金収入に対する支出も計上した⁷。これら基金はこれまで担当省庁が独自管理していたために、今般の改正予算法を契機に新たに資本支出のなかで計上したものとする。したがって、MPIによってPIMの対象とする国内開発予算はLAK 3,300 bil. であり、この額は2013/14年度以降増減がないことが分かる。

2017年度国内開発予算の中央省庁・県及び新規・継続・負債事業・ODAカウンターパートファンド⁸の分配額は表-11のとおり。

	新規事業		継続事業		負債事業		ODA-CPファンド		合計	
		合計比		合計比		合計比		合計比		構成比
全体額	457,474	13.9%	2,068,194	62.7%	682,431	20.7%	91,901	2.8%	3,300,000	
省庁	266,196	16.4%	935,927	57.6%	357,442	22.0%	66,482	4.1%	1,626,047	49.3%
県	191,278	11.4%	1,132,267	67.6%	324,989	19.4%	25,419	1.5%	1,673,953	50.7%

出所：2017年度首相NSEDGガイドラインを基に調査団作成

表-11 2017年度国内開発予算分類

全体額をみると、これまでの財政赤字や国内公共投資事業の未払いからきていた負債事業の増加に対応する形で、継続事業と負債事業に合わせて予算の約83%を充てていることが特徴的である。中央省庁と県の配分がほぼ50%となっているのは、改正公共投資法第24条⁹に準じたものであると考える。県の継続事業・負債事業の比率が87%と省庁(79.6%)と比較して高い。また、中央省庁へのODAカウンターパートファンドの割り当てが多いのは、ODA事業が中央省庁で管理されていることからといえる。

3-2 第8次NSEDG(2016-2020)とその実施のための改正法規

第8次NSEDG(2016-2020)の執行開始と、2016年1月に実施されたラオス人民革命党第10回全国代表大会の決定に伴い、党は地方分権化を進めるとともに、第8次NSEDGのめざす「マクロ経済の安定化」と「開発計画と予算の統合」を実現することを目的として政府による予算策定や公共投資事業策定のあり方を大きく変える指導を打ち出した。政府はその指導に応える形で公共投資法、予算法、国民議会法を改正し、新たに県人民会議法を制定して、選挙後初めて実施された2016年4月の国民議会で正式に発動させた(各法の形骸的な発行日はすべて2015年12月となっている)。ここでは、第8次NSEDGと各法の改正点を述べていく。

(1) 第8次NSEDG(2016-2020)概要

第8次NSEDG(2016-2020)は、現状の経済状況や財政状況に合わせる形で何度かの変更を重ねて、2016年4月の国民議会で承認された。

⁷ 開発要素のある各種基金は開発予算の枠組みに入るものの、実質的な管理は各省庁に委ねられている。すなわち、MPIは基金を開発予算として担当省庁別に集計して予算書に計上するものの、配分責任・使途責任は省庁にある。

⁸ ODAカウンターパートファンド：ODA事業のなかで、ラオス政府側が負担するべき費用の開発予算割り当て。

⁹ Public Investment Law Article 24: Annual public investment budget must allocate to the province/capital shall not less than fifty percent (50%) of the total budget, and the remaining budget allocates to the ministries, equivalent organizations.

第8次 NSEDP に先立って策定された「ビジョン 2030」では、2030 年までの高中所得国¹⁰入りという長期目標を掲げ、それを実現するために7項目の戦略から成る10年社会経済開発戦略（2016-2025）を策定した。第8次 NSEDP（2016-2020）はそれらの長期目標・中期戦略を実行に移す第一歩として作成された。

第8次 NSEDP（2016-2020）は政府方針の下、2020年までの後発開発途上国（LDC）の卒業ステータスを満たすことを上位目標として、三つのアウトカムとその下にぶら下がる形で17のアウトプットを掲げ、それぞれ指標を設定している。3アウトカムと17アウトプットは下表のとおり。

アウトカム	アウトプット
【アウトカム 1】 経済成長を維持して LDC 卒業を満たすレベルまでに Economic Vulnerability Index ¹¹ のレベルを下げ、それを支えるために財政・制度・人的資源を強化する。	1. 持続的かつ内面的な経済成長 2. マクロ経済安定化 3. 開発計画と予算の統合 4. バランスのとれた地域開発 5. 官・民双方における労働力改善 6. 自国起業家の国内・国際競争力強化 7. 地域・国際協力と協働
【アウトカム 2】 人的資源開発・民間セクターの強化。すべての少数民族の貧困を減少させ、男女・少数民族ともに教育・医療の機会を与える。国家が保有している独特の文化を保持・強化させる。政治的な安定、社会的秩序、法的秩序、透明性が維持される。	1. 貧困削減と「三つの建設」実施による生活水準向上 2. 食の安全保障確保と栄養失調削減 3. 高等教育のアクセス強化 4. 高品質医療と予防処置の実現 5. 社会福祉の充実 6. 伝統文化の保護 7. 政治的安定・社会秩序・法的秩序・透明性確保
【アウトカム 3】 Green-growth や持続的な方針に基づいて、天然資源や環境が効果的に保護され、活用される。自然災害や温暖化に対応する準備が整えられ、万一災害が起きたあとの再建も可能とする。	1. 環境保護と持続的な天然資源管理 2. 自然災害に対する準備とリスク緩和 3. 農業生産の安定性確保

第8次 NSEDP における財政目標は以下のとおりとなっている。

GDP 成長率	5年間の平均成長率 7.2%、2020年には成長率 7.5%達成
	農業森林分野で 3~4%成長、2020年時点での GDP 構成比 16.8%
	鉱工業分野で 9.3%成長、2020年時点での GDP 構成比 39%
	サービス分野で 8.1%成長、2020年時点での GDP 構成比 35.4%
	税及び輸入関税で 5%成長、2020年時点での GDP 構成比 8.8%

¹⁰ 高中所得国：Upper-Middle Income Countries <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-country-classifications-2016>

¹¹ Economic Vulnerability Index (EVI)：LDC 卒業要件 8 指標。国連経済社会理事会（United Nations Economic and Social Council：UNECOSOC）によって規定されている。

1人当たり所得	2020年に1人当たりGDPを2,978米ドル・1人当たり国民総所得（GNI）を2,354米ドルに
歳入	GDP比18～19%、うち国内歳入（税込と税外収入）16～17%
歳出	GDP比21～25%以内、うち給与関連支出は歳入の45%以内
財政収支	赤字はGDP比4～5%以内
インフレ・為替	インフレ率は5%以内、為替は安定化

(2) 法改正の概要

上述のとおり、党の方針と新政権 2017 年度予算より財務年度のカレンダーイヤー化も含めたこれらの政府の方針転換により、PFM の観点から公共投資事業の運営監理方法や各組織の職務権限、あるいは開発予算の策定プロセスや承認権限が大きく変わることになった。以下、PIM と PFM に関連したそれぞれの改正点や制定意図を説明する。

1) 公共投資法の改正

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

a) 事業分類の変更

改正前の公共投資法では ODA を含む公共投資事業は予算規模別に三つのタイプ（LAK 500bil. を超えるもの・LAK 50～500bil.・LAK50bil. 未満）に分けられていた。表-12 が旧公共投資法のタイプ別の事業審査、確認、承認権限である。

表-12 旧公共投資法に基づく事業分類

[単位：LAK bil. (十億キープ)]

タイプ	概要		プロセス		
	予算規模	実施期間	審査権限	確認	承認
Type 1	500～	7年以内	MPI	MPI	国会
Type 2	50～500	5年以内	MPI	MPI	
Type 3	～50	3年以内	県・省庁の計画関連部署	(県事業→県知事) (省庁事業→MPI)	

出所：ラオス公共投資法（2009 年 12 月）を基に調査団作成

今般の改正によって、さらに細かく合計 5 タイプに分けられた（同法第 18 条）。また、タイプ別の事業審査、確認、承認の権限も変わった。表-13 は改定された新事業分類である。

表-13 改正公共投資法に基づく新事業分類

[単位：LAK bil. (十億キープ)]

タイプ	概要			プロセス		
	予算規模	実施期間	支払期間	審査権限	確認	承認
National	無限	7年以内	10年以内	MPI	国会	国会
Type1	400~	7年以内	10年以内	MPI	閣僚会議	国会 予算 リスト として
Type2	200~400	6年以内	9年以内	MPI	閣僚会議	
Type3	100~200	5年以内	7年以内	MPI	閣僚会議	
Type4	20~100	4年以内	6年以内	MPI	MPI大臣	
Type5 (省庁)	~20	3年以内	5年以内	MPI	MPI大臣	
Type5 (県)	~20	3年以内	5年以内	DPI	県知事	県議会
Type5 (郡)	~5	3年以内	5年以内	DPI	県知事	

出所：ラオス改定公共投資法（2015年12月）を基に調査団作成

事業分類の細分化は、(i) 支払い期間設定を明確にするために、予算規模別に細分化する必要があった、(ii) 閣僚会議と MPI 大臣の承認権限を明確に分けた（従来、MPI 大臣は旧タイプ3：LAK 50 bil. までの事業承認権限しかなかったところ、改定法では新タイプ4：LAK 100 bil. までの承認権限が与えられた）、そして (iii) 県レベル事業の LAK 20 bil. 以下の承認権限を新発足した県民議会に与えることを目的としていることが考えられる。新しい事業分類に合わせて、新規事業申請時に提出すべき資料も、改正前と比べて詳細に明示された。公共投資法第22条に記されている、事業タイプ別に提出すべき資料は下記のとおり。

第22条：公共投資事業申請時に必要な書類について

新規公共投資事業に必要な書類は以下のとおり。

1. インフラ建設及びメンテナンス事業

- 規定の新規事業申請書
- フィージビリティ調査報告書
- 事業デザイン案
- 事業担当部署による事業デザイン承認書及びコスト表
- 事業審査合格証
- 土地の公的使用移譲確認書 (Transfer of ownership letter for usage as public interest, in case the project site includes the utilization of people's lands)

高度な技術を要するタイプ1・2・3の事業（予算1,000億キープ以上）は以下の書類も併せて提出する。

- 事業開発計画と経済財務分析結果
- 環境社会影響評価承認書

2. 機材購入事業

- 新規事業申請書
- 数量明細書
- 機材の詳細情報
- 事業審査合格証

3. 技術プロモーション事業

- 新規事業申請書
- 事業実施計画書
- 見積書
- 事業審査合格証

b) 事業の支払い期間明確化

同法第 19 条には、業務分類に合わせた事業支払い期間が明確化された（表-13「支払い期間」参照）。これまで、事業の支払い期間が規定されていなかったために個別委託契約ベースで支払い期間が決められたが、今後は事業タイプ（すなわち総コスト）別に支払い期間が定められることになった。

c) 開発予算の配分明確化

同法第 24 条では、開発予算全体の 50%以上を県に配分するように新たに規定した。また、第 27 条では開発予算の省庁・県の配分方針を明示した。県の配分は五つの項目（貧困・開発レベル、政府歳入への貢献順守度、地理的な要素、人口、行政単位）に基づいて配分することとしている。

d) 県レベルの事業承認権限

今般の県民議会の発足に伴い、県レベルでの公共投資事業承認権限が新たに付与された。表-13 のとおり、県で計画・立案された LAK 20bil. 以下のタイプ 5 事業は、県計画投資局で事業審査を受け、MPI 評価局による事業審査実施確認、県知事の確認、県民議会の承認で実施することができるようになった。また、県民議会は県知事から提出された県レベル SEDP と公共投資計画を承認する権限を有することになった。

e) 事業審査実施の部署変更

従来、省庁の計画関連部署は旧タイプ 3 の新規事業を事業審査することになっていたが、今般の改正により省庁からの新規事業はすべて MPI 評価局で事業審査を受けることになった（第 34 条）。県レベルでは同じく旧タイプ 3 の新規事業を事業審査することになっていたが、改正によりタイプ 5 の新規事業が事業審査対象となり（第 34 条 2 項）、タイプ 1~4 は MPI 評価局での事業審査となる（第 34 条 1 項）。すなわち、県レベルが事業審査できる事業の額が LAK 50 bil. 未満から LAK 20 bil. 未満まで下がったことになる。総じて、MPI 評価局の審査権限が強化されたことになる。

f) 郡レベル事業の実施

郡レベルに、事業費 LAK 50 bil. 未満の事業の実施管理権限が新たに与えられた（第 45 条）。また、対象郡に十分な人的リソースがあれば、県との合意があれば LAK 50 bil. 以上 LAK 200 bil. 未満の事業の実施管理も可能となった。

2) 予算法の改正

2006年12月以来となる予算法（Law on State Budget）の改正¹²は、財務省財政政策局が起草し、ラオス国民議会において2015年12月に可決され、施行は2017年1月からとなった。主な改正内容は、以下の8点に大きく集約される¹³。

a) 財政年度の暦年ベースへの変更

それまで10月～翌9月であった財政年度は、暦年に改めることで、企業会計年度と一致する。このため企業等の決算後の納税時期が、これまでより早くなり、財政年度の初期段階に該当する。

b) 歳出、歳入項目の整理

旧予算法の15～18、22、23条で示されている歳入・歳出項目を、改正予算法15～23条でより詳細に整理し、実際上の予算項目と調整している。歳入面では、旧予算法では国内と国外の区分だったものが、改正予算法では、税及び関税、税収外、グラント支援、社会貢献、の四つの歳入源を設定。支出面では、旧予算法で七つに種別していたものを、改正予算法では、経常支出と資本支出の二つに区分し、それぞれにおいて支出項目を整理している。支出区分は、セクター、プログラム、事業となっている。政府支出を目的別に示した機能的区分はみられない。

c) 中期予算枠組み（MTBF）の導入

改正予算法では、これまでどおり毎年の予算承認を行うが、MTBFを採用することで、当年度分の詳細な予算案と併せ、さらに2年分の予算計画（追加の2年分はインディカティブな概算であり、経済区分、経常予算、開発予算の別にまとめさせる）を作成することになっている。国民議会で承認されるのは当該年度分のみで、その後の2年分は見直されることを前提とした概算となる。財政政策局によれば、パイロット省庁（教育・保健・農林・環境・公共事業）に向こう2年分である2018-19年分の作成指示を出している。これまでバラバラに作成されてきた経常及び開発予算を併せて作成させるねらいもある。アジア開発銀行（Asia Development Bank : ADB）の技術支援を得て、理解浸透を図りつつ進めている。

d) 財務大臣への予算編成・執行・管理、対外債務管理の権限付与・強化

予算編成・執行責任官庁は財務省に変わらないが、ラオスでは、MPIが公共投資事業の運営監理及び計画策定と開発予算の配分及び承認を行ってきた。これは両省の競合化、調整の不備につながり、予算と公共投資計画の不調和として指摘されている。予算の統括の必要性から、財務大臣の権限、財務省の役割を明確にし、MPIとの関係も整理している。予算に連動した公共投資計画の執行を促し、また不正の際に事業者に中止命令を行う権限も財務省に付与された。MPIとの関係については、表-14のとおり、改正予

¹² 改正予算法では、Part Vで予算のスケジュールと手続きを示しており、Organic Budgetとなっている。

¹³ 他の部分と併せ、寺井義明 JICA 専門家（ラオス国財務省財政統計・財政政策アドバイザー）が取りまとめた改正予算法に係るレポートから多くを引用させていただいた。ここに謝意を示したい。

算法 30 条、31 条に詳しく記載されている。

表-14 予算編成・執行・管理等における財務省と MPI の主な役割

財務省 (30 条 : 12 項目)	MPI (31 条 : 5 項目)
<ul style="list-style-type: none"> ● 歳出配分基準、会計基準の策定、予算編成を主導 ● 予算計画の統合、予算執行の管理、補正予算案の作成、最終会計報告の作成 ● 予算執行状況に応じた借入れの実施 ● 計画に沿った歳入、年次予算の実行 ● ドナーと協議して対外借入れやグラント支援の申請 ● 債務や支援の管理、及び公的債務支払い ● 政府予算の実行と検査による説明責任の履行、政府予算による公的・民間企業の履行の検査 ● 政府引当金、基金、資産、債務等の管理 ● 投資計画省と協議して公共投資計画の財源面での決定 ● 中央、地方政府と協働し、年度予算計画の編成と政府への提出 ● 予算の歳入・歳出数値の監督、モニタリング、検査の実施 ● 年度決算ガイドラインの策定と SAO (会計検査機関) への提出 	<ul style="list-style-type: none"> ● 戦略計画、5 カ年社会経済開発計画、公共投資計画、タイプ 1 事業 (LAK 400 bil. 以上) の立案 ● 財務省と協議して社会経済開発計画と公共投資計画の予算シーリングを設定 ● 社会経済開発計画と公共投資計画の事業執行における管理、モニタリング、検査、評価を主導 ● 公共投資の執行 (物的進捗、未払い金、実施中事業の差額費用) に関する定期的な概要報告の作成 ● 財務省、他の中央及び地方政府のセクター部門とも協働し、法に則った税・関税インセンティブを管理

出所：寺井義明 JICA 専門家 (ラオス国財務省財政統計・財政政策アドバイザー) レポートを基に調査団にて加工・追記

e) 中央と地方の財政上の役割明示

改正予算法で、地方については県、郡を明記したうえで、財政上の責任や役割などを規定している。地方の各レベルで、中期計画に基づき予算を計画すること、支出報告、歳入管理、モニタリングを行うこと等、また歳入面では、地方レベルが国家歳入のために行う徴税の対象を明確にしている。

表-15 財政及び予算に係る県（ビエンチャン都含む）・郡のそれぞれの責任（34、35条）

県・ビエンチャン都	郡
<ul style="list-style-type: none"> ● 戦略計画、社会経済開発計画、年度予算の策定を主導する（県レベルのもの、以下同じ） ● 開発計画や予算に係る県の関係機関に対する助言 ● 歳入の管理、監督、徴収促進 ● 投資事業の実施促進、管理 ● 歳入徴収の管理、検査と財務省歳入機関への報告 ● 財務省との調整による、歳入・歳出の管理、助言、検査 ● 財務職員の管理、検査 	<ul style="list-style-type: none"> ● 県（郡）と一致した戦略計画、社会経済開発計画、年度予算の策定を主導する（郡レベルのもの、以下同じ） ● 開発計画や予算に係る郡の関係機関に対する助言 ● 歳入の管理、監督、徴収促進 ● 県（郡）の財務局と調整した、郡の歳入・歳出実績の管理、指示、モニタリング ● 郡の財務局及び村の財務ユニットに対する管理、指示、モニタリング

出所：寺井義明 JICA 専門家（ラオス国財務省財政統計・財政政策アドバイザー）レポートを基に調査団取りまとめ

表-16 国家歳入に係る中央と地方の責任下にある徴収対象の概要（41、42条）

中央政府	地方	
	県とビエンチャン都	郡
<ul style="list-style-type: none"> ● VAT(付加価値税)、物品税、事業税（中央政府管理下にあるもの） ● 輸入税、輸出税 ● VAT、物品税、法人税、手数料（輸入関係） ● 天然資源からの歳入（木材、鉱物） ● Overflight 料、ロイヤルティ ● 国家建物・土地使用税（中央管理下） ● 外国からのグラント（中央管理下） 	<ul style="list-style-type: none"> ● VAT、物品税、事業税（県管理下にあるもの） ● 土地税（県管理下） ● 国家建物・土地使用税（県管理下） ● 外国から県に供与されるグラント（県管理下） 	<ul style="list-style-type: none"> ● VAT、物品税、事業税（郡管理下にあるもの） ● 所得税、印紙税 ● 土地税（郡管理下） ● 国家建物・土地使用税（郡管理下） ● 県により割り当てられた歳入

出所：寺井義明 JICA 専門家（ラオス国財務省財政統計・財政政策アドバイザー）レポート

f) 予算外支出等の禁止を明記（第6条3項、63条：改正、50条：新設）

地方で、国民議会の議決を経ていない“ghost project”への支出が問題となっている。改正法では、予算非計上（オフバジェット）や承認前の公共投資事業への支出、また予算の限度額を超えた支出を禁止し（6条3項）、国民議会で可決された予算計画に基づいた予算の執行を求めている（50条）。予算外支出等があった場合には、財務省に中止を命令する権限を付与する旨の規定（63条）も追加された。

g) 不正行為の禁止と規範の順守（第 78～80 条：新設）

ラオスにおいては、徴税職員の横領や賄賂等の不正行為が問題となっている。このため、徴収事務に従事する職員に対して規範の順守を促す観点から、法・規則による執行を求め、不正行為を禁止する規定が新設された。具体的には、徴税や支出事務に携わる財務省職員に対し、法・規則に基づかない行為や利益相反行為等を禁止し、予算関連職員（Budget Units）に対し、歳入の過少申告や法・規則に反する支出等を禁止する規定も盛り込んでいる。

h) 出納整理期間の短縮は実現せず（第 73 条：改正）

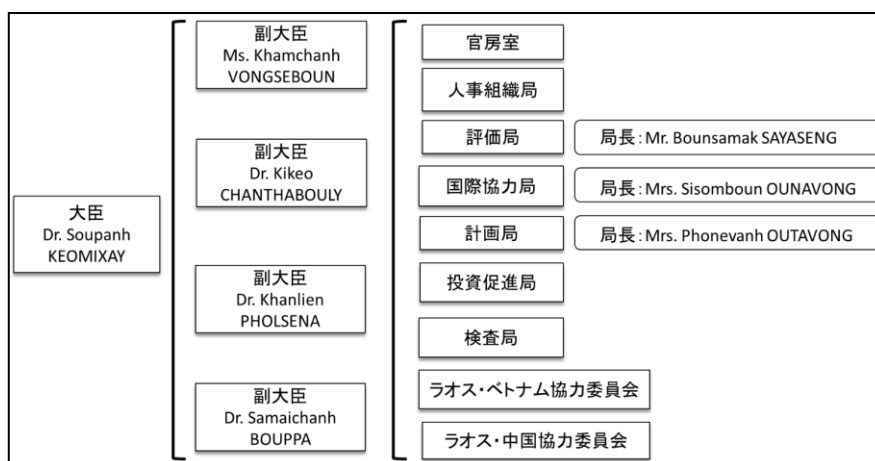
当初改正案では、財政報告の迅速化等を目的に、年度終了後のディスバース期間（従前 3 カ月）を 1 カ月に短縮する案も検討されたが、最終的には、地方レベルの異議等により現状の 3 カ月の出納整理期間が維持された（ただし、財政年度の変更により、その期限は旧法の 12 月末から新法では 3 月末に変更）。

3-3 PIM・PFMに係る各組織の機能

ここでは、PIM と PFM に関連する各組織の機能を説明する。本調査に直接関連する MPI (1) と財務省 (2) の機能を説明したあとに、政府各組織の外部監査を実施する国家監査院（State Audit Organization : SAO）(3)、事業の実施管理を担当する中央省庁 (4) と県レベル・郡レベル (5) の説明を加える。

(1) MPI

2017 年 3 月現在の MPI 組織体制図は図-5 のとおり。一般の調査対象である PIM に直接関連する組織は計画局、評価局、国際協力局であり、同 3 部局は PCAP2 と PCAP3 の C/P 機関である。3 部局の担当副大臣は Dr. Kikeo CHANTHABOULY である。また、MPI 内で官民連携 (Public Private Partnership : PPP) を担当している部署は投資促進局である。



出所：調査団

図-5 MPI 組織図

PIM に直接関連する計画局・評価局・国際協力局及び投資促進局の権能と現状を、今般の文献調査及び面談結果から拾い上げ、以下のとおり整理した。

部 局	機 能	現 状
計画局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 5 カ年 NSEDP の策定・モニタリング評価 ➤ 各省庁・各県への開発予算配分 ➤ 各省庁・各県が策定する 5 カ年公共投資計画の指導書策定、取りまとめ ➤ 年次 NSEDP の策定・ガイドライン発出・モニタリング評価 ➤ 年次予算の指導書作成 ➤ 省庁・県からの年次予算書回収 ➤ 省庁・県との予算折衝 ➤ 年次予算書取りまとめ ➤ 開発予算の国内負債事業管理 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 国民議会の要請に従い、第 8 次 NSEDP のマクロ経済目標に則って各県への 5 年間の開発予算配分案（予算シーリングではなく非公式な予測値であることを強調）を 2016 年 6 月に各県に通達した。その後第 8 次 NSEDP の GDP 成長率が下方修正され、財務省による歳入計画も下方修正されたため、開発予算配分案も修正する方向で検討しているが、各県は既に予算枠に基づいて 5 カ年公共投資計画を策定しているため、反発を招くおそれがある。 ➤ 個別公共投資事業の年度予算とその支払い実績管理（financial monitoring）は、省庁や県レベルではある程度できているものの、MPI と財務省との間の連携不足によってできていない。財務省からは四半期ごとの開発予算支払い実績が提示されるが、財務省側は個別事業の実績ではなく、大費目（Item#67）の合計実績を示すのみであるため、MPI 側は個別事業の計画と実績との対比ができない。事業モニタリングは（実施モニタリングのみならず支払いモニタリングも含めて）同局が担当しているので、この点は特に連携強化していく必要がある。 ➤ NSEDP の中間レビューは 2018 年度に実施する予定。国際連合開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）からプログラムベースの支援が期待できるが、第 7 次 NSEDP（2010-2015）のときのようにコンサルタントが常駐するような支援は望めない。 ➤ 国民議会の要請により、公共投資の負債事業を取りまとめた。国民議会では特別予算を組んで負債の早期弁済を優先的に進めることを検討。2017 年度特別予算で LAK 700bil. を計上し、うち LAK 300 bil. は国債の返済に充て、残り LAK 400 bil. は各省庁・各県の不良債権案件を抽出して、3 月末までに支払う。

<p>評価局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 新規公共投資事業の事業審査（省庁案件、県案件のタイプ4まで） ➤ 事業審査合格証明書の発行 ➤ 県計画投資局への事業審査指導と審査結果集約 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2015年10～11月以降、2017年度予算編成プロセスで900の新規事業が事業審査対象となったが、そのうち637事業（うち230事業以上が大型インフラ）の審査合格証明証を発行した。残り263事業は事業審査前の優先度づけ協議で一部却下、あるいは事業審査で不合格だったため、申請部署に差し戻した。 ➤ 事業審査はPCAPのフォーマットを用いて実施。評価局の職員が1事業当たり平均5日かけて実施する。事業審査の取り組みによって、約1兆キープ効率化された。 ➤ 事業審査結果の最終承認と審査合格証明証は、評価局・計画局・検査局から編成されている横断的委員会の場で最終審議され、評価局長名で発行される。 ➤ 2018年度予算策定プロセスから、新規事業申請書の書式を変更する。変更はセクター（インフラ・農業・エネルギー等）に合わせる。事業分類（予算規模別5タイプ）には合わせない。2017年度は県の小規模事業に合わせた事業審査フォーマット変更をしない。 ➤ 今後の事業審査の充実化を図るため、局内組織を変革する。これまでの省庁・県別の組織形態から、以下評価機能別に六つの部署とする；①道路・運輸・橋梁 ②建築物 ③灌漑・河川護岸 ④電力・上水 ⑤入札・契約管理 ⑥人事総務。
<p>国際協力局</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ODA事業のドナー窓口 ➤ ODA事業のデータ集約 ➤ ODA事業に関する政府側の指導 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ これまではカウンターパートファンドを含んだODA事業を中心に公共投資事業年度予算リストに掲載されていたが、これからは100%ドナー負担の案件もリストに含めなければならなくなった。2017年度予算リストに含まれているODA事業の額はLAK 3,000 bil. であるのに対して、国際協力局の集計ではLAK 8,000 bil. となっている。4月国民議会までに実態を把握して、このギャップを埋めなければならない。 ➤ ODA事業はドナーが事前評価・中間レビュー・終了時評価を実施しているので、国際協力局は事後評価に力を入れたい。職員の人数不足・キャパ不足があるので、今後評価手法を習得する必要がある。 ➤ さらにODA事業も国内事業同様公共投資

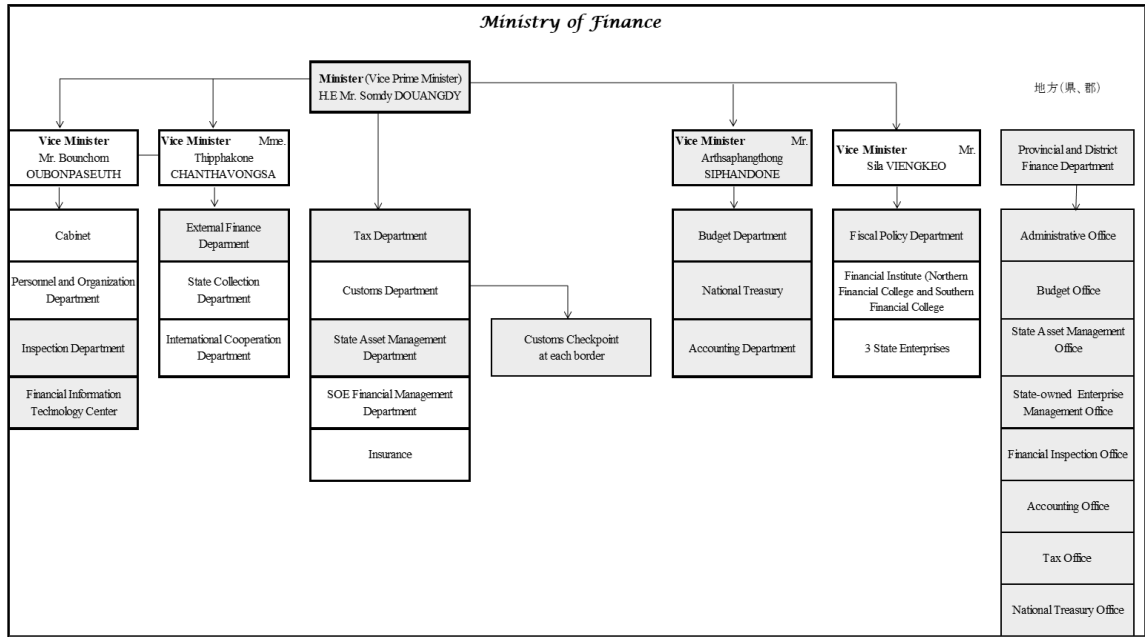
		<p>法の事業分類 1～5 を厳密に適用する。多くの ODA 事業は省庁が C/P 機関であるが、実質的には特定県で実施している。今後は、県レベル C/P 機関を増やし、効率的効果的に事業ができるように取り組む。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ODA 事業の多くが民間銀行の口座を用いており、全体像を把握しにくい。今後は財務省予算局・国庫局が把握しやすいように、政府管轄の口座に統一していく動きがある。
投資促進局	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 国内・外国の民間投資の窓口 ➤ 官民連携（PPP）の窓口機関 	<p>【PPP について】</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 2016 年に改定された投資促進法第 31 条¹⁴に、政府が PPP を推進する旨記されている。PPP に関する首相令を作成中。7 月閣僚会議に提出する。 ➤ 新たな枠組みを念頭に PPP 案件 2 件をパイロットで実施する。保健と教育の案件を各 1 件実施。 ➤ まだ政府としての本格的な始動はないが、開始すれば中央政府からのスタートとなるだろう。 ➤ 現在、投資促進局の下に PPP 課を組成中。 ➤ 首相令をはじめとした法整備を行い、世銀、ADB、国連アジア太平洋経済社会委員会¹⁵からの支援を受けてキャパビルしていきたい。

(2) 財務省

図－6 は、2017 年 1 月現在の財務省組織体制図である。下段では、PIM の視点を踏まえつつ、財務省の面談該当部署の実情とともにそれらの PFM 上の役割について確認し、ラオス PFM の現状を把握する。PFM をプロセスとしてみる本調査の視点から、財務省の各部門もそのプロセス順（おおまかに、政策⇒歳入⇒予算計画⇒支出・予算配賦⇒会計・財務報告⇒内部監査）に位置づけた。なお、MPI の PIM プロセスと併せた PFM プロセスは後節の「図－8 PFM に基づく PIM フロー」にて触れる。

¹⁴ Investement Promotion Law Article 31: PPP is the joint enterprise/actions between private and public under the joint investment contract, is to implement of new construction projects, infrastructure repair projects or public service provision projects. Regarding the related sectors, conditions and procedures of PPP are explained in another regulation separately.

¹⁵ 国連アジア太平洋経済社会委員会：United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific（UN-ESCAP）



図－6 財務省の組織図

機能 (PFM)	部 局	部局の現状
財政政策 (債務情報)	財政政策局	<ul style="list-style-type: none"> ■ 財政政策の取りまとめ、財政スタンスの調整責任部局。NSEDP、予算の実施及び予算作成の首相指示等に係る文書を管理 (PEFA 2010、p. 69) ■ 5年計画を軸に財政赤字を減らしていくこと (収支バランスのためにグラントの援助を増やして充当していく必要あり)、経常支出と資本支出を統合した予算計画とする必要がある。(財政政策局長：2017/3/20) ■ PEFA 2010 : D+ ラオス国の国内外の全債務情報を取りまとめる責任を有する部局であるが、管理が不十分とされてきた。 ■ MTEF (Medium-Term Expenditure Framework) の導入推進先として教育・保健・農林・環境・公共事業の各省で、2017年度予算に伴う2018、19年分の予算作成を進めている。予算局とともに、そのガイドラインを作成予定である。各省での予算作成は、経常予算が財務部門、開発予算は計画部門で別途作成されるため、統合的な計画が難しい。(財政政策局長：2017/3/20) ■ 開発予算及び公共投資事業については、首相の意向として、継続事業を優先し、事業費用を精査し、実績のない事業は中止する措置をとる立場。財政政策局からみると、事業計画情報の質は十分ではない。事業完了後の O&M (Operation and Maintenance) 費用も考慮されていない。未払い金管理も含め、財務情報システムが必要である。統合財務情報管理システム (Integrated Financial Management Information System : IFMIS) の導入も3-4年先をめどに実現できればと考えている。調達は手続きが長く、コンプライアンスが守られないことが多い。(財政政策局長：2017/3/20)

		<p>■PFMSP (Public Financial Management Strengthening Program) 2005年11月に正式に適用した中長期プログラムで、財務省の組織的人的強化を行ってきた。世銀主導で、4年間のMulti Donor Trust Fundを設立し、PFMSPをTA(技術協力)支援。2015年に適用したPFMSPが2017年現在続いている。</p> <p>■「Public Finance Development Strategy toward 2025」を2017年2月中に閣議に提起する。その概要は、以下の5点。</p> <p>①マクロ経済安定の財政政策 成長率の維持。予算の減少を管理し財政を強化。公的債務の管理。国庫の強化。</p> <p>②歳入及び財源動員政策 税、関税規制の改善による国内の生産・サービス向上による歳入源確保。歳入徴収の効率化。グラントの効率的管理。自然資源の財源化。</p> <p>③支出及び貯蓄政策 公的支出と社会経済開発計画とのアラインメントによる各地域の所得差を調整。支出管理メカニズムのシステム化。</p> <p>④公的債務管理 国内外の借入れに係る公的債務を管理。国営企業による債務保証を財務省で総合管理。</p> <p>⑤財政部門の開発及び法的改善 財政に係る諸法や規制の強化促進。調達、公債、環境税、所得税等のPFM関係諸法の制定と推進。</p> <p>なお、2016-2020のマクロ経済予測は、GDP成長率が平均7.2%、農業がGDP比19%、産業が同32%、サービスが同41%で、インフレ率は5%を維持するとしている。(財政政策局長のセミナー発表資料：2017/2/7)</p> <p>■ベトナムが2017年から2020年にかけて、債務管理を含む財務能力強化に係る支援協力に合意した。(Vientiane Times：2017/4/11)</p>
<p>対外資源 (債務)</p>	<p>対外財政局</p>	<p>■対外債務の管理担当部局で、借入れと返済を管理。(注：MPIはODAの計画や事業を提起し、またグラントの管理にあたる)</p> <p>■PEFA(2010)では、以前の公共財政管理強化プログラム(PFMSP)で、債務管理システム(Debt Management and Financial Analysis System：DMFAS)の導入が計画されていたが、2017年3月調査時では確認できなかった。</p> <p>■PEFA(2010)によれば、2008-09年調査時の歳出予算に占める対外資源(グラント、ローン等)は25%ほどとなっている。2017年度歳出予算に占める対外資源も25.24%が計上されている(MOF's Instruction on the 2017 State Budget Plan Implementation, Instruction No. 4283/MOF, 2016/12/20)。ドナーのグラントは2010年以降に歳入予算に計上されるようになった。</p> <p>■ODAに係る首相令(Management and Utilization of Official Development Assistance: Decree 75, 20 March 2009)は、2017年3月現在、改正を進めている。財務省とMPIのODAに係る数値</p>

		<p>が異なっており、この点を Decree の改正でめざしたい。(対外財務局長：2017/3/17)</p> <p>■公共投資計画は実施に課題があるとみているが、財務省は数値上の報告確認にその役割が限定されてきた。報告は事業進捗も含まれるが、分量が多いので確認項目は財務面に限定されてしまう(注：対外財務局長の2017/3/17時点の発言につき確認する報告はODA事業に限定されるとみられる)。</p> <p>■ODA事業に関係するラオスのカウンターパートファンドは、両者が異なる制度下で管理されるため、同一事業であっても統合管理が難しかった。また、ODA事業が In-kind である場合、ラオス財政で事業把握されないため、カウンターパートファンドがつかない等の問題があった。この問題解決も法改正を通じて行う予定。(対外財務局長：2017/3/17)</p>
歳入(税)	<p>税務局</p> <p>*関税局 (関税収入を所掌。面談なし)</p>	<p>■歳入の責任部局(所得税、VAT)</p> <p>■PEFA(2010)によれば、税収は大口の納税対象(5,000社弱)及び8万ほど登録された小口納税者がほとんどを担っていたが、税務局としては登録や申告を強化することは課題であった。他方で、強制力と罰則により納税者の協力を得ることもできている(この部分については、PEFA 2010はBスコア)。</p> <p>■2010年のPEFAがみていた2008、2009年は鉱物資源収入が伸び、同部門への投資もあって、マクロ経済が好調で、予測以上に歳入があった。ラオスでは、GDPとの対比で歳入計画が設定されているが、2013年から2014年には、鉱業からの歳入は銅の世界市場での落ち込みにより、推測値には及ばなかった。重ねて、投資を呼び込むために、水力発電、また経済特区に対する免税措置によって税収が得られず、GDPと連動した歳入予想が実際には計画どおりに見込めなかったという事情がある。(税務局：2017/3/17)</p> <p>■歳入オプションとして、VATを歳入源として拡大する。年に4億キープ以上の収益がある企業については、2012年よりVAT徴収システムを課しているが、実際に適用できている範囲は限定的である。現時点では500ほどの企業を管理しているが、今後、さらに単位を広げる必要がある。収益の実態については税務署員が直接、対象を訪問してヒアリングし、帳簿が見られればそれを確認し、VAT徴収を行う法人対象になるかどうかを評価する。4億キープを超える売上の企業については、2012年よりVAT徴収システムを課している。また売上4億キープ未満の企業については企業体9万3,000ほどを対象にlump-sum taxを徴収する方針。なお、法人税については、法律では収益の24%を税として納めることになる。他方、起業後5年間の無税措置もあり、企業育成も図っている。(税務局：2017/3/17)</p> <p>■地方の徴税に関して、県や郡で徴収される税は国家歳入にカウントされる。地方は、その歳入をまず地方の銀行で管理し、実際は中央(Single Treasury Account)にそのまま送金せず、その地方の予算計画に沿って歳出源として充てている。なお、PEFA</p>

		<p>2010 (p. 60) では、2 週間以内に国庫局の口座に送金されるとして A スコアであった。ほとんど事例がないものの、歳出予算以上の収入余剰があれば中央政府に返納し、不足分は国家予算から充足するというメカニズムになっている。七つの県で徴税に係る管理をしているが、その報告には困難があり、11 の県ではいまだにそのような制度的措置さえない。(税務局：2017/3/17)</p> <p>わが国の対ラオス財政安定化支援（歳入分野改善）</p> <p>2016 年 5 月、日ラオス首脳会談にて、税収減・財政赤字問題に対する支援検討に係る合意を踏まえ、2016 年 8 月に調査団が派遣された。その結果、短期専門家派遣によるセミナー（VAT を主題に実施）、長期専門家による支援が検討された。</p>
資産管理、歳入	国家資産管理局	<p>■ 国家資産の利用、売却等による歳入管理を担う。2005/6～2007/8 年の数値では、国内歳入に占める国家資産からの歳入は 1/4～1/5 を占めていた。</p> <p>■ 資産管理：国家資産管理局は、政府機関に対し国有の固定資産（建屋、土地等）に係る情報管理形式と報告形態に係る指針を作成し、それら情報の収集にあたる。また、国家資産の劣化に対し、保守管理費用の予算化を行う（各省の資産であれば各省が経常予算を積む）。年 1 回の報告が義務づけられている。2016 年は七つの省及び五つの県（チャンパサック、サバナケット、ルアンパバーン、セコン、シエンクワン）からのみ報告された。資産実態の調査に時間を要するため遅れが生じる。固定資産の保守管理に係る経常予算の計上は、それぞれの政府機関の財務部門が行うことになっている。この固定資産に係る管理業務は、当局の State Property Management Division が担当。(国家資産管理局：2017/4/11)</p> <p>■ 国有資産からの歳入徴収：当局は、固定資産（政府所有のホテル等 66 件がリスト化）からの歳入管理の役割も担う。その他、土地使用料、空域通過料、鉱業（例えば鉱区開発の調査など）や水力発電に係る利権などの歳入源がある。(国家資産管理局：2017/4/11)</p> <p>■ State Asset Law が法的根拠。</p>
予算計画	予算局	<p>■ 政府予算の作成責任部局。改正予算法（State Budget Law：2015/12/16）に基づく予算手続きの実施促進を行う。</p> <p>■ PEFA 2010 では、政府予算は税収が少ないため、GDP の 20% ほどで推移してきた。2016 年は 24.31% で、世界的には 142 位¹⁶ である（日本は、36.82% で 65 位）。</p> <p>■ 予算書は、中央政府、地方（県及び郡）の支出全体を網羅しており、2006 年の予算法施行以来、ドナー支援も予算書に含むこととなっている。予算書では、中央政府は省庁ごとに分かれているが、地方は県の区分である。勘定体系の整備と政府財務情報管理システム（Government Financial Information System：GFIS）（2009 年以降）によって、支出報告書は作成できるよう</p>

¹⁶ http://ecodb.net/ranking/imf_ggx_ngdp.html (検索：2017/4/21)

	<p>になっている。ただ、予算計画は、機能的な区分ははまだ限定的でしかないとされ、組織別でもない教育、保健のサービス区分等をベースに機能別に示す意向となっている。</p> <p>■PEFA 2010 の段階で、八つの財務省管理外の基金があり、そのうち、道路、森林に係る基金は予算として報告されるが、それ以外（小規模な基金とされる）は含まれていなかった。教育セクターでは資格証明書発行費などから得られる歳入は中央政府に還元されるが、学校施設改修費用などの資金は政府予算とは別に資金源を地域で管理することができる。保健セクターでは、保健施設での診察費や治療費などからの歳入を回転資金として財務省管理外で運用してきた。これらは、予算法に反する方式となっており、予算システム上の対応課題となっていた（PEFA 2010、p. iii）。</p> <p>■予算計画は、MPI と協働して行われている。財務省が対外資金や国内借入を含んで財政全体枠を定め、MPI は、マクロ予測を経て経済開発目標を定めて投資事業の選択を行う。予算通達は、他方で、優先化とセクターや県への大枠での財源配分を示しているものの、シーリング設定は明確ではなく、予算要求において、5 年國家社会經濟開發計画とつながった成果や結果に関する文書説明は求めていなかった（PEFA 2010、p. iv）。予算は費目別にまとめられた予算案が作成されて、国民議会議会に提出されている（10 月財政年度時は、6-7 月の国民議会議会期）。</p> <p>■予算が承認されると、予算局は費目単位で四半期ごとのシーリングを設定し、それに沿って組織単位に対して支払いを実行するが、コミットメント管理を別途行うことはなく、現金管理については着実に行われてきたとされる（注：PEFA 2010 の調査時は、資源収入のブームで計画以上の歳入があり、予算予測や現金管理は高く評価されていた）。</p> <p>■以前のループホールとして、予算局（地方の同部局を含む）が民間銀行に口座を開設して、決済者への報告なしに、予算枠外の歳入受取りや支払いが可能であったことである。</p> <p>■県の予算は、財務省から直接配賦され、中央のライン省庁との協議を踏まえないため、県そのものの優先順位に沿って支出されてしまうことで、政府の優先順位と異なることが常態化していたため、国民議会議会は県知事・県財務局に対し、支出の配分に関する規範を示して是正を求めてきた。</p> <p>■政策上、投資活動の 10%は公共投資によるものと定めて計画している。公共投資に係る予算は、2016 年は LAK 230 bil、2017 年は LAK 300 bil。（予算局：2017/3/20）</p> <p>■予算配賦が、対組織であること、また県などは歳入積立分を支出予算に回すため、中央政府は差額の不足を予算配賦し充当する。このため、個々の事業ごとの予算分として予算配賦することにならない。（予算局：2017/3/20）</p> <p>■予算局は、財務報告を確認する立場にあるが、例えば公共投資事業の報告は県なら県で取りまとめるため、主要な情報は事</p>
--	--

		<p>業の管理主体側組織に集められる（注：予算局に個別事業の報告が来るわけではないが、ODA 事業については対外財政局に報告されるのが実情）。支出情報は、国庫局から得る。</p> <p>■MPI との連携組織として、2015 年に財務省予算局内に公共投資事業予算課（Public Investment Project Budget Division）が設置されているが、2017 年 3 月現在も組織機能は弱い。（財政政策局長：2017/3/20）</p> <p>■公共投資事業予算課は、予算局内に 2015 年 6 月設立し、6 名の課員（2 名の Deputy Director と 4 名の Technical Staffs）は専任職員ではあるが、現在、所掌が確定していない部分があり、予算局の他の業務も行っている。資本支出管理に関し、MPI 計画局と協働関係にあり（ただし情報共有ほか業務協力の関係等は TOR 案があるものの明確になっていない）、開発予算のサイクル、支払い状況を予算計画に沿ってモニターする役割が想定される。（財務省予算局公共投資事業予算課：2017/4/4）</p>
<p>予算実行（国庫）（国内債務）</p>	<p>国庫局</p> <p>*財務情報技術局（IT 活用：GFIS）</p>	<p>■現金管理、国内債務の管理を所掌。</p> <p>■国庫局は、人事情報システムを有しており、行政公務員サービス機構（人事院）による公務員の昇給等の情報を更新し、人件費の支払いを行う手続きをとる（注：人件費は税収の範囲で賄っており、国債を財源にはしないが、給与水準は低い）。</p> <p>■政府決算報告は、国庫局が予算局と作成する（会計局にその責務はない）。</p> <p>■国庫局は、承認予算以上の支出は行わないが、県などでは、不足に対し、銀行保証を行って、契約業者に事業を進めさせ、将来予算でこれを支払うという方法を進めようとした。予算の不足が政府組織のユーティリティに係る費用であれば、この部分は保証しつつも、予算外の事業支出は認めない方針が示されている（PEFA 2010、p.18）。</p> <p>■財政政策局によれば、国庫に係る Decree on National Treasury によって、中央・地方の組織構造、資金配賦手続き強化を進めている。Decree の実施に係る Instruction は草案ができています。国庫の口座一元化を進め、商業銀行口座での管理をなくしていく。他方で、政府の歳入歳出管理に銀行システムを活用する。国庫管理については IT システムを向上させ GFIS の利用を強化する。システムの構造を見直し、GFIS の代用システム導入に備える。（財政政策局長のセミナー発表資料：2017/2/7）</p> <p>■国庫局は、公共投資事業について事業別の予算を執行し、会計をチェックする役割がある。特に、事業責任者から提出される支払い要求額が、事業別予算枠内になっているかどうか、予算書と照合して確認する。承認された事業については、支払い実行を承認する前に関係文書を確認する。支払い手順が正しく行われているかをみる。ODA の支払い口座、また、地方の税収などによる歳入口座の記録も確認する。現金管理に関し、歳入面では、IMF 支援もあり、Planning and Cash Management Division を新たに設置し、歳入計画に係る業務を行う。歳入計画は最短</p>

	<p>でウィークリー（それ以外に、月、四半期、半期、一年のそれぞれ単位）のものを作成する。</p> <p>■GFIS を利用した予算執行は、次のような手順となっている。各省各県の GFIS には Budget Module があり、財務省予算局の予算承認を得ている予算執行の要請を、同モジュールを使って印字し、省内の決裁印を付して、印刷物として財務省国庫局に直接持参する。公共投資事業についてはそれ自体のコードを付している同書類が、Expenditure Division で登録され、他の予算執行要請とともにリスト化され、確認後に、銀行（注：地方は民間銀行に口座を有している。提携銀行は、民間3、公営3の計6行である）に要請元への支払いを依頼する。支払いの実行後には、銀行から財務省国庫局に対してステートメントが送られ、それを国庫局が GFIS の収支記録に入力する（注：銀行と GFIS とのデータ連携を行い紙ベースの照合手続きを今後省くという計画もある）。中央官庁に係るステートメントは1日後に送られてくる。県になると1週間かかる。県では、GFIS のない郡の手続きも処理するが、郡が物理的に遠隔にある場合、これら手続きは時間を要する。郡は、エクセルに予算執行内容を記入して県に持参する。なお、県によってはネットワークの問題で、GFIS がつながらないときもある。</p> <p>■GFIS を通じた国庫局の情報の質は高いが、徴収されるべき歳入が徴収されないという問題がある（PEFA 2010、p.41）。これは税務局の歳入徴収努力に委ねられる。</p> <p>■未払い金については、PEFA 2010（p. 56）の段階では、国庫局が承知できていないものがあるため C スコアであった。実際、未払い金の確認は2017年3月現在も政府の課題となっているため、この点の事情は変わらないものとみられる。</p> <p>■財務情報技術局は、財務省では国庫局が主として利用する GFIS の開発、保守管理を担っている。GFIS はラオス国が開発したシステムとして2000年以降活用されている。現在までに176の政府機関のサイトと連結している。事業ごとにコードを振っているため、財務情報の抽出は可能であるが、MPI の有するドナー支援情報と併せて事業単位の個別情報をきっちり押さえる必要がある。（財務情報技術局長：2017/4/11）</p> <p>■GFIS は、支出依頼、財務・会計に係る機能のほかに、徴税関係のモジュールとのインターフェースにもなっている。ただし、徴税関係のシステム利用は、7県に限定されている。将来的には、IFMIS へとアップグレードする案もあるが、費用対効果での疑問もあり、2017年3月の世銀との協議では、GFIS の機能を追加していくことで、国際基準のシステムへのデータ移動も可能になるような開発を進めていく予定。財務省には IT 職員が配置され、国内にも対応可能な業者はあるが、技術によっては周辺諸国のリソース活用も念頭にある。（財務情報技術局長：2017/4/11）</p>
--	--

		<p><u>ラオス中央銀行</u></p> <p>政府口座を有し、指示を受けて支払い実行（債務返済含む）をする立場であるが、返済計画等の全体情報の共有は十分でないなかで、支出予測は独自に行いつつ、一定の外貨準備高（5カ月分）を維持する立場である。内国債については、市中銀行に一定額を買い取らせるなどして、資金を調達する。</p>
支出管理、財務報告	会計局	<p>■公的、民間双方の会計基準（Law on Accounting：2013年、2014年改訂）の設定を担うが、政府会計報告の作成責任を負う機関ではない。このほか、民間セクターを対象とした独立監査法（Independent Audit Law：2014年）の所掌部局となっている。</p> <p>■公会計の方針は、現金主義会計となっている。その前提で、今後（2017年度）、複式簿記の導入が予定されている。ただし、そのために会計局がまず IPSAS（国際公会計基準）に係る研修を自ら受講している段階（日本の支援を通じた IMF の2週間の TA 研修：2017年3月）。将来的には発生主義会計に移行する可能性もなくはないが、まだまだ政府内で、基礎的な勘定体系の理解と利用の徹底が必要とされる。（会計局：2017/3/21）</p> <p>■政府の会計報告は、それぞれ財務省に提出されるが、計算間違いほか基本的な問題がまだみられる。組織ごとに費目単位でまとめられており、事業ごとの会計情報は抽出できるが（事業ごとのコードも設定されているため、国庫局側からの予算配賦情報が分かるというもの）、会計報告の単位にはなっておらず、会計局では、事業単位の会計もできる必要はあるとの考え。（会計局：2017/3/21）</p> <p>■現在の勘定科目体系は、2010年ごろにまとめられた。</p>
内部統制、内部監査	(検査局)	<p>■財務省及びライン省庁の財務管理を検査。財務省内部の検査にとどまらず、他省庁の監査にも参加している。</p> <p>■検査局は各省庁に配置されており、各省大臣及び Central Inspection Organization に報告する。1996年に発布された首相令 160号、2008年の Inspection Law、2016年の Inspection Department Operation を定めた首相令 2761号に基づき、① Financial Inspection、②党や各政府機関の検査局と連携を通じた汚職防止、③財務省職員の職位検討、を行う。</p> <p>■他省の要請（実際は問題発覚に対する事後調査）により、SAOによる外部監査等に加わる。他省庁検査局が10～15名体制であるのに対して、財務省検査局は49名であるが、他省庁・県への対応のためである。その他、徴税・歳入・業者契約の内部検査（事後の検査として歳入・歳出の記録を確認）、公共・民間の検査も支援する。各県の財務局には検査課があり、18県で計130名ほどの職員が配置されている。検査機能が働かず不正がのちまで発覚しない事象（2012年のウドムサイ県の架空公共事業）もある。最近では、首相府の State Inspection Authority で、政府職員が過去2年間にわたって国家資産を横領していた汚職が発覚した（Vientiane Times：2017/4/19）。</p> <p>■支払い前の手続き順守に係るチェック機能はあまり果たされ</p>

		<p>ていない。このため、調達手続きを正式に確認することができないままであった (PEFA 2010、p. 38)。PEFA2010 は内部監査機能について D スコアとしている。</p> <p>■会計法 (2014 年) の第 42 条で、信頼できる財務報告作成のために内部監査を組織する旨が示されているが、政府機関にその名のとおり組織は 2017 年現在も不在。</p>
調 達	(該当組織との面談なし)	<p>■調達に係る法律は、2004 年 1 月 9 日の首相令 (Government Procurement of goods, works, maintenance and service) に基づき、同年 3 月 12 日に財務省より発布された IMPLEMENTING RULES AND REGULATIONS ON DECREE OF GOVERNMENT PROCUREMENT OF GOODS, WORKS, MAINTENANCE AND SERVICES (2004 年、2009 年修正) が基準となる。2009 年の修正は、直接契約が可能な契約額の設定 (第 8 条)、購入品の額の範囲設定 (第 13 条)、入札額範囲に応じた委員会構成員の設定 (第 21 条)、入札額に応じた評価者の設定 (第 22 条) 等となっている。</p> <p>■財務省内の Procurement Monitoring Office が調達ルールと統制を司る主管組織 (2004 年の調達法で示されており、2009 年の同法修正条項で組織やその変更等は特に示されていない)。</p> <p>■PEFA 2010 のスコア : D+</p> <p>ラオス国の調達ルールは国際基準に準じているが、クレームを受け付ける独立したメカニズムを有していない。また、その周知及び法の執行の制度的取極めが弱い。</p> <p>■財政政策局によれば、2017 年末までに、調達法の改正を予定している。</p>

(3) 国家監査院 (SAO)

SAO は政府内の独立機関であり、政府各組織の外部監査を担当している。近年の財政不安定や政府内の不祥事を受けて、党や政府の方針により、外部監査の重要性が高まってきている。そのため、SAO は PFM や PIM を改善するうえで重要な組織となる。以下、SAO の機能と現状を記す。

機能 (PFM)	組 織	現 状
外部監査	SAO	<p>■財務監査を基本とする。業績監査は、調達に関してのみで、この点は PEFA 2010 のスコアで D+とされている。業績監査は、現在も限定的にしか実施されていない。</p> <p>■PEFA 2010 時点で、決算後 2 カ月以内に監査報告書が出されていた。ただし、この時点では、組織基盤も弱く、実際の監査を実施した政府組織は全体の 1/3 以下につき、D スコア (p. 43)。世銀を通じた支援を行ってきた EU によれば、2017 年 3 月現在も引き続き監査機能は不足しているため、新たなプログラム支援を検討している。(EU : 2017/3/29)</p> <p>■SAO は、Inspection of Authority (政府組織の予算支出を監査)、Inspection of Loans & Grants (ODA の監査)、Inspection of Public Bank</p>

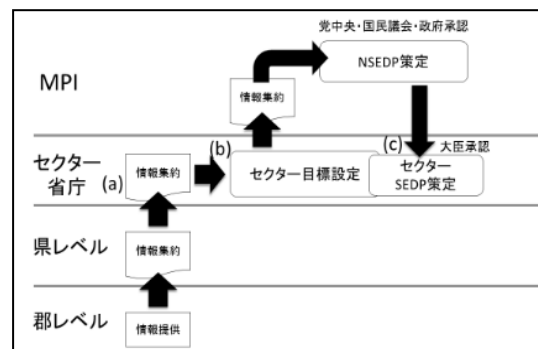
	<p>& Enterprise Bank が機能組織としてあり、これに、Quality Assurance（政府説明）の担当部門と業務部門から組織される。</p> <p>■三つの地域オフィスを有し、全体で 420 名ほどの職員（そのうち 250 名ほどがビエンチャンに配置）。2008 年の Audit Law は、その後、2011 年、2016 年にそれぞれ改定された。法によれば、SAO の監査は、財務、コンプライアンス（Consistency with regulations）、業績監査の三つから成る。業績監査は、公共事業省、教育省、保健省に対して試行し始めたのみで十分実施されていない。</p> <p>■政府組織を単位とした外部監査では、対象組織が実施する事業を選択的に監査する（法の規定）。事業数とシーリングを確認し、建設事業などは実査する。政府組織ごとの監査期間は 30 日間にとどまる（ベトナムでは 60 日間であり、比較のとおり短期間である）。省庁等の組織内で監査委員会を設定し、監査計画を立てて、共同で実施する。その際、対象組織の検査局も参加。公共投資事業については、計画、事業実施期間、進捗報告内容、実体状況、財務報告などを確認する。実査については、規制（デザインや費用に見合った内容かどうか）に沿った建設を行っているかどうかもみる。文書は MPI から取り寄せ、事業支出情報は財務省から入手する。ODA 事業の監査は全部することになっているが実際はできていない。公共事業省事業の実査については、JICA が継続的に SAO 職員に対し課題別研修を実施中。</p>
--	---

(4) 中央省庁

政府が中央省庁のくくりで予算編成をしている対象組織は 44 にのぼる。そのうち、開発予算の 8 割方は公共事業・運輸省（MPWT）、農林省、鉱業・エネルギー省、商工業省、教育・スポーツ省、保健省で占められている。これらの省庁のなかで PFM・PIM に直接関連するのは、PIM を担当する計画関連部署（計画局・計画協力局等）、PFM 全般を担当する財務関連部署（財務局・財務課）、そして事業運営監理責任を直接的に担うセクター部局である。省庁は大臣の直轄下であり、計画関連部署や財務関連部署は MPI・財務省との組織的なつながりはない。以下、PIM に関連する場面での省庁での取り組みを記す。

1) セクター開発計画と公共投資計画

省庁の 5 年 SEDP 策定プロセスは図 7 のとおり。各省庁は、5 年 NSEDP 策定時には首相及び MPI の指示の下、各郡・県からのセクター情報を収集 (a) したうえで、各セクターの目標を MPI に提示する (b)。それらの目標が NSEDP 目標として承認されたのち前後して、各省庁は自セクターの 5 年 SEDP を策定する (c)。セクター 5 年 SEDP は担当大臣の承認を得たのちに政府に提出される。セクターは 5 年 SEDP に伴っ



出所：調査団作成

図 7 NSEDP と省庁 SEDP 策定プロセス

て、5カ年公共投資計画も併せて策定する。これまでの策定手順から、5カ年公共投資計画は5カ年SEDPの一部として扱っている。ただし、従来の5カ年公共投資計画は予算根拠に乏しく、SEDPの「買い物リスト」的な位置づけであった。一部省庁では独自に5カ年の予算シーリングを設定したが、継続事業や負債事業の支払いを含めた現実的な5カ年計画を立てた省庁はない。

2) 新規公共投資事業立ち上げプロセス

新規公共投資事業を立ち上げる折には、セクター部局が事業を立案し、所定の新規事業申請書と事業の詳細情報を当該計画関連部署に提出する。省庁では一般的に、セクター部局が新規事業申請書を提出する折には既にF/Sや詳細デザインが委託業者によって完了しており、新規事業申請書とともにF/S結果やデザイン案が添付されている場合がほとんどである。省庁計画関連部署は各セクターの新規事業申請書と関連資料を取りまとめたのち、MPI評価局に提出する。法改正により、各省の計画関連部署では事業審査を実施せず、すべてMPI評価局に委ねることになった。

3) 年度予算策定

並行して、計画関連部署は各セクター部局と調整のうえ、当該新規事業の初年度予算及び、継続事業・負債事業・ODAカウンターパートファンド事業を取りまとめて開発予算要求リストを作成する。新規事業はMPI評価局による事業審査合格証を受けたのち、要求リストにその旨を備考欄に記す。

4) 事業モニタリング・支払いモニタリング・負債事業管理

予算化された事業の実施管理とモニタリングはセクター部局が行う。原則的には支払いモニタリングもセクター部局が行い、計画関連部署が集約して年度予算策定時に省内配分する折に、支払いの優先度を調整しながら掲載することになっている。

5) 財務管理

省庁の財務局・課はPIMに関して基本的にプロセスにかかわらないが、PFM全般を担当する関連部署として計画関連部署と連携をとっている。MPWTの道路メンテナンス基金(Road Maintenance Fund: RMF)¹⁷等、省庁独自で管理している基金は、省内で財務関連部局を事務局とした委員会が結成されたうえで計画・実施管理している。

(5) 県レベル・郡レベル

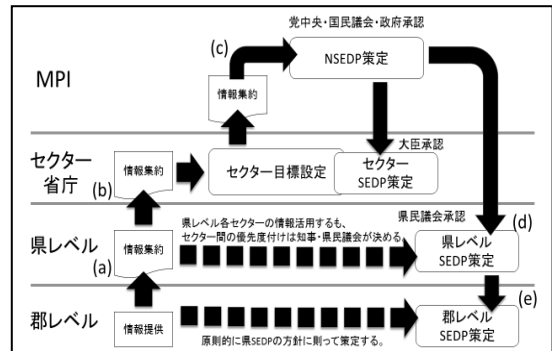
県でPFM・PIMに直接関連するのは、PIMを担当する県計画投資局、PFM全般を担当する県財務局、そして事業運営監理責任を直接的に担う各セクター部局である。県のすべての組織は中央省庁の出先機関という位置づけである。しかしながら実態としては、県知事や新たに組成された県民議会があるため、県の各行政組織は、特に事業申請や予算編成において県知事や県民議会

¹⁷ Road Maintenance Fund は、MPWT が歳入 (ガソリン税)・歳出 (道路メンテナンス) とともに管理しているが、財務上は開発予算に入る。国道・県道・郡道のメンテナンスは同基金から拠出することになっているが現段階の歳入だと必要コストの30%程度にとどまっている。

の意向が中央省庁の意向よりも尊重されることがある。以下、PIM に関連する場面での省庁での取り組みを記す。

1) 県開発計画と公共投資計画

県の5カ年 SEDP 策定プロセスは図-8のとおり。各県は、5カ年 NSEDP 策定プロセスでは首相及び MPI と、各セクター省庁の具体的な指示の下、各郡からのセクター情報を県として集約 (a) したうえで、各セクター省庁に報告する (b)。各省庁がそれを集約して MPI が取りまとめ、NSEDP が策定される (c)。それらの目標が NSEDP 目標として承認されたのと前後して、県は県5カ年 SEDP を策定する (d)。県5カ年 SEDP は知事が県民議会に起案し、県民議会によって承認される。



出所：調査団作成

図-8 NSEDP と県 SEDP 策定プロセス

省庁同様、県5カ年 SEDP に伴って、5カ年公共投資計画も併せて策定する。幾つかの県5カ年公共投資計画は MPI による予算シーリング発表や PCAP3 による5カ年公共投資計画策定支援活動もあり、予算見込み枠内の、継続事業や負債事業の支払いを含めた現実的な5カ年計画案を立てた。

県レベル SEDP は NSEDP との整合性はあるものの、必ずしも各セクター SEDP との整合性が完全にあるわけではない。それは、県が各セクターの情報を SEDP に落とす際のプロセスで、情報選定や優先度づけの方向性が違い、かつ県知事の指示とセクターの優先事項とが違ふことがあるからである。これは公共投資事業の優先度づけにも影響することにもなる。

郡は県5カ年 SEDP に合わせる形で郡5カ年 SEDP を策定 (e) することになっている。

県レベルで PFM・PIM に関連する部署は三つに分類される。すなわち、PIM を担当する県計画投資局、PFM 全般を担当する県財務局、そして中央政府同様、ODA 事業を含めた事業運営監理責任を直接的に担う県内セクター部局である。すべての組織は中央省庁の出先機関という位置づけである。

2) 県レベル新規公共投資事業立ち上げプロセス

県レベルでの開発予算取りまとめは県計画投資局が担う。県レベルの新規公共投資事業は県セクター部局（一部事業は郡）が計画立案し、PCAP で開発した所定フォーマットと必要書類に基づいて事業申請を県計画投資局に提出する。県計画投資局は LAK 200 bil. 以上の事業ならば MPI 評価局に提出して事業審査を受ける。LAK 200 bil. 未満の事業は県計画投資局自らが事業審査を実施する。審査フォーマットは法改正前の旧フォーマットを利用している。最終的には県民議会の承認を得るが、その前に MPI 側に事業審査を実施したかどうかを報告する。

3) 年度予算策定

並行して、県計画投資局は各セクター部局や郡と調整のうえ、当該新規事業の初年度予算

及び、継続事業・負債事業・ODA カウンターパートファンド事業を合わせて開発予算要求リストを作成する。LAK 200 bil. 以上の新規事業に関しては、MPI 評価局による事業審査合格証を受けたのち、要求リストにその旨を備考欄に記す。開発予算は MPI 計画局に提出し、予算折衝する。

4) 事業モニタリング・支払いモニタリング・負債事業管理

継続事業の予算申請は、事業の新規立ち上げ時の事業申請書に基づいて前年度予算リストに掲載されている対象事業の支払い実績を比較しながら、次年度予算を決めていく。個別継続事業の事業申請・事業審査のフォーマットは PCAP シリーズで開発されたが、法的に強制されていないこともあり、実質的には申請・審査のプロセスは行われていない。

予算化された事業の実施管理とモニタリングはセクター部局が行う。県の場合、支払いモニタリングは県計画投資局が県財務局と連携して実施する。基本的に予算化された事業はほぼ 100% 執行される。県計画投資局が集約して年度予算策定時にセクター間配分する折に、支払いの優先度を調整しながら掲載することになっている。

5) 財務管理

県財務局は経常予算を担当し、PIM に関しても事業の支払い手続きに関与する。事業の支払いは四半期ごとに発生するが、各事業への支払いはそれぞれ当該予算分を 1 回で完済するようにしている。どの事業に支払うかは、四半期ごとに県計画投資局と協議しながら決めている。

6) 郡レベル

郡レベルも県レベルと同じ機能を有する「事務所」が存在する。ただし、郡の規模によっては計画と財務の機能を統合したり、幾つかのセクターを統合したりする等の効率化を図っている。

3-4 法規改正後の PIM・PFM の流れ

ここでは、予算法・公共投資法・国民議会法の改正及び新しい県民議会法に則った、新しい PIM 及び PFM の流れを整理する。

(1) 年次予算編成カレンダー

改正予算法に伴い、2017 年度から財政年度が暦年となり、改正予算法第 56 条に沿って、概要表-17 の予算作成日程となっている。同表では、首相による年次 NSEDP の策定準備や年次開発予算の準備日程と併せて、MPI のプロセスと財務省のプロセスの関係を示した。

表-17 年次 NSEDP と予算編成日程 (2017 年～)

日 程	発信元	具体的な活動
12 月	首相 (令)	対象年度 NSEDP 策定準備の方針提示
	財務省	上述首相方針を受けて経常予算の準備と日程案提示

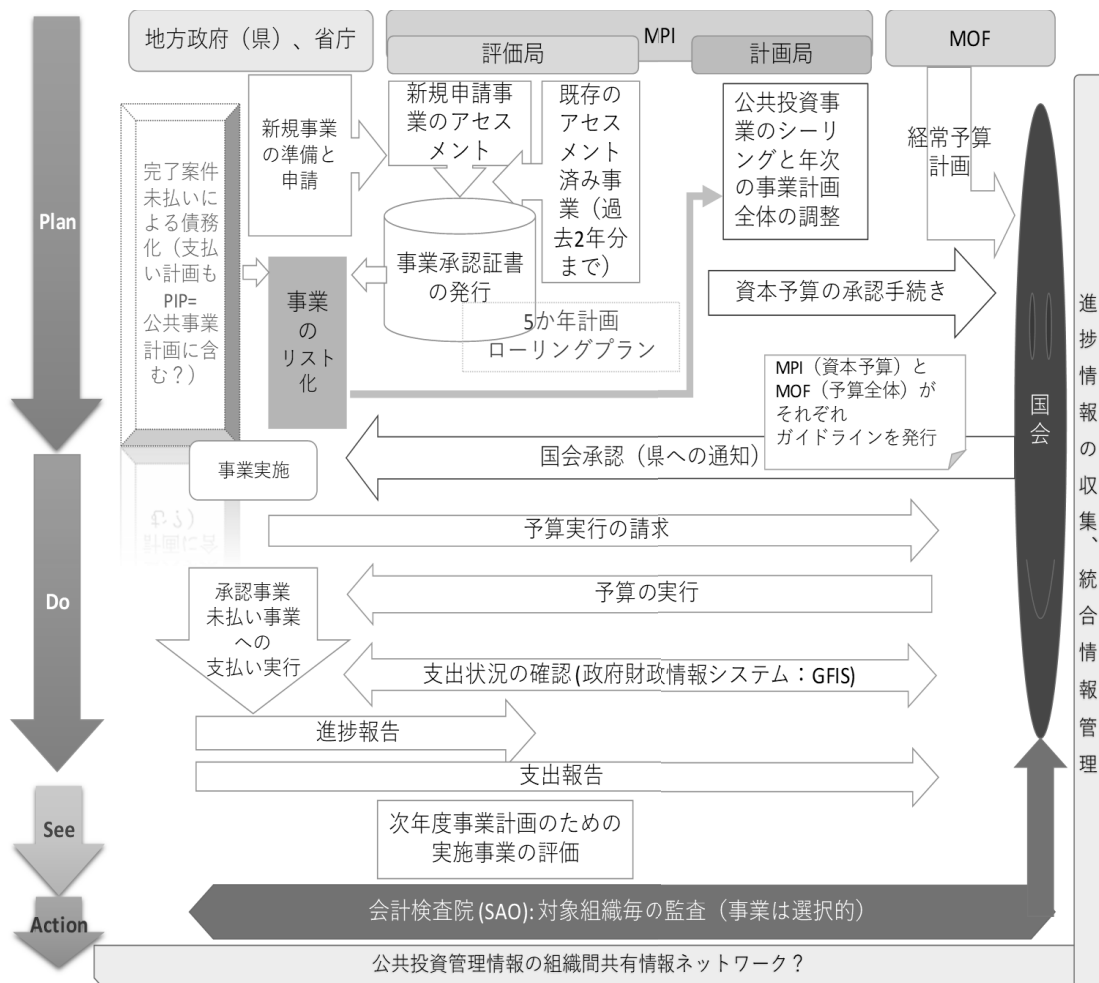
	MPI	上述首相方針を受けて省庁・県レベル年次 SEDP 策定及び開発予算の準備と日程案提示
4 月	(国民議会)	
4 月中	首相	首相が社会経済開発計画と予算計画の起草を指示
	財務省	財務大臣が予算計画とシーリング枠を指示 (県への通達)
	MPI	MPI 大臣が開発予算の詳細方針を指示
6 月 15 日	県計画投資局	【公共投資新規事業】省庁のすべての新規事業を MPI 評価局に提出。県レベルで実施する LAK 20 bil.以上の新規事業は県セクター部局から県計画投資局に提出。県計画投資局は早急に取りまとめて MPI 評価局に提出
6 月末まで	財務省	【経常予算】省庁は関係する国民議会委員会等と協議のうえ概算要求を財務省へ提出。県は関係する地方議会委員会等と協議のうえ概算要求を財務省へ提出
7 月 15 日	MPI	【年次 SEDP・開発予算】省庁・県は開発予算要求リストを MPI に提出
7 月 15 日	県計画投資局	【公共投資新規事業】県レベルで実施する LAK 20 bil. 未満の新規事業は県セクター部局から県計画投資局に提出。県計画投資局が事業審査を開始する。
7 月中	財務省	省庁・県からの経常予算概算要求を査定し、経常予算計画案を政府 (閣僚会議) へ提出→党中央委員会にも提出し、確認を得る。
8~9 月	MPI	省庁・県からの開発予算要求を査定し、開発予算計画案を政府 (閣僚会議) へ提出→党中央委員会にも提出し、確認を得る。
9~10 月	政府閣僚会議	政府閣僚会議は予算計画案を決定し、国民議会へ提出 (国民議会開催前 20 日以内)
10 月下旬	(国民議会)	国民議会で政府予算計画案を承認
11 月中旬	財務省	財務省は省庁等に対し予算計画シーリングを通知 (国民議会承認後 15 日以内)
12 月	首相 (令)	年度 NSEDP と予算計画の実施に関する首相令を公告
	財務省	予算計画の執行に関する技術的指示とガイドラインを発出
	MPI	年次 SEDP と開発計画の執行に関する技術的指示とガイドラインを発出
11 月末まで	省庁財務部署	省庁は詳細な経常予算配分案を県並びに財務省に通知
12 月 20 日まで	省庁財務部署	省庁は配分された全体予算計画 (歳入・歳出) の割り当てを下部機関に通知
	省庁・県計画部署	県は予算配分された事業ごとに通知
12 月中	財務省	統合した予算詳細計画を政府に報告

出所：寺井義明 JICA 専門家 (ラオス国財務省財政統計・財政政策アドバイザー) レポートより引用のうえ、調査団にて加工

(2) PFM を踏まえた PIM の業務フロー

本調査を通じ、ラオスの PFM の観点からとらえた PIM のプロセスを計画・実施・モニタリング・評価の業務管理フローの観点から概観すると、図-9 のように示せる。これにより、関係組織の業務フローに沿って実際の作業実態を確認することで、関係者間の相互関係性と課題が理解でき、さらに各作業プロセスを追うことで不明な実態を特定することができる。

ここでは、①公共投資事業の計画立案や実施にあたるライン省庁や県、②新規事業の申請を受けて審査し開発予算化調整にあたる MPI、③全体予算の取りまとめと支出にあたる財務省の三つに組織対象を区分し、事業や予算の承認過程に係る国民議会を加えた。



出所：調査団

図-9 PFMに基づくPIMフロー

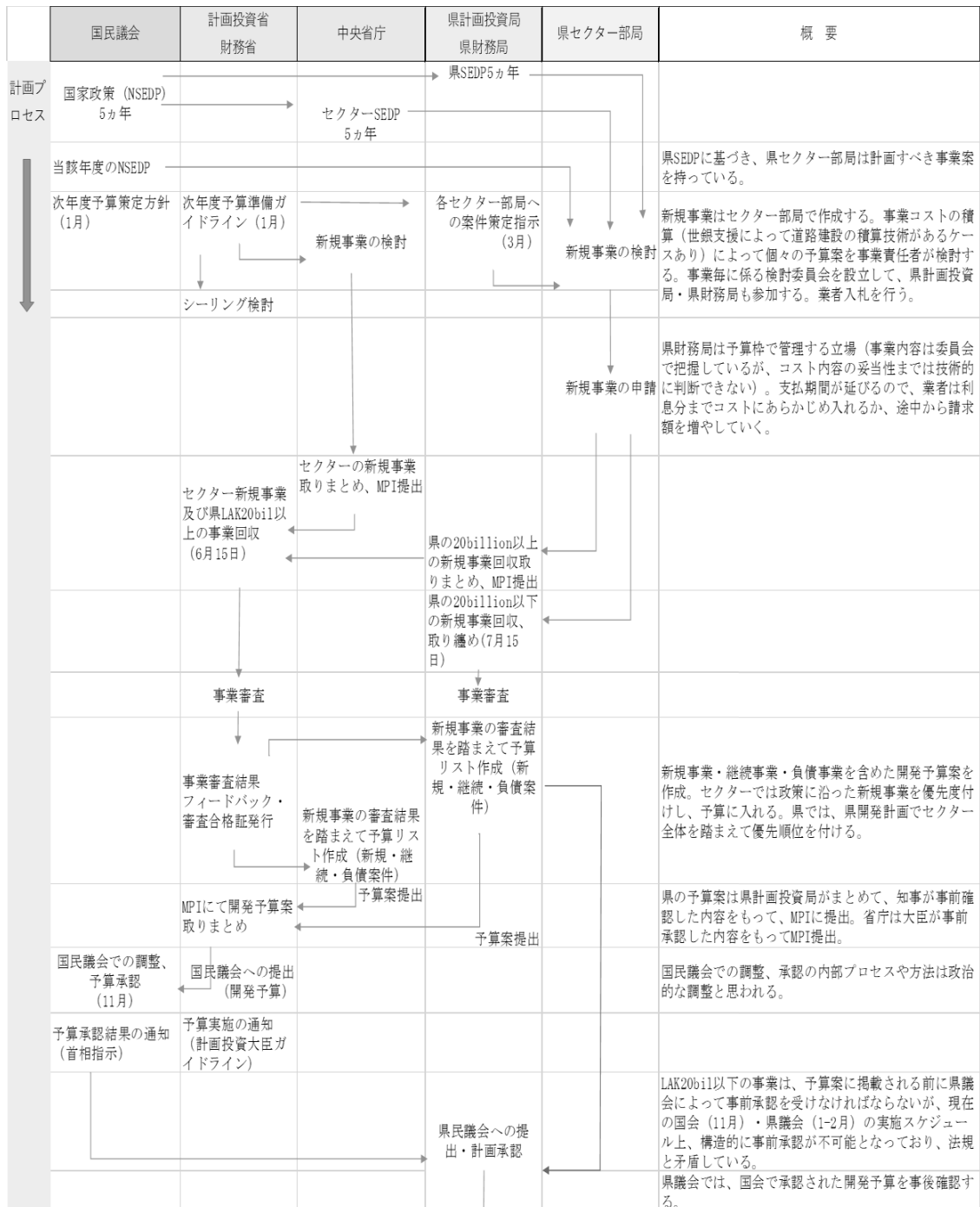
(3) 県民議会の発足とそれに伴う中央省庁・県プロセスの変化

上述のとおり、県において県民議会が発足することによって、県における PIM プロセスが変わることになった。大きな変更点は LAK 20 bil. 未満の新規公共投資事業の県民議会レベルの承認だが、それに伴って県レベルの PIM の、特に開発予算編成のプロセスがより複雑になることが考えられる (2017 年 4 月現在では新日程でまだプロセスを経験していないため、新法規条項の記述に基づく予測である)。

県民議会法によると、県民議会は「国会後 30 日以内に実施」することになっている。したがって、PIM の観点からすれば、県民議会で先に承認するべき LAK 20 bil. 未満の新規公共投資事業は、次年度予算プロセスに間に合わせるのであれば、その半年前の 5~6 月セッションで承認を得るか、12~1 月の県民議会で事後承認を受けなければならない。今後、県民議会の開催時期に合わせて承認形態が変更される可能性がある。

現状の県を含めた全体的な PIM プロセスは下表のとおり。

表-18 県レベル事業フロー（計画プロセス）



出所：調査団

表-19 県レベル事業フロー（実施プロセス）

プロセス	県計画投資局・県財務局の業務
事業の実施と支払い	<p>県計画投資局が事業全体の調整を行うことになり、県財務局が県計画投資局の確認に基づいて支払いを実行する。県計画投資局・県財務局はともに予算を配賦することで完結するため、その後の支出状況の支出モニターはなく、実施状況の報告を別途確認するのみ。インフラ事業は業者への年 1 回払いで支出報告の記録として完了する（業者は積算額を示しながら要求額を当初計画以上に年々増加した内容で請求する傾向）。技術プロモーション事業は事業責任者に対する現金支払い、支出レシートの取り付けによって精算する形式。差額は発生し得る。予算額は実施すべき事業に対して不足している。</p> <p>事業実施期間と業者支払い期間が異なる（改正公共投資法では事業規模別に実施期間・支払い期間が設けられている）。現状は、負債化しており支払い義務の不履行、債務の増大化が問題になっている。事業数、実施事業と予算のギャップが激しく、情報管理に課題あり。</p>
負債事業の支払い	<p>首相指示に基づき開発予算の一定割合（年によって異なる）が負債事業の未払い金への返済に充てられる。実際にどれだけ返済に充てられるかは、これまでは知事の裁量によって変わっていた。今後は県民議会が発足してチェック機能が働くと考えられる。</p>
支出・実施の取りまとめ （県レベル）	<p>県計画投資局と県財務局は上述のとおり、支払い事業の選定等で連携しており、双方の事業実施・支払い情報は共有している。県計画投資局は県セクター部局ごとに公共投資事業実施モニタリングの四半期報告（事業レベルではなく県セクター部局ごとの報告）を提出させ、それを取りまとめて県知事及び計画投資省に報告する。県財務局は GFIS を用いて支払い情報を入力している。</p>
支出・実施の取りまとめ （計画投資省・財務省）	<p>MPI は各県が提出した公共投資事業実施モニタリングの四半期報告（事業レベルではなく県セクター部局ごとの報告）を取りまとめる。他方、財務省は支出完了段階で支出管理情報が完結しており、100%の支出実行となっている。支出内容（財務省）と事業実施進捗（計画投資省）は連動していない。</p>

出所：調査団作成

3-5 政府 IT の現状

ここでは、MPI (1)、財務省 (2) の IT 活用の状況を、環境（ハード・ソフト・インフラ）・人員の側面から、それぞれ分析してみた。

(1) MPI

MPI の IT は、省全体で月 4 ギガバイトまでの容量が使えるインターネット契約を行っているが、日常的には職員個々人のスマートフォン等を活用したインターネット利用が現状で、MPI 内で LAN が利用されているわけではない。財務省の財務情報技術局長によれば、以前、e-Government 構想が政府内にあったものの、計画は立ち消えになっている（2017/4/11）。

1) 計画局の情報管理システムの現状

計画局は、公共投資事業については開発予算の範囲で承認事業の決定を行うため、評価局からの審査を経た事業情報を共有しているが、作業は基本的にはエクセルシートによる情報の取りまとめを行っているのみで、複数人で扱うシステム等は不在である。承認事業に ID を付し、事業の進捗情報も同様の方法でリスト化しており、下段に触れる財務省（GFIS で事業別 ID が付されている）からの支出情報なども、計画局内で別途エクセルに打ち直して資料を作成するなど、職員個々人の作業に集約されている。その他現状も、下記の評価局とほぼ変わらないものと理解される。このため、組織として公共投資事業の情報を一元化して管理するという段階には至っていない。

2) 評価局の情報管理システムの現状

評価局による新規技術協力プロジェクトの要請の趣旨は、毎年、新たに申請される投資事業に付随する大部の印刷資料が適切に管理できないほどの分量になっているため、その情報の電子化とデータベースの設置による管理と情報共有化にある。評価局の業務部門では、3名の職員が、ホストコンピュータで連結した作業共有化を図っている。そこで、すべての申請事業を受け付け、それをエクセルでリスト化し、提出（未提出）の書類や資料を確認した表を作成する。それを基に、同局の局長、副局長がどの局内部門（セクター別の課）にどの事業審査を行わせるかを決定し、提出資料が移動される。各関係部門が作成した審査結果は再度、業務部門に知らされて、結果のみをリストに追記し、Certificate を作成・PDF 化して保存している。計画局との情報共有は、このエクセルのリストを基本としている。

なお、PCAP シリーズで作成した無償のウェブサイトでは、マニュアルとフォーマットが入手できるようになっているが、評価局では、上記の3名が、IT を専門としないまでも同ウェブサイトの基本的な保守管理を行っており、今後の取り組みとして PDF 化した Certificate を掲載できるように検討している。さらに、政府のウェブサイトとしてドメインを取得することも検討しているが、これは年間 160 ドルの費用がかかる。将来的には、公共投資事業申請や関係書類を、ウェブを通じて PDF 等の電子形態で申請（署名捺印を要する書類は別として、少なくとも関係情報などはその対象に）できるようにしたいとの意向があるが、MPI 評価局としては少なくとも CD-ROM での提出を奨励する方針。これらを含め、現在上記3名の職員で共有されている審査状況の定期的な進捗情報を、政府関係機関や財務省及び MPI 内の部局で確認できるようにしたいとの意向が示されている。IT 専門職員は不在、省内の LAN 設備はなく、ルーターで契約インターネットに接続（月当たりの容量は極小）、それ以外は個人レベルでメールを活用しているものの、エクセルを活用した作業は組織的というよりは個人レベルにとどまっている。

3) 国際協力局の情報管理システムの現状

同局は ODA 情報管理を担当するが、これまでドナーのコミットメント及びディスバース情報の収集に利用してきた ODA 管理プラットフォーム（Aid Management Platform : AMP）のシステムは、サービス契約を停止したため、実質的な活用は既にされていない。他方、オーストラリアの支援で、新たに情報システムを構築する計画があり、2017 年中の新システム開発（ODA モニタリング管理システム）が予定されている。これは ODA のディスバース

のみならず進捗管理を含めるもので、データベース、モニタリング報告用のツール（エクセルベース）等から成り、2017年中に3省、3県でパイロットする予定。したがって、調査時の現状としては、利用に資するシステムは不在であった。

(2) 財務省

財務省には、財務情報の管理に係る技術部門（Financial Information Technology Department：財務情報技術局）を有しており、政府財務情報管理システムのGFISは、各省及び地方自治体等の政府機関で計176のサイトをネットワークでつないでいる。これはラオテレコムとスカイネットワークの2社の通信ネットワークを活用したものである。ビエンチャン都では九つの郡も対応しているが、その他は県レベルにとどまり、地方の郡レベルについてはドメイン取得費用の問題もあってネットワーク化できない場合は、エクセルファイルで個別に作業・対応し、ファイルを県に持参して、GFISシステムでの対応を依頼する。ユーザーは全体で約1,000名であり、実際の作業を通じて利用者が養成される。それらサイトにおけるリアルタイムの財務情報は、財務本省にて確認できるようになっている。また支出情報のレポート機能も有する。GFISには公共投資事業のIDも付与されている。

既述のとおり、GFISは、1999年ごろにその原型をラオス政府主導で開発し、2000年ごろから運用してきた経緯がある。その後、ADB、世銀の支援を受けて、ネットワーク化が進み、プログラム開発はラオス人専門家を中心に、外部専門家が支援する形をとっていた。予算と支出手続き及び管理機能から、順次、歳入面の機能が追加されてきた。他方で、システム開発の契約上の問題もあり、2013年以降はドナー支援がないまま、ラオス側で独自の保守管理、開発を行ってきた。2017年3月の世銀の調査では、ベストプラクティスのシステムとの連携（データ移行を可能とする）を想定しつつ、新システムの導入ではなく（IFMISへの移行という案は長期的には視野に入れつつも）、GFISの機能拡張を継続する方向で検討されている。

財務省は、財務情報技術局を有し、IT専門職員を配置している。GFISは、財務・会計収支関係のほかに、徴税に係る以下の機能とのインターフェースを有するが、徴税に係るシステムの活用は7県にとどまる。

- ✓ ASCYUDA¹⁸ (Customs Systems)
- ✓ TMIS (Tax Management Information System)
- ✓ EasyTax、SmartTax、SmartCast (徴税及び電子支払い：BCELとLDBの2銀行と納税に係る銀行取引明細書の連携)

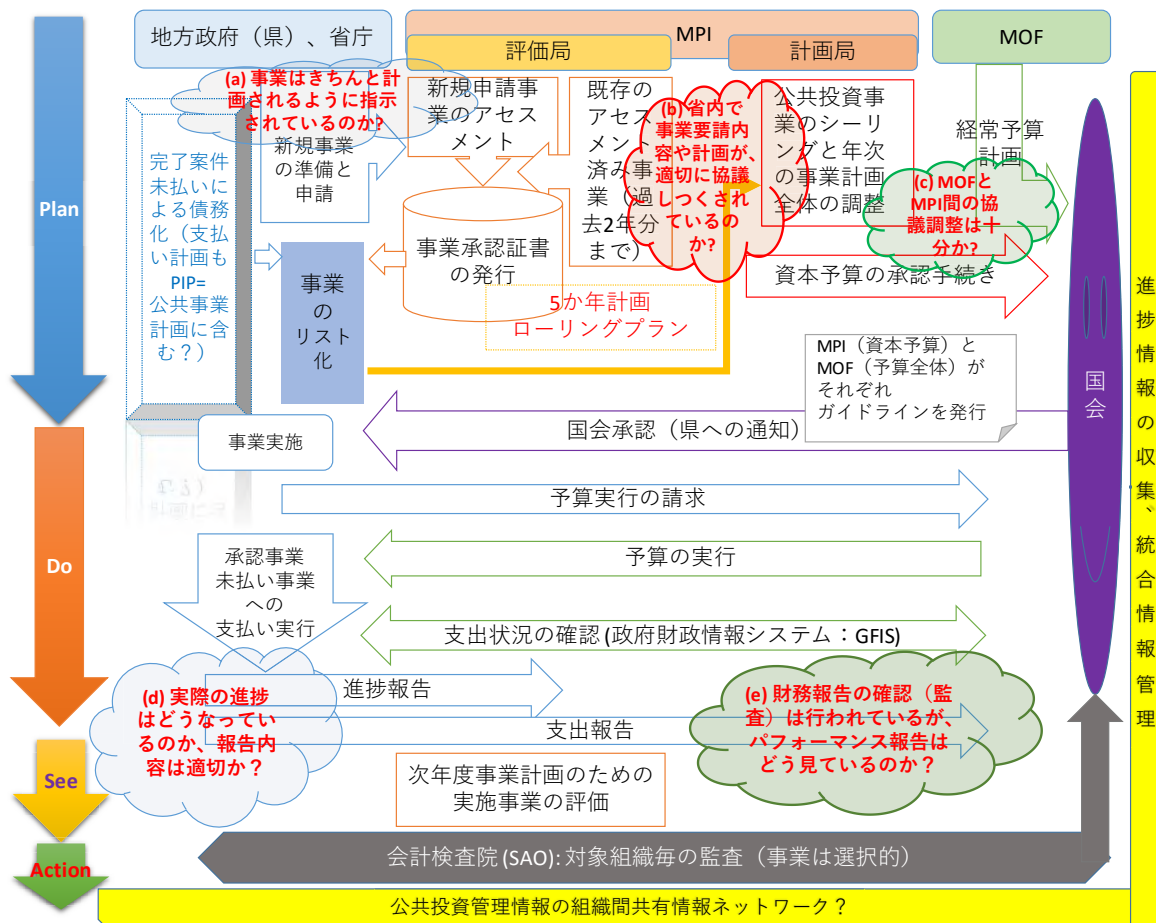
¹⁸ 国連貿易開発会議 (UNCTAD) 提供の無償 ECC (Electronic Customs Clearance) パッケージであり、Automated System for Customs Data の略。

第4章 公共投資運営監理に係る課題とラオス政府の課題認識

本章では、PIMに係る課題と、新体制となったラオス政府による課題認識を整理する。4-1では、本調査を通じて明確になった課題を整理していく。また、4-2では新体制となったラオス政府の課題克服への機運と、各ドナーによる直接的（PIM）あるいは間接的（PFMの観点）支援の取り組みも併せて紹介する。本章の抽出課題を、PCAPで既に取り組み途中のものを併せて検討することによって、第5章で述べる課題解決への取り組み、あるいは第6章で述べる技術協力の方向性の、現実的な出発点を確認する。

4-1 本調査を通じて明確になった課題

前章の図のように、PIMをPFMの観点から総合的・俯瞰的に見渡して、公共投資の計画策定から実施・モニタリング、あるいはそれ以降のプロセスに関係する政府組織の取り組みと手続きをみていくと、幾つかの点で確認するべきところや疑問となるところが抽出できる。さらに本調査の面談を通じて、同箇所に対して、実際、関係機関の課題認識も示されている。図-10(a)～(e)で示した課題について、下段で説明する。



出所：調査団

図-10 PFMに基づくPIMフローと課題認識

(a) 事業は適切に立案されるような仕組みになっているのか

多くの公共投資事業の申請段階でコストの積算が高く見積もられている。現在の仕組みでそれを確認し、是正する方法はない。個々の事業において、事業内容が理論的な構造になっているか、費用積算が妥当なものかどうか、費用単位が分かり、かつその価格が適切かどうか不明瞭である。事業コストについては、建設費用基準があるとされ、セクターを担当する省庁が採用するとされているが、主に道路や建物の基準を策定すべき立場である MPWT では、標準化かつアップデートされた十分な価格情報が不足しているとの指摘があった。また、県公共事業運輸局では、ある道路案件の競争入札価格が、デザイン段階で設計業者が見積もっていた価格情報をそのまま数社間で共有していた事実も分かり、こういった点は公平性の観点、あるいは競争入札の本来の意義である費用効率化の観点からも改善を要する課題と認識された。

(b) MPI 内で新規事業の申請内容や計画が適切に協議されているのか

MPI 評価局は新規事業の事業審査を行うが、審査事業数（あるいはその事業合計額）は予算枠内で実施可能な数（合計額）をはるかに超えている。評価局内で承認されてリスト化されるまでは、評価局で一貫した作業になり、計画局と共有されていない。最終的な年次開発予算あるいは中期的な公共投資計画を検討する計画局は、省庁や県とともに新規事業・継続事業・負債事業を含めた最終的な事業選定を行う段階で関与するが、個々の事業の詳細な情報を踏まえて優先度づけを行うまでには至らない。計画局にすれば、事業形成段階からの情報共有を求めているが、紙ベースの共有による制限もある。開発予算には、完了事業の未払い金の支払い（負債事業）を含める必要があり、計画局が対応・管理することになっている。そのためにも評価局と計画局との間の個別事業・予算計画の双方の情報共有を踏まえた協議を定常的に行う必要がある。

(c) 財務省と MPI との協議調整は十分か

開発予算は MPI が全体を取りまとめ、財務省は経常予算をまとめるという業務分掌が、予算の二重構造を生んでいる。MPI は、NSED P 策定の折に GDP 成長率の見込みを立て、さらにそれを根拠とした資本支出の計画を立てる。資本支出のなかに公共投資事業が含まれる。財務省としては、開発予算が適正に策定されていることを確認する手立てが今はない。いったん事業審査を経て承認された事業は、予算承認額が少なくとも契約され、実施される。予算の不足ゆえに、個々の事業に対する年ごとの支払い額が抑制されることから、中長期的な未払いが発生する。こうした構造的な予算計画の不備を改善する必要性は高く、計画と予算が不一致であるとの指摘が特に財務省側でも示されている。このため財務省が、公共事業の計画段階から関与する意向もあり、全体調整が求められる。

(d) 実際の進捗はどうなっているのか、報告内容は適切か

事業の実施責任部署は、四半期ごとに部署の活動報告の一環として実施事業の進捗情報を県・省庁の計画関連部局に提出しており、財務局も支出情報は有している。ただし、進捗に伴う支出情報は「承認・実行された予算が業者に支払われた」という事実だけであり、事業そのものの進捗内容とそのために実際にかかったコスト（これは業者が支出したものになる）等、事業実態の情報把握にはならない。つまり、予算の執行の是非で報告が完結し、事業進捗情報については業

者側がこれに先行する作業進捗自体を示すにとどまる（しかも、それは支払い請求を行うための報告となっている）。未払いの発生状況を把握することと併せて、事業の進捗と予算消化状況を見る必要がある。これは、進捗に見合わない過小な、あるいは過剰な支出内容の存在を確認することにもなる。

(e) 財務報告の確認（監査）は行われているが、実績報告はどうみているのか

MPI は、省庁・県から四半期ごとに提出されている公共投資進捗報告を継続事業の検討の根拠とし、財務省は予算の承認内容に沿った支出実績を取りまとめる。現段階の進捗報告は、個別の公共投資事業の進展や効果を踏まえたものになっていないため、事業・政策の形成や予算計画上の方針に対する十分なフィードバックに至っていない。財務省では、計画立案から実施に至るプロセスが不明な事業、進捗報告（実施及び支払い）が不十分な事業、事業完成後の維持管理に係るコストに関する情報が得られないといった問題意識とともに、未払い金の対応が行われるシステムを求める意見が出されている。

4-2 ラオス政府の課題認識と解決のための機運

近年の財政赤字の拡大と、それと前後して発覚した公共投資事業に関連する政府職員による数々の不正をかんがみ、党中央委員会の指示の下、新政権では財政安定化を図るべく法的枠組みの変更、組織体制の改善、同分野でのドナー取り組みの受入れ等、積極的な施策を試み始めた。以下法改正・新制度・新体制（1）とドナー支援（2）の面からの取り組み内容を述べる。

(1) 法改正・新制度・新体制による公共投資運営監理強化の機運

財政安定化を主導しているトンルーン首相は、政治的な反発や財政的な苦しみを味わうことを承知しながら積極的に財政安定化に向けて推進している。JICA をはじめとした各ドナーの支援も活用して歳入改善の取り組みを推進しながら、歳出面では経常支出・資本支出ともに予算を抑え、効率的・効果的に経済発展を続けるための施策を遂行している。首相はソムディ財務大臣を副首相兼任として指名し、政府内に財務安定化のメッセージを強く打ち出している。ソムディ副首相は前 MPI 大臣ということもあり、これまでのずさんな資本支出管理から生まれた負債事業問題の解決や、新法的枠組みや NSEDP の下での開発予算策定の改革を望んでいる。政府内のすべてのレベルの行政官が、首相・副首相イニシアティブの指導に呼応し、積極的に取り組みを開始している。

PIM に関連する各関連行政機関は、首相及び副首相からの指導を積極的に受け入れ、これまでになく改正法を順守するべく、各種指示書やガイドライン、あるいはこれまで PCAP が制定してきた標準的な方法論・プロセスを順守するために各種マニュアル・ハンドブック等を活用し始めている。くしくも財政安定化が求められ始めてから、より PCAP の方法論やプロセスが重要視されてきたともいえる。

また、今般の取り組みが財政安定化を主題としていることから、これまで関係性が希薄だった MPI と財務省の間で、情報共有をはじめとした取り組みを進めなければならないという必要性を認識し始めてきている。財務省予算局に公共投資予算課が設立されたことから、その認識がみてとれる。開発計画を推進する側の MPI と、財政管理を主眼とする財務省の相互チェック機能が働く仕組みを導入するのに好機である。

これらの一連の政府の動きと、本調査にてアットサーパントン財務副大臣やキケオ計画投資省副大臣との面談結果から、今般の財政安定化策は政府全体で積極的に取り組もうとしており、PIMを含めたPFM改革の好機であることが確認できる。

(2) 各ドナーのPFM関連取り組み

ラオス政府は2017年中にPEFAに加えてPublic Investment Management Assessment (PIMA)を実施する予定である。各ドナーはPIM分野での直接的な支援に関して、PCAPシリーズがあったことから関与してこなかったと述べている。PFMに関しては財務省への直接的な支援のほか、セクター省庁に対する支援等、多くのドナーが取り組んできた。今後の取り組みに関して、一部ドナーはPEFA及びPIMAの内容しだいで、援助プログラムを変更する可能性を示唆している。表-20は、各ドナーの現時点での取り組みである。

表-20 PFM・PIM分野でのドナーの取り組み

ドナー	C/P 機関及び取り組み内容
世界銀行	EU 信託基金で PFM 支援プログラムを実施。2016 年 6 月から開始（～2 年間で予定）。新政権になって「再調整」実現、財政政策局・予算局・国庫局・情報システム局を C/P 機関としている。中央省庁レベルの支援に特化し、県レベルには関与しない。ADB とともにマクロ経済セクターワーキンググループの共同議長。
EU	世銀信託基金に加えて、PFM と Public Administration Reform を対象とした Economic Governance 支援（900 万ユーロ、2018 年より実施）を別枠で検討している。対象組織は財務省であり、MPI は入れない。
ADB	MPI 国際協力局に対して ODA 事業の Standard Operation Procedures (SOP) 支援。また世銀とともにマクロ経済セクターワーキンググループの共同議長。MPI 計画局に経済政策アドバイザーを入れる。財務省に対して、Medium-Term Expenditure Framework (MTEF) の支援を実施するが、現段階では財務省側の優先度が財政安定化に向いているため、具体的な動きはない。 保健セクターへのガバナンス支援の一環として、PFM の支援を実施。2016 年 11 月から 2018 年 7 月まで、policy-based loan 7,500 万米ドルと貧困削減日本基金での TA で構成。国家保健医療支出推計 (National Health Account) の、世帯自己負担比率を下げる取り組みを推進する。
UNDP	1995 年以来継続している National Governance and Public Administration Reform Programme (NGAR) の新規プログラムが 2017 年から 2021 年まで実施される。郡・県の機能強化、財政分権化を支援。郡開発基金 (District Development Fund : DDF) を通じた参加型開発を継続する。
オーストラリア	Laos-Australia Development Learning Facility (LADLF) を通じて、MPI 国際協力局に対して新規 ODA データベースを構築。事実上停止している Aid Management Platform (AMP) に代わるシステムとして運用予定。
ベトナム財務省	ラオス財務省に対する協力を発表。2017 年から 3 年間の支援。詳細不明。

出所：調査団作成

第5章 課題解決のための取り組み

本章では、第4章で述べた PFM 視点からの PIM の課題項目 (a) ~ (e) に対する解決のための取り組み案を述べる。さらに、第2章で述べた PCAP シリーズで開発した手法やプロセスをさらに改善して、それぞれの取り組み項目に活用できる点も併せて提言する。

『(a) 事業は適切に立案されるような仕組みになっているのか』に対する解決のための取り組み提言

事業立案・申請段階での情報の質的改善（計画論理性と事業費用積算根拠の精緻化を含む）について、財務省・MPI のほか、環境社会面までも網羅するような標準化（セクター担当省庁の所掌であれば、その基準化手続き及び内容の確認）、また必要に応じて事業申請・積算用書式の改善やキャパビルの取り組みを検討することが肝要である。具体的には、MPI が新規事業の審査をする際に、標準価格と比較をする、あるいは、事業申請書類で見積内容が論理構造をもって積算されていることを確認できるように、事業申請フォーマットを改良する必要がある。

積算コスト効率化の好例として、UNDP と国際連合地域開発センター（United Nations Center for Regional Development : UNCRD）が支援する DDF のファシリティでは、ある事業に予算規模のシーリングを与えて競争させた結果、事業コストはもちろん競争入札のための機会費用が抑えられるケースがみられたという。このように小規模事業であれば、標準価格シーリングをあらかじめ提示する方法も考えられる。この提案項目で活用できる PCAP シリーズの方法論やプロセスは下表のとおり。

PCAP 方法論・プロセス	活用方法
事業申請書改訂 事業申請方法見直し	PCAP で開発した現行フォーマットに、特に『費用積算の妥当性（費用単位が分かり、かつその価格が適切かどうかを検証可能）』を充実化する。
事業審査フォーマット改訂 事業審査方法改正	上述事業申請書改訂に併せて事業審査フォーマットを改訂する。見積根拠の妥当性をチェックできる項目を設ける。
経済財務分析・環境社会分析の現状確認とキャパビル	経済財務分析の方法論に関するキャパビル実施を通じて、分析結果を事業申請・事業審査に活用する。環境社会影響評価は MONRE・DONRE が担当するが、MPI と MONRE との間で改正公共投資法に則った環境社会影響評価の実施方法について協議する。現マニュアルに則った事業責任者に対する基礎知識研修の実施。
郡レベル公共投資運営監理	郡レベルが実施する小規模公共投資事業の立案・申請のためのツール改訂と、郡レベル事業責任者へのキャパビル。

『(b) MPI 内で新規事業の申請内容や計画が適切に協議されているのか』に対する解決のための取り組み提言

MPI 内での適切な協議・審議のためには、毎年出てくる新規事業数を減らすことが必要である。そのためには、県及び省庁において、5 カ年公共投資計画に則って事業を申請する必要がある。

また、公共投資計画を毎年度予算化する折には、3年ローリングプラン（1年目確定、2～3年目見込みベース）を実際に運用することがまず必要である。さらに、事業申請フォーマットの利用徹底と要請書記載分量目安の設定により、無用な申請情報を整理すること（MPIは、初期条件を満たした事業の審査に限定する措置を講じる）が肝要である。今後 ODA 事業もカウンターパートファンドのあるなしにかかわらず開発予算リストに掲載する方針、事前審査を MPI で実施する方針が国民議会で打ち出されていることから、MPI 国際協力局・評価局・計画局の間でのリアルタイムでの情報共有が必要となる。これらのことから、MPI 内での情報の体系化に取り組み、それぞれの部署のニーズに合わせた IT システムを構築することが肝要である。この提案項目で活用できる PCAP シリーズの方法論やプロセスは下表のとおり。

PCAP 方法論・プロセス	活用方法
中期公共投資計画	省庁・県レベルの 5YPIP と 3 年ローリングプランを定着させ、それをベースとした新規事業申請内容（事業申請書や事業審査結果）や予算リストの情報共有を行う。
新規事業申請・事業審査フォーマットと、事業審査プロセス	MPI 情報共有に伴ったフォーマット変更検討。事業申請・事業審査ともに「5 年公共投資計画との整合性」を挿入。MPI 計画局と評価局と協議のうえ審査。
ODA 事業情報収集と運営監視	個別 ODA 事業の把握と、MPI 国際協力局・評価局・計画局の間での情報共有。

『(c) 財務省と MPI との協議調整は十分か』に対する解決のための取り組み提言

上述 IT システムを構築する折に財務省とも調整し、公共投資における負債事業の開発予算での支払い計画を取り込み、その実態をフォローすることが肝要である。また、MPI 側は事業完了時の終了時評価・事後評価の実施を進め、それらの内容を、IT システムを通じて財務省と共有することで、維持管理費用の経常予算・開発予算からの確保を検討することが可能となる。この提案部分で活用できる PCAP シリーズの方法論やプロセスは下表のとおり。

PCAP 方法論・プロセス	活用方法
新規事業申請・事業審査フォーマットと、事業審査プロセス	事業申請・事業審査結果を事業情報として、MPI 評価局と財務省予算局との情報共有。
中期公共投資計画	中期及び年度予算シーリング設定協議時に各省・各県の 5YPIP 及び 3 年ローリングプランの、MPI 計画局と財務省財政政策局・予算局・国庫局との情報共有。全体負債額の全体像と、個別負債事業の情報共有とフォローアップ。
ODA 事業情報収集と運営監視	個別 ODA 事業の把握と情報共有。MPI 各局と、財務省・対外債務局・予算局との間の情報共有。
終了時評価・事後評価	個別事業の評価への積極的参画（既に財務省・県財務局は評価メンバーとして参画）。評価時点での、支払いを含めた状況の情報共有。事業完了後の維持管理費に関する情報共有。MPI 評価局と、財務省予算局・国庫局との連携。

『(d) 実際の進捗はどうか、報告内容は適切か』に対する解決のための取り組み提言
 各事業の物理的進捗と財務進捗が定期的かつ迅速に報告されて、かつ、MPI・財務省をはじめとした関係機関で実情把握が共有できるようにすること、事業ごとの進捗報告フォーマットを見直すか新規に開発し、未払い状況にある完了事業に対する支払い状況も共同管理できるようにすることを提案する。未払いの発生状況を把握することと併せて、事業の進捗と予算消化状況をみる必要がある。これは、進捗に見合わない過小な、あるいは過剰な支出内容の存在を確認することになる。この提案項目で活用できる PCAP シリーズの方法論やプロセスは下表のとおり。

PCAP 方法論・プロセス	活用方法
新規事業申請・事業審査フォーマット改訂	事業立案時の事業申請・事業審査結果を事業情報として、MPI 評価局と財務省予算局との情報共有。
ODA 事業情報収集と運営監理	事業立案時の個別 ODA 事業の把握と情報共有。MPI 各局と、財務省・対外債務局・予算局の間との情報共有。
終了時評価・事後評価	個別事業の評価への積極的参画（既に財務省・県財務局は評価メンバーとして参画）。評価時点での未払いを含めた状況の情報共有。事業完了後の維持管理費に関する情報共有。MPI 評価局と、財務省予算局・国庫局との連携。

『(e) 財務報告の確認（監査）は行われているが、業績報告はどうみているのか』に対する解決のための取り組み提言

事業業績と財務を含めた報告を適切に行うためには 5 年公共投資計画のモニタリングと個別事業進捗情報とを併せて実施し、より正確な情報が体系的に把握できるようにすることが重要。また、事業の終了時評価や事後評価の結果の次期政策や予算計画への反映、未払い状況の把握管理、また成果を上げていない事業の中止に係る評価メカニズムを検討することが肝要である。なお、全般の措置として、適切な IT 手法について検討し、関係機関の情報連携とリアルタイムでの情報共有を可能にする技術的方法を検討することが望ましい。この提案項目で活用できる PCAP シリーズの方法論やプロセスは下表のとおり。

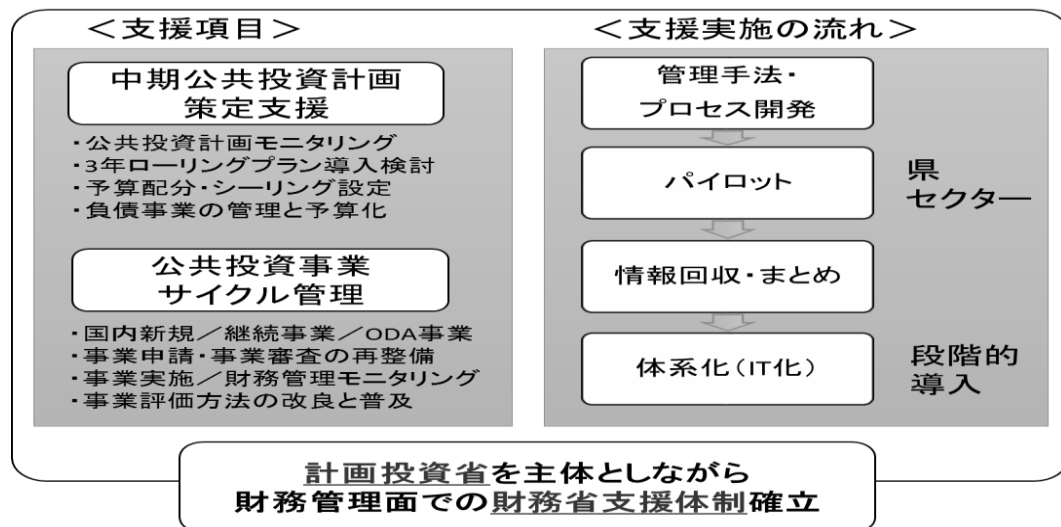
PCAP 方法論・プロセス	活用方法
新規事業申請・事業審査フォーマットと、事業審査プロセス	個別事業の申請・事業審査結果を基礎情報として、事業業績測定時の妥当性確認。
中期公共投資計画	省庁・県レベル、あるいは個別事業の業績を確認する折に各省・各県の 5YPIP 及び 3 年ローリングプランを活用。負債額の全体像と、個別負債事業の情報共有とフォローアップ。
終了時評価・事後評価	評価時点での未払いを含めた状況、事業完了後の事業効果と維持管理費に関する情報の活用。

第6章 JICA 技術協力で考えられる枠組み

本章では、第5章で述べた課題解決のための取り組み提言のうち、JICA 技術協力として想定できる枠組みを述べる。

6-1 全体像

想定できる JICA 技術協力の全体像は図-11 のとおりである。全体像は支援項目（6-2）、支援実施の流れ（6-3）、実施体制及び C/P 機関（6-4）の三つの切り口に分けられる。



出所：調査団作成

図-11 JICA 技術協力案の全体像

それぞれの切り口の詳細内容を以下に記す。

6-2 支援項目

想定する技術協力では（1）中期公共投資計画策定・運用支援と、（2）公共投資事業のサイクル管理の2項目での支援が考えられる。これらは、第5章で述べた課題解決のための取り組み提言を踏まえて、これまで PCAP シリーズが実施してきた取り組みから発展的に遂行できる内容である。また、本調査で PIM を中期（5カ年）公共投資計画サイクル・年度予算サイクル・個別事業サイクルのすべての観点で、その機能や対応組織を分析した結果、少なくとも5カ年公共投資計画と個別公共投資事業を整理した形で取り組むことが最も支援効果が得られると考える。年度予算サイクルは、5カ年公共投資計画の一環としてとらえる。

（1）中期公共投資計画策定・運用支援

PCAP3 では MPI 計画局が第8次 NSEDP に沿った公共投資計画の策定を県や省庁に促すのを支援した。それまでの5カ年公共投資計画は、予算シーリングや財源根拠を設けない事業の羅列（いわゆる「買い物リスト」）であり、しかもそれまで積み残していた継続事業や負債事業を盛

り込んでいないため、現実味の薄い計画を策定していた。事実、幾つかの省庁や県で策定していた過去の公共投資計画では百件単位の事業を羅列しながら、対象期間中に実施できた事業が10件未満だったというケースも散見された。

PCAP3では、各省庁・県がより実現性の高い5カ年公共投資計画を策定するために4項目、すなわち①5カ年の予算見込み値に基づき、②予算見込み値が（経済成長に沿って）各年に配分され、③継続事業や負債事業も盛り込み、④かつ新規事業の優先度を明確にすること、を取り入れたツールを開発し、普及をめざした。

MPI側はPCAP3チームの指導の下、公共投資計画を策定するうえで最も重要な要素である5年間の予算見込み値を各県に発表した。MPIは幾つかの県に対して上述4項目を勘案した5カ年公共投資計画案の策定指導を実施した¹⁹。中央省庁はODA事業を抱えているためやや複雑な編成となるが、自ら5カ年予算見込み値を設定し、他の3項目を踏まえて5カ年公共投資計画を策定したところも見受けられた²⁰。すなわち、5カ年公共投資計画を策定するための法的なバックアップ等がなかったこともあり、実際にめざしたレベルでの5カ年公共投資計画の策定を試みた省庁・県は数えるほどであった。

しかしながら、本調査の面談を通じて、予算法や公共投資法が改定され、政府からの明確な方針として上述4項目を盛り込んだ5カ年公共投資計画の策定及びそれに基づいた中期的かつ包括的なPIMをMPIに求めていることが確認されるとともに、大筋ではPCAP3で行ってきた方向性と整合していることが分かったため、次期JICA技術協力ではPCAP3が示した方向性に基づいて今般の第8次NSEDP（2016-2020）の期間に合わせた5カ年公共投資計画のフォローアップとそのモニタリングシステムを開発・運用する。具体的には、5カ年公共投資計画は開発計画同様固定的な計画なので、そのモニタリングシステムは同計画が予算化された際の変更項目を列記して、フォローアップ方法を検討し、その検討結果を3年ローリングプランに反映させていくという仕組みを開発する。次期NSEDPの策定に合わせて新たな中期公共投資計画の改良版を開発・普及させることを重要な支援項目のひとつとすることを提言する。本支援項目の具体的な支援策として、下表の点を網羅することが望ましい。

具体的支援策	支援内容
公共投資計画モニタリング	第8次NSEDP（2016-2020）に合わせた5カ年公共投資計画のフォローアップとモニタリングシステムを開発し、次期NSEDPの策定に合わせて新たな中期公共投資計画の改良版の開発と、省庁・県への普及を図る。
予算配分シーリング設定	公共投資計画・3年ローリングプランを導入する前提条件としてMPIが各省庁・県への中期的な予算配分を策定し、見込み値として発表する。その折、財務省財政政策局・予算局との協議も行い、そのときの実態に近い予測値をMPI・財務省の連名で通知するのが望ましい。
負債事業の管理と予算化機能強化	今般の財政安定化へ向けての重点項目として新体制政府が本格的に取り組み始めた国内負債事業の徹底管理と早期返済に

¹⁹ チャンパスック県、サバナケット県、ウドムサイ県、ルアンナムタ県、ルアンプラバン県、セコン県、アタブー県でのPCAP3の取り組み。

²⁰ 農林省では4項目すべてを勘案した5カ年公共投資計画を策定していることが面談で確認された。

	向けての予算化機能を強化させる具体的な方法論を開発し、MPI・財務省が包括管理するとともに、各省庁・県ごとに返済強化策を普及させる。
3年ローリングプラン導入	5カ年公共投資計画の実施管理ツールとして、省庁・県にて3年ローリングプランの導入を図る。PCAP3で開発したコンセプト ²¹ に基づき、1年目確定・2～3年目見込みベースの複数年公共投資優先リストを策定し、毎年ローリングプランで回す。財務省主導のMTEF/MTBFの導入が進めば、同取り組みとシンクロさせる。

MPIが県に対して5カ年公共投資計画の策定指導やモニタリング指導を実施する際には、可能な範囲で県が策定する計画と省庁が策定する計画との整合性を確保するための方策が必要となる。3-3(4)と(5)で述べたとおり、省庁SEDPと県SEDPの策定・承認プロセスが違うため、幾つかの分野での優先度づけが異なるところも出てくる。さらに、県レベルではセクター間の優先度づけが必要となるため、必ずしも省庁が求めている優先事項に対して県が優先的に実施する保障がない。それは、特に公共投資計画レベルで顕著に表れる可能性がある。具体的な方策として、MPIが県に対して5カ年公共投資計画の策定指導を実施する折に、主要省庁のSEDP及び5カ年公共投資計画を持ち合わせ、かつ県計画投資局のみならず県セクター部局とのワークショップを踏まえて策定指導を続ける必要がある。

(2) 公共投資事業サイクル管理

PCAPシリーズでは個別事業管理の方法論を開発し、各レベルに普及してきたが、個別の公共投資事業の運営監理方法を、事業サイクルに則ってさらに改善していく必要がある。今般の改善は、これまで開発した方法論やプロセスを改正公共投資法に合わせて改良・強化するとともに、これまでPCAPシリーズでカバーしていなかった事業実施段階のモニタリングの方法を確立し、普及することを提案する。本支援項目の具体的な支援策として、下表の点を網羅することが望ましい。

具体的支援策	支援内容
国内新規事業/継続事業/ODA事業の運営監理方法改善	改正公共投資法に併せた国内の新規・継続事業、あるいはODA事業の運営監理方法を、事業実施責任者・計画関連部署・MPI各部署・財務省のすべての観点から業務分掌も含めて再整理し、改善を図る。特に、事業の財務管理面での徹底と普及に注力する。また、ODA事業に関しても、今後政府側オーナーシップ醸成の機運が高まってきたことから、それに呼応する形で方法論・プロセスを確立させ、普及させることが望ましい。
事業申請・事業審査方法の再整備	上述同様、改正公共投資法に併せて、新規事業の事業申請・事業審査方法の見直しと再整備を実施する。特に県レベルの事業申請・事業審査形態が法的に明示されたものの、改めて

²¹ Three-Year Public Investment Priority List (3YPIL) としてマニュアル等に反映させ、コンセプトは普及させたが、5カ年公共投資計画の導入が遅れたために、実際にモデルとして導入しなかった。

	具体的な方法論やプロセスを確立・普及させなければならない。
事業実施・財務管理モニタリング	継続事業のモニタリング・評価方法を、事業実施面・支払い管理面の双方から確立していく。事業実施と支払い管理は別管理にするのではなく、実施実績に基づく支払いが実現できるような方法論を確立し、普及させていくのが望ましい。
事業評価方法の改良と普及	PCAP3 で開発した事業評価（終了時評価・事後評価）方法は必要事項をすべて網羅したものではあるが、大型事業の評価を前提とした方法論であるため、小規模事業に適用すること（案件数をこなすこと）が難しい。そこで、事業規模とその必要性に合わせた簡易型の事業評価の方法論を確立し、普及させていく。上述同様、改正公共投資法の分類に則った方法論が必要となる。

今般の法改正や、負債事業管理の新たな取り組みによって県レベルでの公共投資事業の運営監理方法を変更する必要がある。新しい技術協力では、県レベルの現状に合わせた事業運営監理の方法論・プロセスの変更と、それに合わせた県・郡レベルでの普及策が肝要である。特に、県民議会で承認できる LAK 20 bil. 以下の事業の事業申請・審査・確認・承認と、MPI との連携に関する具体的な方法論・プロセスの開発普及が重要と考える。これまでの PCAP の取り組みによって県計画投資局の運営監理能力は向上しているため、幾つかのパイロット県とともに検証を重ねながら開発していくとともに、普及の際には県計画投資局のキーパーソンを活用していくことが可能である。

6-3 支援実施の流れ

(1) 管理手法・プロセス開発

(MPI：計画局、評価局、財務省)：予算局、財務情報技術局、対外財政局)

事業セクターに応じたフォーマットのバリエーションにも対応し、各種のフォーマットを作成する。財務情報については財務省が、事業計画や進捗管理情報は MPI が検討主体となり相互調整しつつ、デザイン、開発などを行う。既存の新規事業評価に係る手法と併せ、事業計画、進捗管理、進捗報告に活用できるようにし、公共投資事業の業務プロセスを刷新する。

BOX : 管理手法の事例

マラウイ共和国の公共投資計画の課題は、事業計画の情報が審査（事前評価）にそぐわない質であったこと、また費用計画が大枠で、その費用の妥当性が測定困難であった。そのため、事業申請に使うフォームに、事業の費用積算が費目別、活動別に作成できるフォーマットを取り入れた。これにより、事業内容の個々の成果、また、積算根拠の基本となる活動単位を明確にしつつ、費用内容が精緻に計算されるようにした。該当事業の承認予算が要請額以下の場合も、どの成果が進められ、どの成果を先送りにするか、といった予算配賦額の判断もしつつ審査できるようにした。下図は、その積算表（デザイン・イメージ）であり、実際のフォーマットはマクロ機能を駆使したエクセルで作成され、自動表記等が行える。ここで作成された情報は、事業情報の一部として、公共投資計画のデータベースシステムでも管理されている。

Project Title		Technical Training Centre Project									
Vote		450									
Responsible Ministry		Education									
Implementing Agency		Technical Education Division									
Project Management members	Project Manager	Name	James Banda		Position	Director/Planning		Tel	0000-0000	Email	ab.cde@yahoo.co
	Project Accountant	Name	Joyce Masi		Position	Chief Accountant		Tel	0000-0000	Email	lmnop@hctmaf.com
Project Outputs (or Components)		Administrative Cost for the Project	Project Output(or Component) 1	Project Output(or Component) 2	Project Output(or Component) 3	Project Output(or Component) 4	Project Output(or Component) 5	Project Output(or Component) 6	Project Output(or Component) 7	Project Output(or Component) 8	Project Output(or Component) 9
Project Activities			Renovated centre's building	Procure 500 additional sets of desks and chairs	Conduct training						
Budget Items		Total by Budget Item	Activity 1-1	Activity 1-2	Activity 2-1	Activity 3-1	Activity 3-2	Activity 4-1	Activity 4-2	Activity 5-1	Activity 5-2
		(Item by item)	Construct two additional training rooms	Upgrade access roads to the centre	100 additional sets of desks and chairs	Purchase & install 5 additional vehicles	Conduct 50 trainings for 500 trainees	Produce 1,000 training manuals			
			(Unit Cost info) 1 room = 250,000,000 MKW	(Unit Cost info) 1 km road construction = 11,000,000 MKW	(Unit Cost info) 1 set = 10,000 MKW	(Unit Cost info) 1 vehicle = 16,000,000 MKW	(Unit Cost info) 1 training for 10 people = 200,000 MKW	(Unit Cost info) 1 manual production = 10,000 MKW			
10 - Salaries - Wage		100,000,000		100,000,000							
10 - Salaries - Leave Grants		0									
11 - Other allowances		1,500,000	1,000,000	500,000							
21 - Internal travel		300,000	300,000								
22 - External travel		0									
23 - Public Utilities		0									
24 - Office supplies and expenses		0									
25 - Medical supplies and expenses		0									
26 - Rents		10,000,000						10,000,000			
27 - Education supplies and services		13,500,000		3,500,000			10,000,000				
28 - Training expenses - Internal		15,000,000		15,000,000							
28 - Training expenses - External		5,000,000	5,000,000								
29 - Acquisition of technical services		0									
30 - Insurance expenses		0									
31 - Agricultural inputs		0									
32 - Food and rations		0									
33 - Other goods and services		0									
34 - Motor vehicle running expenses		50,000	50,000								
35 - Routine Maintenance of Assets		0									
36 - Agricultural Subsidies		0									
37 - Grants to International Organizations		535,000,000	500,000,000	20,000,000	1,000,000	64,000,000					
40 - Grants and Subventions		0									
41 - Acquisition of Fixed Assets		0									
Grand Total	731,700,000	1,350,000	505,000,000	139,000,000	1,000,000	64,000,000	10,000,000	10,000,000	0	0	0
	OK	Total (Grand Total)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)	(Total by Activity)
Proportion of Direct Cost	100%										

事業計画・積算用フォーマット：費目・活動単位の同時積算

事業ごとの会計がない、または紙ベースで帳簿がつけられているものの担当部局（実施組織）の会計全体に含まれていて事業ごとになっていない、あるいは統合財政管理システムで管理されていたことから、事業単位の支出情報を適切に確認することができなかった。これは、事業管理において大きな欠陥となるため、下図のように、事業会計の帳簿をエクセルでフォーム加工のうえ、作成した。その際、一つ一つの支出が、費目だけでなく、事業のどの活動のためのものなのか、という情報を盛り込んで記録できるようにしている（なお、項目設定によるリスト化と選択方式で、入力情報は数値に集中できる）。さらに、会計担当者にとってはこれまで同様の帳簿作成を行うだけで、月ごと、費目ごと、活動や成果ごとの支出状況が自動的に分析され、レポートが作成されるようになった。これにより、省庁側の財務局が個別事業の支出の詳細内容を把握できない（用途が特定で

きない)といった積年の課題に応えることができるようになり、同フォームはある省では全事業に、また全政府の開発事業(マラウイの公共投資は正確には開発事業全般を指す)の会計フォームにも活用する、という会計総局での内示を聞くまでに至っている。先方ニーズとテスト試行を繰り返し、ユーザーからのフィードバックを踏まえて、40数回の改訂を重ねたフォームは、技術レベルを適正に保って、マラウイ側の自己開発の余地を残しつつ、管理手法として一定の役割を果たしている。下図は、帳簿部分と支出分析のシート部分の事例である。

Project Title		Upscaling Cotton Production and Marketing										
FY		2014/15										
						Approved Budget		IN (Funding)		OUT (Expenditure)		
						100,000,000		38,233,695		15,451,550		
						Total		38,233,695		15,451,550		
						Total (Only Displayed Items)		38,233,695		15,451,550		
No (Auto)	Date	Voucher No.	Payee	Line Item (Auto)	Sub-Item	Activity	Cheque No.	Balance	In	Out	Last Balance	Description of transaction
1	Jul 30								8,233,695		8,233,695	
2	Aug 7	7001	OIBM	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques	35873			24,000	8,209,695	
3	Aug 7	7002	OIBM	21	2104 - Subsidence Allowance	1-1 Register cotton growing farmers	35874			48,000	8,161,695	
4	Aug 7	7003	NBS BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	1-1 Register cotton growing farmers	35872			96,000	8,065,695	
5	Aug 7	7004	MSB BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques	35869			104,000	7,961,695	
6	Aug 7	7005	STD BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques	35864			31,200	7,649,695	
7	Aug 7	7008	STD BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	1-1 Register cotton growing farmers	35866			368,000	7,281,695	
8	Aug 7	7007	FMB BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques	35867			84,000	7,197,695	
9	Aug 7	7008	MSB BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	1-1 Register cotton growing farmers	35868			48,000	7,149,695	
10	Aug 7	7009	NBS BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques	35870			200,000	6,949,695	
11	Aug 7	7010	NBS BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques						
12	Aug 7	7011	NB BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques						
13	Aug 7	7012	NB BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques						
14	Aug 7	7013	STD BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques						
15	Aug 7	7014	NBS BANK	21	2104 - Subsidence Allowance	2-2 Train farmers on cotton production techniques						

上記の帳簿記載結果が、下記の例にある支出の詳細分析を自動レポートニングする仕組み

Summary by Activity																						
Outcome Related to Output	Output Related to Activity	Activity	Description	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Q1	Q2	Q3	Q4	Annual	Annual	
		Administrative Cost																				
Outcome A	Output 1	Activity 1-1	Register cotton growing farmers	0	2,517,000	2,498,500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	126,022	0	0	126,022	126,022	126,022
Outcome A	Output 1	Activity 1-2	Distribute cotton inputs (seedling, seed, pesticides and	0	0	0	0	0	0	0	1,205,944	0	0	0	0	0	0	0	4,200	0	5,015,500	5,027,500
Outcome A	Output 1	Activity 1-3	Supply certified seed	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outcome A	Output 1	Activity 1-4	Promote cotton production through seminars	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outcome A	Output 1	Activity 1-5	Facilitate demonstration, field days	0	0	80,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80,000	80,000
Outcome A	Output 1	Activity 1-6	Conduct campaigns in slack periods	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outcome AB	Output 2	Activity 2-1	Facilitate refresher course on cotton production for staff	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outcome AB	Output 2	Activity 2-2	Train farmers on cotton production techniques	0	1,840,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,840,000	1,840,000
No Outcome	Output 3	Activity 3-1	Conduct review meetings	0	350,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	350,000	350,000
No Outcome	Output 3	Activity 3-2	Monitor farm gate prices	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
No Outcome	Output 3	Activity 3-3	Conduct supervisory visits	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	172,424	172,424
No Outcome	Output 3	Activity 3-4	Prepare annual work plans and budgets	0	880,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	880,000	880,000

事業別財務管理情報ツール

次に、支出に伴った物理的な事業進捗が併せてモニターできるよう、報告フォームを一元化し、かつ用紙1枚で示せる様式を検討した。このフォームでは、マラウイの開発計画局のみならず、モニタリング評価局、財務省予算局、大統領府といった関係機関の情報ニーズもできるだけ反映することとし、複数の報告形態の一元化、というマラウイ政府の要請にも応えようとしたものである。下図は同フォームの一部であるが、ラオス事情を踏まえて、表記を多少修正した。

Project name:

Project Monitoring (Finance & Physical progress) report form (FY 2017)

		FY2016/17				
		Quarter 1	Quarter 2	Quarter 3	Quarter 4	Annual Funding*
		Funding*	Funding*	Funding*	Funding*	
(1) Part I: Disbursement						0
Part I: Off Budget						0
(2) Part II: Funding		200,000	420,000	300,000		920,000
TOTAL (1) + (2)		200,000	420,000	300,000	0	920,000
		FY2016/17				
		Quarter 1	Quarter 2	Quarter 3	Quarter 4	Actual Expenditure*
		Expenditure*	Expenditure*	Expenditure*	Expenditure*	
PART I						0
PART II		150,000	300,000	450,000		900,000
TOTAL		150,000	300,000	450,000	0	900,000

		FROM: FY2010/11 TO: FY2015/16	FY2014/15 (Project Last FY)	Physical performance /17						
		Cumulative Achievements*	Endline targets*	Initial Annual Targets*	Revised Annual Targets (Adjusted after Approval / Revised Provisions)	Quarter 1 Achievements*	Quarter 2 Achievements*	Quarter 3 Achievements*	Quarter 4 Achievements*	Annual Achievements* (in comparison with Annual Targets)
1	Output 1	Number of trained farmers	200	2000	300		Planning for the training	Training for 200 people	none	
2	Output 1	Volume of production	2000 tons/year	12000 tons per year	1500 tons		None	None	2500 tons	
3	Output 2	Tragations facilities	20 in the province	100	30		Construction started	3 new structures	3 became operational	
4	Output 2	Number of Machinery	***				20 machines provided	None	None	
5	Output 2	XXXX								

事業支出・実績に係る四半期進捗報告書

(2) パイロット

(MPI) : 計画局、評価局⇒パイロット県、パイロット省庁)

上述の管理手法を、現状の公共投資手続きを踏まえ、既存のフォーマットの更新、あるいは差し替えを行いつつ、新たなツールを活用した業務プロセスを一部の県及び省庁でパイロットする。パイロット先は、PCAP シリーズで定着がみられる幾つかの県、また公共投資事業の主要な実施官庁を特定し、計画段階から報告段階まで管理手法を実施し、事業実施者が活用・実施できるようフォーマット自体の更新も行いながら試行する。

(3) 情報回収・まとめ

(MPI) : 計画局、評価局、財務省) : 予算局、国庫局、財務情報技術局)

新規導入フォーマットで、実際の情報回収の実績を確認しつつ、パイロット組織ごとの情報統合を試行し、事業管理情報としての活用可能性を検討する。また、情報を統合する手法については、情報要請側がどのような総合化を行い、どのような活用プロセスを取り込めるかを検討しつつ、システムの方針を検討する。2サイクルほど、手動での情報回収（メールベースでのフォーマット回収）を行い、回収情報の分析と、統合化の方法及び情報統合のデザイン検討を行う。

(4) 体系化 (IT 化)

(MPI) : 計画局、評価局、財務省) : 予算局、財務情報技術局、財政政策局)

上記の業務フローを精査し、取り入れたフォーマットやツールの活用実態及び回収実績を踏まえ、さらにそれら情報を IT で管理する効果的な方法を検討し、それらをシステムとしてデザインする。情報管理は、公共投資事業の計画 (PCAP フォーム) と積算情報、予算と支出、実施状況、実施中事業の場合は完了状況と発生している未払い金、さらに個々の事業の設計図等の詳細な情報等、事業ごとに一貫した情報が網羅され、管理できるようシステムとしてラオス側の要請に沿った独自のデータベースシステムが望ましい。これにより、事業全体の情報を総合し、未払い金総額やその全体を踏まえた支払い計画にも取り組める管理システムとしての利用も可能と

なる。ラオス側の課題に対応するには、そのような管理を可能とするシステムの設置が必要である。

IT 装置の拠点は MPI とし、その管理下において、第一に人材確保が必要となる。これは、保守管理及び開発に係る体制を必要とするためであり、省内に専門人材が不在であることから、少なくとも IT システムの仕様を検討し、対外的なリソースの活用が可能な部署（MPI では計画局及び評価局の Administration Department が想定される）にその役目を設定し、必要な予算確保を進める必要がある。第二にネットワークの確保が必要である。MPI 他の政府機関内の LAN は、現時点で拡充計画はみられないため、政府職員のユーザーはインターネット回線で個々に IT システムにアクセスすることになるが、その前提として、データベースのサーバと常時接続できるようにする（サーバは機材として設置しても、あるいはクラウドであってもよいが、いずれも管理費の確保が絶対条件となる）。第三にデータベースのアプリケーションの開発ではプログラムの拡張性を担保しつつ、GFIS 他の外部システムとの連携も踏まえた設計思想を基本に据えて、開発を行う。

6-4 実施体制及び C/P 機関

本調査の結果、ラオスで PFM の大局的な観点から PIM をとらえていくためには、PIM の担当省庁である MPI だけでは十分ではなく、財務省との連携をシステムとして構築する必要がある。したがって提案する技術協力では MPI と財務省の 2 省庁を C/P 機関として指定するのが望ましいが、日本の一般的な技術協力ではそのような実績は少なく、実質的に技術協力の運営には困難が予想される。しかしながら、今般のラオス政府の新体制が牽引している財政安定化へ向けての取り組みは、省庁の枠を超えた強固なイニシアティブがあり、事実副首相・副大臣レベル・局長レベルでの面談でも、2 省庁の協働に対してポジティブな意見が大勢を占めている。したがって、技術協力を具体的に計画する折に組織的・技術的な各論でさらに検討を要するものの、原則的には MPI と財務省の 2 組織を C/P 機関とすることを提案する。具体的な体制確立について、以下に述べる。

(1) MPI と財務省の支援体制確立について

両省の協働事業化とするも、MPI を実務的な責任機関とする（表面上は対等な関係）。財務省は、技術協力実施内容に沿ってツール開発の内容検討、情報連携や情報の省内活用（政策対応との関係）について検討する。MPI による業務浸透によって情報回収が進み、同省内のシステムによる体系化において、財務省が再度、その情報要請を踏まえて、実際の情報体系や方式を協働で検討する。

財務省は、管理手法の開発（予算局）及び情報回収に係る連携可能性について技術的（財務情報技術局）、実務的（国庫局）に MPI との協働作業を検討するための体制をとる。予算局内に、サテライトのプロジェクト事務所を設置する。

(2) C/P 機関（案）

1) MPI

a) 計画局

主に支援項目 (1)「中期公共投資計画策定・運用支援」の中心 C/P 機関として機能する。支援項目 (2)「公共投資事業サイクル管理」にも参画し、事業の予算化に向けてのフロー改

善に取り組む。

b) 評価局

主に支援項目(2)「公共投資事業サイクル管理」の中心 C/P 機関として機能する。支援項目(1)「中期公共投資計画策定・運用支援」にも参画し、新規事業の予算化に向けてのフローのマッチングに取り組む。

c) 国際協力局

支援項目(2)「公共投資サイクル管理」の一環として、ODA 事業をどの程度国内事業のプロセスに載せるかを検討していく。また支援項目(1)「中期公共投資計画策定・運用支援」においても、ODA 事業の貢献分が高い中央省庁の取り組みに参画していく。

2) 財務省

a) 予算局

予算情報と実施情報の報告要請検討(財務報告だけの評価から、中身を伴った報告内容とする方式)、また財務省の情報要請も反映した MPI の情報総合化への方針を検討する。

b) 予算局—公共投資事業予算課 (Public Investment Project Budget Division)

MPI とのつなぎ役となる組織であり、支援対象として今後の両省の連携において財務省側の窓口部門としての役割と情報共有を担う。

c) 国庫局

支出情報の相互共有の役割を担う。

d) 財務情報技術局

ネットワーク化の検討と対応を行う。

その他、協力部門として財政政策局、対外財政局を位置づける。

6-5 他ドナーとの協働可能性

上述 4-2 (2) でも分かるとおり、他ドナーは現在のところ PFM の全般的な支援を、財務省を C/P 機関として実施していることは多いものの、MPI を支援対象とした PIM への直接的な支援を実施する計画がないことが確認された。これは、これまでの PCAP シリーズで実施してきた JICA の技術協力に対して各ドナーが一定の評価をしており、かつ JICA が引き続き MPI に対して同分野での支援を継続すると予測しているからであると考えられる。

他方、上述 6-4 で述べたとおり本調査の技術協力提案では MPI に加えて財務省の複数部局を C/P 機関として検討していることから、他ドナーとの取り組みの重複 (IT 化等) や、多忙な財務省職員の活動レベルの「取り合い (研修の重複や定常業務外活動の継続実施)」には細心の注意を払い、極力無用な重複を避ける工夫を施す必要がある。

6-6 考慮すべき点

(1) 実施体制と役割分担

これまでの PCAP シリーズの実施主体であった MPI は、新規提案の技術協力においても主体的立場であることに変わりはない。ただし、上述 6-4 で提案している財務省(主として予算局、国庫局)との連携を踏まえると、PCAP3 までの主たる C/P であり、今般要請書の提出元である MPI 評価局よりも、定常業務として財務省との窓口の役割を果たしている MPI 計画局に主軸としての役割を果たしてもらうことが肝要である。

特に「管理手法の開発」では、財務省が財務管理上のニーズを踏まえた計画や報告の形態を検討し、仕様を作成する役割を果たすことが想定されるが、これを踏まえた実際のフォーマット開発などは(その種別にもよるが)、MPI 計画局が主要な役割を担うことで最終的な責任機関とする必要がある、財務省による仕様の検討にも MPI 計画局が窓口となる。

PCAP3 では 5YPIP や 3 年ローリングプランの導入に取り組み、新規技術協力プロジェクトではさらに手法改善していき、各県・各省庁への本格導入を図る。その折、財務省主導で進めている MTBF や MTEF 本格導入の動きや、具体的な方法論に留意しながら進めていく。

評価局は、事業評価を主業務としつつも、実施主体による個別事業の計画から完了までのサイクルで、フォーマット等の新方式を用いた作業プロセスのパイロット展開においては、計画局とともにその手続き履行とツール利用を支援する役割がある。役割上の比重をそのように設定し、二つの責任省庁を C/P とすることで起こり得るもたれあいを回避するような措置が必要である。ただし、財務省については、その主体的な関与を確保するために、同省内にもサテライトプロジェクト事務所を構える等して、両省の連携促進とあくまでも C/P としての役割を促すことが肝要であろう。

(2) 技術協力における IT の導入

そもそもの要請でデータベース他の IT 導入が強調されている理由は、MPI として、プロポーザルの提出状況、審査状況とその結果、予算承認の結果、また公共事業計画全体の費用や未払い等を含む負債事業情報、予算の執行状況までもが、その都度一覧でトラックできるようにしたい、という趣旨があり、また財務省もオンラインでこれら情報を共有してもらいたいというニーズがある。これは情報管理の方法を確立してそのニーズに応えるべき要請ではある。特に、膨大な文書を管理する必要がある以上は、紙ベースでは共有も保管も困難であることから、電子化は避けられない。

他方で、ラオス側は、情報管理システムが不在のなか、個々の情報がエクセルベースできちんと管理される素養がある場合、とるべきアプローチは、個別事業の情報管理をより有効に行える方法(ツールの開発)を見直し、実際に利用されることによって、ここの管理業務の効率性が改善されることを最初のステップとする。そのうえで、公共投資事業全体情報の統合を進め、総合的な管理を行う情報管理システム(データベース)に移行できる段階に至る場合は、以下の課題を確認すべきであろう。

- ① 保守管理・開発に係る技術的体制の確保があるかどうか。対応能力のあるラオス国内技術者への外注による国内管理の可否を確認する。なお、外注のためには政府予算の確保も必要である。

- ② 設計や仕様に係る MPI 対応窓口担当者が確保できるかどうか。ツール開発も行えることが望ましいが、それよりも業務フローを理解し、どの部分に IT をどのような程度で導入することが業務効率を改善するかという「管理思考」を養成することになる。例えば、IT 化以前に、要請書類の内容を制限することで、間口で情報を最適化する等の具体的な方法が求められる。総合計画管理、業務マネジメント、IT 戦略及び開発、といった管理技能強化にもなる。
- ③ サーバ機器などを導入する場合は、設置場所の確保、ハードウェアの保守管理と再購入の予算確保、情報セキュリティ、開発したソフトウェアの保守管理及び開発、政府側の一定数の IT 人材の確保を要する。機材と保守管理及びセキュリティをかんがみれば、クラウドサーバを導入することで、契約料その他の予算を確保することとし、あとはソフトウェア開発に特化するというアプローチもある。
- ④ 実際の支援にあたっては、ラオス側の求めや技術協力の設定のため、IT に係る作業人月などをより正確に見積もる必要がある。また、業務フローやツール開発によって、それが普及し、実用に資するまでの時間を考慮し、情報を収集、統合管理するための装置（データベース）が開発されるタイミングを後半にずらして支援すること、ただし、データベースの開発や保守管理を技術移転する時間を踏まえてのスケジュールを確保する必要がある。
- ⑤ GFIS やオーストラリア支援による ODA 情報との連携については、特に前者を優先的に検討する。特に、未払い金の支払いに係る情報管理を GFIS でも把握できるように、MPI 側のシステムを設計することが求められる。なお、ODA については、事業別でなくドナー別で管理する場合は、対外債務管理との関係で活用されるべき情報となる。MPI では、国際協力局はドナー別把握を行うとして、計画局や評価局は、事業ごとの管理を行い、その財源として ODA の把握を行うべきであろう。ODA によっては、一つのプログラムローンが複数の対象組織で実施され、個別事業としての把握ができないものがあり、その場合は、ドナー支援として把握すること、他方で多様な事業として数えられる場合は、それぞれに充当された財源を把握することになる。

第7章 総括

7-1 牧本団長

本調査は12年のPCAPシリーズを振り返り、今後の協力を考える機会であった。過去12年の協力は地道に進めてきており、ラオスにとって必要となるはずの仕組みを公共投資管理の観点から整備し関係者のキャパビルを行ってきたが、ラオス政府が成果を十分に活用するに至っていないものもあることが確認された。しかしながら、財政赤字の状況下、2016年に発足したトンルーン政権が政権全体を挙げて注力して進めている財政安定化、行政改革の取り組みの下で、PCAPで整備されてきた仕組みがまさに活用される好機が来ていることを実感した調査であった。

ラオスでのこれまでの協力実績を踏まえると、MPI、財務省の2省をC/Pとする協力はチャレンジングではあるが、課題を解決していくには必要不可欠であり、現政権のイニシアティブの下で、大臣・副大臣のコミットメントをしっかりと確保しながら進めればできないものではないと考える。今後協力を実施する場合には、ラオス側のオーナーシップ、イニシアティブを最大限生かすことをこれまで以上に意識した実施体制、活動のしかたを進めていくことで、ラオス政府に根付くシステムとなっていくことを期待する。

7-2 木全団員（政府事業計画）

(1) 課題の所在と支援の必要性

2004年～2016年の12年間のPCAPシリーズの協力を通じて、公共投資の新規・継続の申請フォーマット及び審査ツールの整備、ODA事業の情報収集ツールの開発、事業終了時・事後評価ツールの整備、県郡を含めた公共投資管理の能力強化教材の整備、5カ年投資計画の策定方法の開発といった成果を収めてきた。こうした成果は、MPIが公共投資を上流から下流、中央政府だけでなくドナーや地方政府の事業に至る包括的な管理をする仕組みの整備といえる。

一方で、現在の課題は、この包括的な公共投資管理の仕組みの運用能力、特に限りある予算・資金と折り合いをつける形で公共投資全体を計画・管理していく能力にある。

現在のラオスでは、首相の政治的なイニシアティブもあり、財政安定化を喫緊の課題としている。歳入の増加が重要課題であるが、歳出面でも対外債務のみならず国内負債事業が深刻化しており、特に国内負債事業が明示的に見えない形で増加していく公共投資事業の計画・実施の構造が大きな問題となっている。これは、これまでの公共投資事業がもっぱらNSEDPによって設定された中期目標の達成を前提に計画されており、予算上の制約がさほど顧みられなかったことが一因となっている。計画時には事業コストが十分精査されることなく積算され、その計画見込みをもって事業の契約・実施がされるため、実際の資金見込みに照らした承認予算とは大きな乖離が生じている。これが結果的に未払いを引き起こし、翌年度以降の予算で埋め合わせるべきところであるが、その後も同様の形で新規の投資事業が計画・実施されることにより、未払い額が雪だるま式に膨れ上がり、正式な未払い額をにわかに把握することも困難になっている状況である。

この点において、歳出面での財政安定化のためには、これ以上同様の形で未払い額を増加させない公共投資管理の実現が不可欠の課題であることが分かった。そのためには、これまでの主な協力相手であったMPIのみならず、国家全体の予算・資金管理を司る財務省の関与を強めて、公共投資計画と国家予算の双方を相伴わせる仕組みを構築していくことが求められる。

この仕組みの構築こそが、歳出面での財政安定化のために、そしてこれまでの PCAP シリーズの成果の総仕上げのために、最も求められる支援になる。

(2) 技術協力案形成上の留意点

1) 中期計画と年間計画、事業計画における予算観点の盛り込み

負債事業管理を考慮した公共投資管理のためには、単年の公共投資計画だけでは不十分で、中期的な視野で予算確保と事業の進捗・予算執行双方の見込みをもちつつ、計画・運営監理していくことが求められる。そのためには、PCAP3 で開発支援した公共投資 5 年計画をベースに、限りある予算の範囲で配分シーリングを設定し、実施管理していく仕組みが必要となる。5 年投資計画の予算上のモニタリングには、3 年のローリングプランを設定する構想があるようなので、この実現可能性について継続的に注視していく必要がある。

公共投資全体の中期計画をモニタリングするためには、個別事業レベルにおいても新規申請段階のみならず、翌年度以降に継続事業化した段階も含めて、当該事業の計画－実施－完了のライフスパン全体を予算執行管理と絡めてモニタリングしていくことが必要となる。

こうした公共投資全体及び個別事業双方の中期的なモニタリングを前提に、単年の公共投資計画を当該年度の予算策定と合わせる形で双方の策定のあり方を見直していくことが求められる。そのためには当該年度における投資予算全体の視点が必要となるが、公共投資事業の多様性の観点に立つと、中央政府事業のみならず、県事業や ODA（ドナー支援）事業にも着目した計画・運営監理方策・体制を検討していく必要がある。

今後、具体的な協力案件を検討していく際には、こうしたさまざまな期間レベルと事業タイプによる公共投資管理をいかに組み合わせしていくかが課題となる。

2) MPI と財務省との関係

国家予算を踏まえて公共投資管理を強化するには、MPI だけではなく、財務省の関与が不可欠となる。しかし、上記（1）で述べた計画と予算の範囲や期間に見合った体制とするには、MPI も計画局と評価局及び国際局、財務省も財政政策局、予算局、歳入局、対外財務局といった多様な部局を適時に関与させることが必要となる。そこで、具体的な協力案を検討する際には、どの計画のどのステージで、どの部局がこういった役割を果たすことが求められるのか、他のどの部局とこういった調整が必要とされるのかといった点を明確にして、5 年計画と年間計画のそれぞれ具体的な策定・モニタリングを OJT 的に支援する設計をする必要がある。

しかしながら、1 案件で 2 省庁を同じウエートで相手にすることは技術協力の運営監理が格段に困難になるため、MPI と財務省双方の協力によって実現する成果を設定する一方で、双方の協力関係の崩壊がプロジェクトのキラーアサンクションとならぬよう、最低限 C/P である MPI 自身によって達成し得る目標・成果レベルを設定していくことも必要である。

いずれにしても、今なお国家予算を踏まえた公共投資管理の具体的な制度・組織枠組みが固まっていないがゆえに技術協力でめざす姿も流動的にならざるを得ないところが出てくるであろうが、ある程度いかなる制度・組織枠組みになろうと不可欠となる体制・能力となる領域を絞って強化していくことが求められる。

3) 県の公共投資管理の扱い

国家予算を踏まえた公共投資管理において、県レベルの公共投資管理能力強化は次の2点において重要な位置づけとなる。1点目はこれまでの公共投資事業による未払い額の累積の多くは地方によるものであるということ、2点目はLAK 20 bil. 以下の公共事業については県レベルで決定できることである。一方で、県レベルの決定もこれまでの県知事承認から新たに設立される県議会の承認となったことにより、知事と議会とのチェックアンドバランスの機能を働かせることが期待されている。

こうした点を踏まえて、今後具体的な協立案を検討する際には、県レベルの公共事業計画を中央がいかにか把握・管理していくか、県のなかで配分予算を踏まえた公共投資計画の検討をいかに進めていくかといった点を盛り込むことが求められる。技術協力期間中にすべての県の公共投資計画策定を支援することは困難であるため、各県の現状を踏まえて、将来全県に適用することを念頭に、何らかのクライテリアを設けて支援するパイロット県を設定することを検討する必要がある。

4) IT化支援の可能性

国家予算や国内負債状況を踏まえた公共投資管理を進めるには、予算情報と公共投資計画情報をリンクすべく、MPIと財務省の相互に共有されたデータベースを構築することが有効と考えられる。こうしたデータベースはこれまでマラウイのPSIP（公共投資計画）プロジェクトで構築経験があるが、その経験も踏まえつつ、ラオスで求められるデータベースの内容とラオスのIT事情（通信事情、政府としてのLAN・サーバ管理など）の双方の観点から、現実的なデータベースの内容イメージや運用・維持管理体制や方策を検討のうえ、協立案に反映させることが求められる。

7-3 坂野団員（公共財政管理）

(1) 今回の調査からみえてきたこと

今回の調査では、ラオスの公共投資マネジメントを公共財政管理の観点から見直すことを意図した。公共投資マネジメントそのものについては、過去12年間続けてきた支援を引き続き見直しながら、ラオスの実情に合わせてアップグレードを進めていくことでよいように思う（詳細は木全企画役の所感を参照）。一方、公共財政管理の観点からみると、公共投資の実施に絞ってもラオスでは問題が複合化している。支援が必要な分野は多岐に及び、一つの二国間ドナーによる支援では十分な改善が見込めないように考えられる。

現金マネジメントの側面（「ラオスの予算編成と現金マネジメント（2）」）で示されるのは、①予算配賦規則と支出・執行の規則が乖離し、執行部局において支払いに見合う予算配賦がないために未払いと負債事業が増えている状態、②各執行機関の未払いに対する債権をもつ（つまり、支払いを受けていない）公共投資事業建設事業者に対して、各執行機関はPromissory note（約束手形のようなもの）を発行して（寺田専門家のインタビュー記録より）信用保証を行い、当該実施企業は必要資金を、公的あるいは民間金融機関より引き出すことを可能としていた〔未払い分を上限とするクレジットライン（与信限度額）の供与ではないかと想定しているが未確認〕。このシステムは財政規律を悪化させる仕組みであり、それを防ぐ財政マネジメントのシステム各種が機能していなかった。

(2) 課題の所在と支援の必要性：公共投資事業建設に対する未払いと負債事業

2010年6月に公表されたPEFA診断調査報告書（以下「PEFA2010報告書」）に、今回の調査で課題として認識された「公共投資事業建設に対する未払い」への記述が見られる。PEFA2010報告書では、未払いとして、電力含むユーティリティへの未払いと公共投資事業建設事業者への未払いの二つが記載されており、公共投資事業建設事業者への未払いについては、州・県が公共投資事業建設事業者に対して信用保証を行い、当該事業者は必要資金を、公的あるいは民間金融機関より引き出すことを可能としていた（つまり、地方政府が未払いに関する貸付保証を銀行に付与したことで、「未払い」は民間銀行に対する「保証」に転換している）。PEFA2010報告書では、電力含むユーティリティへの未払いのみが「未払い」として扱われている。政府による調査の結果、その累積額が「2008年から2009年までの間の公共支出額総額の約2%」にのぼることが判明し、政府は当該未払いに対する返済を既に行っている。そのため、PEFA2010報告書は、「未払い額総額が総支出の2-10%、そして、過去2年間に大幅に未払い総額が減少した証跡がある」、と判断し、PI-4 (i) は「B」と診断している。

表-21 PEFA報告書（2010）における「PI-4未払いの蓄積とモニタリング²²」の評価

PEFA報告書の記述（PI-4, M1 method）		採点基準
まとめ	本文	
電力への大きな未払いは大半を払い終えたが、それ以外にも未払いは存在している。また国庫局は中央レベルで発生している経常支出の未払いを認識していない。州及び県レベルでの建設業者及びユーティリティ供給者への未払い完済、及び追加的な未払い発生を止める施策は実行済みである。(B)	国庫局への支出請求の額が承認予算を超えた場合、国庫は支払いを拒否する。そのため、過去、資金不足を経験した州あるいは県の国庫職員はユーティリティへの支払いを延期してきた。州は公共事業を担当する建設業者に対して貸付保証を行ってきた。その保証料は将来的な予算配分あるいは公有地の売却によって賄われてきた可能性がある。調査の結果、電力供給会社に対する未払い額の総計は2008年から2009年までの間の公共支出額総額の約2%に及んでいる。これに対して、以下の2施策が実施済みである。①中央政府が2010-2011の間にユーティリティへの未払いを支払った。②建設業者への支払い保証を銀行に対して発行するという方式をやめ、将来の公共投資へのオフバジェット形式での支払いを解消した。(B)	(B) 未払い額総額が総支出の2-10%となっている。そして、過去2年間に大幅に（例えば25%以上）未払い総額が減少した証跡がある。
未払いに関する情報を収集するための特別なイニシアティブが実施済みである。ただし日常の定期的な支出によって発生する未払いは	通常の支出執行システムでは、ユーティリティ支払いに関する未払い情報と、借入保証の発行を通じたオフバジェット支出に関する情報が自動的に生成されない。ただし、調査によって未払い額	(C) 過去2年間のうちに少なくとも1回、包括的でアドホックな作業が実施され、未払いに関する情報が生成される。

²² PEFA2011の評価項目。2017年の実施が予定されているPEFA2016ではPI-22に移行。

対象になっていない。(C)	が定まったことから、本状況をモニタリングすることになった。(C)	
---------------	----------------------------------	--

出所：World Bank (2010) The Lao People's Democratic Republic Public, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

一方、IMFは4条協議報告書（2017年2月）で、ラオス中央銀行が、地方政府が実施する予算外のインフラプロジェクトへ直接貸付を過去に行っていた（p.4）ことを記載しており、これは国内債務の一部である²³。また、「公的銀行の半数以上が資本不足であるとともに、民間銀行の不良債権が2%から8%に増加している。この一因は、中央レベルと地方レベルの双方において、過去、公共投資に関して、銀行への支払統制が欠如していたためである。その結果、地方企業の未払いやキャッシュフローの悪化が生じている（p.16）」と記載されている。公共投資事業建設事業者への支払い問題が未払い/負債事業のみならず、銀行における不良債権の増加（＝民間企業の経営悪化）につながっていることが分かる²⁴。

この貸付（保証含む）と中長期～短期国債によって、国内債務が構成されており、2013年には対GDP比11.6%、それが2015年には14.1%と増加しており、2021年には17.5%に増加すると指摘されている。

表-22 債務及び返済額（同定できない未払いは含まない）

[単位：LAK bil.（十億キープ）、%]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
				推計	推計	推計	推計	推計	推計
公的債務及び公的保証付き債務（対GDP比）	62.5	64.9	65.8	67.8	69.0	70.3	70.0	69.1	67.8
公的国内債務（対GDP比）	11.6	13.7	14.1	13.8	13.5	14.6	15.5	16.4	17.5
対外債務（対GDP比）	86.9	92.7	95.5	98.1	100.2	100.4	99.5	97.4	94.4
対外公的債務及び公的保証付き債務	50.9	51.1	51.7	54.1	55.6	55.7	54.5	52.7	50.3
対外債務返済額（輸出に占める割合）	5.1	5.6	5.2	7.1	7.7	9.1	9.8	10.5	11.0

出所：IMF (2017) Lao PDR, 2016 Article IV Consultation

注：公的債務及び公的保証付き債務＝公的国内債務＋対外公的債務及び公的保証付き債務

さらに別表（Table 1、p.31）から2011年と2012年の国内債務（対GDP比）を計算すると以下のとおりである。

²³ 注でも「中央及び地方レベルでの、オフバジェットによる公共投資支出プロセスは2014年に終了し、未払いに対処するために委員会が設置された」（4条協議報告書、p.11の脚注6）と記載されている。

²⁴ 一方、中央銀行の2017年3月22日のインタビューでは「国内の銀行には、貯蓄高の2.5%～4%の範囲で内国債を買い上げさせるなどして流動性を高くしている」「内国債についても、信用を強化して、資本蓄積に備えたい」という意見もあり、民間銀行の不良債権保有率の高さとどのように併せて考えるべきか、単純には判断できない部分もある。

[単位：LAK bil. (十億キープ)、%]

	2011	2012	2013
公的債務及び公的保証付き債務 (対 GDP 比)	56.0	56.8	62.5
公的国内債務 (対 GDP 比)	10.5	11.5	11.6
対外債務 (対 GDP 比)			86.9
対外公的債務及び公的保証付き債務	45.5	45.3	50.9
対外債務返済額 (輸出に占める割合)			5.1

出所：IMF (2017) Lao PDR, 2016 Article IV Consultation

2015 年の名目 GDP 値は LAK 102,543 bil. であり、これに 2015 年 (名目値の最新値) の公的国内債務 (対 GDP 比) 14.1% を乗じると、LAK 14,458 bil. 程度が公的国内債務額と計算できる。現在、Debt Management の特別予算 (LAK 400 bil.²⁵) が準備されているとのことであるが、単純に計算すると、この金額では、国内公的債務の約 36 分の 1 しか解消できない。一方、ADB 事務所でのインタビュー (2017 年 3 月 31 日) によれば、今回の国内債務削減のための特別予算の対象は 2012 年以前に発生したものに限りようである。それを考慮して 2012 年時点での国内公的債務を計算すると、LAK 8,653 bil. 程度となる²⁶。LAK 400 bil. では、依然として、国内公的債務の約 21 分の 1 しか解消できない。

今回の調査での焦点は、「公共投資事業建設に対する未払い〔より正しくいえば、『保証に轉換している未払い額 (つまり公的保証付き債務)』+『保証に轉換していない未払い額』〕」である。しかし、ここまで議論してきた「未払い」「保証」「国内債務」であるが、IMF の 4 条協議報告書では、このようなオフバジェットによる公共投資支出プロセスは 2014 年に終了したと記載されており、本文中の各所に「previous years」あるいは「past years」という表現が付され、現状ではこのような公共投資支出プロセスは行われていないという説明がなされている。3 月 8 日の世界銀行でのインタビューでは「終了事業の未払いによる債権管理については実態をドナーに話したくないというのが政府のスタンスかもしれないが、負債事業の状況を調べるところからやるべきであろう」との発言がある。世界銀行の発言からは上記のオフバジェット方式の公共投資支出プロセスが完全に終了しているかどうかは依然として不明であるが、少なくとも、丁寧な情報収集と現状分析が必要であると考えられる。

上記に加え、記録によれば、キケオ副大臣は、開発予算の 35% を負債事業に配分するとともに、2017 年度より負債事業管理を MPI の担当とすると述べているが、IMF の 4 条協議報告書では、「公的債務の契約とマネジメントのための新たな枠組みが準備中であり、財務省が再組織化され、国内債務と対外債務の双方の契約とマネジメントの取扱いを一つの部局にまとめる」(p. 8) と記載されている。この点の最終的な確認も必要である。

以上から、下記の確認が必要である。

- ① 未払いに信用保証を付けることで配賦予算額の不足に対処する形として、支払いを延滞し、

²⁵ 2017 年 3 月 27 日、MPWT 面談録

²⁶ 2012 年の名目 GDP 値は LAK 75,251 bil. であり、これに 2012 年の公的国内債務 (対 GDP 比) 11.5% を乗じる。

その結果、銀行部門までを巻き込むようなオフバジェット方式の公共投資事業への支払いプロセスは依然として行われているのか。

- ② 示されている負債額/未払い額はあくまで記録されたデータに基づくものであり、国内債務額の実際の額を明らかにしようとする方策はとられているのか。
- ③ 国内債務と対外債務をまとめて管理する、いわゆる公的債務管理局（Public Debt Management Office）の設置が想定されているような記述が IMF 文書にはあるが、実際には MPI が責任をもつのか否か。

①の公共投資事業への支払いシステムの存続の有無の確認は、次期案件の一つのポイントとなる部分にどのような支援を行うか、という点を精査するために必要である。また②は、次期案件の成果を測る際に必要なベースライン情報となるために必要である。

(3) 財務省と MPI の間の予算情報と執行情報のやり取り

財務省と MPI の間の予算情報と執行情報のやり取りについては、以下のような意見がみられる。

- ① 「財務省は、承認された計画に従い、事業別ではなく、実施組織に対してランブサムの予算を配賦する。これは、地方政府など、独自に歳入があつてそれを歳出に充て、差額を財務省が配賦するという方式があるため、事業別への予算配賦という形式にならないためである」（財務省予算局、3/20）
- ② 「財務省は PIP に対してシーリングを設定するが、そのなかでどう事業に割り当てて PIP をまとめるかは財務省の役割を超えている」（財務省 EDF、3/17）
- ③ 「個別公共投資事業の年度予算とその支払い実績管理（モニタリング）は、MPI と財務省の間の連携不足のためできていない。財務省からは四半期ごとの開発予算支払い実績が提示されるが、財務省は個別事業の計画の実績ではなく、大費目（Item #67）の合計実績として（開発予算の支払い額を）示すのみであるため、MPI 側は個別事業の計画と実績が対比できない」（財務省計画局、3/16）
- ④ 「会計報告は、各所から財務省本省に対して行うが、そもそも会計報告自体がちゃんとできるようになる必要がある状況。お察しのとおり、報告は多分に遅れてしまうが、これは不備や計算の間違いによるやり直しが多いためである。勘定体系のシステムが十分でないゆえんでもある」（財務省会計局、3/21）
- ⑤ ODA 案件は、MPI DIC が管理しており、DIC から県の関係局やセクターに直接情報が共有されていないため、県が管理するのは困難。DPI としては関連セクターから情報を収集している。基本的にはドナーがモニタリングを実施しているが、いくつかの案件では要請

に基づき DPI も一緒にモニタリングを実施している。四半期ごとのレポートを作成している。(チャンパサック県投資局及び財務局、3/23)

- ⑥ 予算化された案件の支払い優先度づけは県計画投資局が行い、県財務局は歳入計画に基づいて、四半期ごとに開発予算内の事業別支払いを承認し、National Treasury が支払いを実施する。(サバナケット県財務局、3/24)

これらの情報は以下のようにまとめられる。

資金情報のやり取り	報 告	頻度	対 象
予算配賦	財務省→各省/各県	四半期ごと	実施組織に対してランブサム
執行モニタリング(非ODA)	各省/各県→財務省	四半期ごと	たぶん事業ごと
執行モニタリング (ODA)	各省/各県→財務省	四半期ごと	事業ごと

財務省から各実施機関へのランブサムの予算配賦のために、財務省と MPI との間の連携がとれていないという指摘があるが、これは必ずしも当たらない。財務省がすべての事業について詳細に予算の割り当てを決定することは実際には不可能である。財務省は、各省から上がってくる個別事業の予算要求の積み上げ（つまり予算案）を、予算折衝を踏まえて承認する。しかし、議会で承認された予算詳細が各事業への予算配賦額を指示するのは、あくまで承認予算（歳出権限が決定）が承認した全額が配賦される場合である（配賦に基づいて、各執行機関が支出権限を行使）。承認額の全額が配賦されない場合に、個別事業への配賦予算額を指示することまでは財務省の責任事項ではない。承認予算額全額を各期に配賦できないことはラオス財務省の責任ではあるが、これは歳入基盤の弱いラオスが現金予算制度をとる限りある程度は避けられないものである。

つまり、承認された予算よりも少ない額の資金しか配賦されなかった場合、その配賦の優先度は、実施機関である各省、各県によって決定されるべきものである。⑥のサバナケット県財務局の記録からは、それが実際に行われていることが分かる。したがって、必要なのは、各省、各県が、承認予算に満たない資金配賦を受けた場合、どのように優先度を付けて配分するか、あるいは配分したかを明らかにするという情報の共有である。

(4) PFM の側面から公共投資管理改善を支援する協力

ここでは3点を指摘する。

- ① 今回の記録には直接の情報はないが、奥村団員からは、財務省から各省/各県への予算配賦が年1回になっているという。なお関連しそうなインタビュー情報は以下のものである。
「各案件に付与された年度予算額とその年の実際の支出額は基本的に一致するように県

財務局が支出調整する。公共投資法によって、各事業は工期の30%、60%、90%、100%の各段階で支払いを受ける手続きができるが、ほとんどの案件の進捗度合いが年度予算でもらえる額よりも進んでいるため、支払いは予算額に合わせて要求することが一般的となっている」(チャンパサック県計画投資局及び財務局、3/23)

四半期に予算配賦を想定している財政計画に基づくべき予算配賦が、年1回になっているとすると、それはある種、国庫の機能不全である。国庫による現金マネジメント能力の大幅な底上げが必要になる状態と考える。

- ② 上記の結果、各執行機関が **Promissory note** を発行し、未払いが保証を通して債務化している状態は、予算配賦と支出(執行)の規則が乖離している状態である。仮にこの状態が現在も続いている場合、内部統制及び内部監査が機能不全である。特に内部監査機能は **PEFA2010** でも極めて低い評価となっており、日本の支援リソースを考えると、この部分は日本が早急に支援を行ってもおかしくないと考えられる。この点の緊急性は高い²⁷。
- ③ 国庫の機能不全を外部監査が指摘していないようであるが、この点からは外部監査の機能不全が疑われる。ただしそもそも内部監査が機能せず、十分な財務報告書が策定されていないのであれば、外部監査は機能できない。

²⁷ 財務省監査局は **inspection** であり、事業の進捗あるいは達成のモニタリングを行っているわけではない。

