

ラオス人民民主共和国
公共投資計画管理改善プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 30 年 12 月
(2018 年)

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所

ラオ事
JR
19-002

ラオス人民民主共和国
公共投資計画管理改善プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 30 年 12 月
(2018 年)

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所

序 文

ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）は、2030年までの長期ビジョン（Vision 2030）のなかで、革新的でグリーンで持続的な経済成長により、高中所得国（Upper-Middle Income Country）となることを国家の長期的な開発指針として定めています。またそれを実現するための社会経済開発10年戦略（Ten-year Socio-Economic Development Strategy 2016-2025）を策定し、そのなかで2020年までに後発開発国卒業となるステータスを満たし、またその卒業までの移行期間における取り組みの方針となる7つの戦略を設けています。現在、ラオス政府はこれらの中長期的な方向性を踏まえた計画である、第8次国家社会経済開発計画（2016-2020）を実施しています。

この計画及び中長期的な国家開発目標の達成のために、公共投資事業は重要な手段として位置づけられており、公共事業の効率的・効果的な実施体制の確立は、特にラオスの持続的な発展のためには不可欠な要素であるといえます。

わが国は、技術協力プロジェクト「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1）」（2004年11月～2007年10月）、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（PCAP2）」（2008年3月～2011年8月）、「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト（PCAP3）」（2012年3月～2016年9月）の実施を通じ、支援を行ってきました。

今般、その更なる発展のためにラオス政府から引き続き協力を要請されたことを受け、当機構は2018年9月にラオス事務所次長の押切康志を団長として、詳細計画策定調査を実施し、ラオス政府及び関係機関との間で本技術協力プロジェクトの枠組みについて合意しました。本報告書は同調査結果を取りまとめたもので、今後のプロジェクトの実施に活用されることを願っております。

ここに、本調査にご協力いただいた内外関係者の方々に深い謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成30年12月

独立行政法人国際協力機構
ラオス事務所長 米山 芳春

目 次

序 文

写 真

略語表

事業事前評価表

第1章 調査の概要	1
1-1 調査団派遣の経緯と目的	1
1-2 調査団構成	1
1-3 調査団日程	2
第2章 公共財政管理と公共投資管理分野の現状と課題認識	5
2-1 経済財務状況及び開発計画の進捗状況	5
(1) マクロ経済状況	5
(2) 負債と未払い金	5
(3) 第8次国家社会経済開発計画（2016-2020）中間のレビュー	7
2-2 改正公共投資法と改正予算法	9
(1) 公共投資法・予算法の改正ポイント	9
(2) 年次予算編成カレンダー	14
(3) 県民議会の発足とそれに伴う県プロセスの変化	15
2-3 関係部局の概要	16
(1) MPI 内関係部局の概要	17
(2) 財務省の主たる関係部局の概要	18
2-4 改正法を受けた PIM の現状確認	19
(1) 2018 年度予算書：開発予算と公共投資事業	19
(2) 2019 年度予算策定プロセス	20
(3) MPI 内での取り組み	21
(4) 主な省庁での取り組み	24
(5) 県レベルでの取り組み	28
2-5 現状の PIM に関する課題認識	37
2-6 財務省の PFM 改革を中心とした動向	39
(1) PFM 改革	39
(2) MTEF 導入動向	40
(3) GFIS と新財務情報管理システム	41
2-7 各ドナーによる関連分野での支援状況	41
第3章 プロジェクトの基本計画	43
3-1 プロジェクトの枠組み	43
3-2 プロジェクトの実施体制	45

3-3	実施上のリスクと対処	46
第4章	評価結果（5項目評価）	49
4-1	妥当性	49
4-2	有効性	53
4-3	効率性	54
4-4	インパクト	56
4-5	持続性	56
4-6	貧困・ジェンダー平等・環境等への配慮	57
4-7	団長所感	58
付属資料		
1.	現地調査面談録	61
2.	PDM案	128
3.	本プロジェクトのフレームワーク	133
4.	PIM改革委員会アウトライン案	135
5.	ラオスにおけるPIM改革をめぐるロードマップ案	137
6.	収集資料リスト	138

写 真



調査団による議論の様子



キケオ計画投資副大臣、ポンワン計画投資省計画局長らと調査団

略 語 表

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	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AMP	Aid Management Platform	ODA管理プラットフォーム
BD	Budget Department	予算局（財務省）
C/P(s)	Counterpart(s)	カウンターパート
DDG	Deputy Director General	局次長
DG	Director General	局長
DIC	Department of International Cooperation, MPI	計画投資省国際協力局
DOE	Department of Evaluation, MPI	計画投資省評価局
DOF	Provincial Department of Finance	県財務局
DOP	Department of Planning, MPI	計画投資省計画局
DPI	Provincial Department of Planning and Investment	県計画投資局
DPS	Deputy Permanent Secretary	局次長（財務省）
EFD	External Finance Department	対外財政債務管理局（財務省）
EU	European Union	欧州連合
F/S	Feasibility Studies	フィージビリティ調査
FITC	Financial Information Technology Center	財務情報技術センター（財務省）
FPLD	Fiscal Policy and Law Department	財政政策法律局（財務省）
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
GOL	Government of Laos	ラオス政府
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
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
LDC	Least Developed Country	後発開発途上国
MAF	Ministry of Agriculture and Forestry	農林省
MIS	Management Information System	管理情報システム
MOES	Ministry of Education and Sports	教育スポーツ省
MOF	Ministry of Finance	財務省
MOH	Ministry of Health	保健省
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

略 語	正式名称	日本語
MTBF	Medium Term Budget Framework	中期予算枠組み
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
MTFF	Medium Term Fiscal Framework	中期財政枠組み
MTR	Mid-Term Review	中間レビュー
NSEDP	National Socio-Economic Development Plan	国家社会経済開発計画
NSEDP8	8th National Socio-Economic Development Plan (2016-2020)	第 8 次国家社会経済開発計画 (2016-2020)
NT	Department of National Treasury	国庫局 (財務省)
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
PCAP		JICA の公共投資管理にかかる一連の技術協力プロジェクトの呼称
PCAP1	Project for Capacity Building in Public Investment Program Management	技術協力プロジェクト「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト」(2004 年 11 月～2007 年 10 月)
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」(2008 年 3 月～2011 年 8 月)
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」(2012 年 3 月～2016 年 9 月)
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	公共支出・財政の信任結果責任
PFDS2025	Public Finance Development Strategy 2025	公共財政開発戦略 2025
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PIM	Public Investment Management	公共投資管理
PIMA	Public Investment Management Assessment	公共投資管理アセスメント
PIP	Public Investment Project	公共投資事業
PO	Plan of Operations	活動計画表
R/D	Record of Discussions	討議議事録
RMF	Road Maintenance Fund	道路維持管理基金
SAO	State Audit Organization	国家監査院
Savan PAD		サワナケート県参加型農業開発プロジェクト
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標

略 語	正式名称	日本語
SEDP	Socio-Economic Development Plan	社会経済開発計画
SPIC	Simplified Project Information Checklist	簡易プロジェクト情報チェックリスト
SPIS	Simplified Project Information Sheet	簡易 ODA 事業情報シート (申請フォーマット)
ToT	Training of Trainers	トレーニング・オブ・トレーナーズ
TP	Technical Promotion	技術プロモーション事業
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

■通貨単位：ラオスキープ=LAK (bil. = billion = 10 億)

事業事前評価表

1. 案件名

国名：ラオス人民民主共和国（ラオス）

案件名：和名 公共投資計画管理改善プロジェクト

英名 Project for Improving Public Investment Management

2. 事業の背景と必要性

(1) ラオスにおける公共投資管理分野の開発の現状・課題及び本案件の位置づけ

ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）は、大型公共投資案件等のため、公的債務残高対 GDP 比率が 58.5%（2016 年、IMF）を占め、歳入の増加と歳出の適正化が喫緊の課題となっている。2016 年に発足した現トンルン政権は財政安定化を重視し、財務省による予算管理及び計画投資省（Ministry of Planning and Investment：MPI）による公共投資管理（Public Investment Management：PIM）の強化に取り組んでいる。

PIM については、MPI が「国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan：NSEDP）」及びその NSEDP の目標を達成するための具体的な公共投資事業を列挙した「5 年公共投資計画」等に基づき、公共投資事業の妥当性や効率性に係る審査及び定期的なモニタリング・評価を実施し、その結果を国民議会に報告する役割を担う。

JICA は、「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1）」（2004 年 11 月～2007 年 10 月）、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（PCAP2）」（2008 年 3 月～2011 年 8 月）、「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト（PCAP3）」（2012 年 3 月～2016 年 9 月）により MPI に対する支援を行ってきた。

こうした支援の結果、公共投資事業の計画・モニタリング・評価の手法及び書式が開発され、公共投資法により法制化された。また、NSEDP に基づく 5 年公共投資計画の策定マニュアルや書式が整備された。

一方、新規公共投資事業の審査の際、優先度や予算制約を踏まえた実施承認ができていないという課題が生じている。具体的には、MPI から各省に次年度予算枠が通知されないまま各省が予算要求を行っており、公共事業計画と予算をリンクさせることが困難となっている。また、継続事業の審査においては事業の物理的な進捗に合わせた予算の配分ができていないために公共投資事業請負業者への支払いが遅れ、請負業者のみならず融資元の金融機関の経営へも悪影響を及ぼすとともに、未払い金支払いのための国債発行が財政負担となっている。

これに対しラオス政府は、現行 NSEDP の目標に「開発計画と予算の統合」を掲げるとともに、公共財政開発戦略を定め、その一環として効果的、効率的で透明性の高い PIM をめざしている。本案件は、ラオス政府からの要請を受け、公共投資事業計画と予算化プロセスとの整合性確保、PIM プロセスの更なる改善、関係省/県職員の公共投資事業管理能力の向上を行うことにより、戦略目標に沿った開発予算配分及び事業実施に寄与することをめざす。

具体的には、従来の MPI 評価局（公共事業の審査・評価を担当）及び MPI 計画局（公共投資計画作成を担当）のみならず財務省も支援対象とし、MPI と財務省の連携強化、公共財政開発戦略を踏まえた PIM アクションプランの作成、歳出予算見通しを踏まえた公共事業計画の運用等を支援する。また、パイロットのセクター省及び県を設定し、公共投資プログラ

ム管理、公共投資の予算管理、個別公共投資事業の管理の3つのサイクルを1つの包括的なプロセスとして効率的に実施管理できるように支援を行う。

(2) 公共投資管理分野に対するわが国及び JICA の協力量針等と本案件の位置づけ

ラオスの開発を進めるうえで重要なインフラ、保健、教育、農業等の案件を効果的かつ持続性をもって実施するためには、公共投資案件の管理能力の向上やその体制の改善が重要であり、本案件はラオスの持続的な発展に向けた日本・ラオス開発協力共同計画（2016年）のなかの横断的課題への支援として合致する。また、対ラオス国別援助方針（2012年）においても、行財政能力強化などのガバナンス面の強化の必要性について留意する旨記載があり、合致している。

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals : SDGs）達成に向け、交通、灌漑、電力、医療、教育等の公共インフラの整備が不可欠であり、本案件はそういった公共インフラ整備を行うすべての分野における公共投資事業の効率性・透明性を向上させる取り組みであり、また NSEDP のなかに SDGs を盛り込んでいるラオスにとっても本案件の取り組みは極めて重要なものと位置づけられる。

(3) 他の援助機関の対応

財務省に対する支援としては、世界銀行及び EU が予算法及び調達法の改定を、アジア開発銀行（Asian Development Bank : ADB）が複数年度歳出枠組みの形成を支援中。MPI に対する支援としては、UNDP が郡・県の案件形成強化を、オーストラリアが ODA の管理改善を支援中。

ドナー	C/P 機関及び取り組み内容
世界銀行	EU 信託基金で公共財政管理（Public Financial Management : PFM）支援プログラムを実施。2016年6月から開始。財務省財政政策局・予算局・国庫局・情報システム局を C/P（Counterpart）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。
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（EUR900万、2018年より実施）を別枠で検討している。対象組織は財務省。
ADB	<ul style="list-style-type: none"> ・ MPI 国際協力局に対して ODA 事業のモニタリングに関する Standard Operation Procedures（SOP）支援。 ・ Round Table Meeting のマクロ経済 Working Group の共同議長。 ・ MPI 計画局に持続可能な開発目標（SDGs）のための経済政策管理の技術協力を実施。 ・ 財務省に対して、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework : MTEF）の支援を実施。 <p>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 USD7,500万で構成。国民保健計算（National Health Account）の、世帯自己負担比率を下げる取り組みを推進。</p>

ドナー	C/P 機関及び取り組み内容
UNDP	1995年以來継続している 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。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。
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 データベース構築。事実上停止している ODA 管理プラットフォーム (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。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本案件は、ラオスにおいて、公共投資管理 (PIM) 改革委員会を設立し、その下で PIM 改革アクションプランを策定し、事業予算管理・事業優先度づけ・事業審査及び評価の手法を包含する PIM の包括的な業務プロセスを確立させることで、予算管理と整合性をもった PIM 強化の改革推進を図り、もって公共投資のパフォーマンス向上並びに財政安定化に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

- ・ラオス ビエンチャン市 (人口：約 80 万人)
- ・パイロット県・セクター省 (本案件開始後選定条件を明確化しパイロット対象を確定)

(3) 本案件の受益者 (ターゲットグループ)

直接受益者：計画投資省、財務省、各パイロット県・セクター省の計画局・財務局
最終受益者：ラオス国民

(4) 総事業費 (日本側)：3 億円

(5) 事業実施期間 (協力期間)：2019 年 3 月～2021 年 3 月 (計 36 カ月)

(6) 事業実施体制

MPI 計画局：公共投資予算の配分、県・各省からの予算書回収、5 カ年公共投資計画取りまとめ、国内負債事業管理等を実施
評価局：公共事業の審査・評価を実施
国際協力局：ODA 事業のデータ集約
財務省 予算局：政府予算の作成、財政政策法律局とともに中期歳出枠組み導入を促進
国庫局：人件費管理、公共事業の事業別予算の執行と会計のチェック、政府決算報告 (予算局と共同実施) を実施

財政政策法律局：予算作成等に関する首相指示等の文書を管理、予算局とともに
中期歳出枠組みのガイドライン等の導入を推進
対外財政債務管理局：事業の対外的な借り入れと返済を管理
パイロット県・セクター省 計画局：開発予算の取りまとめ
財務局：経常予算の取りまとめ

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

専門家派遣：①チーフアドバイザー/公共投資管理改革、②予算管理/優先化、③事業審査/
評価、④組織運営/業務調整

機材等：PC等プロジェクト運営に必要な機材

C/P研修：第三国研修

その他：プロジェクト運営に必要な活動費

2) ラオス側

C/Pの配置、プロジェクト事務所、プロジェクト会議室、C/P職員給与、研修・出張費用の一部等

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) わが国の援助活動

2016年の日本・ラオス首脳会談において、ラオス首相より財政安定化に対する支援要請がなされ、財務省に対する税務行政アドバイザー派遣等を通じて徴税強化を支援中。本案件も財政安定化支援の一環として実施するもの。

2) 他援助機関等の援助活動

財政安定化に必要な歳出適正化のため、世界銀行及びADBによる財務省の公共財政管理支援と緊密に連携する。世界銀行が支援する「公共財政開発戦略2025」にはPIMに関する項目が具体化されていないため、本案件で同戦略を踏まえたPIM改革アクションプランを策定することで、公共財政管理及びPIM改革の相乗効果を高める。世界銀行が支援する予算法及び調達法の運用・実施とも制度の整合性確保を図る。またADBが策定支援中の複数年度歳出枠組みは、本案件における公共事業計画と予算をリンクさせる活動や、公共事業計画の優先度づけに関する活動にかかわる重要な枠組みであるため、制度の整合性を確保する。現地でのマクロ経済ワーキンググループを通じて、密に情報共有を行う。

(9) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

①カテゴリ分類（A,B,Cを記載）：C

②カテゴリ分類の根拠：施設建設等はなく、自然環境への望ましくない影響は最小限であると判断される。

2) 横断的事項：特になし

3) ジェンダー分類：ジェンダー対象外

- (10) その他特記事項：本案件（協力期間 3 年）は、一連の PIM 強化支援の総仕上げと位置づける。本案件の終了後は、MPI 大臣を長とする PIM 改革委員会（本委員会の設置について JICA との間で合意済み。本案件開始後に首相府令により設置予定）が、自立的・持続的な PIM 改革を指導する。

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標

公共投資パフォーマンスが向上し、財政安定化に貢献する。

指標及び目標値

- 1) 公共投資管理アセスメント（Public Investment Management Assessment : PIMA）指標（例：投資の効率性や生産性の項目のスコアが高くなる）。
- 2) PIM 改革アクションプランで定めたターゲットに基づき、中期的枠組みで歳出管理されている。

(2) プロジェクト目標

予算管理との整合性をもった PIM 強化の改革が実施される。

指標及び目標値

- 1) PIM 改革アクションプランがラオス政府によって公式承認される。
- 2) PIM 改革委員会が持続的で公式な委員会として政府に認可される。
- 3) 包括的な PIM 手法/ツール/業務フローが、改訂改正公共投資法に準じて、開発・改訂される。
- 4) PIM 手法/ツール/業務フローの深化や展開のための方策が、PIM 改革アクションプランに取り込まれる。

(3) 成果

成果①PIM 改革委員会並びにサブ委員会が設立され、運営される。

成果②PIM 改革アクションプラン策定が完了する。

成果③事業予算管理並びに優先化について標準化が図られる。

成果④事業審査並びに評価手法について標準化が図られる。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

MPI がプロジェクトで示す「PIM 改革」の方向性に合意する。

(2) 外部条件

- ・プロジェクト目標の外部条件：ラオスにおける財政状況が大きく悪化しない。
- ・成果の外部条件:PIM に関連する法的枠組みがプロジェクトの目標と整合性を保っている。
- ・活動の外部条件：改革委員会のメンバー、特に事業計画機関・者（MPI 及び財務省）がプロジェクトに積極的に関与、参画する。事業実施機関・者（セクター省や県）がプロジェクトに積極的に協力する。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

(1) 類似案件の評価結果

本案件の先行案件である「ラオス国国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト」(2016年)の教訓として、公共事業管理を管轄するMPIのみならず、公共財政管理を所管する財務省との連携が重要である点、また地方分権化の文脈に整合した公共事業管理の実施体制づくりが重要である点等が指摘されていた。

(2) 本案件への教訓

本案件においては、C/PをMPI及び財務省の両省のメンバーを取り込み、公共財政管理の視点からも公共事業管理を行う。また、昨今の地方分権化の動きを踏まえ、県の裁量で管理を任されている公共事業の管理体制についてもスコープに含むこととしている。

7. 評価結果

本案件は、ラオスの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致している。また本案件成果の達成により、ラオスにおける公共投資事業計画管理の改善のための取り組みが促進され、ひいてはプロジェクト目標・上位目標の達成へ貢献することが見込まれ、ラオス政府のNSEDP達成の観点からも実施の意義は高い。なお、NSEDPにはSDGsが含まれており、さまざまな分野における公共事業の効率性・透明性を向上させる本案件の取り組みは、NSEDP達成への貢献を通じSDGs達成にも寄与する。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業完了3年度 事後評価

第1章 調査の概要

1-1 調査団派遣の経緯と目的

ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）では、中長期開発戦略として国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan : NSEDP）を5年ごとに策定しており、さらにそのNSEDPの目標を達成するための具体的な公共投資事業を列挙した5カ年公共投資計画を策定している。公共投資事業の運営管理全般の責任と権限を有するのは計画投資省（Ministry of Planning and Investment : MPI）であり、同省は公共投資事業の審査を行い、事業の妥当性や効率性等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役割を担う。しかし、MPI、財務省、各セクター省庁、県関係局等の職員の知見不足、調整・連携不足のために、ラオスの公共投資事業全体が効果的に行われていない状況であった。

こうした背景から、JICAはラオスの要請を受け、ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、評価されることを目的として、技術協力プロジェクト「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1）」（2004年11月～2007年10月）、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（PCAP2）」（2008年3月～2011年8月）、「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト（PCAP3）」（2012年3月～2016年9月）を実施してきた。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管理に必要な大部分の業務プロセスのツール・手法が開発され、その運用のための制度整備、職員の能力向上が行われてきた。

一方、近年改正された予算法や公共事業法の内容や地方における県議会の立ち上げの動きに合わせ、これまでのPCAP1～3で開発されたツール・手法を見直し・改訂する必要性が生じている。また、近年ラオス政府の財政悪化に伴い、効率的な公共事業の実施による歳出面の改革について関心が高まっており、特に政府による公共投資事業請負業者への支払いが遅れ、結果として事業が終了しても多額の未払いの蓄積が大きな問題となっている。2016年にはラオスのトンルン首相より日本の安倍総理に対して、財政安定化に関する支援要請がなされたことも踏まえ、公共投資計画管理改善に関するプロジェクト形成を見据えた関連の調査を実施するに至った。

1-2 調査団構成

担当分野	氏名	所属
総括	押切 康志	JICA ラオス事務所 次長
公共財政管理	坂野 太一	JICA 産業開発・公共政策部 ガバナンス G 国際協力専門員
協力企画	浅田 義教	JICA ラオス事務所 企画調査員
公共財政管理	奥村 一郎	アイ・シー・ネット株式会社
評価分析	松本 彰	A&M コンサルタント有限会社

1 - 3 調査団日程

Date	Time	Place	Description
3-Sep (Mon)	whole day	JICA	Discussion about the survey plan
4-Sep (Tue)	9:00	MPI	Planning Department, MPI (Mr. Khaluna, DDG and Mr. Oula, DDG)
	14:00	MOF	Budget Department, MOF (Mr. Soulivath, DDG)
5-Sep (Wed)	9:00	MPI	Evaluation Department, MPI (DDG Mr. Vilaphanh)
	14:00	MOF	Fiscal Policy and Law Department, Ministry of Finance (Mme. Sifong)
6-Sep (Thu)	9:00	MPI	International Cooperation Department, MPI (Dr. Alounyadeth, DDG)
	14:00	MAF	Planning and Finance Department (Mr. Thippavong OUNLA)
7-Sep (Fri)	9:00	MPWT	Planning Department, Ministry of Public Works and Transportation (Ms. Vanh or Mr. Anongdeth) with Mr. Nomura, JICA Expert
	14:00	JICA	Dr. Obara, JICA Expert in Health Sector
	15:30	WB	Dr. Masaki, Sr. Economist in Health Sector, World Bank
8-Sep (Sat)			Record writing & Documentation
9-Sep (Sun)			Record writing & Documentation
10-Sep (Mon)			Move to Savannakhet Province (QV223 8:05-9:05)
	10:00-11:30	Project Office	Discussion with a JICA project of Savan PAD
	14:00	SVN	Discussion with DPI of Savannakhet Province
11-Sep (Tue)	9:00	SVN	Discussion with DPI/DOF/Sector Departments of Savannakhet Province
	13:30	SVN	Discussion with Planning Division, Department of Agriculture and Forests of Savannakhet Province
12-Sep (Wed)		PKS	Move to Champasack Province (QV223 9:35-10:05)
	13:30	PKS	Discussion with DPI of Champasack Province
		VTN	Move to Vientiane (QV304 17:45-19:00)
13-Sep (Thu)	9:00	MOH	Mr. Houmphanh and Mr.Thongleck (ADB consultants at Ministry of Health)
	14:00	F-REDD	Mr. Kitamura and Mr. Egashira, JICA experts, Ministry of Agriculture and Forests
14-Sep (Fri)	13:30	MPI	Cabinet, MPI (together with DOP, DOE, DIC)
	15:00	JICA	Mr. Nagaoka, ex-JICA expert at Ministry of Education and Sports
15-Sep (Sat)			Record writing & Documentation
16-Sep (Sun)			Record writing & Documentation
17-Sep (Mon)	9:00-12:30	JICA	Internal Discussion
	13:30-15:30	JICA	Internal Discussion (Brainstorming of the project design by consultants)
	15:30-16:30	JICA	Internal Meeting among consultants
	16:30-18:30	JICA	Discussion with Mr. Mizuno, Nomura Research Institute

Date	Time	Place	Description
18-Sep (Tue)	whole day	JICA	Information sharing & Free-Discussion with JOCVs on "Lao Public Investment Management in the provincial level"
19-Sep (Wed)	10:00-11:30	MPI	Evaluation Department, MPI (Ms. Chansamai Phommachan, Technical Promotion Projects Evaluation)
	10:30- 12:00	JICA	Free-Discussion with JOCVs on "Lao Public Investment Management in the provincial level"
	14:00-16:00	MPI	Planning Department, MPI (Mr. Khaluna, DDG)
20-Sep (Thu)	11:00-12:30	MPI	International Cooperation Department, MPI (Dr. Alounyadeth, DDG)
	14:00	MPWT	Planning Department, Ministry of Public Works and Transportation (Ms. Vanh with WB Consultants)
21-Sep (Fri)	10:30	JICA	Internal Discussion (Brainstorming of the project design by Mission Members)
	PM	JICA	Internal Meeting
22-Sep (Sat)			Record writing & Documentation
23-Sep (Sun)			Record writing & Documentation
24-Sep (Mon)	whole day	JICA	Internal Discussion
25-Sep (Tue)	9:00	JICA	Internal Discussion
	13:00	ADB	ADB
	14:00	MOF	Mr. Matsui, JICA Expert at MOF
26-Sep (Wed)	9:00	MPI	MPI-Cabinet
	15:00	SAO	SAO
	16:00-17:00	WB	WB
27-Sep (Thu)	9:00	JICA	Internal Discussion
	15:00	MPI	MPI-DOP Mdm Phonevonh
	16:30	EOJ	Mr. Tachi, EOJ
28-Sep (Fri)	9:00	JICA	Internal Discussion
	PM	JICA	Documentation & Internal Discussion
29-Sep (Sat)			Record writing & Documentation
30-Sep (Sun)			Record writing & Documentation
1-Oct (Mon)	9:00-12:00	MPI	MTR of 8th NSEDP
	PM	JICA	Internal Discussion & Preparing PDM, PO
2-Oct (Tue)	9:00	JICA	Internal Discussion & Preparing PDM, PO
	10:00	MPI	MPI- Vice Minister: Dr. Kikeo Chanthaboury
	PM	JICA	Documentation & Preparing PDM, PO
3-Oct (Wed)	whole day	JICA	Internal Discussion & Finalizing PDM, PO
4-Oct (Thu)	AM	JICA	Internal Discussion & Finalizing PDM, PO & M/M
	14:00	MPI	Planning Department, MPI (Mr. Khaluna, DDG)
5-Oct (Fri)	whole day	JICA	Internal Discussion
6-Oct (Sat)			Record writing & Documentation
7-Oct (Sun)			Record writing & Documentation

Date	Time	Place	Description
8-Oct (Mon)	16:00	MPI	Planning Department, MPI (Mdm Phonevonh, DG) for sharing of M/M
9-Oct (Tue)	whole day	JICA	Internal Discussion
10-Oct (Wed)	10:30	MOF	Budget Department, MOF (Mr. Soulivath, DDG)
11-Oct (Thu)	11:00	MPI	Planning Department, MPI (Mr. Kalouna, DDG) for sharing of M/M
	14:00	MPI	Evaluation Department, MPI
12-Oct (Fri)	9:00	MPI	Signing M/M with Planning Department, MPI (Mdm. Phonevanh, DG)
	16:30	Embassy of Japan	Report to Embassy of Japan

主な面談者との記録については付属資料 1.現地調査面談録を参照。

第2章 公共財政管理と公共投資管理分野の現状と課題認識

本章は、公共財政管理（Public Financial Management：PFM）及び公共投資管理（Public Investment Management：PIM）分野において、本調査に先立って実施した「基礎情報収集調査（2017年3～4月）」と「基本計画策定調査（2017年8月）」前後の現状と課題認識を更新、整理したものである。

2-1 経済財務状況及び開発計画の進捗状況

(1) マクロ経済状況

国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）の2017年度4条協議¹報告書によれば、ラオスのマクロ経済状況は以下のようにまとめられる。

BOX1：2017年度ラオス第4条協議内容

【概要】

経済成長は電力輸出、建設、サービスの各分野の成長により依然として順調。インフレは食料品価格の下落により安定。高い負債レベルと財政赤字がリスクを高くしており、銀行におけるマクロ財務指標のマイナスが外部ショックをもたらす恐れがある。政府側は2010年にIMFが実施した公共支出・財政の信任結果責任（Public Expenditure and Financial Accountability：PEFA）の調査結果等、過去の助言に基づいて改革を実施しようとしている。そのなかにはSDGsの5カ年NSEDПへの組み込みが含まれているが、現状を改善するためにはより強力な改革が必要とされる。

【主な経済指標】

ラオスマクロ経済指標（2018年2月集計）

実質GDP成長率	7.0% 6.8%	2016年実績 2017年見込み
消費者物価指数	2.5%	2016年末
経常収支	GDP比▲12%	2016年（2014年は▲20%）
外貨準備高	1.2カ月分 (USD815百万)	2016年 標準国との比較では低い
財政赤字	GDP比▲5.5%	税収減少、支出増加
公的債務（未払いを除く）	GDP比58.5%	2016年末（リスク高）

出所：IMF第4条協議（Press Release：2018/2/23）より調査団作成

(2) 負債と未払い金

ラオス政府の「負債」は、主に対外公的債務と国内公的債務に分類される。後者のなかで公共投資事業の支払い期限内でまだ支払いが終わっていない、未払い（arrears）金がある。2017年度のIMF4条協議報告書の債務持続性分析によると、対外公的債務管理の状況はハイリスクと評価されているものの、対外公的債務は援助等による譲許的な借り入れも含まれて

¹ 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形で定期的に（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、中央省庁や中央銀行の職員と経済政策について議論し、必要な政策調整について助言を行うもの。

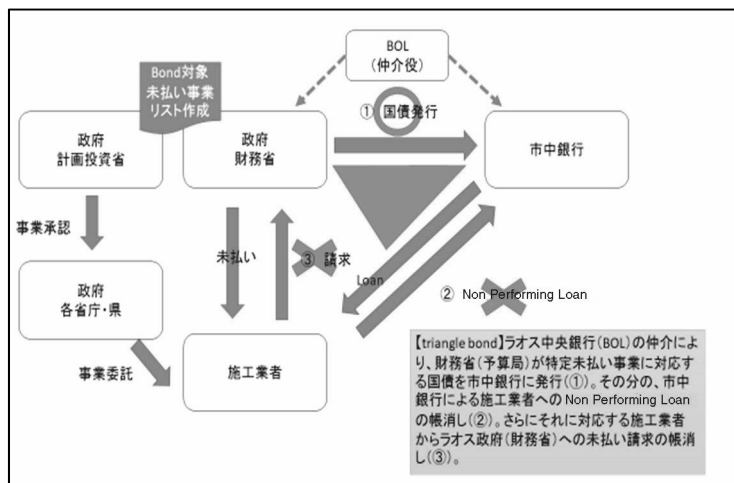
おり、また政府としては返済時期がいつであるかなどを把握している「コントロールできる範囲内」での負債であるといえる。

他方、国内公共投資事業の未払い金は、ラオスにおいて厳密に「負債」として扱われておらず、IMF4条協議報告書の債務持続性分析のなかでも、分析の対象として扱われていない。この未払い金が近年の大きな問題となっている。国内事業の未払い金は4つのタイプに分類される；①予算外で実施されるに至った公共事業への未払い金、②予算に計上されているが、予算以上に事業が進み、支払いができないもの、③予算に計上されており予算もあったものの、当初目的以外の使途に支出されてしまい本来の支払いができないもの、④上述3つのすべてのなんらかの要素を含むもの、である。

ラオス政府の対応としては、①については、近年では政府が過去の事案の取り締まりを実施している。国家監査院（State Audit Organization : SAO）によれば、2019年中にはほとんどが明らかになり、新しい事案に対しては厳罰で対応する旨関連部署に通達している。

財務省としてこれ以上の未払いを増やさないように対応しなければならないのは、②である。その原則論は「予算に計上している額以上の事業を実施しない」ことを徹底することになる。

政府は現存する未払いを処理するために、数年に1度 Triangle bond という仕組みを活用している。Triangle bond は、ラオス中央銀行が仲介役となり、財務省予算局が特定した未払い事業に対応する形で国債を、未払いを抱えている市中銀行に発行することで、施工業者への Non-Performing Loan を帳消しするシステムである（図－1 参照）。



出所：野村総合研究所 水野氏の説明に基づき団員作成

図－1 ラオス Triangle Bond 概念図

2018年度に国会の特別決議により Triangle bond に踏み切った。発行予定額は LAK3,250bil.で、現段階で LAK2,810bil.まで発行されている。利率は1年もので3%、10年もので4.8%であり、Treasury bondの1年ものの利率が5%で、預金金利が5.5%であることを考えると、低く抑えられている。Triangle bondの対象となっている Non-Performing Loan は、未払い金のなかでも、財務省と計画投資省（MPI）が選定した、未払いケースを対象としている。今般の発行で未払いのすべてに対応したとは言い難く、把握できないケースもまだあるといわれている。

国内事業の未払いに対する Triangle bond 対応は頻繁にするものではないため、今後の課題としてその全容把握及び予防策を検討する必要がある。

(3) 第8次国家社会経済開発計画（2016-2020）中間のレビュー

第8次国家社会経済開発計画〔8th National Socio-Economic Development Plan（2016-2020）：NSEDP8〕は、2020年までの後発開発途上国の卒業ステータスを満たすことを上位目標として、3つのアウトカムとその下にぶら下がる形で17も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アウトプットは次表のとおり。

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 Least Developed Country status 卒業を満たすレベルまでに Economic Vulnerability Index ² 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。	<ol style="list-style-type: none"> 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。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 貧困削減と「3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、万一災害が起きた後の再建も可能とする。	<ol style="list-style-type: none"> 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

NSEDP8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%
1人当たり所得	2020年に1人当たり GDP を USD2,978、1人当たり GNI を USD2,354 に
歳入	GDP 比 18~19%、うち国内歳入（税収と税外収入）16~17%

² 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。

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

2018年8月に NSEDP8 の中間レビュー（Mid-Term Review：MTR）案が MPI より主要ドナーに対して配付された。同レビュー案はドナーからのコメントを受けた後、11月下旬³に実施される予定の国民議会の承認を得る予定である。同レビューに記されている、現段階での NSEDP8 の、特に PFM・PIM に関わりのあるアウトカム 1 の進捗状況は下記のとおり。

BOX2：NSEDP8 中間レビューのマクロ経済及び PFM・PIM 関連記述

【マクロ経済概況】

GDP 成長率は 2016 年・2017 年で平均 6.96%を記録し、計画には及ばないものの依然として堅実に成長している。これは、水力発電と建設業（中国鉄道、ダム建設、経済特区等）によってもたらされている。鉱工業部門では、計画を上回る平均 11.8%の成長を記録している。しかしながら、農業とサービス部門の成長が鈍化（平均 2.83%）しており、計画未達成となっている。労働環境は依然として厳しい状況にあり、経済成長が労働力強化に貢献しているとはいえない。天然資源の輸出が全体の 75%を占めており、その比率は過去と比べても不変だが、今後の資源枯渇の可能性を勘案すると、ラオス政府は新しい経済成長モデルを早急に検討する必要がある。

【建設業及びインフラ開発について】

NSEDP8 前期の取り組みとして、ラオス中国鉄道を代表する交通インフラの新設・強化は確実に国内ネットワークづくりに貢献しており、SDGs 目標 9.1 “developing quality, reliable, sustainable and resilient infrastructure, including regional and trans-border infrastructure, to support economic development and human well-being” と整合している。他方、ラオスにおけるインフラ整備は、近年そのニーズと財源面において課題を抱えている。特に、事業の未払い問題や災害によるインフラ破壊が顕著である。政府はインフラ開発のあり方を、経済的・社会的な観点から見直す必要がある。

【マクロ経済安定化と対応策】

NSEDP8 の中間期段階では、多くのマクロ経済指標は堅調である。以下、主たるマクロ経済指標の進捗状況を記す。

マクロ経済指標	2014/2015 (ベースライン)	2016 実績	2017 (見込み)	2018 (予測)	2020 年 目標
1 人当たり GDP	USD1,970	USD2,408	USD2,468	USD2,609	USD3,190
GDP 成長率	7.5%	7.0%	6.9%	6.7%	7.2% (年間)
財政赤字 (GDP 比)	-4.6%	-7.6%	-5.3%	-4.9%	>-5%
歳入 (GDP 比)	23.9%	20.5%	16.4%	17.0%	18.6%
歳出 (GDP 比)	28.4%	28.1%	21.7%	21.2%	23.3%

出所：NSEDP8 中間レビュー報告書案

主だった指標はおおむね計画どおりに進捗しているが、歳入に関しては大きく未達となっている。その理由として、税収能力の欠如が挙げられている。政府は税収増加にかかる政策面や行政面での改善を進めている。同時に、歳出面の改革も進めており、特にこれまで横行していた予算外支出の

³ 国民議会は通常であれば 10 月に開催されるが、諸事情により準備が遅れて、11 月下旬開催となった模様。

禁止や事業優先度づけの徹底を進めている。

また、GDPの65%にまで積み上がった負債の処理（NSEDP8目標は40～45%程度）、Non Project Loansにかかる金融セクターでのリスク、外貨準備高の低下（2018年前半で3.8カ月）への対応は引き続き大きな課題である。特に負債の処理に関しては、政府は財務省国内外にかかわらずすべての負債処理を財務省対外財務債務管理局で集中管理するべく、負債管理法を制定した。

【開発計画と予算策定との整合性について】

NSEDP8では計画と予算の整合性に取り組んでいる。財務省は公共財政開発戦略2025（Public Finance Development Strategy 2025：PFDS2025）を2017年に打ち立て、財政改革を進めているが、そのなかでの重要項目として計画と予算のリンクを強化する取り組みを始めている。このなかには開発予算と経常予算の間の連携も含まれている。具体的には、省庁⁴・県⁵レベルでの予算計画と執行との整合性確保、NSEDP8目標達成に向けての財務ギャップの確認を推進していく。

上述のとおり、NSEDP8の中間レビューでは、PFM・PIM関連の取り組み課題として、主に以下の点が挙げられている。

- ・依然として経済成長は天然資源輸出に依存しており、市場価格によって経済状況が大きく振れる恐れがあり、かつ労働力が育たないため、今後、脱資源型の経済成長モデルを策定する必要がある。
- ・鉄道などの交通インフラが進む一方、インフラ整備は、近年そのニーズと財源面において課題を抱えている。特に、事業の未払い問題は全体把握できていない。政府はインフラ開発のあり方を、経済的・社会的・財政的のすべての面から見直す必要がある。
- ・財政的には、歳入不足や負債が大きく負担となっている。上述未払いも含めた対応策は必要である一方、歳出の抑制も必要となる。財務省はPFDS2025を推進しているが、そのなかにあらゆるレベルでの計画と予算のリンク化に取り組む。

2-2 改正公共投資法と改正予算法

(1) 公共投資法・予算法の改正ポイント

ラオス政府は、2015年に県民議会を設置するとともに公共投資法及び予算法を改正し、県レベルでの承認権限の強化などを盛り込んだ地方分権化や、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。2017年度予算からの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、公共財政管理の観点から公共投資全体の運営管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ようになった。以下、公共投資法と予算法の、PIMに関連した改正点や制定意図を記す。

【公共投資法の改正】

改正公共投資法は、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月の国民議会でも再確認され）、2017年1月から施行となった。改正内容は、以下の点に集約される。

⁴ 本報告書で記されている「省庁」は原則的に省庁格機関と、それと同格で予算要求単位として認められる機関を示す。2018年度予算では43機関が予算書に記されている。

⁵ 本報告書で記されている「県」は17県とビエンチャン特別市の合計18自治体を示す。

1) 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 3 つのタイプ (LAK500bil.を超えるもの・LAK50～500bil.・LAK50bil.未満) に分けられていた。

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-1 は改訂された新事業分類である。

表-1 改正公共投資法に基づく新事業分類

(単位：LAK10 億)

タイプ	概要			プロセス		
	予算規模	実施期間	支払い期間	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 (都)	～5	3 年以内	5 年以内	DPI	県知事	

出所：ラオス改訂公共投資法 (2015 年 12 月) を基に調査団作成

事業分類の細分化は、①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、②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:LAK50 bil.までの事業承認権限しかなかったところ、改正法では新タイプ 4:LAK100 bil.までの承認権限が与えられた)、そして③県レベルが発案した事業のうち、LAK20 bil.以下の事業承認権限を、新発足した県民議会に与えた、等の背景があ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

1. 新規公共投資事業に必要な書類は以下のとおり。

- ・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 事業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

2) 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－1「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。

3) 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 5 つの項目（貧困・開発レベル、政府歳入への貢献遵守度、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。

4) 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－1 のとおり、県で計画・立案された LAK20bil.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社会経済開発計画（Socio-Economic Development Plan : 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。

5) 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 LAK50bil.未満から LAK20bil.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。

6) 郡レベル事業の実施

郡レベルに、事業費 LAK5bil.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 LAK5bil.以上 LAK20bil.

未満の事業の実施管理も可能となった。

MPI では、法改正に合わせた詳細指示を盛り込んだ省令を発出する予定で、現在省内で策定作業を進めている。

【予算法の改正】

2006 年 12 月以来となる予算法の改正は、財務省財政政策法律局が起草し、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⁶。

1) 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。

2) 歳出、歳入項目の整理

旧予算法の 15～17、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 4 つの歳入源を設定。支出面では、旧予算法で 7 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 2 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。

3) 中期予算枠組み (Medium-Term Budget Framework : MTBF)⁷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⁸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）を合わせて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（見直されることを前提とした概算となる）を合わせて作成する計画となっている。財政政策法律局によれば、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合わせて作成させるねらいもある。アジア開発銀行 (Asian Development Bank : ADB) の技術支援を得つつ理解浸透を図りつつ進めている。

4) 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管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

⁶ 寺井義明・元 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かかるレポートを引用。

⁷ 改正予算法では MTBF について記載がある一方、PFM 改革関連文書では中期支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework : MTEF) や中期財政枠組み (Medium Term Fiscal Framework : MTFF) についての記述がみられる。厳密に各機関にて使い分けがなされているか不明であるが、本報告書ではあえて各機関の表現をそのまま採用している。

⁸ 改正予算法第 3 条「定義」のなかに“Medium-term budget framework refers to a three-year budget framework in which the first year budget is detailed budget while the budgets for the next two years are indicative”と記されているものの、他の条文で具体的な取り組み方法や担当省庁は明示されていない。

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－2 のとおり、改正予算法 30 条、31 条に詳しく記載されている。

表－2 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り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国家監査院（SAO）への提出 	<ul style="list-style-type: none"> ・戦略計画、5 年社会経済開発計画、公共投資計画、タイプ 1 事業（LAK400bil.以上）の立案 ・財務省と協議して SEDP と公共投資計画の予算シーリングを設定 ・SEDP と公共投資計画の事業執行における管理、モニタリング、審査、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・元 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

5) 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などを明確にしている。

表－3 財政及び予算にかかる県（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） ・開発計画や予算にかか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 	<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） ・開発計画や予算にかかる郡の関係機関に対する助言 ・歳入の管理、監督、徴収促進

<ul style="list-style-type: none"> ・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）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・元 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

6) 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。

7) 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。

(2) 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、概要下記表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－4 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～1 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經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	計画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 LAK20bil.以上の新規事業は県セクター一部局から県計画投資局に提出。県計画投資局は早急に取りまとめて MPI 評価局に提出。

日 程	発信元	具体的な活動
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。県は関係する県民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 LAK20bil.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）
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	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
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・元 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

(3) 県民議会の発足とそれに伴う県プロセスの変化

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 LAK20bil.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。

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べき LAK20bil.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。

表－５は、県レベルの、事業実施後の事業実施・支払いフローを整理したものである。

表－５ 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（Provincial Department of Planning and Investment : DPI）が事業全体の調整を行うことになり、県財務局（Provincial Department of Finance : DOF）が DPI の確認に基づいて支払いを実行する。DPI・DOF 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（Technical Promotion : TP）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、未払い金が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）を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で決められていた。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>DPI と DOF 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・支払い情報は共有されている。DPI 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を提出させ、（事業レベルではなく県セクター部局ごとの報告）それを取りまとめて県知事及びMPI に報告する。</p>
支出・実施の取りまとめ（MPI・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（MPI）は連動していない。</p>

出所：JICA「ラオス公共投資・財務管理分野における情報収集・確認調査」報告書（2017）

このように、県レベルでは DPI と DOF の間である程度の情報共有をしながら予算を執行しているが、双方がそれぞれ上位機関である MPI 及び財務省に報告する段階で各事業別の予算執行状況が「見失われる」状況が発生していることがわかる。

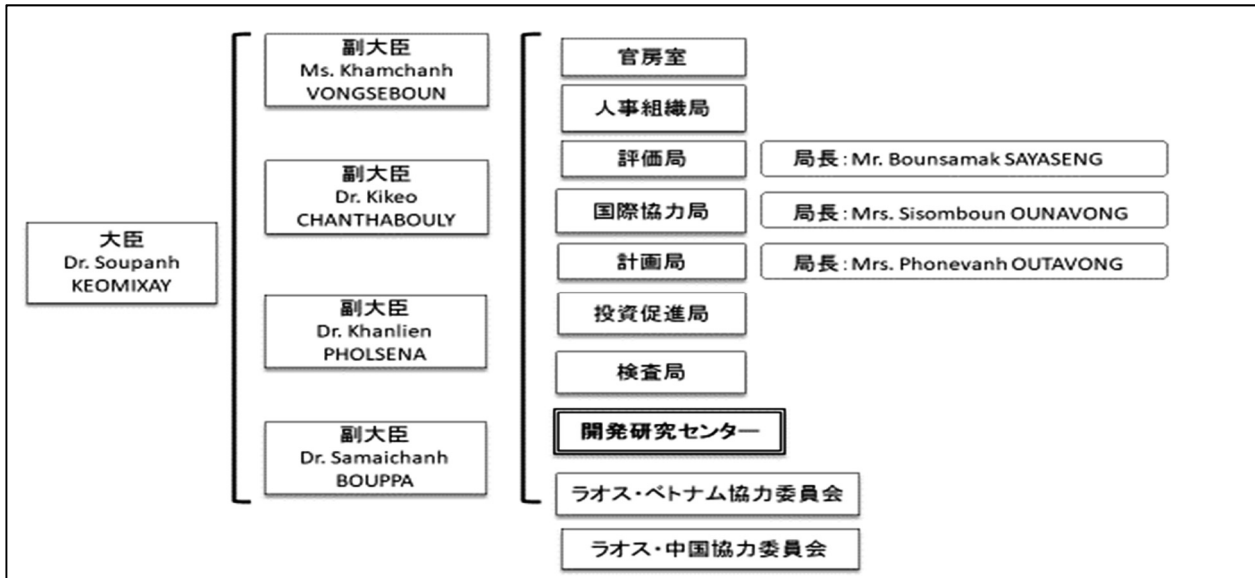
2－3 関係部局の概要

本件調査に先立つ情報収集・確認調査（2017年3～4月）や基本計画策定調査（2017年8月）時と比べて、MPI と財務省の部局レベルでの組織変更、あるいは大臣・副大臣・部局長レベルの異動は、MPI に関係研究センターが加わった以外はみられない。しかしながら、改正公共投資法・予算法の適用により、部局間のデマケーションや部局内の編成に一部変更がみられた。ここでは、

MPI 及び財務省での変更点を中心に整理していく。

(1) MPI 内関係部局の概要

MPI の組織体制は図－2 のとおりである。



出所：JICA「ラオス公共投資・財務管理分野における情報収集・確認調査」報告書（2017）を基に団員作成

図－2 MPI 組織図

新しい部局レベルでの変更は、開発研究センター（Development Research Center）が加わった。同センターは、2016年までMPIの傘下にあったNational Economic Research Institute（NERI）が分離したのを契機に、MPI内にて開発研究業務を残すことを目的として組成された。表－6は、PIMにかかわりの深い計画局・評価局・国際協力局・官房室のそれぞれ業務を整理したものである。

表－6 MPI 計画局・評価局・国際協力局の PIM 関連業務

計画局	評価局	国際協力局
<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 ・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"> ・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 ・DPI への事業審査指導と審査結果集約 	<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

出所：JICA「ラオス公共投資・財務管理分野における情報収集・確認調査」報告書（2017）を基に団員作成

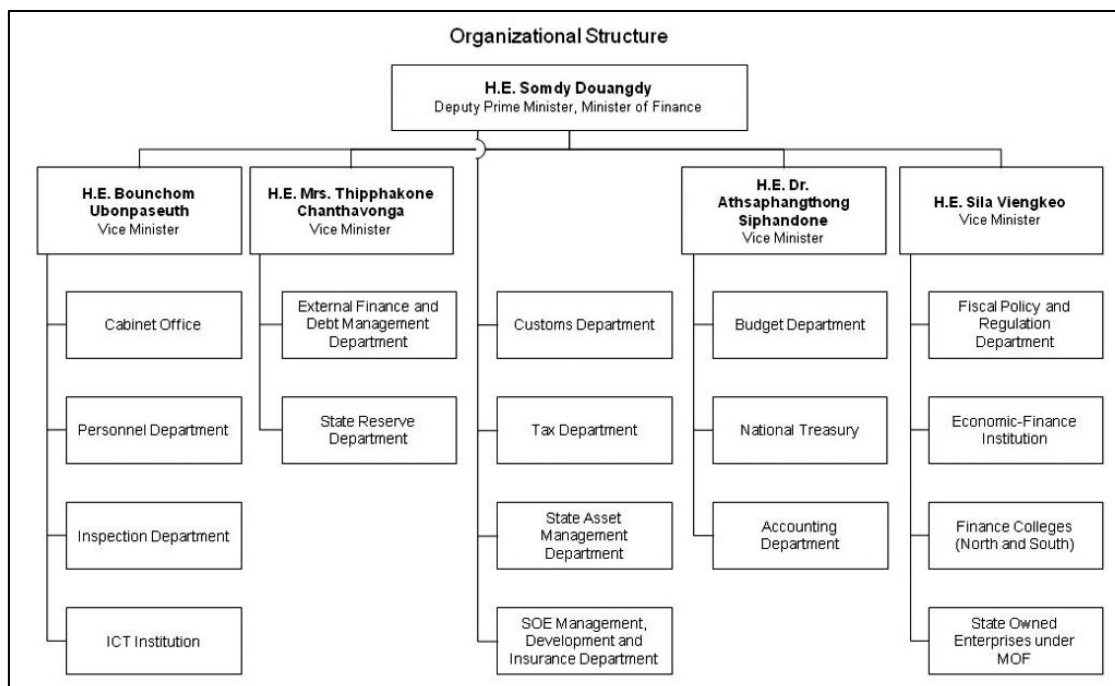
MPI 計画局内の構成は、MPI 省令 2706 号（2017 年 11 月 9 日付）によれば以下の 7 課で構成されている：①Administration、②Research of Development Planning、③Macro-Economic Management Planning、④Economic Development Planning、⑤Social Development Planning、⑥Regional (Provincial) Development Planning、⑦Rural Development and Poverty Eradication Planning。基本的には、省令前と比べて大きな変更はみられない。MPI 計画局は旧来どおり、財務省予算局との窓口機関として、半年に 1 回程度の定例的な会議を実施しており、マクロ経済の動向と開発予算の年度シーリングに関する議論を行っている。

MPI 評価局内の構成は、MPI 省令 2707 号（2017 年 11 月 9 日付）によれば以下の 6 課構成に変更されている：①Administration、②Technical Promotion Project、③Roads-Bridges、④Housing and Urban Planning、⑤Irrigation and waterways、⑥Electricity and Water Supply。これは改正公共投資法の事業審査の厳格化と、省庁対応を意識しており、事業種類別に課を分けた形になっている。

MPI 官房室は、省庁との公的書類受付窓口になっている。これまで各省庁は新規事業申請を評価局に直接提出していたが、2016 年の一連の法改正と MPI Decision No.3131（2017 年 12 月）通達に基づき、MPI と外部との文書のやりとりをすべて“one window”化した。各省庁は事業申請書類を MPI 官房室に提出し、同室で公共投資法第 22 条に規定されている必要書類が揃っているかどうか確認して、そこから対応セクターに合わせて評価局の担当課に送られる仕組みに変わった。また、大臣官房担当として、従来どおり他省との連携や上層部・トップへの提言ペーパー策定等の機能も引き続き有する。

(2) 財務省の主たる関係部局の概要

財務省の組織体制は図－3 のとおりである。



出所：ラオス財務省 HP

図－3 財務省組織図

PIMに直接関連する部署は、対外財務債務管理局（External Finance and Debt Management Department）、予算局（Budget Department）、国庫局（Department of National Treasury）、財政政策法律局（Fiscal Policy and Law Department）であると考えられる。今後の動きとして、債務管理の担当部署はこれまで国内債務を国庫局と予算局、対外債務を対外財務債務管理局が担当していたが、2018年成立した National Debt Management Law により、2019年度から一部の短期国債⁹を除く債務管理は一括して対外財務債務管理局が担当することになった。財務省予算局は旧来どおり MPI 計画局の窓口機関である。

2-4 改正法を受けた PIM の現状確認

ここでは、改正法が施行して実質的に 2 年目である 2018 年度の開発予算と公共投資事業の概況をまとめるとともに、本調査で実施した面談を通じて確認された関連各組織の PIM 及び開発予算策定プロセスを述べる。

(1) 2018 年度予算書：開発予算と公共投資事業

2018 年 1 月 8 日に発出された MPI 省令 0032 号「MPI による 2018 年度 NSEDP と公共投資計画の実施指示」によると、今年度にあたる 2018 年度開発予算とその事業形態別内訳は、表-7 のとおりとなっている。

表-7 2018 年度開発予算（事業形態別総件数・金額）

（金額単位：LAK10 億）

	NCB*	継続事業	新規事業	負債支払い	国内予算計	ODA	開発予算合計
（件数）	（190）	（3,142）	（1,285）	（1,831）	（6,448）	（327）	（6,775）
金額	54.7	1,829.7	387.6	528.0	2,800.0	8,052.0	10,852.0
金額構成比**	2.0%	65.3%	13.8%	18.9%	25.8%	74.2%	

*NCB= National Contribution Budget：ODA 事業のラオス政府国内予算負担分。件数は ODA 事業数の内数。

**構成比計算：NCB・継続事業・新規事業・負債支払は国内予算合計の構成比。国内予算合計と ODA は開発予算合計の構成比。

出所：MPI 省令 0032 号「2018 年度 NSEDP と公共投資計画実施指示書」

2018 年度の開発予算総額は LAK10,852 bil. であり、2017 年度の LAK11,378bil. と比べて約 4.4% 減少している。そのうち、ODA 事業は LAK8,052bil.（2017 年度 LAK8,078bil.）とほぼ横ばいと試算しているが、国内の開発予算が LAK2,800bil. と、2017 年度の LAK3,300bil. と比べて約 15.2% 減少している。そのため、ODA 金額の開発予算全体に占める比率が約 74.2% と、2017 年度の 71.1% と比べて上昇している。事業数は 6,775 件を数えており、ODA 事業 327 件に対して、国内事業は 6,448 件である。表-8 に、事業規模分類（タイプ 1～5）別配分を示す。

⁹ 1 年未満の短期国債（T-Bill）は国庫局が引き続き管理する。

表－8 2018年度国内開発予算 省庁/県 事業分類別構成

(金額単位：LAK10億)

		省庁 (43 機関)		県 (18 自治体)		合 計			
		構成比 (%)	全体比 (%)	構成比 (%)	全体比 (%)	構成比 (%)			
タイプ 1	事業数	16	0.8	42.1	22	0.5	57.9	38	0.6
	金額	35	2.5	29.7	82	5.8	70.3	117	4.2
タイプ 2	事業数	43	2.3	40.2	64	1.4	59.8	107	1.6
	金額	116	8.5	31.0	259	18.2	69.0	376	13.4
タイプ 3	事業数	61	3.2	49.2	63	1.3	50.8	124	1.9
	金額	124	9.1	51.0	120	8.4	49.0	244	8.7
タイプ 4	事業数	265	14.1	40.4	391	8.3	59.6	656	10.0
	金額	415	30.2	63.4	240	16.8	36.6	655	23.4
タイプ 5	事業数	1,499	79.6	26.5	4,161	88.5	73.5	5,660	86.0
	金額	682	49.7	48.5	726	50.9	51.5	1,409	50.3
合計	事業数	1,884	100	28.6	4,701	100	71.4	6,585	100
	金額	1,372	100	49.0	1,427	100	51.0	2,801	100

* 構成比＝機関タイプ/機関合計

* 全体比＝タイプ合計/機関タイプ

出所：2018年度ラオス開発予算書（MPI）を基に調査団作成

中央省庁と県との配分をみてみると中央省庁に LAK1,372bil.（事業数 1,884 件）、県に LAK1,427bil.（同 4,701 件）となっており、改正公共投資法第 24 条で定められている金額比率 50%をほぼ満たしている。タイプ別にみると、省庁・県ともにタイプ 5 事業が事業数で圧倒的に多く（省庁事業数の約 80%・県事業数の約 89%）、金額でも双方 50%程度を占めている。他のタイプの構成比は、省庁ではタイプ 5 が少ない分やや多いが、傾向としては省庁と県で大きな差はない。

(2) 2019 年度予算策定プロセス

2019 年度の開発予算策定プロセスは、2018 年 1 月 8 日に発出された MPI 省令 0032 号「MPI による 2018 年度 NSEDP と公共投資計画の実施指示」のなかの第 2 部「2019 年度 NSEDP の準備」に、以下のとおり通達されている。

- ・ MPI は 2019 年度 NSEDP と公共投資計画にかかるガイドライン及び各省庁・県への予算シーリング見込みを 6 月中に通達する。
- ・ 各機関は 7 月 15 日までに 2019 年度の予算要求書を MPI に提出すること。提出された予算要求は取りまとめられ、8 月に閣議・9 月に党中央委員会を経て、10 月国民議会での承認を得る。遅延した場合、2019 年度予算には反映されない。
- ・ 新規の公共投資事業は改正法に定められた分類に基づいて、所定の書類をもって申請すること。すべての事業は法に基づき、予算書に掲載する前に審査を通らなければならない。
 - 中央省庁はすべての新規事業を、県はタイプ 1～4 の新規事業を、MPI に 6 月 15 日までに申請しなければならない。申請書類の提出は 1 月以降受付けている。
 - MPI は 7 月 15 日前までに事業審査の結果を通達し、7 月 15 日までに MPI 計画局に報告する。
 - MPI に提出された新規事業は審査され、審査委員会合意を得て MPI による審査証明書を発行する。期限までに証明書が発行されなかった場合、次年度以降の予算書に回さなければなら

ない。

- 県で申請する LAK20bil.以下の新規事業は DPI で審査される。県レベルでは、新規事業審査委員会を結成し、そこで審査結果を確認する。確認後、DPI は審査証明書を発行する。DPI は審査証明書を発行した事業のリストを、国民議会の 2 カ月前までに MPI に提出しなければならない。
- 県レベルで実施する新規事業に関して、あらかじめ担当セクター省庁から技術面とコスト面の指導を受けなければならない。特に物品の単価に関しては、省庁の指導を受けなければならない。事業申請の際には確認を受けた旨の記述がなければならない。
- 県レベルの新規インフラ事業の場合、F/S 調査とデザイン実施の予算申請が事業申請に先立たなければならない。F/S 調査とデザインが完了した後にのみ本格事業申請ができる。F/S・デザインと本格事業の同時申請は認められない。
- MPI 評価局は各県 DPI に対して、適切な県レベルの事業審査方法に関して指導する。適切な事業審査方法が確立した際には、MPI 大臣に報告しなければならない。

続いて MPI は、2018 年 7 月 6 日に MPI 省令 1559 号「2018 年 SEDP 実施中間報告及び 2019 年度年次計画策定ガイドライン」を発出した。その第 3 部「2019 年度 NSEDP と公共投資計画策定」では、以下のとおり記されている。

- ・各機関の予算要求時の配分は、①継続事業 35%、②負債 40%をそれぞれ下限として、③ODA の C/P ファンドと新規事業合わせて 25%を超えてはならない。
- ・新規事業は最重要かつ短期的に必要な事業でなければならない。中央省庁と県レベルの同事業申請は認められない。
- ・TP 事業は、適切な申請書の下、明確な活動が記されていないといけない。インフラ事業や物品事業に関連しない TP 事業は、財務省規定の予算費目と重複しない内容としなければならない。
- ・事業の環境社会配慮及び積み上げコストに関して、担当省庁専門部局の指導に基づかなければならない。

(3) MPI 内での取り組み

改正法から 2 サイクル目にあたる 2019 年度開発予算要求プロセスは、上述 (2) で記したとおり、各種省令上では以前と比べて明確な通達が出されていることが確認できる。また、MPI 内部各関連部局では、いくつかのプロセス整理や改正法に合わせたフォーマット開発等の取り組みを実施している。他方、業務の実態上は、省令や通達で指示している内容どおりに、予算プロセスが進捗していないところもある。以下、MPI で実施した主だった取り組みと業務実態を述べる。

【新規事業申請と事業審査（評価局・官房室）】

各省庁・県から MPI へ提出される新規事業申請は、2017 年までは法改正に準じていない旧フォーマットでのみ対応してきたが、国家監査院 (SAO) の業務改善指示に基づいて、2018 年 5 月によりやく MPI 評価局から法改正に準じたフォーマットを発出した。以下、MPI が発出した事業申請フォーマットの一覧は表-9 のとおりである。

表－９ 事業申請フォーマット一覧（法改正対応）

形態	番号	摘要
新規事業申請 Project Proposals	I-1	Technical Promotion Disassociated with Construction
	I-2	Feasibility Studies and/or Design
	I-3	Construction and Infrastructure Renovation
	I-4	Suspension and Rehabilitation
	I-A1	Technical Promotion Associated with Construction
	I-A2	Equipment Supply
継続事業申請 Progress Reports	II-1	Technical Promotion Disassociated with Construction
	II-2	Feasibility Studies and/or Design
	II-3	Construction and Infrastructure Renovation
	II-A1	Technical Promotion Associated with Construction
	II-A2	Equipment Supply
事業完了報告書 Completion Reports	III-1	Technical Promotion Disassociated/Associated with Construction and Equipment Supply
	III-A1/2	
	III-2	Feasibility Studies and/or Design
	III-3	Construction and Infrastructure Renovation

出所：各種フォーマットを基に調査団作成

フォーマットは 14 種類あり、そのうち新規事業申請は 6 種類ある。原則論として、予算申請する事業は継続事業も事業申請し、審査を受けることになっているが、改正法では継続事業の事業審査実施は強制ではないため、実質的には使われていない。また、事業完了報告書は、実態として同フォーマットが使われておらず、各省庁・県が独自フォーマットでまとめている。

緊急対応的にフォーマットを改訂したこと、新フォーマットの発出時期が 2018 年 5 月と新規事業申請締め切りの 1 カ月前だったこと、そして省庁や県に対してこれまでに研修やセミナーを通じて変更内容を説明していない¹⁰ことなどから、2019 年度の各省庁・県による新規事業申請のほとんどが旧フォーマットを使用している。事業審査のためのフォーマットはまだ改正法に合わせて変更せず、旧フォーマットで実施している。

改正法後の新たな取り組みとして、新規事業申請時の資料受領の混乱を避けるため、各省庁・県は MPI 官房室に一括提出することになった。このいわゆる“**One window**”化をすることによって、特に MPI 評価局では事業審査に集中できるような仕組みを構築することになっている。まだ MPI 官房室の対応力が十分でないため、一時的に MPI 評価局から職員を派遣するなど、締め切り時期の集中的な新規事業申請受け入れ業務を実施している。

また、新規事業の締め切り前の集中的な申請を避けるため、主要省庁には新規事業提出前にあらかじめ省庁内の審査や優先度づけを行ってから提出するように指導している。MPI 評価局によると教育スポーツ省がその方式で新規申請事業数を減らしたことが確認されている。また、後述する農林省も、省内事業審査を開始した。

¹⁰ なお、2018 年 9 月 10 日より北部 4 県で研修を実施したのを皮切りに今後、研修を通じた説明・周知を行う方針はある。ただし、既に新規事業申請の時期が終わっているので、具体的な効果は 2020 年度予算申請時期になる。

それでも依然として 6 月 15 日の締め切り以降に新規事業を申請する省庁・県が後を絶たない。いくつかの事業は締め切りを理由に断っているが、一部は依然としてプロセスを飛び越して MPI 評価局に舞い込んでくる。

また、MPI 評価局側も、数百件ののぼり、さらにほとんどが 6 月 15 日の締め切りで提出される新規事業申請を、所定の 1 カ月間ではすべての事業審査を完了できていない。いくつかの案件は遅延を理由に審査証明証が発行できないために、2019 年度予算に掲載されなかった。県では DPI がタイプ 5 の新規事業の事業審査を実施することになっているが、タイプ 1～4 の事業は MPI に提出することになっている。その点は周知徹底されている模様だが、実質的にはタイプ 5 の県内事業審査完了のタイミングと、タイプ 1～4 事業の MPI 審査タイミングが合わず、それらの取りまとめの時間が次のステップである予算策定に影響を及ぼしている。

【各省庁・県への予算シーリング発出（計画局）】

上述 1 月に発出された MPI 省令 0032 号によれば、MPI は 2018 年 6 月に各省庁・県に予算シーリング案を通達することになっているが、7 月に発出した省令 1559 号ではその点にふれておらず、各省庁・県に通達していない。MPI 計画局によると、2018 年度の歳入見通しが当初計画に対して見通しが悪いうえ、歳出面でも 2018 年 7 月に起きたアタプー災害¹¹をはじめとした、各地での天候不順による洪水等の災害に対応するため 2019 年度の開発予算を充てるかどうか議論されているため、財務省と MPI との間で 2019 年度開発予算のシーリングが決まらないと述べている¹²。省庁や県から MPI に予算シーリングに関する問い合わせが来ているが、9 月上旬時点では、2018 年度並みの水準で策定するよう指導している。また、9 月中旬時点では、2019 年度開発予算の国内予算枠は 2018 年度の約 28%減、約 LAK2,500bil.の可能性があると述べている¹³。

【各省庁・県からの予算書案提出（計画局）】

7 月 15 日時点で、各省庁・県から予算書は期限どおりに提出されていなかった。しかしながら、MPI 側での事業審査の対応や予算シーリングの通達が遅れているため、MPI 側として厳格に提出期限の順守を指導できなかった。多くの機関は 9 月頃にはすべて提出が完了しているが、上述のとおり予算シーリングが決まっていないこと、事業審査が完了していない事業が掲載されていることを踏まえると、一部省庁・県では「仮提出」という解釈をしており、本質的な予算書提出は予算シーリングの通達を受けてからという理解をしているところもある。

【MPI の情報管理システム】

MPI における PIM にかかる管理情報システム（Management Information System : MIS）は、国際協力局がオーストラリア（ソフト開発）とルクセンブルク（ハード提供）の支援を受けて開発中の ODA-MIS のみである。

ODA-MIS は、ODA 事業管理システムであり、これまで使っていた Aid Management Platform（AMP）に代わるものである。AMP では各ドナーに事業インプットを依拠していたが、ODA-MIS では政府側の担当部署である Project Implementation Unit が事業インプットを担当

¹¹ 2018 年 7 月 23 日に起きたセービアン・セーナムノイ副ダム決壊事故により多大な被害が出た。

¹² 2018 年 9 月 4 日 MPI 計画局面談記録

¹³ 2018 年 9 月 20 日 MPI 計画局面談記録

することになる。また、同システムはドナープログラムのレベルから個別事業レベルまで入るシステムになっている。個別事業は事業申請の段階から事業完了までフォローする。プロトタイプは既に完成しており、これまで披露会研修を全国で実施している。2019年半ばまでに開発フェーズを完了させる予定。

計画局では、依然としてエクセルシートを上書きする形で開発予算書を策定しており、過去の予算年度のデータを蓄積して継続事業や事業未払いの進捗を確認することができないでいる。6,500件以上の事業の予算申請を管理するうえで、初歩的なMISからでも導入が急務とされている。

評価局では、新規事業申請書類の原本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が必要となってくる。現段階では、3名の職員が簡易ホストコンピュータを直結しデータ共有化を図っている。そこでは、申請書類をエクセルでリスト化している。それを基に、同局の局長、副局長がどの課にどの事業審査を行わせるかを決定し、提出された原本資料が担当課に送付される。各課が作成した審査結果は、その結果のみがリスト化（エクセル）され、各案件の審査証明書が作成・PDF化され保存される。計画局との情報共有は、リスト共有を基本としている。

(4) 主な省庁での取り組み

本件調査では、法改正に伴って農林省（Ministry of Agriculture and Forestry : MAF）・公共事業運輸省（Ministry of Public Works and Transportation : MPWT）の計画局において、どのようなPIMの方法論や内部プロセスを実施しているのかを聴取した。また、保健省（Ministry of Health : MOH）・教育スポーツ省（Ministry of Education and Sports : MOES）にかかわりあるコンサルタントにも同様に聴取した。ここでは、各機関の聴取内容を「新規事業の申請」「予算策定・提出」「中央と地方のデマケーション」「事業実施」のトピックごとにまとめた。さらに、MPWTでは計画局に世銀の技術支援が入っており¹⁴、PIMに関する課題認識を整理しているため、それを紹介する。

1) 新規事業の申請について

【MAF】

- ・MPIへの提出は6月15日なので、省内各セクター部局から計画財務局への提出期限を5月15日とした。
- ・MPIからの通達に基づいて、順次新フォーマットを導入している。2018年に限り、新旧フォーマットを併用してよいことになっている。新フォーマットは、改正公共投資法の分類に沿っており、「どの事業にどのフォーマットを使うか」がより明確になった。
- ・計画財務局の計画課・モニタリング評価課・公共投資事業管理課の3部署が手分けして事業の内部審査（pre-assessment）を実施する。内部審査は、新規事業がMAFの4つのプログラム（Four Sector Programmes¹⁵）との妥当性を中心に確認する。

¹⁴ 世銀支援 Lao Road Sector Project 2 の Component 2: Institutional Strengthening にて Planning Framework Development 支援 (2018年9月~2019年12月)

¹⁵ Four Sector Programmes : ①Food Security, ②Agriculture and Forestry Commodity Production, ③Forest and Forest Resource Management, and, ④Rural Development and Poverty Reduction

- ・内部審査は PCAP フォーマット（5 項目評価）を利用している。2019 年度プロセスでは新規事業が約 60 事業申請され、内部審査を経て約 40 事業が MPI 評価局に提出された。20 事業は書類不備や妥当性が足りなかった。全面却下されたわけではなく、2019 年度以降のチャンスがある。Rural Development Department は最近首相府から編入された部署なので、まだ MAF のルールになじめておらず、事業の内部審査のコンテンツ（5 項目評価等）の理解促進が必要である。
- ・MPI 評価局に提出した 40 事業のうち、6 事業は審査証明書が送られてきた。いくつかの事業は修正・補完要望があった。現状、10 事業が審査中と聞いている。MAF は MPI 主催の事業審査委員会のメンバーであり、都度審査状況を知ることができる。

【MPWT】

- ・MPI から利用するように指示のあった新フォーマットは、現段階でも実態に沿わないところもある。また指示が遅く曖昧だったこともあり、省内でそのフォーマットを使うべきなのか混乱があった。そのため、申請は古いフォーマットを利用した。
- ・2019 年度予算要求に入れている新規事業は、2017 年既に事業審査を受けた事業。今般新規事業として申請した 50 事業の多くは 2020 年度以降の予算で要求する事業となる。
- ・いくつかのセクター部局では新規事業申請の提出が遅れた。6 月 15 日までに提出されたのは 26 事業のみであった。最終的に 50 事業を提出したが、いまだに新規事業申請が来ている。MPI からは提出が遅れた場合、事業審査を受付けないといわれている。それでも実質的には受けてもらっているのが実態。
- ・すべての案件は F/S が提出されるべきで、なかでも収益性に関する EIRR/FIRR が重要な指標であるべきであるとの議論をしている。今般、提出した新規事業のほとんどは F/S 調査を実施するための予算を確保するもので、TP 事業と分類しており、各調査の予算はインフラ事業より予算が少ないために、件数が多くなった。
- ・提出した新規事業申請は MPI 官房室で確認作業をするが、プロセスが 1 つ増えることになり、事業審査結果やフィードバックが遅れることになる。

【MOH】

- ・MOH 内では MPI に対する不満が大きい様子。新しい事業申請フォーマットの利用指示が唐突に来るなど、業務に負担をきたしている。

2) 予算策定・提出について

【MAF】

- ・予算年度がカレンダーベースになった初年度（2017 年度）は混乱していたこともあり、事業提出や予算編成に遅れが生じた。2018 年度はある程度フォローアップができている。
- ・新規事業 40 事業はすべて、事業審査の結果を問わず現段階では予算要求リストに掲載している。現段階で予算シーリングの連絡を受けてないので、予算を削減することはしておらず、新規の全 40 事業を実施する前提で予算要求を作成している。

【MPWT】

- ・政府は需要側よりも供給側に焦点を当て、今後取り組んでいく予定。そういった意味で、NSEDP とリンクした中期的な戦略や計画と、そのモニタリングのための指標が存在しないため、レビューができない状況にある。こういった戦略や計画を策定すれば、事業の優先度づけの一助となる。2019 年度予算計画策定プロセスは 2018 年の初めから開始している。県における活動や省内の全 11 局でも取り組みを行っている。
- ・MPWT には LAK1,300 bil.もの債務があり、さらに LAK500 bil.もの既存道路修復等に必要な費用がある。7つの大規模事業な案件（総額 LAK500 bil.）に対して、MPWT は内部監査を実施する予定。
- ・省内の中期公共投資計画づくりは、PCAP3 で開発した 5 年公共投資計画や 3 年ローリングプランのリストをカスタマイズしながら策定しようと取り組むが、実際に活用するには MPI レベルでの変更が必要であると考ええる。

【MOH】

- ・(保健分野に予算の 9%を配分するという政府の過去の取り決めについて) 多くの県では、保健分野への予算が 9%よりも多いと聞いている。そもそも 9%の内訳は MOH や中央政府が決めているわけではなく、開発予算・経常予算・ODA がすべて含まれているかどうかの方針も不明確である。支出内容も同様にチェックされておらず、9%のなかに何が含まれているか不明。ODA も含まれているかどうか不明。例えば病院建設が行われると予算の貢献度は高くなる。

【MOES】

- ・(教育分野に予算の 18%を配分するという政府の過去の取り決めについて) 予算の 18% 確保の方針は引き続きある。予算編成時には必ず議論になっている。ただし、定義づけは曖昧。ODA をカウントするかどうか、経常予算と開発予算の両方カウントするかも政府文書に明示していないし、人により定義が変わっている。実際の支出は 14 ~15%程度となっているが、他省庁が担当している職業訓練や各分野別の教育関連施設への支出も入れれば 18%は達成できているという人もいるが、実態はだれも把握していない。

3) 中央と地方のデマケーションについて

【MAF】

- ・県レベルで実施する LAK20 bil. 以上の事業も省庁扱いとして、県から MAF 計画財務局に 5 月 15 日までに提出する。LAK20bil.未満の県レベル事業は DPI に提出する。
- ・中央省庁管轄だが地方で実施している案件の報告は、中央に報告がなされる。
- ・県農林局レベルでも中央レベルと同様の内部事業審査システムを導入しようとしている。年次会合があった際に、県が案件をつくろうとした際に、システムをセットしている。MPI の通達のみならず、県では 4 プログラムをフォローしている。不明点があれば、県は中央に照会ができるようになっている。MAF も県を支援することを検討している。

- ・中央レベルでは、地方での案件情報管理に取り組んでいる。ODA 案件管理のデータベースのアイデアについて、国内事業についても統合できないかと考えている。日本から新しい個別専門家が着任したら、ハードウェアも含めたオンラインシステム導入に関連する助言も期待している。

【MPWT】

- ・改正公共投資法や県民議会法により、LAK20 bil.以下の（タイプ 5）事業は県民議会による承認となっているが、そこには課題がある。例えば県道や郡道を修繕する事業は LAK20bil.を超えてしまう事業もあるが、現行法によれば、それらは MPWT 所轄になるということになり、実際の管理デマケーションとは異なってしまふ。
- ・MPWT では県公共事業局で事業申請している事業のリストを確認し、事業間の優先度づけをするように指示している。それにより、限られた県予算のなかで、適切な事業を実施できると考える。

4) 事業実施について

【MPWT】

- ・予算に対する事業別の実績確認していく取り組みも必要であると考え。
- ・2017 年度予算は各事業の実施監理が不十分であったため、開発予算約 LAK105bil.のうち、約 LAK7bil.分が使い切れなかった。

5) MPWT の課題意識

MPWT では PIM に対する課題認識を以下のとおりまとめている。

- ①優先度づけのための経済性の情報が欠落している。また、情報が欠けているため、経済的判断材料がなく、いくつかの案件では開発の進捗が遅いものもある。
- ②緊急に実施しなければならない事業に関して、MPI での事業審査が優先されない。また、人々の緊急性ないしニーズに対応できるプロセス・選定内容になっていない。
- ③道路維持管理基金に関しても公共投資法が適用され、他の公共投資事業と同じ MPI 審査過程を通さなければならず、基金の独立性がなく、また事業の遅延を招いている。道路維持管理案件、復興案件、新規案件が共通の条件で事業審査されているという状況を問題視している。道路管理基金はそもそも道路維持管理のためだけに設立されたもの。緊急的な自然災害への対応などへも共通の基準で審査されるべきではないと考える。優先度づけの条件が適切な基準で審査されていない状況にある。
- ④案件の分類が画一的で、実情に合わないものがある。
- ⑤コストの標準化ができていない（本当に積算額は妥当なのか、費用見積もりの適切性をチェックできる体制がない）。道路局ではコストを抑えるための単価コストの見直し（例：km 当たりの単価コストの範囲基準を設け、案件コストの確認の参考にする）を行っているが難航している。

Recognized challenges in the current PIM system

1. Inconsistency with amended PI/budget Law 2015

- 1) Fiscal year calendar (Oct-Sept >>> Jan-Dec)
- 2) Project classification and assessing authorities
- 3) Clarified payment period by project amount
- 4) Clarified budget distribution rate to the Provinces and Ministry
- 5) Adopting Mid Term Budget Framework (MTBF), MPWT is a Pilot

2. Challenges in actual use

- 1) Lack of economic method in project prioritization
- 2) No individual priority at assessment by MPI on the emergency rehabilitation projects that cannot address people's urgent needs
- 3) Not independent assessment framework for Road Maintenance Fund (RMF) that contradicts its establishment principle
- 4) Too general project classification regardless work type that sometimes does not match in physical scale and project-owner's operation capacity
- 5) No system to check cost relevance in project assessment that can refer standard/average unit cost. e.g. \$/km, \$/sq m2, and etc.

図－4 MPWT における PIM 課題認識

(5) 県レベルでの取り組み

県レベルでは、法改正を通じて県民議会の発足とタイプ 5 事業の承認権限付与によって、新規事業の承認から予算申請にかけてのプロセス全体が変わることになった。ただし、これまでのところ MPI からは標準的な県内プロセスの指導がないため、それぞれの県の法解釈や県民議会の開催時期、議会そのものの成熟度合いによって、それぞれ違う形で進めている模様である。

本案件調査は、サワナケート県とチャンパサック県を訪問し、法改正後の PIM の取り組みについて聴取した。各県では、特に県民議会の発足によって、新規事業申請・事業審査から予算案策定にかけての県内プロセスと、MPI との事業及び予算のやりとりがどのように変わったのかを焦点として聞いた。

1) サワナケート県

本案件調査では、サワナケート県に赴き、DPI を訪問したほか、同県で実施している JICA 技術協力「サワナケート県参加型農業開発プロジェクト (Savan PAD)」事務所と、県農林局計画課とも面談した。以下、サワナケート県での面談結果をプロセス別に記す。

【年次事業申請・審査・予算策定プロセス】

- ・カレンダーベースになったこと、改正法によって LAK20bil.以下の事業が県民議会承認になったこと、LAK5bil.以下の事業が郡発案でできるようになったことで、県内の事業承認と予算承認のプロセスが大きく変わった。2019 年度予算策定・承認プロセスから新たなプロセスに基づいて進めている（業務フローは 32 ページの図－5 参照）。
 - 各セクター・郡からの新規事業の申請に関して、タイプ 1～4 事業は 6 月 15 日までに DPI で集約して MPI に送り（図中①）、MPI 評価局にて事業審査を受ける。
 - LAK20bil.以下のタイプ 5 新規事業は 7 月 15 日までに DPI 提出（図中②）。この段階では事業審査せず、新規事業リストを担当各セクター部局が提出し、協議を経て、4～5 件に絞り込む（図中③）。具体的にどのセクターで何事業まで絞り込むか、明

確な基準はない。この段階ではまだ MPI から県予算のシーリングが届いていないので、事業の優先度づけの予算基準は明示されていない。また、優先度づけのクライテリアは「SEDP に寄与する事業を優先する」という曖昧な基準であり、標準化されていない。

- 県民議会は9月と1～2月の年2回実施。9月の県民議会（図中④）では、MPI から入手した開発予算シーリング確認と、上述の協議を通じて絞り込まれた新規事業の事業（事前）承認を行う。
 - ◇ 法改正後、県開発予算枠は2つに分割された。すなわちタイプ1～4までの事業を実施するための予算枠と、タイプ5事業を実施するための予算枠。改正法ではタイプ1～4の事業は中央で国会承認が必要なため、開発予算枠内のタイプ1～4の事業間の優先度づけ（新規・継続・負債の配分等も含め）も国会承認の対象となっている模様。タイプ5は、県民議会が個別事業の承認権限を有する（ここまでは改正法に明示されている）が、タイプ5事業のために割り当てられる予算も県民議会承認となった。MPIは9月までにDPIに対して県の開発予算の総額と上述タイプ1～4予算・タイプ5予算の内訳を通達し、県では9月の県民議会でそれらの予算総額を承認する。県民議会の承認結果は、10月に実施される国会の場で報告される。この時点では、分割された予算のうちタイプ5の予算枠の事業別内訳（事業構成や各事業への予算配賦額）の報告義務はない。
 - ◇ DPIと各セクターの協議で絞り込んだ「優先新規事業」を9月県民議会で報告し、「事業審査へ向けての承認」を受ける。この場ではタイプ5の事業の予算枠は承認対象とならない。各セクターの優先事業が県民議会承認された後に、各事業の事業審査を実施する（図中⑤）。審査を通った事業には審査証明書が発行される。事業審査が優先度づけ及び県民議会承認の後になった理由は、各セクターが先に審査証明書が発行されたら、自動的に予算が付与されると勘違いするのを防止するためと、事業審査業務の効率化のため¹⁶。
- 10月国会（図中⑥）でタイプ1～4の事業と、全体予算枠が承認される。分割予算のうち、タイプ1～4事業への予算配分も国会で承認される。タイプ5事業に関しては、枠は承認されるが、各事業への予算配分に関しては県民議会の承認に委ねる¹⁷。
- 県レベルでは、9月県民議会後から翌年1～2月の県民議会（図中⑦）までに新規事業の事業審査と、タイプ5予算のセクター別配分と優先度づけ（継続・負債・新規・ODA-C/Pファンド別も）を行い、1～2月の県民議会でタイプ5予算の承認を受ける。
- ・タイプ5事業予算はすべて1～2月の県民議会承認となるため、実質的にカレンダー年度の2月までは予算を使えず、事業を開始できない。その頃から雨期に入ってしまうため、ほとんどのインフラ事業が実施できないか、滞ってしまう。多くの事業は雨期が終わる10月頃まで待たなければならず、予算執行にも影響をもたらす。実態上、歳入も6月までは安定しない（すべて経常予算・特に職員の給料に回さなければなら

¹⁶ このプロセスについて、事業審査を受けずに優先度づけすると、事業の質が確保されないまま予算プロセスに載ることになり、危険性があると当方から表明した。

¹⁷ 2018年予算書の、タイプ5相当の予算はどのように構成されているのか（①10月国会時点での仮決めの事業が入っているのか、②事業詳細はブランクのままなのか、③後に1～2月に実施する各県民議会の承認内容が入っているのか）。もし③ならば、国会レベルの承認スタンプはいつ押されるのか。

ない) ため、どのみち年度前半では公共投資事業はほとんど何もできない¹⁸。

- ・また、分割予算の承認プロセスを経ると、各セクターへの予算配分が意図するものと異なってくる。MPI ガイドラインでは経済セクターに 50%・社会セクターに 40%・その他に 10%に配分するよう通達してきているが、タイプ 1~4 とタイプ 5 の間の予算配分が複雑となり、各セクターの公平性が保ちにくくなり、結果的に国の方針とは違う予算配分となってしまう。
- ・2018 年 3 月に DPI から各セクター・郡に対して改めて PCAP 定型予算申請フォーマット（法改正前のもの）を使うように促した。しかし、MPI から 2018 年 5 月になって新フォーマットが届いた。したがって、ほとんどの事業申請は旧フォーマットを用いてきており、一部書類不備だった事業申請を書き直させるために、新フォーマットを薦めた。法改正後、MPI からの指導は何も受けてない。

【2018 年度予算と 2019 年度予算要求について】

- ・2018 年度予算はタイプ 1~4 事業枠は LAK60.5bil、タイプ 5 事業枠は LAK65.7bil. (約 52.1%) の合計 LAK126.2bil。タイプ 5 事業は合計 344 件（負債 176 件、継続 120 件、新規 45 件 LAK9.1bil、ODA3 件・Savan PAD 分 LAK200 百万が含まれている）。
- ・2019 年度予算に関して、9 月 11 日にタイプ 5 予算枠だけ通達された。LAK71.58bil. (2018 年比+8.9%)。タイプ 1~4 予算枠は通達されていない。
- ・県民議会は 9 月 11 日に開始。上述タイプ 5 予算枠のみ報告することになる。

【Savan PAD】

- ・県農林局の事業はほぼ 90%が灌漑事業とその補修。2017 年度予算時点で、全事業費の 8%までしか支払いが済んでいない（一部同年度より始まった新規事業や継続事業があるため、厳密にはすべてが負債事業ではない）。
- ・新規事業の申請に PCAP フォーマットを使用している。新規事業は DPI に提出され、そこで事業審査を受ける。
- ・新規事業の優先度は県 SEDP との妥当性を重視し、DPI と協議のうえで決定する。原則的に優先度の最終判断はセクター側に委ねられる。
- ・税外収入が期待される県セクター一部局では経常経費を税外収入から充てる旨、国家主席による通達があったため、県農林局では民間事業へのビジネスライセンスや農作物・畜産・水産物の輸出入時の許可費の収入を、経常支出に活用している。
- ・Savan PAD 対象郡の Champong 郡計画事務所では、毎年数件、2 つのルートで同じ新規事業を申請している。1 つ目は郡農林事務所→郡計画事務所→DPI ルート（郡ルート）で、2 つ目が郡農林事務所→県農林局→DPI ルート（いわゆるセクター・ルート）¹⁹。2017 年度（4 件）・2018 年度（3 件）ともに承認されなかった。2019 年度は 4 件提出、PCAP フォーマットを活用。

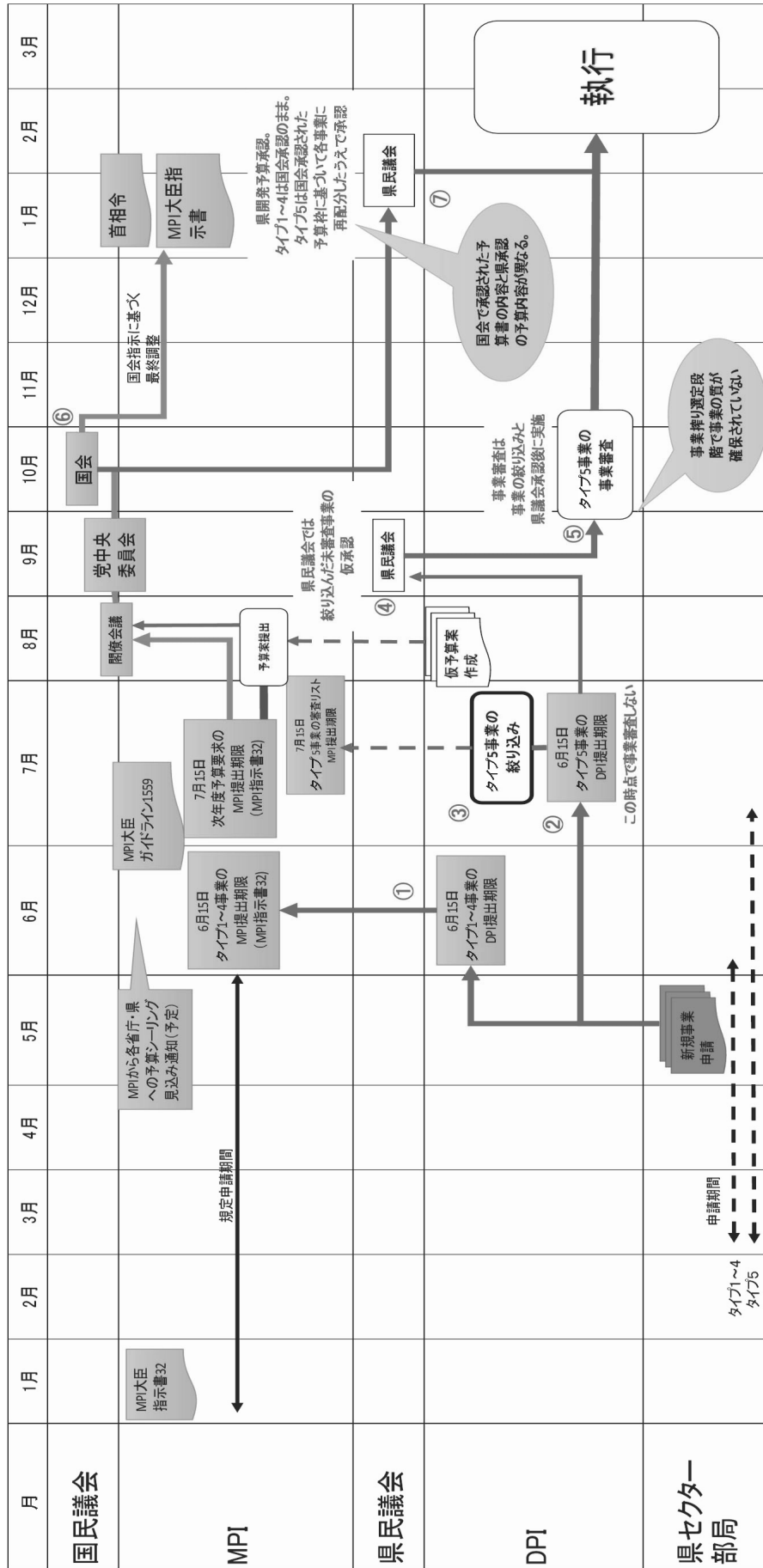
¹⁸ それでも各事業の予算執行率は軒並み 100%となっている。ほとんどの事業で施工の進捗が支払いの進捗よりも早いため、予算が確保された分は既に相当工期が完了しているためである。

¹⁹ 改正公共投資法では LAK5bil.以下の事業は、郡から直接県に新規事業申請及び予算申請できるようになった。申請事業を郡ルート・セクター・ルートの双方で申請してはならないという禁止規定はないため、申請は可能だが、双方予算が通ってしまった場合、二重に予算がつくことになり、混乱をきたすことになる。

- ・ 県に実施決定権があるタイプ 5 の事業であっても実際はセクター省とのすり合わせの段階で中央の意向が反映されてしまい、県としての優先順位づけが困難となる懸念がある。

【県農林局】

- ・ 事業モニタリングは四半期ごとに各セクター課から事業情報を集約して、DPI に報告している。多くの事業、特に大型事業になると、予算が工期どおりに確保できない。規定上、本来であれば完成度 30%・60%・90%・完成時点で支払いが発生するが、それぞれの進捗完了証明は発行するが予算付与できず、支払いが複数年度にわたる。さらに、予算が確保されても財政事情により年度後半の第 2 四半期まで支払いが遅れることがしばしばある。



出所：調査団作成

(青い箱は改正法やMPI省令に記されている標準的なプロセス。白抜き箱がサワナケート県で実施しているプロセス。オレンジは調査団による指摘点。)

図一5 サワナケート県 年次事業申請・開発予算策定プロセス

【サワナケート県でのプロセス上の課題認識】

- ・サワナケート県では、新規事業申請・予算策定プロセスにおいて、以下3つの課題がみられる。

課題1：新規事業の事業審査が、事業選定及び県民議会承認の後に行われている。

これには2つの課題が含有されている。1つは、事業優先度づけや選定時点で、各事業の十分な内容が確認できず、かつ質が確保されていないため、適切な事業に基づく選定とはならないことが懸念される。審査過程を経て、明確かつ質が担保される事業内容を確認（絶対評価）して、初めて事業間の優先度づけ（相対評価）の視点もてるものである。2つ目は、事業審査後、県議会が個別事業の最終承認を実施しているかどうか不明瞭である。1～2月の県民議会で、個別事業の審査結果の再確認及び承認が必要となる。

課題2：タイプ1～4事業とタイプ5事業のプロセス乖離

MPIが実施しているタイプ1～4事業の審査とDPIで実施しているタイプ5事業の事業審査タイミングや、その後の予算書掲載タイミングが不一致であるため、県として予算書がまとまりにくい。これはMPI・DPI双方の事業審査が改正法や省令に則って適切な時期に完了すれば一部解決するが、「課題1」で述べたとおり、DPIが県民議会承認後に事業審査を実施している限りは予算書が適切なタイミングでまとまることはない。

課題3：県民議会の役割

9月の県民議会では、MPIより通達された予算シーリングの確認と、個別新規事業の選定結果を承認するのみで、MPIへ提出する予算書を事前確認・承認することにはなっていない。すなわち、DPIは県民議会の確認なしに予算書案をMPI・閣僚会議・党・国民議会にかけることになる。

さらにDPIによると、国民議会で承認された予算書のうち、タイプ5事業の予算枠は、1～2月に行われる県民議会によって再び審議され、タイプ5予算枠内の事業構成を変更したうえで最終承認することになっている。そうなると、国民会議で承認された予算書を変更することになるため、このプロセスの適切性が問われる。さらにいえば、県民議会が1～2月に開催されるため、それだけ年度予算の執行が遅延する。

2) チャンパサック県

本件調査では、チャンパサック県に赴き、DPIを訪問した。以下、チャンパサック県での面談結果をプロセス別に記す。

【年次事業申請・審査・予算策定プロセス】

- ・改正公共投資法が施行されてから、県ではLAK20bil.以下の事業の審査権限が付与されたこと、郡レベルでLAK5bil.以下の事業が申請できるようになった。そのため新規事業の申請チェックや事業審査を厳格にした。県の指針としては県SEDPの目標達成が命題だが、同時に事業の効率性向上・限られた予算のなかでの優先度づけ等、現実を見据えた質的向上が望まれている。今後、事業審査のレベルを上げることによって、事業の質が上がることを期待している。

- ・(業務フローは 36 ページの図－ 6 参照) 2019 年度新規事業の事業申請プロセスは 2018 年 2 月に DPI より各セクター部局に通達した (図中①)。
- ・タイプ 1～4 に分類される大中規模事業は、各セクターから DPI に提出する締め切りを 5 月 15 日とした (図中②)。DPI では書類に不備があるかどうか確認したうえで、MPI 提出期限の 6 月 15 日前 (図中③) に MPI に提出できた。当県では 4 件、すべて締め切り前に提出できた。
- ・LAK20bil.以下のタイプ 5 事業は、2 月のアナウンス以降随時受付けていた。原則的に 6 月 15 日の締め切りとしていたが、各セクターはピーマイ (ラオス正月：4 月中旬に 3 日間開催) の後 (図中④) までには新規事業申請を出してきた。4 月以降、6 月までに DPI で事業審査を完了した (図中⑤)。
- ・事業審査の完了時には各セクター部局の担当者を集めた **assessment committee** が結成され、事業審査の結果が共有された。事業審査証明書は発行されていないが、committee メンバーには DPI・DOF・県民議会議員・担当部局が参加しているので、事業審査を通ったかどうかは担当部署には伝わっている。2019 年度に向けての新規事業の数は 45 件。
- ・同 committee では事業評価の共有とともに、各セクター部局別の事業優先度を確認する。これは、予算プロセスで予算枠が不足した場合、新規事業のなかでも優先度が低いものから切っていくという方針の下で実施している。優先度クライテリアは SEDP の貢献度で、原則的に各セクター部局の優先度づけを尊重している。
- ・各県は MPI に 7 月 15 日までに事業審査結果を共有することになっているが、実質的に DPI から事業審査のリストを発出したのが 9 月に入ってから (図中⑥)。
- ・事業申請と事業審査はすべて旧フォーマットで実施した。MPI が通達した 5 月時点で、ほぼすべての事業申請が提出された状態だったため。

【2019 年度予算策定プロセスについて】

- ・MPI から正式な形で予算シーリングを入手していないので、県 SEDP で見込みとして算出していた予算枠 LAK120.35bil.をシーリングとして予算編成した。2018 年度は LAK108bil.であり、MPI から非公式に「次年度は今年度割れするかもしれない」といわれているが、正式な形でシーリング通知がないので上述枠で策定。
- ・MPI 通達に記されている、負債 40%・継続 35%・新規及び ODA C/P・ファンド 25% の原則に従っている。また、セクター別配分も経済セクター 50%・社会セクター 40%・その他 10%という指針²⁰に基づいて配分している。
- ・既に予算策定作業は完了し、8 月に実施された県議会の場で仮承認が終わり (図中⑦)、MPI に予算要求として提出している。MPI から正式に予算シーリングが通達され、その額が見込み額である LAK120.35bil.を下回るようであれば、県議会を緊急招集して再度予算調整を実施 (優先度の低い新規事業のカット等) して、MPI に報告する。
- ・県議会は国会承認後、新年度が始まるまでに一度実施して、次年度予算を最終承認する。

²⁰ セクター別配分指針は以前の MPI ガイドラインに基づく。2019 年度ガイドラインには明確な指針はない。

【MPI との関係について】

- ・ 予算編成の課題は、いったんタイプ 1～4 の大中規模事業を MPI に提出した後は、MPI 側からの事業審査の結果や予算の進捗状況が共有されないため、MPI がシーリングを通知する時点までタイプ 1～4 が審査を通ったかがわからず、結果的にタイプ 1～4 の事業にどの程度の予算が年度付与されるかがわからない。予算枠と大中規模事業の状況次第で、県側がイニシアティブを取れるタイプ 5 事業に予算スペースがなくなってしまった年もあった。
- ・ 上述例からもわかるとおり、MPI から適切なタイミングで適切な指導を受けられないのが現状。新フォーマットも通知がきただけで、指導や研修はなかった。連携不足を感じる。

【予算執行について】

- ・ 予算の最終承認は年内の県議会でされるが、県議会法の規定によると「県議会の承認後 45 日は予算を執行できない²¹」という条項があるため、たとえ年内に承認が下りても約 1 カ月の開始遅延がある。
- ・ モニタリングはセクター部局ごとに報告される。すべての事業がリストされているわけではなく、主だって進捗のあった事業の記述がある。
- ・ 予算執行は原則的に DOF の歳入・歳出状況のマネジメントに基づいて、四半期ごとに行われる。歳入が十分でなく、経常予算を優先的に歳出しなければならないので、第 1・第 2 四半期では開発予算関連の予算執行はほとんどない。

²¹ 県議会の条項要確認。

チャンパサック県での事業審査・予算策定プロセスは、改正法や省令を遵守しながら、県民議会の承認機能を適切に活用している。新規事業の事業申請は省令が定めている期限前に県内プロセスとして進めている。DPI で事業審査するタイプ 5 事業は、5 月の時点で事業申請を完了させ、事業審査を完了している。このため、次年度予算書に審査を受けた事業を盛り込むことが可能なプロセスとなっている。

また、県民議会は 8 月に実施しているが、その折には新規事業の審査結果を踏まえた最終承認に合わせて、MPI 提出前の予算書の確認を行っている。その後、国民議会の承認を得た予算書案は、12 月の時点で再び県民議会の最終承認を得て、年初には執行が可能な状態となる。このように、事業サイクルと予算サイクルとの関連点が明確であり、双方プロセスが滞りなく進行する同県のモデルはサワナケート県をはじめとした他の県にも適用可能なモデルとして参考になると考える。

2-5 現状の PIM に関する課題認識

上述の現況を踏まえて、ここでは現状の PIM に関する課題を列記する。以下、大きく 3 つの課題に集約される。課題 2 に関しては、さまざまな課題が介在しているが、それぞれの課題が関連しているため、1 つにまとめた。

【課題 1：巨額の国内公共投資事業の未払いがあるなかでの PIM のあり方】

第 2 章 2-1 の (2) で述べたとおり、国内公共投資事業の未払いは巨額であり、2018 年度に実施している Triangle bond でもすべての未払いに対応できておらず、将来も引き続き開発予算から「負債」名目で返済を強いられる。そもそも、現段階でどの程度の規模の未払いがあるのか（「継続事業」として扱われている未払い事業も含め）、そして個別事業別の支払い実態がどうなっているのか、MPI や財務省で把握していない。省庁や県レベルで一部把握していてもそれが MPI や財務省に適切に報告されていないため、包括的な対応策が検討できない。

理想的には、当面の間新規事業を承認せず、未払い返済に予算を充てることによって解消されるが、未払い額が年度開発予算総額の十数年分残っているとされているうえ、開発を推進するうえで一切の新規事業を実施しないという方策は実態上困難であり、実現性が薄い。現段階での対応策は、2018 年 7 月に発出された MPI 省令 1559 号によれば、2019 年度開発予算のうち、40% は負債に充てなければならないことになっている。しかしながら同時に新規事業には（ODA の C/P ファンドと合わせて）25% が配分されているため、新規事業の規模や支払いサイト次第では未払いを増やす恐れもある。改正法第 19 条では、事業分類別の支払いサイトが明示されているが、それを遵守する方法論は確立されていない。

【課題 2：改正法に則った PIM 方法が確立・定着していない】

公共投資法改正後、2018 年 9 月時点で 2 周目の新規事業申請・予算策定プロセスを経験している。法改正に伴い、改正前と比べて明らかにその執行が厳格化されているが、まだ全体プロセスが定着していないため、MPI・財務省側、あるいは事業実施機関の双方で混乱が生じている。

【新規事業申請】PCAP が開発した事業申請や審査の方法が定着しつつある。しかしながら、まだ法改正に合わせた事業申請フォーマットは MPI 側の改訂・発信が遅れたこともあり、使われていない。新規事業を申請する事業実施機関では締め切り厳守の意識はいまだに低く、多く

の機関が締め切り前までに事業申請を提出できていない。また、締め切り間近に事業申請してくる機関も多く、窓口である MPI 官房室は混乱をきたした。

【事業審査】MPI 評価局での事業審査は、莫大な数の新規事業申請に対応できていないうえ、実施機関の申請締め切り後に到着する事業の審査に追われ、一部を除いて 7 月 15 日の所定完了日までに事業審査を完了できなかった。これは数百件もの事業審査を実質 1 カ月で処理しなければならないという業務過多に加えて、慢性的な審査人員不足によるものと思われる。上述のとおり、新規事業申請フォーマットは法改正に合わせて改訂したが、事業審査フォーマットは改訂されていないため、事業審査内容が業態に合っていないものもある。

【予算プロセス】予算プロセスは、上述の新規事業審査の遅れに加えて、各省庁・県への予算シーリングの通知が遅れたため、各機関での予算編成が混乱し、所定予算案提出日である 7 月 15 日までに提出できない機関が多くあった。予算案の内容に関しても、上述新規事業審査の遅れによって、審査証明書のエビデンスのない新規事業が計上されていたり、予算シーリングが通知されていないために根拠のない予算枠で提出されているため、ほとんどの予算案の根拠が乏しい。

【県レベルの PIM プロセス】第 2 章 2-4 の (5) で述べたとおり、県レベルでは、法改正を通じて県民議会の発足とタイプ 5 事業の承認権限付与によって、新規事業の承認から予算申請にかけてのプロセス全体が変わることになった。これまでのところ MPI からは標準的な県内プロセスの指導がないため、事業申請と予算策定プロセスが県によって異なり、それが事業や予算の質に影響する恐れがあるところも散見される。地方分権化によって県にある程度の独自性をもたせることは重要であるものの、事業の質を確保し、適切な予算が付与されるためには、標準的なプロセスを提示する必要がある。

【省庁での PIM プロセス】MPI は各省庁に対して、新規事業申請の厳格化や事業審査の徹底を通知しているため、法改正前に比べて事業申請プロセスや予算プロセスに関する各省庁の意識は変わってきている。他方で、そもそも公共投資法の文面は一般論に終始し、各省庁がもつ PIM 上での特性が反映されていないため、厳格化されることによってプロセスに支障が出てきている事象も散見され、各省庁の不満が出ている。例えば MPWT が全国の道路の維持管理のために使っている道路維持管理基金は、従来であれば MPWT が省内完結で管理していたが、法改正を経て MPI に事業申請・事業審査を経なければならなくなったため、プロセスが滞るうえ、MPI に対して不要な説明をしなければならなくなった事象がある。さらに、通常の事業でも実施機関セクター特有の技術・標準・コスト基準があったとしても、MPI 側ではそれらを理解するキャパシティがないために、審査作業が滞ることがあり、MPI・実施機関の双方にとっての非効率性が発生している。

【課題 3：組織間連携】

組織間連携に関しては法改正前からも課題であったが、今般の法改正及び厳格化に伴って、より鮮明に浮かび上がった。主だった組織間連携の課題を以下に記す。

【MPI 内連携】従来からの事業審査担当の評価局と予算策定担当の計画局との積極的な連携不足と情報共有不足により、審査が通っていない新規事業が予算書案に掲載されるケースが後を絶たない。また、法改正を経て事業申請の窓口を MPI 官房室にしたことで事業申請から審査にかけてのプロセスが 1 つ増え、かつその対応力がまだ備わっていないため、事業審査実施の遅

延の一因となっている。国際協力局は事業申請や予算策定のプロセスに参入していないため、ODA 事業の情報共有（特に C/P ファンド申請時に必要な情報の確認）が、同局と計画局・評価局の間でなされていない。

【MPI と財務省】MPI 計画局と財務省予算局との協議はフォーマルな形で行われているが、その頻度は少ないため、共有できている情報量は多くない。また、双方で開発予算の総枠に合意し、6 月に MPI から各省庁や県に対して次年度の予算シーリングを通達することになっているが、毎年その総枠合意が遅れるために、各省庁や県の予算策定が遅れてしまっている。これまでに何度か中期的な予算シーリング見込みを協議する機会があったが、それらを継続的に発出する体制は整っていない。

双方とも、互いの情報が必要であると述べているが、必要な情報の具体性や用途の特定が欠けているため、これまで定常的な情報共有ができていなかった。

【MPI と実施機関】MPI は法改正に伴って、PIM 全体をより厳格にしていく通達を出しているが、上述のとおり、法改正に伴った方法論やその汎用性が少ないうえに、双方とも日常業務に追われて、MPI と各実施機関との間で適切な PIM のあり方について俯瞰的な協議をする機会がないのが現状である。

2-6 財務省の PFM 改革を中心とした動向

ここでは財務省の PFM 改革に関連する動向、及び中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework : MTEF）導入と、政府財務情報システム（Government Financial Information System : GFIS）の更新に関する動向を記す。

(1) PFM 改革

財務省では、PFM 改革のコア文書として「ビジョン 2030 と財政開発戦略 2025²²(PFDS2025)」を 2018 年 3 月に発出した。同文書は、同省財政政策法律局が中心となり約 5 年間をかけて策定した。策定目的は “To strengthen, ensure comprehensive development for more effective, transparent and fair public finances, address irregularities and move forward modern PFM practices; ensure macro-economic stability, explore potential new revenue resources in order to meet the needs of the NSEDP; create favorable conditions for Lao PDR to be able to get out of LDC status by 2020 and to meet the green growth and sustainable development goals.” としている。

ビジョン 2030 では、2030 年までに以下の項目を達成させたいとしている。

- | | |
|-------------------------------------|--------------------|
| ・国際基準に則った法的枠組み | ・地域展開・グローバル展開の融合 |
| ・安定した財政基盤 | ・自助強化 |
| ・国債・資本・金融市場がそれぞれ強化され、融資の安定的な原資となること | ・県財政の自己完結 |
| ・自助努力 | ・国家予算の統合 |
| | ・経済開発の推進役としての財政事業体 |

²² Vision 2030 and Public Finance Development Strategy 2025, Ministry of Finance (2018.3)

同文書のなかには、政府全体にわたる PFM 改革として 3 段階の実施フェーズを示している。

- ・ 第 1 フェーズ（2005～2017 年）：法体系改革と歳入・歳出の中央集権化
- ・ 第 2 フェーズ（2018～2025 年）
 - 第 1 期（2018～2020 年）：PFM の核を形成するためのコンプライアンス向上と財政統制
 - 第 2 期（2021～2025 年）：財政安定化と持続性確保
- ・ 第 3 フェーズ（2026～2030 年）：サービス・デリバリーの効率性と有効性の推進

PFDS2025 では、以下の 10 項目の戦略を打ち立てている。

1. マクロ経済の安定維持	6. 財政・会計・監査の統制力強化
2. 歳入最大化のための歳入政策と財源確保	7. 地域・国際標準に則った財政セクター近代化
3. 財政効率化のための歳出政策と合理的な支出	8. PFM にかかる法的枠組みの強化
4. 効率的かつ慎重な負債管理	9. 国際化と協力推進
5. 適切な政治思想と技術キャパシティの確保	10. 国有企業の管理と開発

さらに、PFDS2025 第 2 フェーズ第 1 期（2018～2020 年）の実施計画を 2018 年 3 月に発出している。同計画では、上述戦略に関連した 6 つのプログラムを打ち立て、それぞれのプログラムの下にサブプログラム、活動計画と担当部署を記している。6 つのプログラムは下記のとおり。

- | |
|--------------------------------------|
| プログラム 1：財政策改善（戦略 1・4 と関連） |
| プログラム 2：法的枠組みの開発と財政セクターの改善（戦略 8 と関連） |
| プログラム 3：歳入管理改革（戦略 2 と関連） |
| プログラム 4：歳出管理改革（戦略 3 と関連） |
| プログラム 5：財政セクターの近代化（戦略 2・3・4・7 と関連） |
| プログラム 6：組織構造と人材資源開発（戦略 5 と関連） |

(2) MTEF 導入動向

財務省では国際援助機関の支援の下、中期財政枠組み（Medium Term Fiscal Framework：MTFF）と MTEF の導入を試みてきたが、これまで定着するまでに至っていない。改正予算法には MTBF の定義が第 3 条に記されているが、他の条文で具体的な取り組み方法や担当省庁は明示されていない。上述 PFDS2025 の第 2 フェーズ第 1 期（2018～2020 年）実施計画では、プログラム 1 の取り組みとして MTFF と MTEF の導入、プログラム 4 の取り組みとして MTEF の導入が明記されている。導入の担当部署は財政政策法律局となっており、ADB が支援することになっている。

ADB は、MOH、MOES、MAF、MPWT の 4 省庁をパイロットとして、4 セクターをカバーする予定。ロードマップを策定して、2021 年までにロールアウトを行い、次期第 9 次 NSEDP（2021～2025 年）にも関連させる構想となっている。以下、ADB の見解²³である。

²³ 2018 年 9 月 25 日 ADB 面談記録

現段階では能力強化支援の効果があり、複数年度管理に対する基本的理解は進んでいる。なかでも MOES は最も進んでおり、統計も整備されている一方、MOH は、他ドナーをはじめ多くの外部支援が入っており、会計の重複が多く、情報を統合する必要があるなどの課題がある。また、教育と保健セクターの場合、より事業予算の管理の複雑さがあり、完全導入は容易でない。MPWT と MAF は、事業が主にプロジェクトベースでもあり、導入は比較的容易であると認識している。財務省には短期専門家を 2 名、財政政策法律局に入れている。2021 年には MTEF へロールアウトする予定であり、行動計画策定も検討している。

他方、財務省財政政策法律局・財務省付き専門家や各省庁との面談結果を総合すると、現段階では MTEF の見通しがほとんど立っていないことがわかった。以下、財務省付き JICA 専門家の見解は以下のとおり。

- ・ ADB による MTEF/MTEF 支援の C/P 機関である財政政策局統計課の人員は 5 名。そのうち、頻繁に何名かが研修・視察等で不在になっており、フル稼働していない。当局では MTEF/MTEF 導入に積極的に取り組んでいないというのが率直な印象。過去 10 年ほど導入を試みているが進んでいない。
- ・ ADB のコンサルタントが 2 名、数カ月に 2 週間単位で派遣されているが、コンサルタントが要求するデータが出てこない、依頼したことを実施してくれないなどの不満を聞いており、非常に苦労している様子が見える。現 IMF で財務省専門家の前任者である金田氏が来訪した際、統計課に様子を確認したが、同氏の感触でも MTEF や MTEF の導入は厳しいとのこと。当局の上層部は PFM 改革の一環として取り組むと述べているが、現場レベルでは消極的。
- ・ 統計課は予算編成に直接かかわっていない。少なくとも経済推計は算出していない。予算局も MTEF 導入にかかわっているようだが、どの程度かはわからない。そもそも各局の役割は不明な点が多い。

また、各パイロット省庁での導入進捗度合いも決して順調とはいえない。

(3) GFIS と新財務情報管理システム

現在、財務省の核と成す MIS は国庫局が管理している、予算執行システムである GFIS に加えて、通関局が管理している Automated System for Customs Data (ASYCUDA) と、現在開発中の税務局 Tax Revenue Information System (TaxRIS) の 3 つがある。

GFIS は 2000 年代中盤に更新されて県レベルに拡大したが、予算執行のいくつかの機能が備わっておらず、郡レベルへの普及もできていない。そのため、2018 年 8 月より世銀と EU の支援で、新しい統合財務情報管理システム (Integrated Financial Management Information System : IFMIS) の開発をめざしており、開発と普及の完了予定は 2026 年である。

2-7 各ドナーによる関連分野での支援状況

PFM と PIM に直接関係する支援を実施しているドナーは、世銀・EU・ADB・UNDP である。以下、各ドナーの最新の支援内容を記す。なお、EU は世銀への拠出金を通じた支援を行っている。

表-10 ドナー別 PFM/PIM 分野支援状況

ドナー	支援先	支援内容
UNDP	MPI 計画局	NSEDP8 の中間レビュー執筆支援。NSEDP8 のモニタリング及び第9次 NSEDP (2021~2025年) の策定支援も続くものと考えられる。
豪州・LUX	MPI 国際協力局	ODA-MIS のソフト開発 (豪州) 及びハード面 (LUX) の支援。
世銀	MPI 計画局	Green Growth Program 策定と、Programmatic Green Growth Development Policy Operation (USD38.6百万) の借款。
	財務省 (EU)	PFM 改革関連の無償・TA・IFMIS 導入 (USD20百万)
	保健省	Health Governance and Nutrition Project を通じて、保健省計画局・財務局への支援
ADB	財務省	MTFF/MTEF の導入と能力強化、及びプログラムローン USD40百万
	保健省	Strengthening Capacity for Health Sector Governance Reforms にて財務局の能力強化支援 (2018年9月完了)

出所：調査団作成

また、ラオス政府では 2017 年来、公共支出・財政の信任結果責任 (PEFA) の調査を受け入れている。結果は 2019 年 1 月頃に公開される予定。財務省財政政策法律局によると、今般調査の結果は悪そうだが、前回実施した PEFA²⁴の提言に基づいて PFDS2025 を策定したので、それに基づいて改革に取り組みれば改善するものと楽観視している。PEFA に含まれている PIM 関連項目の評価も低い模様である。

さらに、IMF より公共投資管理アセスメント (PIMA) 実施のアプローチが MPI に対してあったが、ラオス側としては PEFA の結果をみて、2019 年度以降の実施の是非を検討したいと述べている。

²⁴ 2010 年に実施

第3章 プロジェクトの基本計画

3-1 プロジェクトの枠組み

本調査に先立って実施した「基礎情報収集調査(2017年3~4月)」及び「基本計画策定調査(2017年8月)」に基づき、新規プロジェクトの枠組みがある程度固まりつつある状況であったが、JICAの内部事情により案件形成プロセスが約1年間遅延している間、ラオス政府や他ドナーによる公共事業管理分野、公共財政管理分野における取り組みに動きがみられた。そういった新たな状況を踏まえ、本調査ではラオス政府関係者との協議を通じ、以下のとおり新規プロジェクトの枠組みの再構築を行い、ラオス政府と合意した。

(1) 課題へのアプローチ

公共事業管理分野におけるさまざまな課題を第2章2-5で示したが、そのなかで、公共投資のパフォーマンス向上並びに財政安定化へ貢献することを見据え、特に解決されるべきPIMにかかる重要課題を以下のとおり抽出し、対応策を提案した。

- ・未払い管理とその対応策の脆弱性
- ・事業進捗と予算執行とのギャップ
- ・改正公共投資法後の予算プロセス向上の必要性
- ・PIM向上にかかる改革策の欠如

1) 組織横断的なPIM改革委員会の設置と運営

これらの重要課題を解決するためには、予算管理との整合性をもったPIM強化のための改革が実施されるよう、MPI及び財務省等の関係省庁が良い実践を生み出せるよう議論し協働できるような場づくりを行うことが必要である。そのプラットフォームとして、PIM改革委員会の設置を提案している。

PIMにはさまざまな組織がかかわり合う一方、組織連携は必要十分なレベルで行われていない。特にMPIと財務省に関しては、開発予算シーリング見込みの協議のみならず、事業モニタリングの情報共有や予算案の最終調整等、頻繁な情報共有が必要であり、組織横断的なPIM改革委員会の設置が有効であると考えられる。同委員会では、単に「集まる」のではなく、双方が必要な情報と、その活用意図を明確にしたうえで共有することによって、恒常的かつ継続的に情報が生かせる仕組みをつくることが肝要である。

また、PIM改革委員会の活動の一環として、MPI/財務省と各省庁・県の実施機関との間で、日常業務に追われない形でPIMの改善策について議論する場を設けることも一案である。同会合を継続することにより、MPI/財務省と実施機関にとって双方に有用であり、かつ法制度に則った適切なPIMの構築や運用が可能となる。

2) PIM改革アクションプランの策定と実施

組織横断的な議論と実践の場が形成されると同時に、PIM改革推進のためのロードマップとして、指針・目的・実施計画を伴ったPIM改革アクションプランの策定が必要である。複雑かつ多岐にわたり、かつ多くの機関がかかわるPIMの課題を俯瞰的に見渡し、アクションプランを策定するには組織横断的なPIM改革委員会という枠組みが適切と考える。また、アクションプランの進捗状況を中長期にわたってPIM改革委員会がモニタリングの役割を担うことでPIM改革達成に向けた持続的な組織となることが理想である。

なお、策定される PIM 改革アクションプランは、PIM 改革に向けたさまざまな事案・取り組みが包含されることが予想されるが、後述する 3) 及び 4) に関する取り組みが PIM 改革アクションプランのなかで重要なものとして位置づけられることが期待される。

第 2 章 2-6 で述べたとおり、財務省においては PFDS2025 の下、PFM 改革を推進しようとしている。PFDS2025 のなかの 3 項目「財政効率化のための歳出政策と合理的な支出」、及び第 2 フェーズ第 1 期実施計画のプログラム 4「歳出管理改革」の一部として開発予算の管理改善が述べられているが、その背景にある公共投資そのものの管理や公共投資事業の運営管理に関する深掘がされていない。よって PIM 改革アクションプランを PFDS2025 の内容やタイムラインとシンクロさせることで、PFM と PIM の全体的な改革路線がより鮮明となり、それぞれの改革目標の達成にも貢献する。さらには、特に重要な中央省庁である MPI と財務省との横断的体制を構築するうえでも、両省の取り組みの方向性が一致していることで、より円滑な取り組み実施につながると考える。

3) 事業予算管理と優先度づけ

現状では事業進捗と予算執行との間にギャップがあり、公共事業の未払い金という形で「負債」が蓄積する構造となっており、事業の物理的進捗を踏まえたうえで予算執行がなされるよう事業モニタリングの体制を構築し、予算が結びついていない事業が実施されないよう管理を行う必要がある。また MPI 及び財務省が連携し、事業の予算配分に関する情報を関係機関に対してタイムリーに通知することで、事業計画と予算をリンクさせ、かつ予算制約の下で実施事業の優先度づけを行えるようにする必要がある。そのためのツールとして、3 年間の予算見込みを伴った公共事業のリストを策定し、そのなかで優先順位づけを行う、3 カ年公共投資ローリングプランを導入することを提案する。各公共事業の将来の支出見込みの情報に加え、MPI・財務省が協働で提供する向こう 3 年間の予算見込み情報を入れ込み、毎年それらの情報を更新しながら、各機関がどれを優先的に実施すべきか検討できるようなツールとなることが期待される。

未払いへの対応として、現状全容が明らかになっていない状況であるが、まずは予算書上に掲載されている未払いの現状を詳細に把握することが最優先で行われるべきである。3 カ年公共投資ローリングプランの導入によって、各公共事業の予算書及び予算執行実績を照合し、事業別の支出状況や将来的な支出見込みを確認することが可能であり、(予算外で実施される事業を除く) 各事業の未払い状況についても把握することができると考える。これは各省庁・県レベルで実施する取り組みとなり、全体的な取りまとめを MPI が行っていくことになる。また、今後の未払い発生の予防措置として、改正法の第 19 条の適用厳格化を事業審査と、事業モニタリングの段階で徹底することが挙げられる。これら現状把握と予防措置を合わせて未払いの対応とする。これらの取り組みにより未払い金が著しく減少することはないが、現状把握とプロセスの透明化に役立ち、未払い対応の方針が立てやすくなると思われる。

4) 事業審査・評価手法

改正公共事業法は厳格化されているものの、その実施のための機能や方法論が確立されていないため混乱が生じている。他方、これまでの PCAP シリーズの成果物を改正法に対応する形で適用すれば、多くの課題は解決できるものとする。したがって、これまで PCAP シリーズの支援で開発支援してきた事業審査・評価ツールを改正法に合わせる形で

修正するとともに、いくつかのパイロット省・県で検証したうえで、改善したツール・方法論を周知徹底し、また組織・個人・制度のそれぞれのレベルにいきわたるキャパシティ・ディベロップメントに取り組むことを提案する。

なお、3) 及び 4) で言及された事業管理と事業審査評価に関する取り組みは、PIM の一連の包括的な業務フローとして確立されるべきである。

3-2 プロジェクトの実施体制

プロジェクトの成功のためには各関係機関との連携・調整が極めて重要であると考えられ、そのなかでも特に MPI の計画局及び評価局、財務省予算局等の案件実施のためのカギとなる関係局との協働は不可欠である。想定している各関係機関の役割と体制については以下のとおり。

(1) MPI と財務省の主な役割

MPI：プロジェクト実施や、進捗の評価モニタリング、他省や他の開発パートナーとの連携を行う。

財務省：公共財務管理の観点から PIM の取り組みが整合性をもって進められるように積極的に参加し、MPI と必要な会議や対話を実施する。

(2) 体制

Project Director：MPI 副大臣が全体的なプロジェクトの管理の責任を負う。

Project Manager：MPI 計画局長がプロジェクトの技術的な観点からの管理を行う。

Deputy Project Managers：

1) MPI 計画局次長：プロジェクトのすべての成果に関する技術的な内容を監督し、PIM 改革委員会に関連するさまざまな会合を開催する。

2) MPI 評価局次長：事業審査・評価手法に関する取り組みの実施を管理し、PIM 改革委員会に関連するさまざまな会合を開催する。

Members：

1) MPI 国際協力局次長：ODA 案件管理の観点から、ODA 事業における政府負担分の予算要求の方法の検討などさまざまなインプットを行う。

2) MPI 副官房長：MPI 官房は案件審査受付の窓口となっていることから、事業審査に関する取り組みに特に参画が期待され、また PIM 改革委員会実施の観点からは他省との連携のためのリエゾンとして機能することが期待される。

3) 財務省予算局次長：公共事業への予算枠の事前通達など、特に事業予算管理と優先度づけに関する取り組みのなかで極めて重要な役割を果たすと考えられる。PIM に関する情報共有は、MPI 計画局と財務省予算局が中心になると想定される。よって、MPI のみならず財務省予算局による PIM 改革委員会に関連する会合の開催も想定される。

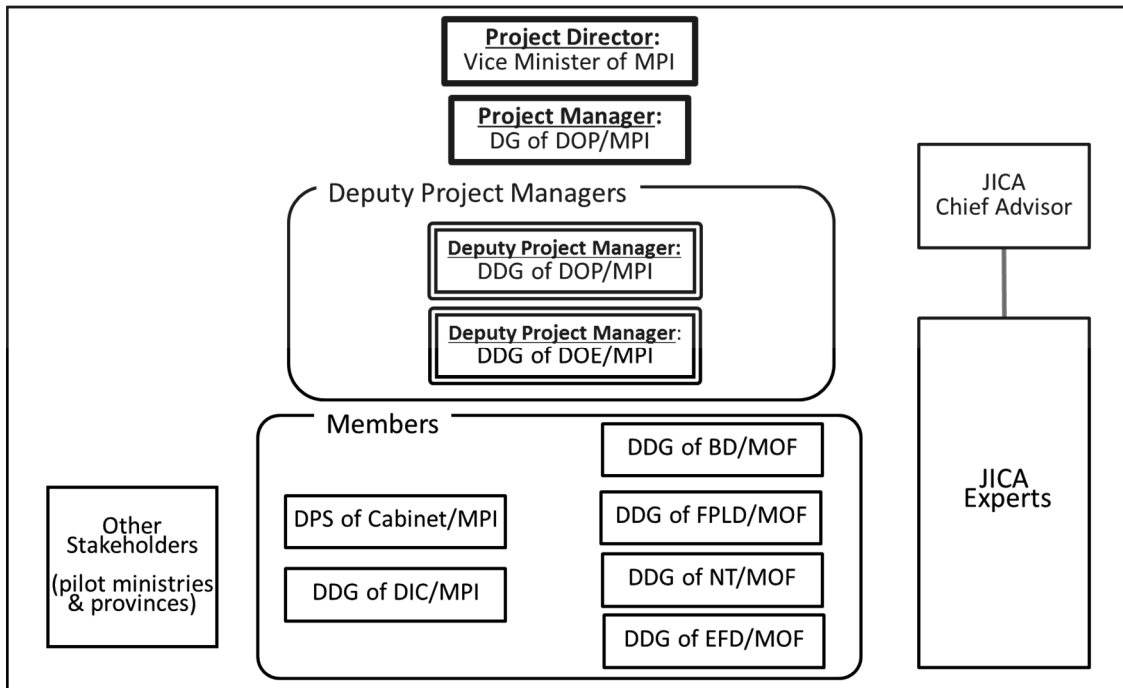
そのほか、財務省財政政策法律局や国庫局、対外財務債務管理局からの参加も想定される。また、実際のプロジェクト運営にあたって、各関係機関のロジ関連業務も担うテクニカルレベルのスタッフも配置されることが想定される。

JICA 専門家：プロジェクトの実施に関する、必要な技術的なガイダンスやアドバイス、提

言をプロジェクト関係者に対して行う。

合同調整委員会（Joint Coordinating Committee : JCC）：プロジェクトの円滑な実施のための運営調整を行うことを目的に、Project Director が議長、JICA ラオス事務所長が共同議長として少なくとも半年に1度をめどに開催される。JCC では全体的な進捗の確認や実施上の事案について協議を行う。JCC は JICA プロジェクトの運営枠組みであり、PIM 改革委員会の設立や持続的な機能を有するのを支援するものであるのに対し、PIM 改革委員会は PIM 改革のために設置されるラオス政府独自の枠組みと想定している。

(3) 体制図



図－7 体制図

3-3 実施上のリスクと対処

協力にあたっての留意点として、本案件の外部条件、リスク分析及び実施可能な対応策を表－11に示す。

表－11 外部条件とそのリスク分析及び対応策案

外部条件とそのリスク分析	対応策案
<p>プロジェクト目標から上位目標へ</p> <p>1. ラオスにおける財政状況が大きく悪化しない。</p> <p>想定される影響： 財政状況が大きく悪化すると、そもそも、新規の公共投資事業の計画や実施に大きな制約がかかるだけでなく、「財政安定化に貢献する」という</p>	<p>財政状況は、国内外のさまざまな要因による影響があり、コントロールできないものの、今回、C/P 機関に MPI に加えて、財務省を含めたことで、「PIM 改革委員会」の場も利用しつつ、「PIM 改革アクションプラン」で定めたターゲットに基づき、中期的な歳出管理や財政状況のモニタリングを実施し、財政安定性を保てるような公共投資</p>

<p>上位目標の達成が困難になる。</p>	<p>管理の舵取りを行うよう促していく。</p>
<p>アウトプットからプロジェクト目標へ</p> <p>1. 公共投資管理（PIM）に関連する開発政策や法的枠組みがプロジェクトの目標と整合性を保っている。</p> <p>想定される影響： 2015年に公共投資法が改正され、同改正法に対応し、事業申請のための新しい、あるいは変更フォーマットも通達されたものの、いまだ適用が十分に進んでおらず、まだ全省・県に同法の遵守が十分浸透・認知されていないのが現状である。今後、法の周知、遵守のため、細則通達や大臣令といった法的/公的枠組みがさらに出される可能性がある。</p> <p>さらに「計画と予算」の双方が密接にリンクされていない現状があり、予算の裏づけのない事業の計画や優先度づけの問題が起こっている。</p> <p>なお、開発政策の大幅な変更により、仮に公共投資が際限なく推進されると、公共投資事業が乱発的に計画・実施される恐れもある。</p>	<p>本案件のプロジェクト目標は「予算管理との整合性をもった公共投資管理（PIM）強化の改革が実施される」であり、いかに現状課題を打破し、「予算管理」との整合性をもった公共投資管理が実行できるかが最も大きな課題である。</p> <p>なお現状、PIMに関連する法的枠組みは、本案件の目標と整合性を保っているとはいえ、今後何らかの法改正や制度上の改訂が行われることで、本案件にとって悪影響が出ないよう、動きをフォローし、本案件と連動・整合できるよう働きかけや可能な対策を講じる予定である。</p> <p>また開発政策の動向は、公共投資事業の実施と深くかかわり合うので注視しながら、秩序ある公共投資事業の策定を促していく。</p>
<p>活動からアウトプットへ</p> <p>1. 改革委員会のメンバー、特に事業計画機関・者（MPI及び財務省）がプロジェクトに積極的に関与、参画する。</p> <p>2. 事業実施機関・者（セクター官庁や県）がプロジェクトに積極的に協力する。</p> <p>想定される影響： 改革委員会のメンバー、特に事業計画機関・者が本案件に積極的に関与、参画することがプロジェクト成果を最大限生み出すためには不可欠な要素である。</p> <p>また、事業実施機関・者（特に、パイロット・セクター官庁や県）の協力、理解は、事業計画と、現実の課題とのギャップを埋めるうえでも、またPIMの効率化や生産性向上のためにも不可欠である。</p>	<p>1.については、今回の詳細計画調査のM/Mにも記載したとおり、「PIM改革委員会」の設立目的をはじめ、組織構造、メンバーの役割と責務等を明記し、事業計画機関からの基本合意を取りつけている²⁵。</p> <p>また、特に財務省の関与は重要なことから、M/Mに財務省参画の必要性や本案件活動への参画内容までを記載し、理解促進や合意形成を図ってきている²⁶。</p> <p>なお今回、R/D署名者はMPIの副大臣とし、またMPI、財務省双方の参画を得た事業とすることを明記することで、ラオス側のオーナーシップ、責任体制の明確化、MPI側の財務省への積極的な関与アプローチを図っている。</p> <p>2.については、現時点では、パイロット対象となる省庁や県の選定までは決定されていないものの、今回の調査で、既に本案件への参画意欲や協力体制も一部確認済みであり、他にも模範となるパイロット省庁・県の選定を想定するなど、本案</p>

²⁵ M/M別添IV “Draft Outline on the Establishment of the Public Investment Management Reform Committee” に記載。

²⁶ M/M本文中、「IV.MAIN POINTS DISCUSSED」の“1.For successful implementation”並びに別添VI “Proposal for participation from the Ministry of Finance” に記載。

件活動の円滑で効率的な実施運営をめざしており、本案件開始後も引き続き、日本側からラオス側に積極的に関与、参画することを働きかける予定である。

2) 前提条件

本案件の前提条件は以下のとおりだが、本調査時点で現況ないし進捗を調査し、本案件開始に支障がないことを確認済みである。

前提条件	現時点での状況ないし進捗状況
MPI はじめ、財務省や関係機関がプロジェクトで示す「PIM 改革」の方向性に合意する。	MPI はじめ、財務省や関係機関が本案件で示す「PIM 改革」の方向性に既に合意しており、本案件へのコミットメントは得ている。

第4章 評価結果（5項目評価）

4-1 妥当性

以下の理由により、妥当性が高いと見込まれる。

ラオス政府は2015年に公共投資法²⁷を改正し、NSEDP8（2016-2020）の目標達成のための重要な手段として、公共投資事業をより効果的で効率的、透明性の高いものとするべく取り組んでおり、また個別公共投資事業と中期公共投資枠組みとの整合性を保ちつつ、健全な国家運営²⁸を行えるよう公共投資事業を適切に運営監理できる仕組みを改善させ、公共投資管理改善の取り組みを推進している。

本案件は、ラオスの公共投資管理の改善・強化のために、とりわけ重要な支援を行うことで、公共投資管理に関する改革を推進し、ひいては公共投資の成果発現並びに財務安定化やNSEDPの達成に貢献するものであり、かつラオス政府のニーズに合致している。

一方、わが国はラオスに対して、財政安定化の支援を重点的に展開しており、また対ラオス国別開発協力方針（2018年9月）では、その基本方針として、「LDC脱却をめざした経済社会基盤の更なる強化を後押しする包括的な支援」とし、また4つの重点分野の1つである「ガバナンス強化」では、経済成長や社会の安定を確かなものにするために必要な開発促進及び援助効果向上の観点から、分野横断的に極めて重要である行財政能力強化に資する取り組みを実施することとしており、本案件は「ガバナンス強化プログラム」のなかに位置づけられている。

以上のように、本案件は、ラオスの進める国家開発政策や計画、さらにわが国の協力指針にも合致するものであり、整合性が高いといえる。

(1) 当該国政府の戦略との整合性

ラオスはこれまでも鉱物資源や水力発電分野における好調な成長などを背景として、着実な経済発展（年平均7%程度の経済成長）を遂げてきたものの、社会・経済開発に関する課題は多く残されており、特に近年、緊縮予算の状況下、財政安定化をはじめ、引き続き同国の自主・自立²⁹を支える配慮が重要である。また、ラオス政府は、NSEDP8（2016-2020）において、マクロ経済安定化のメカニズムの改善、財務計画の強化、さらに計画と予算との関連づけの強化等を重要項目として掲げている。

<関連する法律並びに政策・戦略>

①改正公共投資法

ラオス政府は2009年12月に公共投資法を発布したが、2015年に改正³⁰され、同改正法に対応し、2018年5月に事業申請のための新フォーマットも通達された（2019年度分の申請では新旧のものが併用されている模様。一方、事業申請フォーマットに対応する事業審査フォーマットも一部変更）。

②公共財政開発戦略2025とビジョン2030³¹並びに2020行動計画

「2025年戦略」で掲げる「10」のビジョンのなかで、2020行動計画では以下の6つのプログラム

²⁷ 2009年12月に「公共投資法」は発布。

²⁸ 近年ラオスは財政危機に直面しており、適正な公共投資管理による歳出抑制はラオス政府が最も必要としている事項の1つ。

²⁹ 2024年に、後発開発途上国（Least Developed Country：LDC）からの脱却というのが、国家目標。

³⁰ 改正予算法、改正国会法、新規地方議会法とセットで改正。

³¹ “Vision to 2030”

を設けている（財務省・財政政策法律局が全体を統括）。

Programme 1: Fiscal Policy Improvement

Programme 2: Legal Framework Development and Improvement for Public Finance Sector

Programme 3: Revenue Management Reform

Programme 4: Expenditure Management Reform

Programme 5: Modernization of Public Finance Sector

Programme 6: Organizational Structure and Human Resource Development

上記のうち、財務省としてただちに取り組みなければならない事項の1つとして、“Programme 4”のサブ項目に開発予算の改善が掲げられている。主管部署は財務省予算局であり、計画投資省（MPI）計画局とともに取り組んでいる。

③中長期開発戦略

ラオスの中長期開発戦略としては、2025年までの開発戦略である「10年社会経済開発戦略（2016～2025年）」、そして5年間ごとに定められる「国家社会経済開発計画」（現在は第NSEDP8:2016-2020を実施中）を策定しており、さらにそのNSEDPの目標を達成するための具体的な公共投資事業を列挙した「5カ年公共投資計画」（Five-Year Public Investment Plan : 5YPIP）も策定している。なお、各セクター省及び各県においても同様、5カ年の開発計画が策定されている。

④公共財政管理改革（財務省）

上記「②公共財政開発戦略 2025 及びビジョン 2030」の開発戦略の下、公共財政管理改革案³²を作成し、財務省内の取り組みを一元化し、改革の実施を集約させていく動きがある。特に中期支出枠組み（MTEF）及び、中期財政枠組み（MTFF）については、ADBの支援を得て、取り組みが進められている。ADBはMTEFやMTFF等の公共財政管理改革が実施促進されるように、関連項目をトリガーとしたプログラムローン支援（USD40百万）の形成を準備している。

<NSEDP8（2016-2020）の開発予算状況>

- ・NSEDP8に入って早々、GDPが目標に達成せず、歳入が当初計画より下回ったため、第1年次の開発予算額が当初見込みよりも低くなり、第2年次以降にGDP目標及び歳入計画を下方修正（ただし、これは5カ年ベースの固定予算枠であり、ローリングプランではない：財務省予算局ヒアリング結果）。
- ・2018年度の国内開発予算額はLAK2,800bil.で、歳入計画の不調・負債の支払いの二重苦に加えて、ラオス南部で発生したアタプー災害が、開発予算を逼迫しており、2019年度予算は2018年度水準より低くなる見込み（現在MPI-財務省の間で協議中だが、MPIは2018年度比で増加を要求しているのに対して、財務省は同等以下の回答³³としており、2019年度予算編成に苦戦）。（MPI計画局ヒアリング結果）

NSEDPの中間レビュー（Mid-Term Review : MTR）での言及

同MTRで、「計画と予算」の関連づけの強化（Strengthening the linkages between planning and budgeting are critical）が追加記載されており³⁴、双方が密接にリンクされていないことから、予算の裏づけのない事業の計画や優先度づけの問題が挙げられ、透明性の確保、資源やニーズに応じたマッチングの必要性が指摘されている。また、改正公共投資法の遵守はじめ、事業フローや標準化を進めるべきとの提案も挙げられている。

³² “Public Finance Development Strategy to 2025”及び“PFM Reform Implementation Plan Step 1 (2018-2020) of Phase II (2018-2025)”

³³ 2018年度の歳入予測は、計画比95%、2019年度も当初計画より、かなり落ち込むとの予測（財務省ヒアリング）。

³⁴ Chapter IIのOutcome 1, Output 3 “Integrated development planning and budgeting”で言及（p.32）。

(2) 本案件対象地域選定とターゲットグループのニーズに係る整合性

ラオスでは歳入の伸び悩みを背景に、限られた予算のなかで、いかに公共投資事業の円滑な実施、また効率性を向上させるかなど、現実を見据えた質的向上が望まれている。今後、事業審査のレベルを上げること、財政面での管理向上で、事業の質的向上と国家予算の運営を効率化させることが期待されている。

本案件の直接的な受益者である計画投資省（MPI）各局〔計画局や評価局職員〕に加え、財務省関係部局、それに、パイロット対象となる関係省庁や地方県の計画局職員など、上記のとおり、公共投資事業の運営管理能力向上に対するニーズは大きい。

＜公共投資事業の運営管理並びに予算管理に関する関係省庁＞

ラオスの場合、国家予算として、経常予算と開発予算の2つの予算があり、開発予算＝公共投資事業は計画投資省（MPI）所管で、経常予算は「財務省」所管となっている。

まず、公共投資事業の運営管理全般の責任と権限を有するのは、MPIであり、同省は公共投資事業の審査を行い、事業の妥当性や効率性等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役割を担っている。しかし、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についての知見が限られていることや、計画策定、事業モニタリングのための能力不足、さらに財務省、セクター省庁、地方県等、関係機関との調整・連携不足のために、ラオスの公共投資事業全体が効果的に行われていないのが実情である。

一方、財務省は、経常予算の策定、歳出入管理、会計管理・監査等を行う官庁であり、本案件の関連部局は、予算局、財政政策局、国庫局、対外財務債務管理局等が挙げられる。

なお、公共投資事業計画と予算のリンクが適切になされていない一因として、MPIと財務省との連携や必要な情報の共有が不十分であることも挙げられており、円滑な情報共有や定期的協議の場の必要性を両省庁の職員も認識している（MPI、財務省、関係各省の関係部局ヒアリング結果）。

＜地方議会法＞

2015年に一連の予算関連法が改正（最終版は2016年5月に承認）。この改正には、①財政年度の暦年ベースへの変更（新年度は2017年1月から12月³⁵）のみならず、②中央と地方の財政上の役割の明示（中央、県、郡それぞれの財源の明確化や地方議会の予算編成への関与）が行われた。

同法により、LAK20 bil.以下の（タイプ5）事業は地方議会による承認となっている（次表を参照）が、課題の1つとして、例えば県道や郡道を修繕する際にはLAK20bil.を超えてしまう事業もあるが、現行法によれば、それらは本省所轄になり、実際の管理デマケーションと異なってくる。

また地方議会の設立に伴い、既に記載のとおり、地方議会の裁量にて公共投資案件の承認是非が議論される仕組みとなった。これにより予算編成と公共投資計画策定のフローやタイムラインがこれらの仕組みに基づいて変更されているが、移行期でもあり、地方県によって、事業申請プロセスやタイムライン、また職員の能力の差が顕著である。

³⁵ これまでの財政年度は、「10月～9月」。

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
タイプ1	LAK400bil.~	7年以内	10年以内	MPI	閣僚会議	国会 予算リスト として
タイプ2	200~400	6年以内	9年以内	MPI	閣僚会議	
タイプ3	100~200	5年以内	7年以内	MPI	閣僚会議	
タイプ4	20~100	4年以内	6年以内	MPI	MPI大臣	
タイプ5(省庁)	~20	3年以内	5年以内	MPI	MPI大臣	
タイプ5(県)	~20	3年以内	5年以内	DPI	県知事	県議会
タイプ5(都)	~5	3年以内	5年以内	DPI	県知事	

(3) わが国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置づけ

わが国は、対ラオス支援のトップドナーとして、良好な二国間関係を築いているが、2015年に二国間関係を「戦略的パートナーシップ」に格上げ、2016年には「日本・ラオス開発協力共同計画」³⁶に合意するなど、その強化を図っている。その一環として、財務性安定化支援の取り組みを進めており、マクロ経済や歳入分野での支援に加えて、開発予算や公共投資管理の分野での支援が示されている。

また、わが国の対ラオス国別開発協力方針（2018年9月）では、その基本方針（大目標）として、「LDC脱却をめざした経済社会基盤の更なる強化を後押しする包括的な支援」とし、4つの重点分野³⁷を定めている。そのうちの1つである「ガバナンス強化」では、経済成長や社会の安定を確かなものにするために必要な開発促進及び援助効果向上の観点から、分野横断的に極めて重要である行財政能力強化に資する取り組みを実施することとしており、本案件も「ガバナンス強化プログラム」³⁸の1つに位置づけられている。

(4) JICA 事業としての妥当性及びわが国の比較優位

わが国は、これまでラオスの要請を受け、ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、評価されることを目的として、技術協力プロジェクト「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト（PCAP1）」（2004年11月～2007年10月）をはじめ、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（PCAP2）」（2008年3月～2011年8月）、「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト（PCAP3）」（2012年3月～2016年9月）を実施している。

以上のとおり、2004年から2016年までの12年間にわたる、これらの技術協力事業により、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管理に必要な大部分の業務プロセスのツール・手法が開発され、その運用のための制度整備、職員の能力向上が行われてきた。

³⁶ 正式名称は、「ラオスの持続的な発展に向けた日本・ラオス開発協力共同計画」。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/cap1/page22_002692.html

³⁷ ①周辺国とのハード・ソフト面で連結性強化、②産業の多角化と競争力強化、そのための産業人材育成、③環境・文化保全に配慮した均衡のとれた都市・地方開発を通じた格差是正、④ガバナンス強化

³⁸ 対ラオス人民民主共和国 事業展開計画（2016年4月現在）

こうした一連の技術協力のなかで蓄積された日本とラオスとの信頼関係をはじめ、事業の知見、ノウハウ、教訓を本案件にも活用することが可能である。

4-2 有効性

以下の理由により有効性は高いと見込める。

ラオスの公共投資管理にかかる最も重要かつ解決すべき課題としては次の4つが挙げられる。

- ・未払い管理とその対応策の脆弱性
- ・事業進捗と予算執行とのギャップ
- ・改正公共投資法施行後の予算プロセスの向上の必要性
- ・公共投資管理向上にかかる改革策の欠如

上記の課題に対処するため、本案件では、公共投資管理（PIM）のみならず、予算管理にも踏み込んだ強化策に取り組み、プロジェクト目標を「予算管理との整合性をもった PIM 強化の改革が実施される。」と定めている。このプロジェクト目標のためには、側面として大きく2つあり、公共投資管理の明確な指示や模範となる実践を行えるように機能的なプラットフォームの設置とその作業の実行、さらに2つ目として、より技術的作業となるが、MPI のなかで、計画と評価を担当する部署における「公共投資事業運営管理」の向上、なかでも、①事業予算管理・優先化、②事業審査・評価手法に重点を置き、活動を行うことを想定している。

現行、期待される成果として、1つ目の「PIM 改革の推進支援」に関しては、「PIM 改革委員会」並びに「小委員会」*の設立（成果 1）、さらに2つ目には、包括的なガイダンスやタイムフレームを定めた「PIM 改革アクションプラン」案の策定（成果 2）を挙げている。3つ目の「予算管理・事業優先度づけ」については、「中期的な計画枠組みの導入（3 年公共投資ローリングプラン）」（成果 3）、さらに、4つ目の「事業審査・評価手法」については、改正公共投資法に沿った公共投資管理の手法、ツールないし業務フローの更なる改善（成果 4）を挙げている。

*「小委員会」では、「改革のためのアクションプラン策定委員会」、さらに「事業情報共有委員会」、「事業管理委員会」の3つの「小委員会」を設立予定である。

なお、本案件の焦点として、「PIM 改革委員会」の設立を支援するものの、実際に改革を進めるのは、JICA 側（ドナー）でなく、ラオス側、とりわけ MPI と財務省、両省庁の強いオーナーシップ及びイニシアティブが求められる。運営委員会の機能、役割を明確化、担保するため、委員会のトップに MPI の副大臣を議長に据えることで先方とも合意しており、有効性やインパクトが高いと見込まれる。

<現時点での公共投資事業運営管理をめぐる環境>

これまでの技術協力を経て開発・普及してきた公共投資事業の運営管理方法は、ラオス政府の標準手法・標準プロセスとして、公共投資法やマニュアル・ハンドブックを介して徐々にではあるが活用されてきている。また、MPI 及び DPI の人材が中心となって、事業に関連する各省庁や県の職員に技術を自立的かつ継続的に普及できる体制が整いつつある。本案件で取り組む公共投資管理の手法、ツールないし業務フローは、これまでの蓄積・知見をベースとしてさらに拡充、改訂していくものであり、これまでの長い協力関係から、MPI の本案件の受入体制は既に整っている。さらに、改正公共投資法に沿った公共投資管理の実施を加速化させるためには、財務省始め各省庁、各県/各郡、開発パートナー等の関連組織からの協力が必要となるが、それらの機関と現状課題を認識、

共有しており、本案件の活動に積極的に協力する意向を示している。これらのことから、プロジェクト目標は十分に達成できる範囲であるといえる。

(1) プロジェクト目標及び上位目標の明確さ

本案件は、公共投資管理改革のための組織横断的連携・協力体制の構築、並びに公共投資事業運営管理の向上（なかでも予算管理・優先化や事業審査・評価）により、予算管理との整合性をもった公共投資管理（PIM）強化の改革を推進、加速化させ、ひいては公共投資の成果発現並びに、財務安定や健全化に寄与することを想定しているため、目標は明確であり、本案件の有効性は非常に高いと考えられる。

(2) プロジェクト目標とアウトプットの因果関係

本案件は、公共投資管理改革のための組織横断的連携・協力体制の構築並びに業務実施（成果1及び2）、公共投資事業運営管理の向上（成果3及び4）が図られることより、ラオスにおいて、公共投資管理（PIM）強化の改革が進められることをめざしており、本案件の範囲は妥当であり、有効性さらには効率性が高いと見込める。

現行、期待される成果として、委員会設立や計画策定を行うことで「組織・制度・政策」面での強化（成果1及び2）、さらに公共投資管理のための手法・ツールの開発・改訂を行うことで、「技術・機能」面での向上（成果3及び4）が挙げられている。

なお、上記の成果を実効性のあるものとし、また全省や各県にまで展開していくうえで、財務省はじめ、パイロット省・県の参画は重要であり、委員会に重要メンバーとして積極的な参画を取り込む、あるいはパイロット省・県として位置づけることで、有効性さらには効率性を高めることが見込まれる。

(3) 外部条件の検証・分析

プロジェクト目標達成のための外部条件として、次の条件を満たすことを規定している。

「公共投資管理（PIM）に関連する開発政策や法的枠組みがプロジェクトの目標と整合性を保っている」を挙げている。このうち、法的枠組みについては、公共投資法の改正によって、まだ全省・県に同法の遵守が十分浸透・認知されていないといった課題も一部あることが判明している。現行、公共投資法の改正は、本案件の目標と整合性を保っており問題はない一方、今後、何らかの法改正や制度上の改訂、あるいは開発政策の大幅な変更により、公共投資事業が乱発的に計画・実施されることで、本案件にとって悪影響が出ないよう可能な対策を講じる予定である。

4-3 効率性

本案件の活動については、以下の点に留意し、必要な投入を確保・実施することにより、効率性の高まるが見込まれる。

- ・実施体制として、今回、R/D署名者をMPIの副大臣とし、またMPI、財務省双方の参画を得た事業とすることで、ラオスのオーナーシップ及び責任体制の明確化を図っている。
- ・本案件活動のパイロットサイトは、現時点では決定しておらず、本案件活動の一環として、先方と協議のうえ、決めていくとした。パイロットサイトの枠組みは省庁と県の2つが考えられ

る。省庁では、開発予算の支出規模、日本や他ドナー事業との協力・連携実績・状況、あるいは参画意欲や協力体制等の基準でパイロット選定を検討することになる。県の場合、独自の事業計画・評価の取り組みのうち、既に他県にも模範となり得る県の選定を想定している。このように、既に良い取り組み（グッド・プラクティス）をしており、かつ影響力の高い機関やサイトを選ぶことで、本案件活動の円滑で効率的な実施運営をめざしている。

- ・本案件活動のパイロット対象サイトとしては、日本・ラオス国側双方とも限られた期間、予算でもあり、1ないし2省庁（MPI、財務省を除く）、さらに、1ないし2地方県を対象とすることで、支援の継続性のみならず、活動の絞り込み、効率化を図ることとする。
- ・PCAP がこれまで作成した各種マニュアルやフォーマットはじめ、人材の登用、活用を図るなど、これまで蓄積された知見やノウハウを最大限活用する。なお、ラオスが置かれている状況を最大限に考慮して手法やプロセスを改訂・定着できるよう、ローカルコンサルタントをはじめ、現地人材を積極的に活用するよう配慮する。
- ・わが国の関連する事業あるいは他ドナーとの有機的な連携、協調を図る。

<関連する他事業との連携・相乗効果>

①JICA「ラオス財政安定化のための共同政策研究・対話プログラム」

2016年5月にラオスのトンルン首相から日本の安倍総理に対して、財政安定化に関する支援要請がなされたのを受け、日本・ラオス国側双方の研究者が共同で研究を行い中長期的な観点からラオスの財政安定化に向けた提言を行うプログラムである。2019年度中に政策提言が取りまとめられ、ラオス政府の第9次NSEDPPのなかへ提言内容が反映されるよう取り組みが進んでいる。財政安定化に向けた全体的な取り組みや進捗がとらえられており、財政政策面での情報共有を図る予定である。

②他ドナー協調・連携

財務省を中心に進められている公共財政管理改革については、国際的な支援が多く入っている。世銀はEUファンドで2018年10月にProgrammatic PFM Reformをいったん完了し、引き続き同プログラムの第2フェーズを同月から2023年にかけて実施予定。ADBはMTFF及びMTEF導入支援を継続している。

現在、世銀により公共財政管理診断であるPEFA（Public Expenditure and Financial Accountability）が実施されており、2019年度初頭には結果が共有される予定。まだドラフト段階ながら、PEFAのスコアは低い模様。さらにそれを受け、IMFによる公共投資管理の診断であるPIMA（Public Investment Management Assessment：公共投資管理アセスメント）³⁹も、今後実施される見込み。これらを踏まえ、今後PFM改革のブループリントが国際機関を中心として作成されるのが他国の一般的なPFM改革の進み方であるが、ラオスの場合、「PFM戦略並びに実施計画」はラオス財務省主導で作成されており、今後、どのように公共財政管理改革の行動計画を実施していくか、注視が必要である。このような他ドナーのプログラムや診断結果を注視しつつ、情報交換を行い、日本が主に担当する「公共投資管理：PIM」分野について情報発信、進捗公開等を行い、連携並びに活動の棲み分けを継続的に実施する必要がある。

³⁹ インフラをはじめとする公共投資・ガバナンスを評価するため、IMFが開発したツール。PIMAでは、投資計画、資金確保、実行の3段階において、5つの観点からの質問に答えることで、当該投資を包括的に評価し、脆弱性の見つかった分野の改善に資する診断シートを用いる。

4-4 インパクト

(1) 本案件の実施により、正のインパクトが以下のとおり見込まれる。

- ・関係機関の連携が行われることで、協調・調整機能の強化や信頼関係の強化促進

本案件は、計画投資省（MPI）及び財務省を C/P 機関、ターゲットグループとしている。双方職員を対象としたさまざまな能力強化活動を通じて、公共投資管理への理解が深まり、双方業務での有効活用が期待されるとともに、双方の情報交換や技術移転を通じて、以前に増して双方省庁の各部局間の連携、協調が推進され、信頼関係の強化が見込まれる。

- ・公共投資事業の透明化、説明責任

公共投資事業にかかわっている関係官庁の職員の能力強化を図ることで、公共投資管理への理解が深まり、適切な事業の推進が期待されるとともに、これまで不透明であった事業申請や予算化の手続きが透明化され、行政手続き上の説明責任が果たされることが見込まれる。

- ・上位目標達成の見込み

上位目標「公共投資パフォーマンスが向上し、財政安定化に貢献する」に関しては、成果 1 にあるとおり、本案件で設立する「PIM 改革委員会」が恒常的に機能し、継続することが期待される。また、成果 2 にある「PIM 改革アクションプラン」が策定されたのち、その包括的なガイダンスやタイムフレームに沿って計画が実施され、その改革効果が発現すれば、上位目標にある「公共投資パフォーマンスの向上や財政安定化」に貢献することが見込まれる。

- ・留意事項

本案件の留意事項として、PCAP3 の詳細計画の際にも特記されていたと同様、本案件の上位目標が実現するためには、MPI 及び財務省の指導力の下、各省庁や県のセクター部局に所属する公共投資事業の責任組織や職員への波及はもちろんのこと、公共投資事業の執行権限を有する各組織上層部への認知徹底が重要となる。本案件では、開発予算の財務管理の観点から、財務省の重要性にかんがみ、財務省を C/P 機関として位置づけ、その巻き込みや連携・協調体制を構築することによって、上位目標の実現に近づけていくことが求められる。

(2) 負のインパクト

特に負のインパクトは現行、考えられない。

4-5 持続性

本案件の持続性は、以下の理由から事前調査時点では高いと見込まれる。

(1) 政策・制度面

- ・既に妥当性の項目で述べたように、本案件は改正公共投資法や NSEDP8 をはじめ、ラオス政府の法制、政策、戦略に沿ったものであり、政策・制度面からの継続性も高いと考えられる。また現在のラオスの逼迫した財政状況においては適正な公共投資管理が必要とされていることは明白であり、政策支援実施は本案件終了後も継続する可能性が高い。

- ・なお、本案件が 3 年間と限られた期間でもあり、終了後の制度面、技術面での持続性確保を目的とし、PIM 改革が継続して推進されるよう、本案件を通じて、「PIM 改革委員会」

並びに「小委員会」の設置を支援し（成果1）、ラオス側の主体性確保のため、委員会の役割と責任を明確にしたうえで、活動を実施していく計画である。

(2) 組織・体制面

- ・公共投資管理に関し、今回、ラオスの行政側の能力強化を図り、関係組織の役割や責務を明確にするとともに、パイロット活動を通じて、公共投資管理にかかわるあらゆる組織及び権能の連携及び調整機能が強化されることにより、体制面での継続性の確保が見込まれる。
- ・本案件では、公共投資管理を推進する機関である MPI 並びに財務を管轄する財務省や、パイロット省庁・県をターゲットグループとしていることから、本案件の成果は同職員を通じて関係機関内のみならず、他の省庁や県にも伝達されることが期待されるとともに、本案件終了後も、継続して「PIM 改革委員会」が機能し、委員会組織の場が有効活用される見込みが非常に高いと考えられる。

(3) 技術面

- ・先行技術協力の「PCAP1~3」を経て、多数の C/P スタッフ及び関連機関の職員が公共投資の計画策定、運営管理、評価に関する知識、技術を身につけており、またマニュアル・ハンドブックをはじめとする多数のツールがこれまでの技術協力により作成されており、こうした人材の活用や手法、ツールの利用、普及が一層進めば、技術面での持続可能性は高くなる。
- ・今回実施する研修やセミナー、啓発などの指導、支援活動を通じて、ラオス側の職員への技術強化が図られる計画であり、技術面での持続性は高いと考えられる。

(4) 財政面

- ・現在並びに当面、ラオスの財政状況は厳しく、政府歳出に制約が課せられると思われる。一方、本案件は、特定のセクターの開発事業を推進するのではなく、公共投資事業や経常予算の管理執行をより円滑に行うための「事業」という役割を勘案すると、本案件の効果、活動を持続するうえで財務面での持続性は十分確保されていないものの、当面は深刻な懸念はないと思われる。
- ・一方、本案件の持続性を高める要件としては、「PIM 改革委員会」が恒常的に機能し、継続するだけでなく、政府自身が、公共投資事業管理のためのコスト（例えば、事業モニタリング・評価のための費用）の負担や、管理情報システム“Management Information System : MIS”化等の改革推進への費用等を確保する必要があり、ラオス政府の動向やアクションに注視する必要がある。なお、公共投資事業管理のためのコストや費用確保に関しても、「改革のためのアクションプラン」に含有することが求められる。

4-6 貧困・ジェンダー平等・環境等への配慮

本案件による影響は特段なし。

なお、過去の教訓の活用として、前 PCAP3 案件での教訓は以下のとおり（終了時評価調査報告書より抜粋）。

(1) 新しい取り組みにおける法的支援の重要性

新しい取り組みや新しいツールの使用を行うときには法律に基づいた明確なガイドラインや通達をタイムリーに出して支援することが重要である。

(2) 国の文脈に基づいた仕組みの開発プロセス

新しい取り組みや仕組みをパイロット組織で試行し、その結果をモニター組織で検証するやり方は、その国の文脈を反映する適切な開発プロセスである。

4-7 団長所感

(1) 本案件の経緯

本案件については、当初 2018 年初頭の開始を見込んで準備を進めてきており、これまで二段階方式・実施期間 5 年の案件として、ラオス側と協議を進めてきたものである。しかしながら、JICA 側の都合により予算規模を縮小せざるを得ず、期間を 3 年に短縮し一段階方式での実施と変更したものである。このため、当初計画していた IT システムの導入を見送るとともに、PIM 改革委員会の設置等より政策レベルでの活動に軸足を移している。

(2) 持続可能性の担保

JICA はこれまで 12 年間にわたり公共投資改革を支援してきており、当該課題に対する支援は最終局面を迎えつつある。このため、今後は援助機関に頼らずにラオス側による自立発展が可能となるような仕組みづくりを行う必要性は従来にも増して高いものとなっている。本案件のデザインにあたっては、この点を実現する仕組みとしてラオス政府における常設組織として PIM 改革委員会を設置し、政策として PIM 改革アクションプランを策定することをプロジェクトに組み込んでいる。

(3) ラオス側 C/P

本案件の C/P は MPI であり、R/D についても MPI のみが署名者となる予定である。しかしながら、計画と予算の整合性を確保するためには財務省の関与が必須であることから、本案件の実施にあたっては財務省を関与させることが極めて重要である。

(4) 他ドナーとの連携

2018 年においてもラオス財政の好転の兆しはみえておらず、財政の健全化に向けて包括的かつ多大な努力が必要とされる状況が続いている。世銀、IMF も公共財政管理に関する各種の支援を行っていることから、他ドナーと連携し、効果的、効率的な支援を行う必要がある。

(5) 日本側実施体制

本案件の実施にあたっては、本邦リソースを勘案すると業務実施型とするのが適当と判断される。一方、PIM 改革委員会の設置や PIM 改革アクションプランの策定などは、ラオス政府内部の政治的な判断によることになることから、JICA ラオス事務所からラオス政府への働きかけも必要と目される。JICA ラオス事務所とプロジェクトの緊密な連携が求められる。

付 属 資 料

1. 現地調査面談録
2. PDM 案
3. 本プロジェクトのフレームワーク
4. PIM 改革委員会アウトライン案
5. ラオスにおける PIM 改革をめぐるロードマップ案
6. 収集資料リスト

1. 現地調査面談録

現地調査面談録

面談先 1	計画投資省 (MPI) 計画局 (第 1 回面談)
日 時	2018 年 9 月 4 日 (火) 9:00~11:00
面談対象者	Mr. Kalouna NANTHAVONGDOUANGSY, MPI 計画局 副局長 Mr. Oula SOMCHANMAVONG, MPI 計画局 副局長 Mr. Kuankham VONGKHAMXAO, MPI 計画局 マクロ経済開発課 次長
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員 (記)、 Ms. Mayuly (通訳)
場 所	MPI 計画局会議室

■第 8 次 NSEDP の現状

- ・ 8 月 16 日に Mid Term Review 第 1 案を各ドナーに共有。コメントを経て現在修正作業中。10 月中旬の国会承認をめざしている (Mr. Oula より第 2 ドラフトを入手予定)。
- ・ MTR は UNDP コンサルタント (ミャンマー人 Dr. Yin : 現在バンコク滞在中) が各省庁から情報収集し、英語版で作成。それをラオス語に翻訳した (すなわち政府が書いているものではなく、UNDP に丸投げして、できたものを政府が確認している)。現在ラオス語化の微調整もしている。
- ・ MTR のなかには公共投資管理に関連する事項は記されていない。今後入れることも検討したいが、局長レベルの確認が必要となる。

■開発予算の推移

- ・ 第 8 次 NSEDP に入って早々、GDP が目標より下回ったため、第 1 年次の開発予算額が当初見込みよりも低くなった。第 2 年次以降に GDP 目標を下方修正した。
- ・ 2018 年度の国内開発予算額は LAK2,800bil. だった。2019 年度も同水準かそれ以下になる見込み。現在 MPI-MOF の間で協議中だが、MPI は 2018 年度比で増加を要求しているのに対して MOF は同等以下と回答している。

■MOF との関係

- ・ 主に予算局と、たまに財政政策・法律局と交渉。予算枠の話に終始しており、詳細情報の議論や共有までには至ってない。定常的に会議しているわけではない。MPI 側としては、予算に対して事業別の支出実績を知りたい (次年度予算策定に活用したい)。また、タイムライン等の調整もしたい (現在はやっていない)。各事業の支払い状況も MPI では把握できていないので、MOF からの情報がほしい。
- ・ 現在、MPI キケオ副大臣を議長として、事業審査結果を承認する委員会があり、その委員として MOF が呼ばれている。予算レベルでの組織横断的な委員会は存在しない。
- ・ (次期技術協力のタスクとして、MPI と MOF の間で予算関連の調整委員会を発足させるという取り組みは有効か?) 実務的には有効であると考えている。

■5 カ年 PIP と 3 カ年ローリングプランについて

- ・ PCAP3 後、フォローアップできていない。PCAP3 の活動の一環として試験導入を図ったいくつかの省庁・県も、現時点で積極的に活用している兆しがみられない。
- ・ 取り組みとしては NSEDP や予算との関連性をみるための重要なツールなので、今後 JICA 支援のもとで本格的な導入を図りたい。

- ・現在 MOF では ADB の支援で MTF (MTEF のこと?) の再導入に取り組む。そのことを勘案しても、PIP の複数年度計画の取り組みをこのタイミングで実施することは重要であると考え

■2019 年度予算策定プロセス

- ・各省庁・県は 7 月 15 日までに予算師要求を MPI 計画局に提出することになっているが、遅れた省庁・県がある。9 月頭現在、全省庁・全県提出した。
- ・遅れた一因は MPI 計画局から予算配賦をアナウンスされていない。したがって、あまり MPI 計画局は締め切りに対して強く言える立場ではない。まだ配賦額がわからない現在では、「前年度と同等の額がシーリング見込み」という指導をしている。ほとんどの省庁・県は同等額より多くを要求しているが、過去と比べたらある程度抑えられていると思える。
- ・もし予算額が今年度と同様の LAK2,800bil.だとしても、各省庁・各県への配賦額は事業の重要性をみて修正していく。すなわち、ある省庁・県は前年度以上、ある省庁・県は下回る恐れもある。(44 省庁機関・18 県すべての調整を国会承認までに行うのか、という質問に対して) 全体調整は行う予定。
- ・2019 年度予算は、35~50%を継続事業、40%を負債返済、10%を新規事業及び C/P ファンドに充てるよう指導している。また、政府系建造物 (庁舎等) の抑制策も指示している。

■アタプー災害と予算対応について

- ・緊急対応に関しては、ドナーや民間企業のドネーションを当て込んでいる。今年度 (2018) は国内予算からは支出しない。
- ・中長期的な回復計画は、省庁横断的な特別チーム (MPI 計画局からは Phonevanh 局長が参加) によるインパクト調査を経て、2019 年度以降の政府予算でインフラ再整備を検討している。現在チームが試算中。財源をどうするか (開発予算からか、政府特別予算を編成するか) 首相の判断を仰ぐことになる。
- ・過去の災害を教訓として、一応政府として災害対策特別予算を確保しているが、今回の災害の規模と重要性を勘案して、その特別予算を使うべきか、もっと大規模な取り組みをするかは政治的な判断となる。
- ・上述の予算事情のため、2019 年度開発予算にどういう影響が出るかわからない。そういった理由も含めて 2019 年度開発予算シーリングが確定していない。
- ・災害全般について、災害管理法を策定中。社会福祉省が主管。同法は来年 (2019) 承認予定。同法のなかに対応予算を確保する旨の条文を入れるべきかどうか、まだ議論されていない。

■MPI 評価局との関係性について

- ・現在評価局から入手できる情報は、事業の最終審査レート結果 (A、B、C、D) のみであり、事業申請や事業審査の内容は回ってこない。事業の優先度づけに必要な情報であり、今後の共有を望む。
- ・各省庁・県は 6 月 15 日までに新規事業の事業申請を MPI 評価局に提出することになっている。

■負債管理について

- ・負債予防策として PI 法第 19 条⁴⁰に基づいて、事業タイプ別の支払い期限を明示した。

⁴⁰ Public Investment Law Article 19 : Payment Period of Normal Public Investment Project

Payment period of normal public investment shall perform as follow :

1. Public investment project type I has the payment period less than ten years;
2. Public investment project type II has the payment period less than nine years;

- ・負債額削減について、2017年にLAK3,000bil.の国債を発行した。政府が民間銀行に国債を発行することによって、民間銀行の業者への負債額を軽減するものである。これにより不良債権が3%減少した。
- ・また、2018年度予算でLAK2,800bil.のうちLAK500bil.を負債返済に充てている。
- ・2019年度予算も40%を負債返済に充てるように指示している。

■ODA事業（C/Pファンド）とMPI国際協力局について

- ・ODA事業のC/Pファンドは国内予算全体の5%程度と割合としては低いものの、重要性に関してはODA事業を進めるうえで高いため、予算の優先度も高い。
- ・ODA事業のC/Pファンドの使途が不明であることは、いくつかの例で理解している。ADBの保健プロジェクトで10%のC/Pファンドを申請してきたが、C/Pファンドの使途が不明であるため却下した。
- ・ODA事業のMOU等がたまに計画局に回ってくるが、C/Pファンド使途の根拠として不明確である。
- ・理想的にはODAの窓口機関である国際協力局から事業情報がほしいが、現段階ではそのルートで入手することはない。計画局としては（PCAPで開発した）ODA事業情報シート（SPIS）を介しての事業情報は提供されていない。

■情報管理について

- ・年度予算編成では依然として各省庁・各県とメールベースでエクセルデータのやりとりをしている。各省庁・各県から情報を入手した後、手入力で全体表に反映しているのが現状。したがって、毎年の作業が莫大なうえに、情報の連続性がない。

面談先 2	財務省（MOF）予算局 Budget Department
日 時	2017年9月4日（月）14:00～14:30
面談対象者	Mr. Soulivath SOUVANNACHOUMKHAM, Deputy Director General, Budget Department
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MOF 予算局副局長室

■MPI計画局とのやりとりについて

- ・MOF 予算局は、MPI 計画局との開発予算折衝の窓口機関としてファンクションしている。マクロ経済指標に加えて、歳入計画に基づいてNSEDP8の予算枠を共有している。第1年次にGDP成長率が目標に達成しなかったため、第2年次以降の予算枠は修正した。ただしこれは5カ年ベースの固定予算枠であり、ローリングプランではない。

■MTEFについて

- ・改正予算法では1年確定+2年見込みのローリングプランを導入するよう規定されているが、そ

3. Public investment project type III has the payment period less than seven years;
 4. Public investment project type IV has the payment period less than six years;
 5. Public investment project type V has the payment period less than five years;
 The payment of ODA project shall perform regard to the article 52 of this law.

の後予測できないさまざまな問題や災害が発生したため、現段階では中期的な予測ができなくなっている。ADB の支援で MTEF のパイロット導入に着手するが、これは長期的な取り組みになると予想する。ただし、周辺国が順次導入している状況を勘案すると、ラオスでも導入していかなければならないだろうと考える。

■2019 年度予算について

- ・アタプー災害と、他県での水害によって、歳入が計画を大きく下回ることが懸念されている。
- ・支出面は、災害対策のために 2019 年度の国内予算で対応する。どのレベルまで国内予算対応するか、各省庁が横断的に検討して首相に報告し、首相の方針を仰ぐことになっている。おそらく国内予算のなかの開発予算を食いつぶすことになるものと考え。したがって、2019 年度の開発予算総額は 2018 年度を下回るだろう。

■公共投資の調達について

- ・公共投資の調達について、改正調達法に基づいて現在新しい Regulations (実施規定) を策定中。2019 年度には規定を発行したい。

■MPI と MOF 横断的な Committee の立ち上げについて

- ・MPI と MOF との間の情報共有が可能となる実務的な Committee の発足提案に賛同する。現在のセットアップでは入手しにくい情報を MPI からもらうことによって、予算要求している省庁や県に対して一枚岩で対応できるものと考え。予算局としては、各事業の進捗状況が確認できれば予算対応や負債管理に役立つ。
- ・Committee が発足した折には、現在の窓口部局である MPI 計画局と MOF 予算局が中心となることに異論はない。設立のためには喜んで協力する。

面談先 3	計画投資省 (MPI) 評価局 (第 1 回面談) Evaluation Department, MPI
日 時	2018 年 9 月 5 日 (水) 9:00~
面談対象者	Mr. Vilaphanh Deuangthongkham 局次長 Ms. Phathida Chanthansy 局長アシスタント Ms. Chansamai Phommachan, Technical Promotion Projects Evaluation 課
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員、Ms. Mayuly (通訳)
場 所	MPI 評価局会議室

ピラパン氏：(導入) 2017 年 3 月の基礎情報収集調査時以降、制度面や組織面で多くの変化があった。国家監査院 (State Audit Office : SAO) の指摘に基づいて緊急対応として改正公共投資法に合わせて事業申請フォーマットを変更したが、まだ 100%対応できていない。改正フォーマットは副大臣に承認を得て、アナウンスした。評価局では SAO とともに新しいプロセスやフォーマットを説明するための研修を計画しており、今週土曜日から実施予定。北部県から始める。

【各省庁からの事業申請と事業審査について】

奥村団員：評価局の改正公共投資法後対応如何。ガイドラインによると 6 月 15 日までに新規事業を受付け、その後の 1 カ月間ですべての事業審査を完了させなければならないというスケジュールになっているが、状況如何。

- ・6 月 15 日が新規事業の締め切りだが、それ以前に提出することも可能となった。ただし、実質

的には6月15日ギリギリに提出される傾向は強い。

- これまで各省庁は評価局に直接提出していたが、2年前から“**One window**”化されて、各省庁はMPI官房室に提出して、同室で公共投資法第22条に規定されている必要書類が揃っているかどうかpre-checkを行い、そこから対応セクターに合わせて評価局の担当課に送られる仕組みに変わった。“**One window**”の方針はキケオ副大臣の指示による⁴¹。
- 評価局各課で事業審査を実施する。事業審査書類はadministration unitで取りまとめる。審査結果は事業審査委員会（キケオ副大臣、ブンサマック局長、MPI計画局、各セクター省関係者）で報告され、承認される。
- （MPI計画局によると、事業審査実施後、情報として審査結果のみが来て、事業内容等の情報が共有されていないと聞いている、との指摘に対して）事業審査証明書には事業の概要が含まれている⁴²。また、MPI計画局は事業審査委員会のメンバーであり、その会議でMPI計画局を含めて参加者全員に事業情報をプレゼンし、書類も提供している。
- 官房室が窓口となって今年（2018）が2サイクル目だが、1年目は官房室で2名程度が対応しているうえに、事業申請書類を扱うのが初めてだったことから、作業はかなり滞った。今年は、評価局より必要書類のチェックリストを渡しているため、そのチェック項目に基づいて確認できるようになり、いくらか官房室でのプロセスが早くなった。また、初年度はDr. Kikeoが最終確認者だったが、今年（2018）から官房長が確認することになり、その点でもプロセスが早くなった。
- 事業審査の途中で担当省庁に確認が必要な情報があったとしても、評価局が各省庁の提出元に直接コンタクトすることは禁止されている。必要事項を文書で記載し、官房室経由で省庁に確認することになっている。そのため、事業審査の工数は増えている。
- 6月15日の締め切り後に駆け込みで新規事業申請してくる事象はまだある。ただし、その場合でも官房室が受けるため、評価局が直接受けることはない。
- ここ2年で大小含めて約1,000件の事業審査を実施した。事後評価は10件程度実施。

【事業審査件数の集中回避の対応策について】

奥村団員：新規事業の集中を予防する手段として、MPI官房室・計画局とともに事前に各省庁と協議し、あらかじめ新規事業の案件数や概要についての情報を入手するというやり方もあると考える。このアイデアについてどう考える？

- MPI評価局単独で、事業審査件数の6月集中を避ける手段として、各省庁に対して新規事業申請する前に事業優先度づけを行うように通達した。今年（2018）の教育省の例を取ると、40案件の新規案件を提出してきた（主に建物案件）。来年（2019）度予算ですべて実施するのは現実的ではないので、教育省計画局長を呼び、優先度づけするように指示した。その結果23件まで絞り込まれたため、23事業の審査を実施した。ただし、実質的には困難で、今回は評価局が単独で実施したために、省庁からなぜ窓口機関ではない評価局から通達するのかと批判を受けた。

【官房室のキャパシティについて】

奥村団員：MPIは“**One window**”の方針で、官房室が各省庁にアプローチするようになり、評価局は事業審査に業務を集中することになった。他方、これまで事業を扱っていなかった官房室が

⁴¹ 汚職防止策であると考え。（奥村）

⁴² 実質的には事業内容を数行で記す程度のものであり、実質的に事業内容を把握できるものではない。サンプル入手済み。

全体窓口となったが、窓口業務を全うできるだけの事業管理に関する基礎知識や、評価局や計画局の機能をよく理解する必要があると考える。そのためには官房室への Capacity Development が必要であると推察するが、その必要性があるか。また、官房室が支援を受け入れる意思があるか。

- ・官房室への CD は必要である（その意思があるかどうかは答えていない）。

【改正公共投資法に対応した事業申請フォーマットについて】

- ・2018年5月に新フォーマットを通達したばかりであり、2019年度分の申請では新旧のものが併用されている。
- ・事業申請フォーマットに対応する事業審査フォーマットも一部変更している。

【県レベルへの事業審査支援について】

奥村団員：改正法では、Type5の小規模事業は県計画局が事業審査を行い、県議会承認を得ればよく、MPI評価局が直接関与しない代わりに、MPIの役割として「事業審査全般にわたる技術指導」となったが、具体的にはどのような形で指導しているか？

- ・どのように県に対して指導できるか、大きな課題である。県を支援したいと考えているが、県によって業務に関する理解度が異なっている。
- ・もともとSAOの指摘に基づいて新規フォーマットに改正したこともあり、9月8日より2週間、新規フォーマットの説明のためのセミナーを北部各県で実施する。費用はSAO持ち。Xieng Khouang・Houaphan・Luang Prabang・Xayaboulyの4県で各2日間。コンテンツは以下のとおり⁴³。

- イントロとMPI評価局の役割紹介
- 事業審査全般の法体系説明
- 事業審査に関するMPI Instruction 1559の説明
- 改正フォーマットの説明
- Inspectionと監査について（SAO）
- 各県での案件データベース構築案について

【管理情報システム】

- ・県レベルの指導を実施するうえで、県の事業情報を把握する必要がある。そのためのデータベースを各県で構築するプランがある。書類や統計等、どのように県が情報を整理・管理しているのか。中央と県のデータをリンクするなど要すれば必要ではと考える。ラオスの政府予算を使って入札でラオス国内の企業を調達する予定（USD100,000程度）だが、予算的な制約がある。また、技術的な面で困難がある。本案件についての企業から政府に対してプレゼンテーションが行われる予定。実施中事業のモニタリングについても実施していく必要がある。
- ・当該取り組みに関してJICAの支援を望んでいる（支援が上述調達も含めたものなのか、あるいはラオス政府側がデータベースを構築して、入れるべきコンテンツに関する指導を求めているのか、明確にしていない）。可能な限り早い段階で支援を検討してほしい。
- ・情報システム構築の背景について、提出書類の保管状況を改善するようにSAOから指摘を受けた。

【ODAとC/Pファンド】

奥村団員：ODA事業のC/Pファンドはどう扱っているか？

⁴³ プレゼン内容入手済み

SPIS は利用されていない。SPIS を基に改定した Technical promotion format (not related to construction) を利用し、政府に情報提供を依頼している。科学技術省等、多くはないがいくらかの情報は来ている。

<p><研修情報></p> <p>(9月8日から2週間、シェンクワン県(9月10日、11日)、フアパン県、サイニャブリ県、ルアンパバーン県)</p> <p>①DOE の役割等についての説明</p> <p>②評価に関する規則</p> <p>③No. 1559 インストラクション(評価手続き)の普及</p> <p>④改定フォーマット利用についての説明</p> <p>⑤inspection と監査について</p> <p>⑥データベースのコンセプトについて</p>
--

面談先 4	財務省 (MOF) 財政政策法律局 Fiscal Policy and Law Department, Ministry of Finance
日 時	2018 年 9 月 5 日 (水) 14:00~
面談対象者	Ms. Sifong Oumavong, Director of Economic and Finance Policy Division, Fiscal Policy and Law Department, Ministry of Finance Mr. Vithanom Keokhounsy, Technical Officer
調査チーム	JICA ラオス事務所: 浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員 (記)
場 所	MOF 財政政策法律局会議室

入手資料:

- ①Vision to 2030 and Public Finance Development Strategy to 2025
- ②PFM Reform Implementation Plan Step 1 (2018-2020) of Phase II (2018-2025)

【2025 年戦略と 2020 年行動計画について】

- ・世銀支援によって PFM 改革の形が整ってきた。財政政策法律局が全体を統括している。今後は 2025 年戦略で掲げる 10 つの戦略のなかで、2020 行動計画では以下の 6 つのプログラムを設けている。<ステップ 1 が、2018~2020 年、ステップ 2 が 2018~2025 年>

<p>Programme 1: Fiscal Policy Improvement</p> <p>Programme 2: Legal Framework Development and Improvement for Public Finance Sector</p> <p>Programme 3: Revenue Management Reform</p> <p>Programme 4: Expenditure Management Reform</p> <p>Programme 5: Modernization of Public Finance Sector</p> <p>Programme 6: Organizational Structure and Human Resource Development</p>
--

- Programme 4 のサブ項目として開発予算の改善⁴⁴が掲げられており、MOF としてただちに取り組みなければならない事項と認識している。主管部署は予算局であり、MPI 計画局とともに取り組む。現時点でここは他ドナーが関与しない。JICA 技協が立ち上がれば、その取り組みを見て具体的な目標を示すのが現実的である。
- 各プログラムのモニタリング指標設定を進めていく。

【MPI との関係について】

- 近年、歳入が非常に厳しいため、それに合わせて歳出を抑えている状況。MOF は今歳入サイドに焦点を当てている。歳入なしに支出も拡大できない。2018 年度の歳入予測は、計画比 95%、2019 年度も当初計画より落ち込むと予測されている。財政政策法律局ブンルア局長は、それに合わせて歳出計画のカットを提案しているが、MPI 側は不満を示している。月曜日に再協議が行われた模様。
- 自然災害が起こっており、債務案件への返済も必要になっている現在の状況では、開発予算を抑えざるを得ず、公共投資計画も変化せざるを得ない状況になっている。2019 年度予算では 40%を債務案件、30~50%を実施中案件、残り 10%程度を C/P ファンド及び新規案件の比率で予算要求するよう指導している。
- こういった状況のなか、適切な事業の優先度づけが必要。例えば、教育分野において多くの建物に関する予算要求が出るが、すべての案件を実施するのは不可能。優先度づけが必要。

【MTEF の本格導入について】

- MTEF 導入は財政政策法律局マクロ経済課と統計課が担当。これまでの長い間導入を試みてきたが成功していない。パイロットとして保健省・教育省で取り組んでいるが、教育省はある程度成果がみられるものの、保健省はパフォーマンスが悪い。今後 MPWT へも拡大していく予定。

【PEFA】

- PEFA 専門家 (Ms. Sinvy) が PEFA 事務局から来て調査を実施している。財政政策法律局ではビタノム職員がフォローしている。
- 当初計画では 6 月までにドラフトが仕上がることになっていたが、情報収集が十分ではないために遅れている。9 月中に素案を仕上げ、第 1 ドラフトとして内部回覧し、早急に政府報告したい。その後、前回 PEFA 同様公開する予定。年内には完了したい。
- 前回 PEFA の教訓を生かして PFM Reform Programme を策定したので、現段階での評価が思わしくなくても Reform に取り組めば改善すると見込んでおり、Reform Programme を策定した世銀側からもそのようなコメントを得ている。
- PEFA における公共投資管理に関連する項目は低い。その一因として MPI のパフォーマンスが挙げられる。情報管理に関しても問題視されており、今回の情報収集の遅れの原因は MPI の対応力のなさが起因している。MPI の対応力がないので、大規模公共投資事業の中身や開発予算に関して各省庁と直接やりとりしており、レスポンスは省庁の方が良い。
- MPI でよくコンタクトするのは、カルナ局次長、ウラ局次長、シサワン局次長、ポンワン局長。
- PIMA に関して、IMF は直接 MPI とやりとりしている模様。実施の可否とその予定は聞いていない。

⁴⁴ 資料によると、Programme 4 のサブ項目の 1 つに「予算歳出における改革プロセス」が挙げられ、優先事項として、『国家予算改革の流れの一環として、投資予算（開発予算）と一般会計予算歳出とのリンクを図る』とある。

面談先 5	計画投資省(MPI)国際協力局(第1回面談)International Cooperation Department, MPI
日 時	2018年9月6日(木) 9:00～
面談対象者	Dr. Arounyadeth Rasphone, Deputy Director General, Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment Ms. Sengaphone Silaphet, Division Director Aid Management Division, DIC, MPI Mr. Alounsana Chandara, Technical Staff, Aid Management Division, DIC, MPI Mr. Somkith, Deputy Director, Asia Pacific Division
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員
場 所	MPI 国際協力局会議室

【Aid Management Division】

- これまで援助情報の管理をしていた Aid Effectiveness Division は、Aid Management Division に変更。同課の役割は ODA 情報を各省庁や県の PIU から取りまとめて、国民議会や政府に報告すること。

【ODA 情報の集約】

- 国民議会からは NGO 案件を除いて ODA 情報を報告するよう指示を受けている。NGO 案件は把握困難であり、NGO がドナーから支援を受けている場合二重計上になることもあるため、除外している。

【ODA Management Information System】

- ベトナム MPI から ODA データベースの仕組みを学び、ODA Management Information System (ODA-MIS) を構築。ソフトウェアは豪州の支援のもと、国内 IT 企業である SITC 社に開発を委託。同社は財務管理システム GFIS を以前手がけた企業。
- ハード面はルクセンブルグが支援。Ministry of Post and Telecommunication が運用するサーバー (Lao Internet Center : LANIC?) を利用。この利用費として、年 LAK50mil.を支払う必要がある。
- 既にプロトタイプは完成した。現在は MPI のデータベースとなっているが、今後は政府のデータベースとして位置づけられるよう取り組んでいく。フェーズ1では、データ管理のためのフォーマットの確定、案件のインプットを進める。2019年半ばまでに「開発フェーズ」を完了させる予定。フェーズ2では、GFIS とのリンク等を検討していく。
- これまで使っていた Aid Management Platform (AMP) はドナーによるインプットに頼っていたのに対して、今般の ODA-MIS はラオス側 Project Implementation Unit (PIU) に入力させるシステム。これにより PIU の本来業務を推進させることになる。
- これまで5回披露会兼研修を実施 (ボリカムサイ県、サワナケート県、サイニャブリ県)。引き続き北部2県、南部2県、1省庁で研修実施を予定。政府や県、PIU から前向きなフィードバックを得ている。
- ドナープログラムのレベルから個別事業レベルまで入るシステムになっている。個別事業は事業申請の段階から事業完了までフォローする。ただし、事業申請に関しては、政府国内予算スケジュールとシンクロさせるのは困難。現段階では会計年度に合わせて予測値を入れることになると思う。そのためにシステムの柔軟性を求めており、開発者にそれを依頼しているところ。

- ・デモンストレーションを大臣に行ったところ、よい反応を得ている。国内事業にも同様なシステムを導入したいというような発言を得た。
- ・システムのマニュアルがラオス語、英語の2つある。JICAとも共有する。

奥村団員：国内事業に MIS コンセプトとして導入するのはよいと考えるが、ODA-MIS そのものを展開するとなると、無理がある。実質的には約 6,600 案件あり、より多様な組織に対して、多様な対応が必要となるので、単純にはいかない。評価局でも、国家監査院の指摘を受け、事業管理システムを構築しようとしている旨聞いている。現段階では、ODA-MIS はステップバイステップで、将来的な情報リンクを意識しながら独自に開発を進めるのがよいと考える。

- ・これまで AMP に参加してこなかった Emerging ドナーについて、例えば中国は前向きに検討している。現在ラオス語・英語の2言語を利用しているが、中国語展開の要望もあり、それについては中国大使館と今後議論する必要がある。
- ・政府は、ODA の月次進捗報告を求めている。現システムは四半期ベースなので、フェーズ 2 に財務システムとリンクさせる折に月次レベルまで対応させたい。
- ・内容の修正にかかる費用は、USD250/日。AMP と比較してより安価であると考え。ただし、計画局や評価局が新たな国内事業 MIS を導入した際、ODA-MIS とのデータリンクにかかる予算は計上していないので、国内事業 MIS 側でデータリンク費用も入れておいてほしい。
- ・MOFA も同システムに興味がある。将来的に NGO が実施している ODA 案件も把握したいとのこと（注：MOFA が NGO 関連を担当している）。

【C/P ファンド対応について】

- ・現在 ODA 案件は大小合わせて 470 件程度。小規模案件等、把握できないものもある。
- ・C/P ファンドを把握することはかなりチャレンジングだと考える。新規事業に関しては立案時点からの情報があるので容易だが、継続案件・あるいは完了案件で MOU にない C/P ファンドを要求する場合があります、それらを的確に把握するのは困難。この点は次期 JICA 技協で協力を仰ぎたい。
- ・例えば、ボリカムサイでは当初 ODA 案件が 14 件あるとされていたが、整理してみると 5 件程度となった。案件の重複や案件名の混乱による。

奥村団員：ODA-MIS 機能を活用すれば C/P ファンドを把握することが、現在よりは容易になる。その点で、JICA の技術協力タイミングとしては良い機会であると考え。

現在日本留学中の Mr. Viengkham が 10 月帰国するので、次期 JICA 技協とのリンク等の取り組みを担当してもらう予定。

【ODA-MIS の説明】

- ・ODA-MIS のなかには各ドナーの支援プログラムの情報も入っている（プログラム名・期間・金額・目的・アウトカム等）。事業レベルでは、公共投資計画に記されている事業管理コードも入るようになっている。その他、事業名・金額・実施期間・SDGs の関連エリア・ロケーション（村レベルまで）等。
- ・サワナケート県での研修は先週ちょうど終えた。各セクター部局の計画担当（coordinator と呼んでいた）に対して、コンテンツを説明。まだ、各事業を担当する PIU まで含んでいない。Savan-PAD もデータベースに入っている。
- ・C/P ファンドについても四半期ごとの支出情報が管理される仕組みになっている。
- ・ローン案件の管理はまた困難。JICA の上水道整備案件においても C/P ファンドを把握しようと

- したが、一括の金額しか情報がなく、支出のタイミング等を把握するのは困難な状況であった。
- まだ MPI 計画局や評価局は一度テクニカルスタッフレベルが説明会に出席した程度。ODA-MIS に関する適切な認識はない。

【その他】

- MPI 官房室が現在省庁との書類受付窓口になっているが、今後は E-Office という政府の書類追跡システムを本格的に活用するべきだと考える。書類の関連省内での遅れが生じないようにフォローができる可能性がある。科学技術省で電子署名についての法規則を整備しているところ。
- ODA-MIS は年間 LAK50mil.かかる。この請求書が2週間前に来たため、来年（2019）度予算要求請求のタイミングに間に合わなかった。来年度の支払いの免除、あるいは別予算確保等、方策を検討している。それでも持続性を確保するため、年間 LAK50mil.をどうするか検討する必要がある。
- ベトナムでは MPI 内に IT センターがあり、ODA, PIPs のサーバーを置いている。近い将来、ラオス MPI にも IT センターを設立し、サーバーを置くことによってコスト削減をする必要があると考えている。

面談先 6	農林省計画財務局 Planning and Finance Department
日 時	2018 年 9 月 6 日（木）14:00～
面談対象者	Mr. Chanthaneth Simahono, DDG, Department of Planning and Finance, MAF Mr. Thipphavong ounla, Director of Planning Division Ms. Naphasouk Thipphavongphanh, Technical staff, Planning Division Dr. Phommy Inthichack, Director of International Cooperation Division Mr. Phonxay Keopasert, Technical staff, Planning Division
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	農林省計画財務局会議室

Chanthaneth 副局長：現状の財務状況は厳しい。MAF も予算が十分でない。予算が不足しているため、予算要求前はもちろんのこと、承認後に限られた予算のなかで再度優先度づけを行う必要がある。

奥村団員：これまでの PCAP 支援ではどのように事業レベルの管理をしていくかなどについて取り組んできた。財務状況が厳しくなり、改正公共投資法も施行され、それに伴って事業プロセスが大きく変わったと認識しているが、特に手続き面の変更があったか伺いたい。

【改正法による変更点と対応】

- MPI 通達に基づき、省内手続きを変更した。新規事業申請は 6 月 15 日までに MPI 評価局に提出することになったので、省内各セクター部署の計画財務局への提出期限を 5 月 15 日とした。
- 県レベルで実施する LAK20bil.以上の事業も、省庁扱いとして、県から MAF 計画財務局に 5 月 15 日まで提出する。LAK20bil.未満の県レベル事業は県計画局に提出する。
- 計画財務局の計画課・M&E 課・PIP 管理課の 3 部署が手分けして事業の内部審査 (pre-assessment)

を実施する。内部審査は、新規事業が MAF の 4 つのプログラム (four sector programmes⁴⁵) との妥当性を中心に確認する。内部審査は PCAP フォーマット (5 項目評価) を利用している。

- ・ 予算年度がカレンダーベースになった初年度 (2017 年度プロセス) は混乱していたこともあり、事業提出や予算編成に遅れが生じた。今年度 (2018) はある程度フォローアップができています。

PCAP の中期コンセプトに基づき、将来 MAF では中期的に案件を準備していきたいと考えています。

奥村団員：大変良いアイデアであると考えます。MAF は既に中期 PIP コンセプトを理解しており、4 つのプログラムも存在しており、中期的に準備をするよいタイミングであると考えます。ODA について、MAF では多くの ODA 案件があると考えますが、全体的な ODA の全容をラオスにおいては把握できていない。MPI では国民議会の指示の下、ODA 案件の状況を把握しようとしている。

- ・ Rural Development Department は最近首相府から編入された部署なので、まだ MAF のルールになじめておらず、事業の内部審査のコンテンツ (5 項目評価等) の理解促進が必要である。

【2019 年度の MAF 内部審査と MPI への事業申請について】

- ・ 2019 年度プロセスでは新規事業では約 60 事業が申請され、内部審査を経て約 40 事業が MPI 評価局に提出された。20 事業は書類不備や妥当性が足りなかった。全面却下されたわけではなく、来年度以降のチャンスがある。
- ・ MPI 評価局に提出した 40 事業のうち、6 事業は審査証明書が送られてきた。いくつかの事業は修正・補完要望があった。現状、10 事業が審査中と聞いている。MAF は MPI 主催の事業審査委員会のメンバーであり、都度審査状況を知ることができる。

【予算要求】

- ・ 新規事業 40 事業はすべて、事業審査の結果を問わず現段階では予算要求リストに掲載している。現段階で予算シーリングの連絡を受けてないので、予算を削減することはしておらず、新規の全 40 事業を実施する前提で予算要求を作成している。
- ・ 他方、各省庁の予算は前年比 70% まで落ち込む恐れがあると聞いている。

【新フォーマットに関して】

- ・ MPI からの通達に基づいて、順次新フォーマットを導入している。2018 年に限って、新旧フォーマットを併用してよいことになっている。新フォーマットは、改正公共投資法の分類に沿っており、「どの事業にどのフォーマットを使うか」がより明確になった。

【中期公共投資計画について】

- ・ PCAP の中期コンセプトに基づき、将来的に MAF では中期的な観点で案件を準備していきたいと考えています。

【ODA 事業について】

- ・ ODA 事業には 3 つの課が関係している。International Cooperation 課では ODA 案件の調整協同等を行っている。ドナーや MAF 関係省庁をつなぎ、調整・交渉を行っている。案件 MOU が結ばれると、Project Management Division に引き継がれる。MPI では現在援助協調のシステムを導入しようとしている。政府出資分について MPI に報告をすることになっている。
- ・ ODA 事業に対する政府貢献の多くは in-kind による貢献、事務所や職員、建物、電話等。
- ・ 以前はあまり議論されなかったが、大きな案件については政府負担分をしっかりと把握するようになってきた。MPI は現在新しいフォーマットとデータベースを導入しようとしていると承知。

⁴⁵ Four Sector Programmes: Food Security, Agriculture and Forestry Commodity Production, Forest and Forest Resource Management, and, Rural Development and Poverty Reduction

情報の提出はかなりの負担となっている。

【事業モニタリングについて】

- ・事業モニタリングについて、フォローアップを行っているが、人材不足により、大きな案件やローン案件に特化している。INGO 等による小規模の案件はモニタリングができていない。

【中央と県のデマケーションについて】

- ・中央省庁管轄だが地方で実施している案件の報告は、中央に報告がなされる。県農林局(PAFO)レベルでも MAF と同様の内部事業審査システムを導入しようとしている。年次会合があった際に、県が案件を作ろうとした際に、システムをセットしている。MPI の通達のみならず、県では4プログラムをフォローしている。不明点があれば、県は中央に照会ができるようになっている。MAF も県を支援することを検討している。
 - ・中央レベルでは、地方での案件情報管理に取り組んでいる。ODA 案件管理のデータベースのアイデアについて、PIP についても統合できないかと考えている。新しい個別専門家が着任したら、ハードウェアも含めたオンラインシステム導入に関連するアドバイザーを期待している。
- *農林省から亀谷氏が、瀬尾氏の後任として、10月末赴任予定。

面談先 7	公共事業運輸省 (Ministry of Public Works and Transportation : MPWT) 計画協力局
日 時	2018年9月7日(金) 9:00~10:30
面談対象者	Mr. Sengdarith Kattignasack, Director General, Department of Planning and Cooperation, MPWT Mr. Khamla Phommavanh, DDG Ms. Vanh Dilaphan, Director of Planning Division Ms. Khanthaly, Acting Director of Cooperation Division Mr. Bounlak Xayoudom, Technical Staff of Planning Division Mr. Osada , Consultant of World Bank (Planning Framework Development Consultant) Dr. Vivath Sauvaly, Consultant of World Bank (Planning Analyst)
調査チーム	JICA ラオス事務所：野村専門家、浅田企画調査員、奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	公共事業運輸省計画協力局会議室

【改正公共投資法の対応について】

奥村団員：案件管理と計画管理について質問したい。案件管理について、2年前に公共投資法が改定され、また会計年度も変更となっている。法やガイドラインによって新規事業申請のデッドラインがより明確になっている。MPWT 省内でこういった対応をしているか伺いたい。

Sengdarith 局長：

- ・案件管理について、政府は需要側よりも供給側に焦点を当て今後取り組んでいく予定。2019年度予算計画策定プロセスは今年(2018)の初めから開始している。県における活動や省内の全11局でも取り組みを行っている。

- ・いくつかの局では案件申請の提出が遅いところもある。6月15日までに提出されたのは4パッケージ⁴⁶（26事業）のみであった。最終的に12パッケージ（50事業）を提出したが、いまだに新規事業申請が来ている。
- ・改訂公共投資法や地方議会法により、LAK20bil.以下の（Type 5）事業は地方議会による承認となっているが、そこには課題がある。例えば県道や郡道を修繕する際にはLAK20bil.を超えてしまう事業もあるが、現行法によればそれらはMPWT所轄になるということになり、実際の管理デマケーションとは異なってしまふ。
- ・MPWTにはLAK1,300bil.もの債務があり、さらにLAK500bil.もの既存道路修復等に必要な費用がある。首相令7号⁴⁷では2019年度予算配分について、40%を債務案件、35%を継続事業、15%を新規案件へ配分することが規定されている。
- ・2019年度開発予算（国内分）は2018年度LAK2,800bil.より少ない、LAK2,500bil.程度になるのではないかと議論されている。
- ・すべての案件はF/Sが提出されるべきで、なかでも収益性に関するEIRR/FIRRが重要な指標であるべきであると議論している。
- ・7つの大規模事業の案件（総額LAK500bil.）に対して、MPWTは内部監査を実施する予定。道路舗装についてもDBSTから変更するなど、支出過多にならないように留意している。

Vanh 課長：

- ・MPIからは提出が遅れた場合、事業審査を受け付けないといわれている。それでも実質的には受けてもらっているのが実態。

奥村団員：今年からMPIの官房へ直接提出するようになってきているがどういった印象をもっているか。

Vanh 課長：

- ・MPI官房室及び監査局⁴⁸で確認作業をするが、プロセスが1つ増えることになり、事業審査やフィードバックが遅れることになる。

長田氏：

- ・事業申請について、MPIから利用するように指示のあった新フォーマットは、現段階でも実態に沿わないところもある。また指示が遅く曖昧だったこともあり、省内でそのフォーマットを使うべきなのか混乱があった。そのため、結局事業申請は古いフォーマットを利用した。
- ・PCAPで開発した5YPIPや3YLPのリストをカスタマイズしながら策定しようと取り組むが、実際に活用するにはMPIレベルでの変更が必要であると考える。

奥村団員：MPIでは次期NSEDP策定に向けて中期公共投資計画の策定を合わせて推進する予定であり、JICA技術協力ではその分野での支援を行う予定。MPWTは開発予算の支出が最も多く、影響力のある省庁であると承知する。したがって、MPWTが公共投資に関する中期計画を策定するのであれば、MPIからの支援や指導も視野に入れていただきたい。

長田氏：

⁴⁶ パッケージの定義を要確認。プログラム？提出したロット？

⁴⁷ Prime Minister's Instructions on Preparation of 2019 Budget, 22 June 2018：入手済みだが翻訳要。実際には、同指示書には具体的な比率は記されておらず、その直後に発出されたMPI大臣令1335号（7月6日発出）に記されている。そこでは「継続事業35%・負債支払40%・ODA-CFファンドと新規事業合わせて25%」となっている。

⁴⁸ MPI評価局では監査局が確認しているという話がなかったので、第2回面談で確認。その際には、これまでMPI評価局が最初の提出先だったのが、MPI官房室がまずチェックすることに変更になったことと、その先のMPI内での事業審査プロセスがみえない（MPWTとしては知らない）ということであった。

- ・MPWT で立案する事業はすべて F/S 調査を実施して費用便益分析を実施する必要がある。
- ・予算に対する事業別の実績を確認していく取り組みも必要であると考える。

奥村団員：2019 年度予算要求は 7 月 15 日までに MPI 計画局に提出しなければならないと理解している。ただし、6 月 15 日までに提出すべき個別の事業申請が遅れた分、7 月 15 日までに 50 もの新規事業が、MPI 評価局で事業審査を完了できるとは思えない。改正法では「事業審査を通過しない（審査証明書がない）事業は予算を付与しない」となっているが、今回事業申請している 50 事業は、予算要求に入れているのか。

Sengdarith 局長：

- ・新規事業は 2018 年早々から準備にとりかかっていたが、プロセスで遅れてようやく 2 週間前に大臣のサインを取りつけ、MPI へ提出した。
- ・2017 年度予算は各事業の実施監理が不十分であったため、開発予算約 LAK105bil.のうち、約 LAK7bil.分を使い切れなかった。
- ・今年度は NSEDP の中間年であり、2020 年までの残りの期間で目標達成に向けて取り組む必要がある。2019 年度の予算要求案は、本日大臣のサインをもらって提出する予定⁴⁹。

Vanh 課長：

- ・2019 年度予算要求に入れている新規事業は、2017 年既に事業審査を受けた事業。今般、新規事業として申請した 50 事業の多くは 2020 年度以降の予算で要求する事業となる。

奥村団員：F/S 調査を実施するための予算はどう確保するか。

Vanh 課長：

- ・今般提出した新規事業のほとんどは F/S 調査を実施するための予算を確保するもの。Technical Promotion 事業と分類しており、各調査の予算はインフラ事業より予算が少ないために、件数が多くなった。

奥村団員：県との連携について MPWT で検討しているか。

Sengdarith 局長：

- ・今週実施された会議では、政府は県における大規模事業について、収益が見込まれる案件については、60%を県の歳入とし、40%を中央の歳入とすることで進めることになった。
- ・改正法によって、県公共事業局が独自に事業申請を県計画局に提出し、事業審査を受け、県議会の承認で事業を実施できることになった。MPWT では県公共事業局で事業申請している事業のリストを確認し、事業間の優先度づけをするように指示している。それにより、限られた県予算のなかで、適切事業を実施できると考えている。

長田氏：

- ・MPWT としては各事業の費用便益を優先度づけのクライテリアとするべき。

奥村団員：アタプー県災害対応について、省庁横断的な特別チームを編成して復興策を検討していると聞く。災害対応のなかには道路や橋梁が含まれていると思われるが、MPWT はこの取り組みにどのように関与していくのか。また、復興のための道路補修等は、特別チーム・省庁・県のどの組織が予算執行権限をもつのか。

Sengdarith 局長：

- ・MPWT からは副大臣をヘッドとして、局長自身含めて特別チームに参加している。

⁴⁹ MPI 計画局との面談によると、既に全省庁全県予算要求を提出していると聞いている。MPI 計画局に要再確認。

- ・対応には2種類ある。1つ目は緊急対応としての道路、給水、橋梁等の整備であり、2つ目は中長期的なリハビリ。
- ・地方のコミュニティ、UNHABITAT、韓国企業等、さまざまな貢献を経て対応していくことになる。MPWTからはインフラの技術指導が中心となる。
- ・県公共事業局は現場で実施監理する。予算そのものは特別チームが執行権限をもち、ドナーを含めてさまざまな財源の使い途を差配する。
- ・また、災害対応担当省庁である労働社会福祉省が復興の窓口になるのではと考える。

奥村団員：特に予算をどのように捻出するかが重要な課題であると考えている。

Khamla 局次長：

- ・これまでMPWTはDemand drivenの計画策定をしてきたが、いよいよLimited supplyとのバランスを考えなければならない状況になってきた。そういった意味で、NSEDPとリンクした中期的な戦略や計画と、そのモニタリングのための指標が存在しないため、レビューができない状況にある。こういった戦略や計画を策定すれば、事業の優先度づけの一助となる。

長田氏：

- ・世銀支援側として、ぜひ当該分野でのJICA技術協力の枠組みのフィードバックをお願いしたい。世銀と連携できるポイントといつできるかについて議論させていただきたい。

Sengdarith 局長：

- ・MPWT付JICA野村専門家の活動の一環でセミナーを実施する予定。

面談先 8	小原専門家（保健アドバイザー）（第1回面談）
日 時	2018年9月7日（金）14:00～
面談対象者	小原専門家、保健省
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員（記）
場 所	JICA ラオス事務所

奥村団員：2年前に改正公共投資法が施行されて以降、中央省庁では改正に対応する動きが出ている。保健省における動き如何。

【日本のADBと世銀との連携、MPIや他省庁とのかかわりについて】

JICAとADBはUniversal Health Coverage (UHC) に向けての協定を進めている。ADBとJICAでハイレベル協議を行っており、保健トピックが上がっている。世銀ともハイレベルのやりとりがある。世銀は2021年から2025年にかけてUSD40mil.、ADBもUSD40mil.の支援を約束しているが、各機関のTAコンポーネントは重複していない。

保健省職員のキャパシティの問題もあるが、省内財務管理プロセスの課題が多く、保健省財務局とMOFとの間の情報のやりとりにも課題が多い（予算編成時に費目を間違えて計上し、それが国会に通ってしまったため特定活動ができなくなった、等）。健康保険料の入金が遅れるなど、診療補償が間に合わないという事態等も生じている。MPIやMOFからのガイダンスにも問題がある。

ADBではStrengthening Capacity for Health Sector Governance Reforms in the Lao PDRを8月まで実施していた（完了報告PPT入手済み）。同TAにはMTEF支援の項目もあったが、省内の対応だ

けでは導入は困難（MOF側の準備が整っていない）と結論づけている。

GAVI⁵⁰や基金等から受けている支援額が総額でいくらなのか全体把握できておらず、各基金単位でのみ把握している。計画局にはADB、財務局には世銀が支援を入れているが、それぞれでガバナンスのシステムが構築されているような状況。

【財務管理について】

ナムトゥン2ダム（NT2）からの収益（USD8mil.）が保健分野に当てがわれ、その資金を活用して活動した結果、いくつかの開発指標に改善がみられた。同資金を活用して2016年から母子保健無料化を導入した。

2017年には同じくNT2収益よりUSD12mil.程度保健省に配賦されている。ただ、配賦が四半期遅れることで予算を執行することができず、それに押されて1/4程度を国庫へ返納するような事態となっている。原因としては、当初計画段階で中央から県への予算配分を先に決めてしまい、県ごとで予算執行に差が出て、それを埋める効率的な予算配分執行ができなかったため。2018年からは融通の利く管理を試みる。

健康保険制度に関して、財務管理面で多くの課題を抱えている。病院からの診療報酬請求については、保健省から財務省に対して第1四半期の報告をしないと第2四半期分が財務省から予算が落ちないという仕組みになっている。報酬請求自体も遅れてやってくる傾向がある。結果として予算が召し上げされる状況になっている。病院への支払いレート変更に伴い、より良い状況になるまで手続きを滞らせて、変更となってから手続きを始め書類手続きに遅れが生じるケースもあった。まだ財源が国家予算からくるため、現段階では年度予算の繰り越しができない。予算の繰り越しが可能になるように、健康保険法等制定のタイミングをとらえて働きかけを世銀とともに進めている⁵¹。

世銀の支援によってDisbursement Linked Indicators（DLI）の取り組みを実施している⁵²。各県は、パフォーマンス指標の達成度合いと各郡のニーズを集約して、中央にファンドの予算要求を行う方法。達成度合いによってインセンティブが加わる仕組み。現段階では、県に支払われた資金使途に関するガイドラインはない状況。世銀としては、まず県の職員のマインドセットを変えることを先行させて実施している。計画局ではドナーからの支援額は把握をしている。

奥村団員：省内の情報管理システムはどういう仕組みがあるか。

小原専門家：ドナーイニシアティブにより、さまざまな分野の管理システムが並行して立ち上がっている。計画局が運営しているDistrict Health Information Software（DHIS）という統計管理システムがあり、世銀とグローバルファンドの資金で運用しているが、これはよく機能している。ただ、財務管理はfinancial planningとaccountingが別システムを運用しているなど、改善の余地はある。MTEFはfinancial planningとつながるものと理解している。

奥村団員：MPIとの関連のプロセスで何か。

小原専門家：保健省内ではMPIに対する不満が大きい様子。新しい事業申請フォーマットの利用指示が唐突にくるなど、業務に負担をきたしている。MPIには保健省からは3つの報告チャンネル（国際協力局、評価局、計画局）。ODAでは最近国際協力局がODA-MISを導入した。NGOは外務省が担当している。全体支援の2%であり支援単位が小さいにもかかわらずODAと同レベル

⁵⁰ GAVI:GAVI アライアンス。Global Alliance for Vaccines and Immunization から改称。ラオスでの活動内容は <https://www.gavi.org/country/lao-pdr/> のとおり。

⁵¹ 小原専門家より健康保険制度の現状報告資料入手。

⁵² DLIの仕組みに関しては世銀 Ms. Masaki の面談及び資料で詳細説明。

の報告を要求されており、手続きが煩雑である。

ラウンドテーブルプロセス関係でも MPI 国際協力局と保健省とのコミュニケーションは問題があると感じる。省内でも情報共有ができていないので厳しい状況。MPI は保健省に対して積極的に情報収集したいという意識はなく、逆に保健省も MPI に対して積極的にアプローチしていない。

面談先 9	世界銀行 保健分野担当シニアエコノミスト
日 時	2018 年 9 月 7 日 (金) 15:30~16:30
面談対象者	Ms. Emiko Masaki、保健分野シニアエコノミスト
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員 奥村団員 (記)
場 所	世界銀行会議室

奥村団員：世銀は Health Governance and Nutrition Development Project⁵³を通じて保健省財務局に対する支援を実施している。その背景から、2 年前の新政権発足と予算法・公共投資法改正等によって保健省内の動き如何。

間崎氏：保健省内にさまざまな支援が入っており、それぞれの整合性がとれていない印象。Health Finance のテクニカルワーキンググループが保健省内の Reform コミッティーの下に存在しているが、うまく機能していない。Health Finance は広いものであり、世銀がプロジェクトで実施している PFM 支援はそのなかに包含される。

ADB の Strengthening Capacity for Health Sector Governance Reforms in the Lao PDR で、Roadmap を策定する計画だったが、あまり今後の guidance を示しているものになっていない。

各ドナーの TA は飽和状態にありながら、抜けている部分もあるはずだが、保健省側は目の前の課題にのみ支援要請しているような状況で、取り組みの全体像を掌握できていない。ADB の TA がガバナンス全般にかかる大きな支援だったので、それが完了して今後どうなるか不安である。世銀や他のドナーの関係性、あるいは県レベルの活動を軸にしているドナーを、全体像のなかでどう関連させていくのが課題。

世銀では財務省に対して PMF 改革を支援しており、今後 FMIS の支援も行われるなか、保健省の支援ともシンクロさせる方向。財務局を中心にしっかり組んでいく必要がある。

MTEF に関して、これまでずっと保健省にパイロット導入するといわれているが、ADB としても DPF で保健教育分野もトリガーに入り込んでいるので、政府側が進めていく意思があると考え（今の段階ではほとんど進んでいない）。保健教育分野については国家レベルの指標が既にセットされているので、目標管理の面ではトリガーもセットしやすいと考える。実施するための中期的な予算計画の策定と執行管理が一番難しいところ。

奥村団員：中期的な予算計画（予算シーリング等）があれば事業計画の優先度づけはできそうか。

間崎氏：予算がわかっていたとしても、事業や活動の優先度づけを行う職員のキャパシティは限られている。また事業申請しても予算がつかないという難しい状況になっている。そういったなかで各ドナーの散発的な支援が入り、パッチワーク的に取り組みが行われているという状況。混乱のなかで、なんとか行政体として物事が動いているという逆にすごい状況でもある。これをも

⁵³ <http://projects.worldbank.org/P163949?lang=en>

う少しわかりやすくしていく必要があると考える。

これまでは、予算策定時点で県への配分額を決めてしまったため、県のパフォーマンスによって、予算執行率にばらつきが出ていた。ある県では予算が 50%カットされたため、県で事情を聞いたところ、知事の判断にてそうなったとのこと。そういった実態をかんがみ、今春の国会で保健分野と教育分野については予算管理の中央集権化 (Re-centralization) が決議された⁵⁴。Re-centralization を通じて、保健省が適宜予算を各県に配分することで、全国にわたり効率的に予算配分できる状況をつくりだす。

Health Governance Project では、Disbursement Linked Indicators (DLI) の仕組みを導入している。DLI には 12 の指標があり、その指標の達成度合いに応じてインセンティブとして要求予算にトップアップを付与する仕組みである。12 指標のうちそのうち 8 つが県に関連するものである。指標は District Health Information Software (DHIS) を活用。

多くの県では郡にある末端の医療施設に予算が流れていない状況。その対応策として、Recurrent expenses の報告を郡に移譲させる方向である。これにより適切に郡の現場での活動費を把握し、県を通じて予算要求ができる仕組みをつくる。

次期案件では、タイムリーに予算が移譲されるように取り組み、こういったサービスが Deliver されるかに焦点を当てていく (経常予算のみ)。ADB が Fiscal transfer について取り組みを行っている。

保健省は、SDG のなかに Universal Health Coverage (UHC) 指標があるが、保健省ではこの指標の向上のための国民健康保険制度に取り組んでいる。2018 年までにビエンチャン市以外の 17 県がカバーされたとのことだが、適切にカバーがされているかどうか、まだ確認が必要。現状では、健康保険はただ財源として保健省に予算が措置されているという程度。伝統的な予算措置ラインと保険の資金ラインとがあるが、まだ資金ラインは機能していない。ラオスでは労働社会福祉省が NSSF (National Social Security Fund) を実施しており、その経験があるため、それに基づいて国民健康制度等の機能を向上させる必要がある。

ナムトゥン 2 (NT2) ダムの収益配賦金は、2018 年度までは規定されていたため保健省に回ってきたが、2019 年度以降はラオス政府が自らの判断で配賦することになっているため、今後保健省にくるかどうかが白紙状態である。

奥村団員：PCAP では開発予算のみに焦点を当てる見込み。いくつかの省庁をパイロットとして選択する必要があるが、MPWT を検討しており、保健教育のどちらかでも検討しようとしている。

間崎氏：公共投資に関する情報は不明瞭なものが多い。ODA を含めると、2018 年度までは下降傾向だったが、2019 年度は 27% の増加が見込まれる。これは、ビエンチャン市を中心として大規模な病院建設事業が含まれているため。ただし、病院施設を作ってもソフト面が追いつかない恐れがある。ODA を受けるときはそういった点に留意しなければならないが、現状では保健省側はそういった点を考慮せずにサインしてしまう。全体的な計画にない、多くの病院の建設計画が動いている状況を懸念している。

⁵⁴ 背景要確認。

面談先 10	JICA 技術協力「サワナケート県参加型農業開発プロジェクト (Savan PAD)」 専門家
日 時	2018 年 9 月 10 日 (月) 10:00~12:00
面談対象者	高石総括、大槻業務調整員、斎藤短期専門家 (予算管理)
調査チーム	JICA ラオス事務所：奥村団員 (記)、Ms. Mayuly (通訳)
場 所	SavanPAD 事務所会議室

〔プロジェクト概要パンフレット、C/P 機関とのコストシェアプラン合意書案、斎藤専門家 (予算管理担当) 報告メモ (更新予定)、地図入手〕

【予算管理専門家の派遣について】

当初、予算管理専門家は C/P 機関である県農林局 (Provincial Agriculture and Forestry Office: PAFO) とともに、R/D に記されているコストシェアプランに基づいてラオス政府側負担の予算を確保することを TOR として、2018 年 1 月より 2 人/月程度派遣する予定だった。しかしながら JICA 側予算の都合で 8 月末まで派遣が遅れたため、2019 年度予算要求プロセスのタイミングに間に合わなかったため、2019 年度予算申請の情報確認と現場レベルでの維持管理に関連する簡易損益計算方法の研修を担当している。

〔予算担当斎藤専門家より、現段階での開発予算・一般活動費予算・PAFO・県計画投資局 (Department of Planning and Investment: DPI)・郡農林事務所 (District Agriculture and Forestry Office: DAFO)・郡計画事務所 (District Planning Office: DPO) での情報収集内容報告を、報告メモを用いて説明。一部数値にアップデートが必要な部分があるため、各数値や更新版を待つて共有する。以下、要点〕

- ・PAFO の公共投資事業はほぼ 90% が灌漑事業とその補修。2017 年度予算時点で、全事業費の 8% までしか支払いが済んでいない (一部同年度より始まった新規事業や継続事業があるため、厳密にはすべてが負債事業ででない)。
- ・新規事業の申請に PCAP フォーマットを使用している。新規事業は DPI に提出され、そこで事業審査を受ける。
- ・新規事業の優先度は県 SEDP との妥当性を重視し、DPI と協議のうえで決定する。原則的に優先度の最終判断はセクター側に委ねられる。
- ・税外収入が期待される県セクター部局では経常経費 (人件費・アドミニコスト等) を税外収入から充てる旨、大統領通達があったため、PAFO では民間事業へのビジネスライセンスや農作物・畜産・水産物の輸出入時の許可費の収入を、経常支出に活用している⁵⁵。
- ・Savan PAD 対象郡の Champong 郡 DAFO では、毎年数件、2 つのルートで同じ新規事業を申請している。1 つ目は DAFO→DPO→DPI ルート (郡ルート) で、2 つ目が DAFO→PAFO→DPI ルート (いわゆるセクター・ルート)⁵⁶。2017 年度 (4 件)・2018 年度 (3 件) とともに承認されなかった。2019 年度は 4 件提出、PCAP フォーマットを活用。
- ・DPO では各セクターによる郡ルート新規事業の書類取りまとめと、DPI への送付を担当。DPO レベルでの事業審査は実施しない。

⁵⁵ 事実確認要。

⁵⁶ 改正公共投資法では LAK5bil.以下の事業は、郡から直接県に新規事業申請及び予算申請できるようになった。申請事業を郡ルート・セクター・ルートの双方で申請してはならないという禁止規定はないため、申請は可能だが、双方予算が通ってしまった場合、二重に予算がつくことになり、混乱をきたすことになる。

- ・ DAFO でも税外収入があり、経常経費に充てている。

【Savan PAD のラオス政府コストシェアと政府側負担予算（National Contribution Budget：NBC）申請について】

- ・ 本案件の R/D にて JICA 側とラオス政府側のコストシェアリングの考え方が明記されている。それに基づき、2018 年 1 月にコストシェアリングの内容・年次ごとの比率（ラオス政府側の貢献を段階的に増やしている）と、Annex には JICA 側とラオス側の負担コスト費目の内容や積算根拠案が記されている合意書を用意したが、現段階では Project Director である Thonekeo 副知事のサインをもらえていない。
 - ・ 2018 年度（今年度）予算には USD2 万（LAK170mil.）⁵⁷の NCB が計上された。実際の執行は歳入不足と報告遅れにより 1 四半期分遅れている。今年度はコストシェアリング案によると USD4 万（LAK340mil.）計上することになっているが、実際に PAFO が予算申請をしたかどうか、その予算が通るかどうかの確証は得ていない。
 - ・ Savan PAD ではメイン C/P である PAFO 計画課・灌漑課、あるいはパイロット郡の DAFO の他に、支援 C/P として DPI・県財務局・県商工業局が記されている。
 - DPI は主に事業のモニタリング評価に参加。半年に 1 回第三者の立場で事業評価をする。
 - 県財務局は予算や執行に関連する支援に期待しているが、現段階では形になっていない。
 - 県商工業局は、農産物の県外・国外での売り込みを支援に期待しているが、同じく現段階では形になっていない。
 - ・ 中央の農林省は、形式的なアドバイザー役として四半期ごとの活動報告を実施している。農林省内には計画局・灌漑局・普及局等がメンバーとなっている。
- （Savan PAD からの情報に基づき、翌日 9 月 12 日に PAFO 計画課の面談を要請し、同日午後面談した）。

面談先 11	サワナケート県 県計画投資局（Department of Planning and Investment：DPI）
日 時	①2018 年 9 月 10 日（月）14:00～ ②2018 年 9 月 11 日（火）9:00～11:00
面談対象者	①Mr. Lamphanh PHANPHOMXANA, DPI 副局長 JOCV 森隊員（DPI 評価課付） ②Mr. Phonsacksith XAYACHACK, DPI 計画課職員 Mr. Dethpasa PHOMMASONE, DPI 評価課次長 Mr. Khanthamath THAMMATIKA, DPI 評価課職員 JOCV 森隊員 （分けて面談したが、トピック別情報の相互補完が必要なので、まとめて記録した）
調査チーム	JICA ラオス事務所：奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	サワナケート県 DPI 会議室

⁵⁷ 後日 PAFO 計画課に確認したところ、LAK200mil.と述べていた。

ランパン副局長：サワナケート県は人口・面積ともにラオス最大の県であり、予算は多めに配賦されている。面積が大きいために、特に地方郡へのアウトリーチが困難。東へは国道9号線がベトナムとつながっているため、ベトナムとの経済交流が盛ん。農業生産は土地が大きい割には生産効率が悪い。近年は気候変動の影響による洪水被害は県内でも多く、その対応に予算が割かれる。公共投資事業の質、特に道路の修繕対応が十分ではない。

【改正公共投資法と、県議会発足後の新たなプロセスについて】

*サワナケート県予算プロセスのフローチャートを別途まとめる予定。

- ・カレンダーベースになったこと、改正法によって LAK20bil.以下の事業が県議会承認になったこと、LAK5bil.以下の事業が郡発案できるようになったことで、県内の事業承認と予算承認のプロセスが大きく変わった。今年実施している 2019 年度予算策定・承認プロセスは改正から 2 回り目だが、今年度から新たなプロセスに基づいて進めている。今年度のプロセスは以下のとおり。
 - 各セクター・郡からの新規事業の申請に関して、Type1～4 の中・大規模事業（LAK20bil.を超えるもの）は 6 月 15 日までに DPI で集約して MPI に送り、MPI 評価局にて事業審査を受ける。9 月 11 日現在で、申請した事業の審査がどうなったかフィードバックはない。
 - LAK20bil.以下の Type5 新規事業は 7 月 15 日までに DPI 提出。この段階では事業審査せず、新規事業リストを担当各セクター部局が提出し、協議を経て、4～5 件に絞り込む（具体的にどのセクターで何事業まで絞り込むか、明確な基準はない）。この段階ではまだ MPI から県予算のシーリングが届いていないので、事業の優先度づけの予算基準は明示されていない。また、他の優先度クライテリアも「SEDP に寄与する事業を優先する」という曖昧な基準であり、標準化されていない。
 - 県議会は 9 月と 1～2 月の年 2 回実施。9 月の県議会では、①MPI から入手した開発予算シーリングと、②上述の協議を通じて絞り込まれた新規事業 4～5 件の事業（事前）承認を行う。
 - ◇①に関して：改正法後、県開発予算枠は 2 つに分割された。すなわち Type1～4 までの事業を実施するための予算枠と、Type5 事業を実施するための予算枠。改正法では Type1～4 の事業は中央で国会承認が必要なため、開発予算枠内の Type1～4 の事業間の優先度づけ（新規・継続・負債の配分等も含め）も国会承認の対象となっている模様。Type5 は、県議会が個別事業の承認権限を有する（ここまでは改正法に明示されている）が、Type5 事業のために割り当てられる予算も県議会承認となった。MPI からは 9 月までに DPI に対して県の開発予算の総額と上述 Type1～4 予算・Type5 予算の内訳の通達があり、9 月の県議会ですれらの予算総額を承認する。県議会の承認結果は、10 月に実施される国会の場で報告される。この時点では、分割された予算のうち Type5 の予算枠の事業別内訳（事業構成や各事業への予算配賦額）の報告義務はない。
 - ◇②に関して：DPI と各セクターの協議で絞り込んだ「優先新規事業」を 9 月県議会で報告し、「事業審査へ向けての承認」を受ける。この場では Type5 の事業の予算枠は承認対象とならない。各セクターの優先事業が県議会承認された後に、各事業の事業審査を実施する。審査を通った事業には審査証明書が発行される。
 - ・事業審査が優先度づけ及び県議会承認の後になった理由は、各セクターが先に審査証明書が発行されると、自動的に予算が付与されると勘違いするのを防止するためと、事業

審査業務の効率化のため⁵⁸。

- 10月国会で Type1～4 の事業と、全体予算枠が承認される。①で述べた分割予算のうち、Type1～4 事業への予算配分も国会で承認される。Type5 事業に関しては、枠は承認されるが、各事業への予算配分に関しては県議会の承認に委ねる⁵⁹。
- 県レベルでは、9月県議会後から翌年1～2月の県議会までに新規事業の事業審査と、Type5 予算のセクター別配分と優先度づけ（継続・負債・新規・ODA-C/P ファンド別も）を行い、1～2月の県議会で Type5 予算の承認を受ける。
- Type5 事業予算はすべて1～2月の県議会承認となるため、実質的にカレンダー年度の2月までは予算を使えず、事業を開始できない。その頃から雨期に入ってしまうため、ほとんどのインフラ事業が実施できないか、滞ってしまう。多くの事業は雨期が終わる10月頃まで待たなければならず、予算執行にも影響をもたらす。実態上、歳入も6月までは安定しない（すべて経常予算・特に職員の給料にまわさなければならない）ため、どのみち年度前半では公共投資事業はほとんど何もできない⁶⁰。
- また、分割予算の承認プロセスを経ると、各セクターへの予算配分が意図するものと異なってくる。MPI ガイドラインでは経済セクターに50%・社会セクターに40%・その他に10%に配分するよう通達してきているが、Type1～4 と Type5 の間の予算配分が複雑となり、各セクターの公平性が保ちにくくなり、結果的に国の方針とは違う予算配分となってしまう。
- 2018年3月に DPI から各セクター・郡に対して改めて PCAP 定型予算申請フォーマット（法改正前のもの）を使うように促した。しかし、MPI から2018年5月になって新フォーマットが届いた。したがって、ほとんどの事業申請は旧フォーマットを用いてきており、一部書類不備だった事業申請を書き直させるために、新フォーマットを薦めた。
- 法改正後、MPI からの指導は何も受けてない。

【2018年度予算と2019年度予算要求について】

- 2018年度予算は Type1～4 事業枠は LAK60.5bil.、Type5 事業枠は LAK65.7bil.（約52.1%）の合計 LAK126.2bil.。Type5 事業は合計344件（負債176件、継続120件、新規45件 LAK9.1bil.、ODA3件・SavanPAD 分 LAK200mil.含まれる）。
- 2019年度予算に関して、9月11日に Type5 予算枠だけ通達された。LAK71.58bil.（2018年比+8.9%）。Type1～4 予算枠は通達されていない。
- 県議会は9月11日に開始。上述 Type5 予算枠のみ報告することになる。

【5カ年公共投資計画や3年ローリングプランの導入について】

- 現状の県内の仕組みのなかで5カ年公共投資計画や3年ローリングプラン導入は有効であると考え。MPI からの予算シーリングがはっきりして、Type1～4 予算枠及び Type5 予算枠が複数年でわかるのならば、中期的な観点で事業審査や事業優先度づけができるようになると思う。
- （事業の優先度づけの後に事業審査を実施することに関して）この取り組みは県内で共有しているわけではなく、DPI が独自に取り組んでいること。したがって、どこからも正式な文書通達

⁵⁸ このプロセスについて、事業審査を受けずに優先度づけすると、事業の質が確保されないまま予算プロセスに載ることになり、危険であると当方から表明した。

⁵⁹ 2018年予算書の、Type5 相当の予算はどのように構成されているのか（①10月国会時点での仮決めの事業が入っているのか、②事業詳細はblankのままなのか、③後に1～2月に実施する各県議会の承認内容が入っているのか）。もし③ならば、国会レベルの承認スタンプはいつ押されるのか。

⁶⁰ それでも各事業の予算執行率は軒並み100%となっている。ほとんどの事業で施工の進捗が支払いの進捗よりも早いため、予算が確保された分は既に相当工期が完了しているためである。

がない。県議会には納得してもらっている。2018年度が初の取り組みなので、1回りしてうまくいかないのであれば修正していく。

面談先 12	サワナケート県 県農林局 (Provincial Agriculture and Forestry Office : PAFO)
日 時	2018年9月11日(火) 13:30~15:00
面談対象者	Mr. Keooudone SOULIYA, PAFO 計画課課長代理 (Savan PAD の C/P メンバー)
調査チーム	JICA ラオス事務所: JOCV 森隊員 (DPI 評価課付)、奥村団員 (記)、 Ms. Mayuly (通訳)
場 所	サワナケート県 PAFO 計画課長代理室

ケオウドン課長代理: PCAPI・2時代に研修に参加した。(PCAPIでは、2004年当時工事が中断していた、同県 Thapanghong 郡の Xesalalong 灌漑事業の事業審査をパイロットで実施し、研修ビデオとして収めている。) Xesalalong 灌漑事業の事業審査のアレンジにも参加しており、当時より他の事業でもフォーマットを使っている。ちなみに Xesalalong は長い中断の後 2010年に中国借款 USD50mil.で再開、2014/15年度に本体部分が完成。水路部分は未完なので、農林省に予算要求中。

【改正公共投資法と、県議会発足後の新たなプロセスについて】

- ・改正法後、PCAP フォーマットの使用がより厳格になったので、PAFO 内各セクター課 (8 課) に対して研修を実施した。旧フォーマットで実施した。
- ・カレンダーイヤーになって締め切りが変わったこと以外は、大きな業務変革はない。
- ・LAK5bil.以下の事業が、郡から予算要求できるようになったので、郡農林事務所 (District Agriculture and Forestry Office: DAFO) が郡経由で事業申請する場合、PAFO のレベルで監督し、支援している。研修・巡回指導・事業準備 (文書) の支援等。
- ・財政が厳しいが、PAFO にかかる開発予算は変わらず。灌漑事業とその改修に対する予算確保がほとんどで、開発予算の 9 割は同事業。

【Savan PAD とのコストシェアについて】

- ・2017年7月より Savan PAD 開始。PAD との cost sharing 合意どおり 2018年度予算に National Contribution Budget として要求し LAK200mil.が予算承認された。既にいくつかの活動に使っている。
- ・PAD の総予算は USD5.5mil.であり、毎年 cost sharing 比率を上げていくものと理解している。2018年の負担率である 20%から順次 20%ずつ上げていき、2022年にはラオス側が 100%負担するという理解。ラオス側 (副大臣) が合意書にサインしない理由は、JICA 側の (USD5.5mil.ベースの積み上げ) 負担コストが不明瞭だから。
- ・2019年度予算には、合意案どおり LAK400mil.⁶¹の予算要求をしている。2019年度の expenditure plan はまだ PAD 側と共有できていない。

【事業実施モニタリングと財務モニタリングについて】

⁶¹ Savan PAD によると合意額は LAK340mil.

- ・事業モニタリングは四半期ごとに各セクター課から事業情報を集約して、DPI に報告している。
多くの事業、特に大型事業になると、予算が工期どおりに確保できない。規定上、本来であれば完成度 30%・60%・90%・完成時点で支払いが発生するが、それぞれの進捗完了証明は発行するが予算付与できず、支払いが複数年度にわたる。さらに、予算が確保されても財政事情により年度後半の 2 四半期まで支払いが遅れることがしばしばある。

面談先 13	チャンパサック県 県計画投資局 (Department of Planning and Investment : DPI)
日 時	2018 年 9 月 12 日 (水) 13:30~16:00
面談対象者	Mr. Bounthiem PHISAKHA, DPI 副局長 Mr. Phoukhong ORNVIENGXAY, DPI 国際協力課次長 Mr. Vilay MITDAVONG, DPI 計画局次長 Mr. Khamfong SOULIYASAK, DPI 評価課課長代理 Ms. Manila ORNVIENGXAY, DPI 評価課職員 Mr. Vongphyaboun KEOKHOUNMUANG, DPI 計画課次長 Mr. Savy KEANPHOMMA, 計画課職員
調査チーム	JICA ラオス事務所：奥村団員 (記)、Ms. Mayuly (通訳)
場 所	チャンパサック県 DPI 会議室

ブンティエム副局長：改正公共投資法が施行されてから、県では LAK20bil.以下の事業の審査権限が付与されたこと、郡レベルで LAK5bil.以下の事業が申請できるようになった。そのため新規事業の申請チェックや事業審査を厳格にした。そういった点で PCAP フォーマットは役立っている。県の指針としては県社会経済開発計画 (Socio-Economic Development Plan : SEDP) の目標達成が命題だが、同時に事業の効率性向上・限られた予算のなかでの優先度づけ等、現実を見据えた質的向上が望まれている。今後、事業審査のレベルを上げることによって、事業の質が上がることを期待しており、次期 JICA 技術協力の支援に期待している。

【新規事業の申請と事業審査について】

- ・ 2019 年度新規事業の事業申請プロセスは 2018 年 2 月に DPI より各セクター部局に通達した。
- ・ Type1~4 に分類される大中規模事業は、各セクターから DPI に提出する締め切りを 5 月 15 日とした。DPI では書類に不備があるかどうか確認したうえで、MPI 提出期限の 6 月 15 日前に MPI に提出できた。当県では 4 件、すべて締め切り前に提出できた。
- ・ LAK20bil.以下の Type5 事業は、2 月のアナウンス以降随時受付けていた。原則的に 6 月 15 日の締め切りとしていたが、各セクターはピーマイ後までには新規事業申請を出してきた。4 月以降、6 月までに DPI で事業審査を完了した。
- ・ 事業審査の完了時には各セクター部局の担当者を集めた assessment committee が結成され、事業審査の結果が共有された。事業審査証明書は発行されていないが、committee メンバーには DPI・県財務局・県議員・担当部局が参加しているので、事業審査を通ったかどうかは担当部署には伝わっている。2019 年度に向けての新規事業の数は 45 件。
- ・ 同 committee では事業評価の共有とともに、各セクター部局別の事業優先度を確認する。これは、予算プロセスで予算枠が不足した場合、新規事業のなかでも優先度が低いものから切っ

いくという方針のもとで実施している。優先度クライテリアは SEDP の貢献度で、原則的に各セクター部局の優先度づけを尊重している。

- ・各県は MPI に 7 月 15 日までに事業審査結果を共有することになっているが、実質的に DPI から事業審査のリストを発出したのが 9 月に入ってから。
- ・事業申請と事業審査はすべて旧フォーマットで実施した。MPI が通達した 5 月時点で、ほぼすべての事業申請が提出された状態だったため。

【2019 年度予算策定プロセスについて】

- ・ MPI から正式な形で予算シーリングを入手していないので、県 SEDP で見込みとして算出していた予算枠 LAK120.35bil. をシーリングとして予算編成した。2018 年度は LAK108bil. であり、MPI から非公式に「次年度は今年度割れするかもしれない」と言われているが、正式な形でシーリング通知がないので上述枠で策定。
- ・ MPI 通達に記されている、負債 40%・継続 35%・新規及び ODA-NCB25% の原則に従っている。また、セクター別配分も経済セクター 50%・社会セクター 40%・その他 10% という指針⁶²に基づいて配分している。
- ・既に予算策定作業は完了し、8 月に実施された県議会の場で仮承認が終わり、MPI に予算要求として提出している。MPI から正式に予算シーリングが通達され、その額が見込み額である LAK120.35bil. を下回るようであれば、県議会を緊急招集して再度予算調整を実施（優先度の低い新規事業のカット等）して、MPI に報告する。
- ・県議会は国会承認後、新年度が始まるまでに一度実施して、次年度予算を最終承認する。

【MPI との関係について】

- ・予算編成の課題は、いったん Type1~4 の大規模事業を MPI に提出した後は、MPI 側からの事業審査の結果や予算の進捗状況が共有されないため、MPI がシーリングを通達する時点まで Type1~4 が審査を通ったかがわからず、結果的に Type1~4 の事業にどの程度の予算が年度付与されるかがわからない。予算枠と大規模事業の状況次第で、県側がイニシアティブをとれる Type5 事業に予算スペースがなくなってしまった年もあった。
- ・上述例からもわかるとおり、MPI から適切なタイミングで適切な指導を受けられないのが現状。新フォーマットも通達が来ただけで、指導や研修はなかった。連携不足を感じる。

【予算執行について】

- ・予算の最終承認は年内の県議会で行われるが、県議会法の規定によると「県議会の承認後 45 日は予算を執行できない⁶³」という条項があるため、たとえ年内に承認がおりても約 1 カ月の開始遅延がある。
- ・モニタリングはセクター部局ごとに報告される。すべての事業がリストされているわけではなく、主だつて進捗のあった事業の記述がある。
- ・予算執行は原則的に DOF の歳入・歳出状況のマネジメントに基づいて、四半期ごとに行われる。歳入が十分でなく、経常予算を優先的に歳出しなければならないので、第 1・第 2 四半期では開発予算関連の予算執行はほとんどない。

【中期公共投資計画について】

⁶² セクター別配分指針は以前の MPI ガイドラインに明記することはあったが、2019 年度ガイドラインに入っていたかどうか確認する必要がある。

⁶³ 県議会の条項要確認。

- ・ PCAP3 のときに、中期公共投資計画のワークショップを実施して、コンセプトは理解できた。ただし、法改正等で状況に変化があること、NSEDP8 の途中だったことから導入は難しく、現状でも単年度予算サイクルをベースに業務をこなしているのが現状。
- ・ 中期計画を導入する際の懸念材料は負債管理。中期的な計画を策定する際に、どのように負債管理をすればよいのか、そのポイントをモデルのなかに入れてほしい。(可能と回答)
- ・ また、MPI が事業審査している Type1～4 事業の進捗や予算配賦について、予算プロセスのなかでわかるような仕組みにしてほしい。(MPI との連携をベースにした中期計画策定の仕組みが可能と回答)

面談先 14	保健省 ADB コンサルタント
日 時	2018 年 9 月 13 日 (木) 9:00～10:30
面談対象者	ADB: Strengthening Capacity for Health Sector Governance Reforms in the Lao PDR (Ministry of Health) Mr. Homphan, national consultant attached to the Department of Finance Mr. Thongleck, national consultant attached to the Department of Finance
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	保健省

奥村団員：PCAP の経緯、今後の方向性について説明。

Mr. Thongleck :

- ・ 2017 年の 11 月から保健省 National Account 等を支援すべく、情報収集やコーディネーションを行っている。財務省のプロセスへ Function レベルの保健セクターの情報を把握するのは難しい。各セクターから出てくる数字と、DOF が集計している結果が合わない。
- ・ 開発予算は予算費目コード 67 で管理しているが、保健省内でも適切にその内訳を把握していない。
- ・ 県レベルの予算配分について、40%は県レベルで、60%は郡に振り分けるという方針。
- ・ External Fund 管理に関しては、3 つの部署が関係している Cabinet 内にある①International Relations、②International Cooperation、③External Finance。それぞれ別の集計値をもっており、状況が把握しにくい。Fund のあり方や統合集約について、ガイドラインや基準フォームを策定し、把握しやすいようにしなければならないと考える。

Mr. Homphan :

- ・ 保健分野における Finance マニュアルと法規との整合性の確認を担当している。
- ・ 予算計画詳細について中央では 77⁶⁴の Budget unit があるが、同じような質の計画が策定されているのではなく、情報の質が異なる。いくつかの Unit は詳細なものをつくっているが、他は詳細まで入っていないものもある。統一的な情報を盛り込む必要があると感じている。マニュアルがあるかと Budget unit に聞きまわっているが、策定中とのこと。策定の見込みがなさそうな

⁶⁴ 37 Budget units? 要再確認

ので、ADB が支援している。

奥村団員： 県レベルで、予算の 9% を保健セクターに配賦する方針のもと、実際に開発予算に 9% を配賦しているところがあった（チャンパサック県）。保健省財務局において、各県で 9% の予算配分が実際になされているかどうか把握しているか。

Mr. Thongleck：

- ・ National Health Account によると、セコン、ボケオでは県民 1 人当たりの保健負担は大きくなっており、問題となっている。
- ・ 多くの県では、保健分野への予算が 9% よりも多いと聞いている。そもそも 9% の内訳は保健省や中央政府が決めているわけではなく、開発予算・経常予算・ODA がすべて含まれているかどうかの方針も不明確である。
- ・ 支出内容も同様にチェックされておらず、9% のなかに何が含まれているか不明。ODA も含まれているかどうかも不明。例えば病院建設が行われると予算の貢献度は高くなる。

奥村団員： 県 40%・郡 60% の配分についてはフォローしているか。

- ・ 正確な数値は把握していない。おおむねそういった配分になっていると考える。郡レベルの予算要求方法は不明。

【ADB の取り組みについて】

Mr. Thongleck：

- ・ ADB は Planning and budget tool を開発している。県や郡レベルで予算計画を策定し、それらを保健省で集約できるような Management Information System。保健省では計画協力課が関係している。
- ・ ルアンパバーンやルアンナムタ等、北部へのパイロット導入をまず検討している。タイミングについては不明である。10 月に元本 TA の International Consultant⁶⁵ が世銀案件（PFM Reform）で戻ってくるので、議論する予定。

奥村団員： 各 Budget unit 間の予算計画の質の差を埋めるために、どういった方法論で行っており、どのような方法論が有効だろうか。

Mr. Homphan：

- ・ 各組織のキーパーソンに理解を求めることがよいのではと考える。

奥村団員： PCAP では詳細なマニュアルを作成したがだれも読まない。ボリュームの少ないハンドブックも作成したところ、そちらの方が利用されているようである。最近では、モバイルでそういったハンドブックを参照している職員をみかけた。将来的にはモバイルで容易に参照できるようなものがよいのではと思った。どういった成果物のあり方がラオス政府にとって利用しやすいのであろうか。

Ms. Mayuly： 携帯アプリなどもよいのでは。

Mr. Thongleck： ガイドラインは短くなるべきであると考え。厚い冊子はデスクを飾るが、活用されない。フェイスブックやワッツアップなどはよく活用されている。冊子であっても、なるべく薄いものの方がよい。

Mr. Homphan： ペーパーの冊子はそれでもやはり必要である。漫画などでプロセスを解説する事

⁶⁵ Mr. Andrew Keith, 元 Public Financial Management and Budget Reform Specialist. 世銀の MTEF プロジェクトに入っているとのこと。本案件にかかる基礎情報収集調査時（2017 年 3 月）に面談した。

例もある。

【ODA 事業の管理について】

Mr. Thongleck :

- ・ MPI が以前進めていた ODA 案件管理システムの AMP が機能せず、MIS に移行しているが、保健省としてはもっと詳細に踏み込んだ内容を管理したいと考え、フォーマットを MPI と MOH の National Account フォーマットものを統合しようとしたという意向がある。ODA 事業そのものの支出状況を把握したいという面もあった。
- ・ AMP ではドナーが以前情報をインプットしていたが、現在 MIS では PMU が入力することになり、コンサルタントへの支払いや建物費などの費用（おそらく約 50%を占めるのではとのこと）も計上されており、それが 9%のなかに含まれていると認識している。

【MTEF について】

Mr. Thongleck :

- ・ 上述元本 TA のコンサルタントが MTEF のプロジェクトの一員として 10 月に戻ってきて、保健省パイロットに関する議論をする予定。政府としては MTEF やさらに長期的な予算見込みがほしいと考えていると思うが、課題が多くて本格導入は難しい。
- ・ 現段階では、中期的な支出管理はしていない。NGO 案件の場合、Cabinet の International Relations がフォローしようとしているが、ドナー案件に対してはそのようなアプローチはしていない。国内事業については、四半期報告や予算の際に情報として上がってくるため、ある程度集約できると思うが、積極的にレポートを確認したり、まとめるような動きは現状なく、ただ保管しているのみである。

面談先 15	農林省林野局 JICA-REDD+プロジェクト
日 時	2018 年 9 月 13 日（木）14:00～15:30
面談対象者	北村専門家
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員
場 所	プロジェクト会議室

【森林関連の補助金について】

- ・ 木材生産林の管理は直轄でやっている。県農林局のタスクは伐採して、種別に木材をまとめてリストを作成し、県商工業局に明け渡すところまで。販売は県商工業局が担当する。販売代金は国税として国庫にいったん収められる。
- ・ 木材売り上げの 25%は、県農林局に「森林管理代」として配分される。用途は、次年に伐採すべき森林の選定調査費用等に利用される。県配分は森林伐採成績に応じて配分される。一時期は 2～3 億円分を配分していたが、現在は 7～8,000 万円。
- ・ 木材売上の 5%は森林基金（首相令で規定）に回り、農林省林野局が管理する。

【Payment Ecosystem Service】

- ・ ダム建設等で下流に適切な水量を確保するために森林が必要な場合、植林のための費用としてダム建設費のなかに入ることがある。これを Payment Ecosystem Service と呼んでいる。ベトナムでは電力公社がダム建設を一手に担っているため、一律でこの仕組みを活用しており、しっ

かりと管理している。

- ・ラオスにおいては個別案件ごとに BOT で進んでいるため、集中的管理ができておらず、コンセッション合意契約内容も入手できないため、合意時に PES が入っているかどうか分からない。
- ・ Nam Ou ダムのコンセッション契約（中国企業）をみると、上流域に植林するため費用が計上されていることが確認できたが、植林は本来業務であるはずの PAFO ではなく、電力公社側がやるとしており、PAFO 側は関与できていない。植林は、実態上していないように思われる。

【UNFCCC パリ協定】

- ・気候変動枠組み条約（United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC）パリ協定のなかに、森林面積の減少を食い止めた実績を測定し、2005～2014 年のベースラインと比較して 2015～2018 年で減少が認められれば、排出量換算 1t 当たり USD5 供与されるという協定が組まれた。原資は USD500mil.ある。
- ・既にラオスにおけるベースラインは完了している。2005～2014 年は森林伐採のピークであり、ベースラインとしてはラオスに有利な時期だった。2015 年以降、中国やベトナムによる買入れ減少（国境での中国側・ベトナム側の輸入統計による）、商品作物のための伐採が横ばい、違法伐採の取り締まり強化のために、ベースラインより改善するのは確実であり、資金が入ると予想される。
- ・資金が入った場合、どこが資金管理するのか、その使途は森林保護に限定されている（森林保護や焼畑をしている農民への支援等）が、どういう形で運用するか、MOF、MAF、環境保護基金をもっている MONRE（首相府）のなかで議論される見込み。

【森林法改正】

- ・現在森林法を改正中。既に内部作成は進んでおり、2019 年 4 月の国会承認をめざしている。現行法は多くのループホールがあるため、それを埋めていくのが目的。
- ・ Preservation forest は伐採禁止であるが、そこに優良木材があることで、平気で伐採していくケースがある。それでも不正伐採はかなり減っていると聞いている。これまで、森林減少を貧困民による焼き畑の責任に転嫁してきたが、実際には業者による伐採の影響が大きかった。改正法ではそういった点も入れていく。
- ・道路建設時に（ときにはあえて）森林を伐採して販売するケース（Conversion）が多かった。Conversion は本来であれば販売額がそのまま国税として国庫に入ることになっているが、実際の申請は異常に低かった。今後は事前許可制にして、管理を強化する旨改正法に明示する。
- ・ EU 市場では、木材製品にも合法的な産地証明書がないと輸入を認めないというルールを策定し、ベトナムと EU との間で合意を結んでいる。ラオスにおいてもその基準を満たしてほしいとベトナムは考えている。EU のほかにはアメリカ、豪州が似たようなことを導入している。日本は輸入規制がないが、産地公表義務がある。
- ・外国の輸入統計をみると、2014 年がラオス産木材のピークで USD17 億という推計がなされている。2015 年には半減。2017 年は約 USD4.5 億。輸入統計のため、ラオスはこの数値がどこに行っているのか把握していない。そのため GDP への貢献はクォータ分しか反映されていない。

面談先 16	MPI 官房室
日 時	2018 年 9 月 14 日（金）13:30～14:40

面談対象者	Dr. Vanthana NOLINTHA, Deputy Permanent Secretary, Cabinet, MPI Ms. Noualaaong THAMMAVONG, Head of General Affairs and Secretary Division Mr. Xanyasinh Xayasengmaly, Technical Staff
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 官房会議室

奥村団員： MPI キケオ副大臣による強いイニシアティブで MPI 官房室が MPI の公共投資事業関連の“One window”となったと聞いている。状況如何。

Dr. Vanthana：

- ・2016年の一連の法改正を受けて、MPIの内外プロセスや管理体制を改善している。その一環として、MPI Decision No. 3131（2017年12月）通達⁶⁶に基づいて、MPIの外部から入ってくる文書、あるいはMPIから外に出る文書をすべて“One window”化し、官房室を通すようにしている。入りは官房室が一度チェックをして、担当部署に配付しており、出も担当部署から官房室が受け取り、チェックしたうえでしかるべき組織に送る。基本的に電子文書も官房室にCCするように指導している。新規事業申請はもちろん、各省庁・県からの予算要求もいったんは官房室に入ってくるようになっている。官房室内では評価局窓口担当が1名、計画局1名、投資局1名体制。
- ・同規定の背景は「各省庁・県から担当部署に対して書類を送ったが着いたかどうか確認できない」あるいは「MPIから送ったと言われたが到着していない」等のトラブルが多発しており、MPIの信頼にかかわるようなクレームが多かったため。実はこれまでも原則論としては官房室を通すのが筋だったが、No. 3131により厳格化した。
- ・また、プロセスの透明化を促すのもねらい。（過去、各部署が直接やりとりすることによって misconduct⁶⁷があったと聞いているが、その対応というねらいがあるのか、との問いに対して）そういう理解で良いと考える。

【省庁・県からの新規事業申請書類の窓口】

- ・特に事業申請については、スクリーニング機能という追加的なタスクがある。事業審査の前に、事業申請書類とその添付書類が揃っているかどうか⁶⁸、まず官房室が確認して、不備であれば窓口段階で各省庁に追加資料を促す。書類が揃った段階で評価局に回すようになっている。
- ・新規事業のMPIは6月15日だが、ほとんどの申請が締め切りギリギリに殺到する。官房室の評価局窓口担当は通常1名だが、その時期は申請が殺到するために1名ではスクリーニングできない。2017年はチェックリストを作成して対応したが作業が滞ったので、2018年はキケオ副大臣の指示により、評価局職員から特別チームが編成され、スクリーニング作業を支援した。
- ・今後もスクリーニング作業は継続するので、評価局と議論して恒常的なタスクフォースを設置し、毎年繁忙期に合わせて事業申請のスクリーニングを行う方向で検討している。
- ・各省庁・各県からの書類の提出を早くするように働きかけも必要。2018年は2017年よりはましになった。遅れて到着した案件については、予算要求時の優先度が低い案件として扱っている。

⁶⁶ 入手済み。

⁶⁷ 間接的には汚職のことを匂わせた。

⁶⁸ 公共投資法22条に準じた書類。申請書の他にF/S調査・デザイン・コスト表等。

- ・(次期技術協力の一環としてキャパビルが必要かとの問いに対して) キャパビルに関して、ぜひ参加したいと考えている。また、2017年度共有した新技術協力の枠組みのなかに公共投資 MISが入っていたが、官房室でも閲覧できるようにしてほしい。さらに、同システムで、スクリーニング結果が他の局でもトラックできるようになればと考える。

奥村団員：MISに関しては、技術協力側の予算制約があり、当初描いていた包括的なシステムを構築するのは難しい。大量の書類が来ており大変な状況にあるのは承知している。その整理をどうしていくか、次期技術協力の枠組みのなかで、官房室のタスクも含めて検討していきたい。

【MPI-MOFの(仮)PIM委員会発足と運営について】

奥村団員：これまでのMPIとMOFとの関係について、予算編成についてMPI計画局とMOF予算局が窓口として協議を続けてきたが、頻繁に行われなため互いに必要な情報を入手できないでいる。そこで、もう少し実務レベルで頻繁に協議できるような、公共投資管理に関連する組織横断的な委員会を発足し、運営するという考えは如何。また、実現しようとする官房室がMOF官房室とともに立ち上げの重要な組織であると認識しているが、如何。

Dr. Vanthana：

- ・大変よいアイデアであると考えている。知る限りこれまでそういった定期的な協議はなく、これまではアドホックに行っていた。これまでもMPI内部で検討していたことだが実現できていなかった。本技術協力でそういったプラットフォームを形成し、統計データ等を共有する機会があればすばらしく、よいきっかけであると考えている。
- ・現段階では、首相による議長のもと、年次会合という形でMPI-MOF共同会議を実施している。その前段階で何度かテクニカルレベルで協議して、最終日に首相議長で、各省庁大臣級の出席のもと、MPI-MOFそれぞれの協議結果や方針を発表する、いわば公式行事。毎年12月に開催されており、2018年が第3回となる。
- ・上述委員会が発足すれば、両省のトップも情報交換できてよいことであると思う。
- ・官房室としては、協力できる体制にあり、大臣や副大臣への助言も可能。現副首相兼財務大臣のソムディ氏は前MPI大臣であり、前MPI副官房長はソムディ大臣とともに異動した(Mr. Phouvang、大臣秘書)こともあり、官房室間の意思疎通は難しくない。

【次期技術協力の方向性と官房室の協力依頼】

奥村団員：次期プロジェクトでは派手な成果を求めめるのではなく、ステップバイステップで改善を進めていきたい。上述委員会の場で、MOFも含めた公共投資管理改革について議論できる素地がある。

Dr. Vanthana：

- ・公共投資管理改革について委員会で議論し、それを技術協力で支援するのは良い考えである。MOFが世銀の支援の下で中期戦略やPFM改革をアナウンスできており、評価している。MPI内部では同じような改革を策定できないか多くの議論を行っている。スパン大臣はDOPやDOEに対して、何度も改革案の策定を促しているが、現状では包括的な改革の絵が描けていない状況。

奥村団員：本日のヒアリングを通じて、次期技術協力において官房室は重要な位置づけにあると認識した。今後、官房室も含めた技術協力の提案に対して、MPIにどのようにアプローチしたらよいか。

Dr. Vanthana：

- ・官房室を含めて技術協力することに関して、喜ばしい。
- ・官房室では当方がコンタクトパーソンとなり提案内容について協議していく。官房室長にも当方が報告する。
- ・また、副大臣や大臣への報告に関しても支援する。

面談先 17	長岡 JICA 専門家（前教育スポーツ省個別専門家）
日 時	2018 年 9 月 14 日（金） 15：00～
面談対象者	長岡専門家
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員
場 所	JICA ラオス事務所

【前プロジェクトで実施した、国内経常予算で算数教科書を印刷したことについて】

- ・毎年経常予算で教科書印刷の予算があったが、ドナー支援によって印刷代がカバーされるケースが多く、同予算は別目的で利用されていた。そこを JICA 技術協力が支援している算数教科書では、印刷経費を再度経常予算で賄っている。同教科書は 2018 年 9 月の新学期から配付、使用されている。
- ・2018 年 9 月の使用に間に合わせるためには、一昨年（2016）の経常予算プロセスのなかで予算確保しなければならなかった。その後、昨年度予算のなかで印刷を実施し、今年の完成・配付にこぎつけた。
- ・教員教育の予算を C/P ファンドから取れないかとトライしているところ。
- ・豪州も大規模支援を実施し、そのなかで他の教科書の策定を支援しているが、同支援の中間レビューで教科書の質が指摘され、質を確保するために導入を 1 年間遅らせた。豪州の教科書の印刷配付については、豪州の支出で行う予定。
- ・経常予算だったので、費用の出所は予算局。計画局は、印刷タイミングや支払いについて、印刷を担当するリース研究所と財務局の橋渡しをした。この場合、計画局は部署間調整役を行ったことになる。教育省では、同局が省内全体調整を行っている。2 名いる副大臣もそれぞれの担当局が異なり、そのレベルも調整が効いていない。官房室はそういう調整はしていない。

【中期的な予算編成（MTEF に対応）できる素地があるか】

- ・MTEF に関して、JICA 技術協力までその話は届いていない。
- ・教科書にかかる費用は、毎年予算が請求どおりに通らないので、前もってある程度多めに予算要求しているという状況。見通しているというよりは、感覚的に先を予想しているという状況に近い。
- ・教員研修を行うにはマスタートレーナーが行う（TOT）。これは研修所が担当。教員教育は本省の担当。このあたりがしっかりとリンクできていないため、2017 年の 10 月にポツと予算が出てきて研修所に予算がつき、TOT 研修を行ったという経緯があった。

【中期的な公共投資計画を策定するうえで必要な、事業の優先度づけについて】

- ・事業の優先度づけについては、よい仕組みができればと考えるが、現状は残念ながら個別事業対応となっており難しい面がある。しかも、各ドナーがバラバラに大規模支援している現状で、整理されていない。

- EU が 2018 年より EUR65mil.の規模で 5 年間支援を行う (DLI : Direct Linked indicators)。達成項目を設け、それを達成すればインセンティブとして資金がラオス政府に出されるというものがある。EU が UNICEF に資金を入れ、DLI の達成を支援する構図になっている。DLI の目標値の立て方が難しい。予算確保を目的とするのであれば、楽な目標値を立ててしまうのではないか。
- 豪州は個別に大規模な支援を行っており、そこでの取り組みとの調整もなかなか骨が折れる。
- さらに、USAID がオバマイニシアティブで低学年の読解力改善の取り組みを行い始めたところ。WFP が給食事業から撤退するので、政府が賄うことになっている。その影響が他のドナーの活動、例えば EU の支援にも影響が出る可能性がある。そんななか、JICA は淡々と算数の教科書支援を政府の経常予算を活用しつつ支援している。

【教育関連への 18%の予算配賦について】

- 予算の 18%確保の方針は引き続きある。予算編成時には必ず議論になっている。ただし、定義づけは曖昧。ODA をカウントするかどうか、経常予算と開発予算の両方カウントするのも政府文書に明示していないし、人によって定義が変わっている。
- 実際の支出は 14~15%程度となっているが、他省庁が担当している職業訓練や各分野別の教育関連施設への支出も入れれば 18%は達成できているという人もいるが、実態はだれも把握していない。

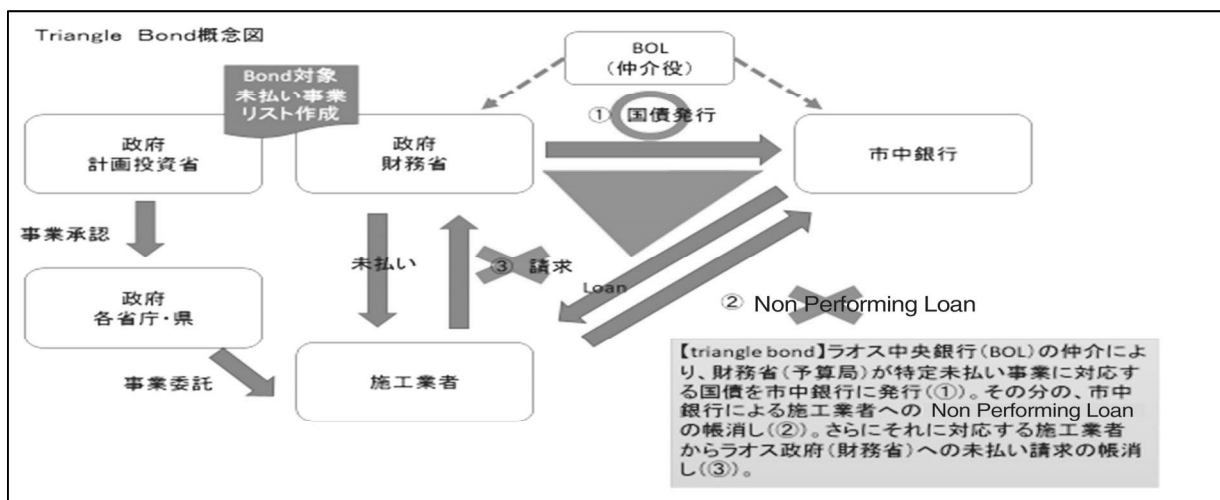
面談先 18	野村総合研究所 水野氏
日 時	2018 年 9 月 17 日 (月) 16 : 30~18 : 30
面談対象者	水野氏 (日本財務省からの委託調査。10 月に調査結果のラオス側への共有予定)
調査チーム	JICA ラオス事務所 : 浅田企画調査員、松本団員、奥村団員 (記)
場 所	JICA ラオス事務所

【ラオスの事業未払い事情と Triangle bond について】

- ラオス政府における国債発行は 2 種類。ひとつは一般的な Treasury bond、もうひとつが公共投資事業の未払い金の payment obligation に対応するための Triangle bond。後者は debt ではなく arrears 扱いとなり、全容は不明だが数兆 LAK に及ぶとされている。
- ラオスの未払い金は 4 つのタイプに分類される ; ①予算外のもの、②予算に計上されているが、予算以上に事業が進み、支払いができないもの、③予算内ではあるものの、当初目的以外に使用されているもの、④上述 3 つのすべて。
- 財務省の対応として、①は論外であり、支払い義務は発生しない。財務省として未払い対応しなければ②である。その原則論は「予算に計上している額以上の事業を実施しない」これを徹底するだけのこと。予算計上以上の事業を進めてしまう習慣のある国はラオス以外に見当たらない。次期技術協力の取り組みは上述原則論の方向性にもっていくための方策が適切であると考える (といっても、新規事業に関する事項がせいぜい)。
- 2018 年度に、4~5 年ぶりに国会の特別決議により Triangle bond に踏み切った。発行予定額は LAK3,250bil.で、現段階で LAK2,810bil.まで発行済み。利率は 1 年もので 3%、10 年もので 4.8%。Treasury bond の利率が 5%で、預金金利が 5.5%であることを考えると、低金利での発行は通常、

考えられない (Triangle bond を発行している国は、世界でもラオスのみ)。

- Triangle bond の対象となっている Non-Performing Loan は、未払い金のなかでも、財務省及び計画投資省が選定した、未払いケースを対象としている。ラオス中央銀行 (BOL) がその仲介者として、そのリストをもっている (Mdm. Vathana DALALOY 副総裁)⁶⁹。今般の LAK3,250bil. ですべて対応したとは言い難く (4 年等、数年に 1 度、同 bond は発行)、把握できない未払いも多い。おそらく、だれもその全容を把握していない。
- Treasury bond は財務省国庫局が発行しているが、Triangle bond は「予算局」が発行。本来ならば、統一するべき。
- 今般 Public Debt Management Law を策定しているが、そのなかに arrears は含まれていない。debt ではないため。



面談先 19	計画投資省 (MPI) 評価局 (第 2 回面談) Evaluation Department, MPI
日 時	2018 年 9 月 19 日 (水) 10:00~11:30
面談対象者	Ms. Chansamai Phommachan, Technical Promotion Projects Evaluation 課*
調査チーム	JICA ラオス事務所：奥村団員、Ms. Mayuly (通訳・最初の紹介のみ)、松本団員 (記)
場 所	MPI 評価局会議室

* 英語堪能。この秋、NZ に修士 2 年留学予定。

前回 9 月 5 日 (水) 9:00~の Mr. Vilaphanh Deuangthongkham 局次長 + Ms. Phathida Chanthansy 局長アシスタントの面談を受け、新規事業審査 (入力からファイリング、5 項目評価審査実施と配付)、さらに地方県での研修につき、担当官から聴取。

① 地方県での研修実施について

(質問) 評価局では国家監査院 (SAO) とともに、新しいプロセスやフォーマット説明のため研修を計画し、先週から実施中。同研修の状況や成果 (参加者からの質問はどのようなものか)、さ

⁶⁹ MPI もリストを持っているはずなので、要確認。

らに今後の予定は？またなぜこのタイミングでの実施なのか。なぜ地方から開催開始なのか、どういう県を優先的に選定しているか？

⇒政府予算の制約もあり、また雨期の直後ということで、今のタイミングで研修を実施し始めた（これまでは、PCAP はじめドナー支援もあり、計画的、効率的に研修を行っていたが）。

- ・現在、DOE で作成の「研修実施計画」のもと、順次、周回実施中。
- ・まず行った県は、北部県の4県（9月10日、11日のシェンクワン県はじめ、フアパン県、サイニャブリ県、ルアンパバーン県：9月8日からDDG はじめ職員が各2～3日間で、DPI はじめ、関係部局の計画担当を招集し開催）。なお、研修要請が早かったのが、同北部県の4県とのこと（また南部は洪水被害もあり、その状況にないのも要因の1つ）。
- ・引き続き、他県でも実施予定はあるが、予算、さらに日程（国会や地方議会）との関係でまだどうなるか不透明。

（質問）各県からの共通する質問や懸念事項は？⇒以下のような質問、不明点が県からの参加者からあり：

- ・新規事業フォーマット記入の仕方（例：目標設定や指標の記載の仕方、積算方法。すべての欄に記入するのか、それとも「データなし」や「無関係」などの場合、空白でいいのか、どう記載するのか）
- ・研修が短期間すぎる（3日間）：十分理解できない（職員の能力や経験で相違）。改訂法もあり、書き方の混乱も一部あり（どのフォーマットを使うのか、期日はなど）
- ・省のDPIによっては、新しく配属された職員も多い（研修には初めての参加で、真剣だが理解に時間がかかる）。
- ・提出締め切りや今後の予定等、スケジュール感覚が大切。
- ・マニュアルも、2010年のPCAPマニュアルを参考にしている（分厚い冊子）。一方サンプル、参考事例がないセクター・事業の場合、記入や準備にまだ十分でない。

②新規事業審査について

（質問）DOEに入ってくる文書の審査プロセスは？

- ・各県からの場合は主にプロポーザルをはじめ文書は「FAX」でMPIに送られてくる。まず官房室で受けて、チェックし（あくまで書類上の不備の有無のチェックのみ）、その後DOEに入ってくる。
- ・入ってきた事業プロポーザルは、セクターや事業形態別に分けてDOEの各セクション⁷⁰に配付され、入ってきたものから担当官が入力を始める模様。（官房室でチェックされたものから順に文書が届くので、日によって分量や事業内容の相違あり：DOEで困るのは、どのくらいの数量の事業プロポーザルがいつ、どのタイミングで届くのか予測がつきにくいこと：もちろん6月15日の締め切り後、官房室でのチェック作業の進展度合いで、文書の入力作業の山場はあるが）

（質問）事業審査の状況は？

⇒今年（2018）の新規受理の事業プロポーザルは、計「226案件」。うち、既に審査済みは「150案件」と約65%が評価審査済み。“Technical Promotion Projects”班の場合、技術職員（審査&

⁷⁰ セクションは、「6」：今回ヒアリングの“Technical Promotion Projects”班以外に、「橋梁・道路インフラ」「公営住宅・都市計画」「灌漑・水」「一般/その他（General Work）」ともう1セクション。

評価者)は「6」名(下記①写真参照。6名で手分けして、入力及び5項目評価シートの記載を行っている模様。ヒアリングによれば6セクションのうち、自分たち“Technical Promotion Projects”班の担う作業は文書量・案件数ともに最も多く、多忙とのこと)。

- ・DOE/MPIでは、過去これまでは、大きく2種のアセスメント評価(Normal & Comparative assessment:事業絶対評価と相対評価)があったが、いまは、個別案件の事業通常(絶対)評価のみであることは制約の1つ。「相対評価」がなく、案件を比較しての事業評価がDOEでできない。現行、地方議会承認後、各県で決定し、優先度を決め、施行。経済的(費用効果)に、あるいはスパン・実施期間(本当にそれだけの期間がかかるのか)などの相対比較ができないのは残念。また言い方を変えると、客観的、データでの評価基準を基にした「優先度合い」づけが、これまでと異なる場面あり。中央省庁と地方との役割や権限も変化。

(質問)事業審査するうえでの課題・問題は？

⇒最も大きいのは「予算」のチェック:果たしてプロポーザルの積算が妥当かどうか？

各省、県で資機材はじめ物品購入の規準価格・単価表はあり、それを参照できるとはいえ、実態にあっているのかの検証が厳密にできない。

特に、プロポーザルで多いのが、予算の「ランサム」のみで、項目別の詳細がなく、合計された金額の積算根拠が不明であること。

(質問)事業審査実施後、審査結果や事業内容等の情報はどう共有されるか？

- ・「事業審査証明書」は1枚紙で、事業概要と事業審査結果(A、B、C、D)⁷¹が記載されたもの(下記②写真参照)。またそれに添付する形で2~3枚相当の審査結果レポート(5項目評価シートに沿って記載あり。例:妥当性やインパクト、持続性等)が添付(下記③写真参照)⁷²。
- ・またMPI計画局含め、事業審査委員会のメンバーの会議で審査結果をコピー文書で共有し、かつ必要な事業情報のプレゼンはしているとのこと(*MPI計画局との情報共有の問題は、察するに会議出席者は出席し、審査結果や文書も共有されるが、それを他の職員と共有しているかの疑問あり)。

(質問)新規事業審査件数の集中回避の対応策について

- ・事業審査件数の6月集中を避ける手段として、各省庁に対して新規事業申請する前に事業優先度づけを行うように通達(前回回答と同じ回答)。
- ・職員の配置(この時期だけ、入力等、関係部署から応援を受ける)
- ・審査室から配付される作業量の予測(作業進捗度の情報共有等)
- ・1年間の作業スケジュールを再度確認のうえ、各担当部署の役割や作業の明確化と連携の深化

③新規PCAP案件への要望について

- ・事業審査並びにモニタリングのためのMPI内部(特にDOE、DOP、官房局の3つ)の「ソフト/電子ファイル」文書システム管理(スピードアップ、タイピングの重複、労力軽減、参照機能のため)⇒「管理情報システム」

*なおネットワーク構築のことは言及なし

- ・事業審査委員会ははじめ、MPIの会合は、ビデオ会議にしてもらい、DGはじめ主要関係者で行っている会合内容が、関係部署のスクリーンでも傍聴できるようになるのが「透明性確保、オープン、会合フォロー」のためにも有効。

⁷¹ 2年間のみ有効。

⁷² 実際のサンプル入手(ラオス語)済み。

(質問) 現行の DOE の案件情報システムについて

- ・ 審査のための案件の基礎情報は、パソコンで入力管理している（実際に担当者のパソコンの画面で説明を受けた：下記④写真参照）。
- ・ 画面上のコンテンツ：案件名、事業形態、受理日、審査日、審査担当者名、審査結果レート（A、B、C、D）等。

なお、案件を入力すると、案件数や審査完了数は自動的に計算され、進捗状況をみることは可能。

(質問) DIC/MPI で進行中の“ODA-MIS”について

- ・ まだMPI計画局から担当官が、一度説明会に出席した模様。同システムの有効性や将来展望(PIPとのリンク等)についての質問への回答なし。ODAコンテンツとDOEとの相関・相違性や、サーバーはじめ管理方法など、説明がなかったのか、状況わからず。

(質問) 県との「管理情報システム」構想について

- ・ 現行、地方県での研修実施の際、データベースのコンセプトの説明もしているところ。県レベルの指導を実施する前に、各県の事業情報を把握し始めたところ（文書管理方法や統計データの有無、関連部局との連携度合等）。
- ・ 将来、中央と県のデータをリンクできれば一層効果・効率的（一方、県のレベルのみならず、郡レベルとなると、一層ハードウェアの整備状況はじめ、職員の数・能力の差異も大きく、簡単なことではないとの認識はある模様）。
- ・ ラオスの政府予算を使つての入札（ラオス国内企業向け・USD100,000程度）は、上記のデータベース化のためのようだが、今回、詳細説明なし。

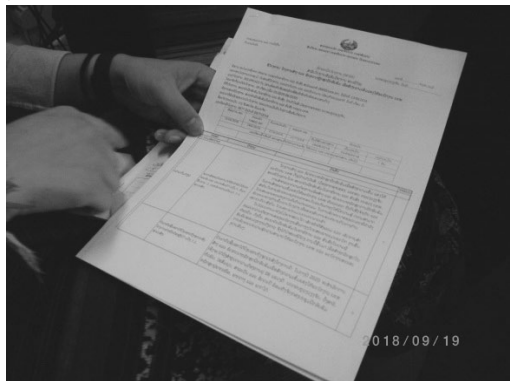
①DOE の“Technical Promotion Projects” 班風景



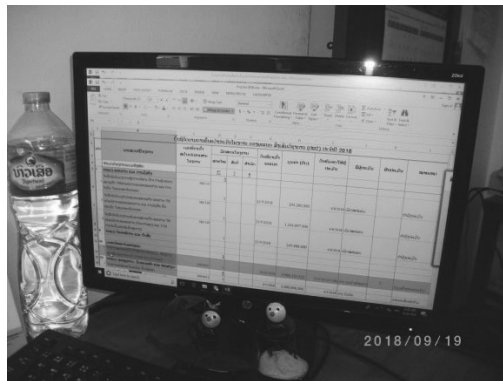
②事業審査証明書



③審査結果レポート（5項目別の評価記載）



④DOE の案件情報システム



面談先 20	計画投資省（MPI）計画局（第2回面談）
日 時	2018年9月19日（水）14:00～
面談対象者	Mr. Kalouna NANTHAVONGDOUANGSY, MPI 計画局 副局長 Mr. Somxay THAMMAPHAT, Macro Economic Management Planing Division 課長 Mr. Somthisith THAMMAVONG, Regional Development Planning Division 次長 Mr. Bounked PHILAVONG, Development Planning Analysis Division 次長
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、松本団員、奥村団員（記） 〈同席〉JOCV（職種：行政サービス）3名：荒川隊員（シェンクワン県）、渡部隊員（ルアンパバーン県）、森隊員（サワナケート県）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 計画局会議室

奥村団員：来年度予算請求の受付状況如何。いくつかの県では、予算シーリングが中央から通知されていない実情があるよう。現状如何。

カルナ局次長：

- ・2019年度の各省庁・県への予算シーリングの情報は、MPIのガイドライン、首相令では明示的に金額を示していない。今もまだ財務省と議論をしているところ。各省庁・県には2018年度の情報に基づき準備をするように連絡している。
- ・財務省より2019年度予算は2018年（LAK2,800bil.）から「28%」減少する（LAK2,500bil.程度）と聞いている。この数字は公式に各省・県に通知していない。予算削減の理由は、今年度の歳入が目標に達せず、2019年度の歳入確保見込みが不透明なため。アタプーの事案だけでなくさまざまな要因も絡んで予算の減少となっている。

奥村団員：改正法に則り、Type1～4事業は中央で審査され、Type5事業は県で審査される。よって、Type5の新規事業のみならず、Type5事業にかかる予算枠を県が管理をしようという実情がある模様。サワナケート県では、Type5の予算を非公式にMPIから入手したと聞いた。また、Type1～4相当の予算については情報を得ていないとのこと。

カルナ局次長：県DPIに誤解があると思われる。MPIが関連省庁や県に予算通知する際、事業分類別に分けることはせず、総枠で通知する。MPIは事業分類に関係なく、予算総枠を通知する旨、全県に対して説明を行っている。

奥村団員：国会が予算総額を承認した後に、県によっては県議会が実際の案件への配賦を承認するという流れと聞いている。ということは、すべての事業別予算情報を含む予算要求が作成されると承知するが、国民議会の審議の時点ではそれが最終的な予算書ではなく、県議会ではType5個別案件への予算配賦が承認されてはじめて、最終的な予算書が確定すると理解する。いつ県からType5案件を含む案件リストをMPIは入手できるのか。

カルナ局次長：

- ・国会の前にMPIは県に対して、案件リストを提出するように依頼している。Regional Development Planning課が調整し、Type1～4事業と、Type5事業のリストを分けている。
- ・サワナケート県はType5のものをソフトファイルで提出している。昨年度の予算制約に基づき独自に検討している模様。

奥村団員：チャンパサック県は予算書をMPIに提出する前に県議会が仮承認している。サワナケート県については、MPI提出前に県議会が仮承認していない。各県で異なるプロセスが生じている。

カルナ局次長：各県でプロセスが異なる点は、懸念材料である。MPI（中央）から過度に県の自主性をコントロールしてはならないが、ある程度、標準化したプロセスを県に提言して、MPIに情報が集約されて、Type5 事業も含む予算の全体像を確認し、協議やフィードバックできるような体制にしたいと考えている。どのように実現していけばよいか思案しているところ。

奥村団員：一部の県議会は1～2月に開催されると承知している。

カルナ局次長：厳密には国民議会が終了して1カ月後に県議会が開催されるべしとなっている。

ソムサイ課長：12月中に終える必要がある。

カルナ局次長：改正法導入1年目（2017年度）はカレンダー年度への変更や県議会の組成等の混乱が生じたため、1～2月となってしまった事情があった。

奥村団員：MPIと県とのやりとりについて適切なプロセスが形成されるべきと考える。現状の法律やガイドラインを厳密に適用すれば、適切なプロセスは確立されるはず。ただし、実情を勘案すると、なかなか定着していないため、MPI主導で県に対してさまざまな取り組みが必要であると認識している。

カルナ局次長：厳密に法規制に従って実施したいが、MPI内部の事情もあり適用できない。計画局としては予算シーリングの通知が遅れている。評価局は事業審査が遅れている。各省庁・各県からの新規事業申請は1月からいつでも提出してもよいとしているが、6月15日の締め切り直前に書類が殺到し、作業が遅れる。

松本団員：どういった取り組みが必要であると考えているか。例えば、ガイドラインの変更等。

奥村団員：そもそも予算化プロセス全体について、MPIとしては課題ととらえているか。

カルナ局次長：県の実情をしっかりと把握できていない点で、MPIとして大きな課題であると認識している。まず課題の全体像を特定し、どういった対策を講じるか検討するべきと考えるが、県における予算プロセスについてはMPIとDPIの間で認識が異なるところがあると考え。具体的な取り組みとしては、次期JICA技術協力でともに取り組んでいきたい。

奥村団員：MPIでは官房室の“One window”化を進めていると聞いている。評価局では新規事業関連は必ず官房室を通らなければならない模様。計画局では予算書の文書を県や省庁とやりとりする際、官房室を通すか。

カルナ局次長：公文書のやりとりは官房室を通じて行っているが、予算書に関しては直接コミュニケーションをDPI等と行っている。

松本団員：公共投資管理の中期的・長期的なロードマップについて、MPI内部での取り組みや財務省等の外部との協働について、MPIの考えを伺いたい。

カルナ局次長：MPI内での各局の連携強化等を進めているところ、計画局は独立的とはいわないまでも、現NSEDP9策定や予算配分などをしっかりと実施している。

奥村団員：計画局がテクニカルな面で核であるのは承知している。公共投資管理改革のためには、政治的な面への対策も含めてしなければならず、その側面を考えると従来どおり、計画局・評価局・国際協力局はもちろん、他省との連携や上層部・トップへの提言等、「官房室」の機能を利用する検討をしてもよいのではと考える。財務省ともどのように改革を進めていくか検討する必要があり、その場合、トップ同士をつなげる官房室を巻き込むと話が進みやすいのではないかと。

松本団員：NSEDP8の中間レビューのなかで公共投資のモニタリングについてふれられている部分はあるか。

カルナ局次長：まだ取りまとめ中ながら、レビューでは経済指標の進捗が中心で、現状、PIPの

レビューや評価に関するところはふれられていないが、改訂法後の状況ははじめ、PIP のレビューの必要性は認識している。

松本団員：「3年ローリングプラン」についての現状如何。

カルナ局次長：PCAP3 で研修を行ったすべての県でよいツールであるとの反応があったが、その後フォローができておらず、今後、再び取り組んでいく必要があると考える。MPI（と MOF からの）予算シーリングの適切な通知とかかわる部分もあると承知している。

面談先 21	計画投資省(MPI)国際協力局(第2回面談)International Cooperation Department, MPI
日 時	2018年9月20日(木) 11:00~12:30
面談対象者	Dr. Arounyadeth Rasphone, Deputy Director General, Department of International Cooperation, Ministry of Planning and Investment Mr. Alounsana Chandara, Technical Staff, Aid Management Division, DIC, MPI
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員、松本団員（記） 〈同席〉JOCV（職種：行政サービス）3名：荒川隊員（シェンクワン県）、渡部隊員（ルアンパバーン県）、森隊員（サワナケート県）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 国際協力局会議室

*「ODA-MIS」のマニュアル（ラオス語版）、さらに MIS からまとめたハンドブックレポートも入手（ラオス語版）⁷³。マニュアルの英語版は翻訳中とのこと。

アルニャデット局次長：ODA 事業案件（NGO 事業や中国等、新興ドナーは除く）の管理情報システム（MIS）につき、既に「プロトタイプ」は完成。

まず、実施中の ODA 案件につき、「パイロット」として情報を入力（約 400 案件の実施中案件のうち、約 60 案件）。さらに、同 MIS と並行し、Lao Info という別のシステムに案件地理位置情報をインポートすることで、案件サイトマップを作成することも可能（プレゼンに基づき説明）。

奥村団員：県の国際協力課と、県のセクター局との連携フローはどうなっているのか。

アルニャデット局次長：PIU と DPI の役割は異なる。PIU が直接システムにアクセスでき、DIC が全体管理するような立て付け。

松本団員：実際の「PIU」内でのメンバー（プレイヤー）はだれを指すか？

アルニャデット局次長：例えば日本大使館主管の「草の根事業」のようなケースでは、EOJ が直接県のセクター担当と情報のやり取りを行っており、事業の承認、事業進捗管理（レポート化や事業の進捗管理）、事業の予算管理の 3 つの観点での厳密な「PIU」ユニットは形成されないで、そういった事業（3 つの観点が揃わない事業）については現状、対象外とのこと。一方、JICA 事業中、サワナケート県での「Savan PAD」案件であれば、県の灌漑課（DOI）が明示的に PIU として特定されており、PIU の担当官が MIS を用いて情報の入力を行う。なお、「16」のフォーマットを準備したが、ODA C/P ファンド用のフォーマットは利用されていない。

<16 種類あるフォーマットのうち、No.1~5 が「案件の基本概要」⁷⁴について、No.6~13 が「事

⁷³ 県での研修の際、参加者に配付している模様。

⁷⁴ 例えば、Form1:Programme Approval(PGA), Form2:Project Approval(PA), Form3:Project Profile(PF), Form4:Donor Profile 等。

業進捗」⁷⁵についてのフォーマット。なお、No.14～16は参考フォーマット（例：No.14 Summary of ODA Project/Programme Progress Report (SPR)、No.15: Simplified Project Information Sheet: SPIS、No.16: SPES）> *MIS ハンドブックレポートに16のフォーマット掲載。

松本団員：ODA事業の場合、ドナー側の総額コミットメントベースと、実際の支出額や支出タイミングが事業承認段階のものと異なる場合が多々あるが、どのように調整がなされるのか。

アルニャデット局次長：進捗管理フォーマットに基づき、入力を行い、支出情報について、アップデートを行う。結果として、支出計画額と実際の額が表示されることで、金額ベースでの進捗をモニターする（計画時と実際の支出額が同じであれば100%と表示）。

アルニャデット局次長：研修では各県の「コーディネーター」（計画関係部署）のみを呼んで研修しているので、「PIU担当者」への直接研修はしていない。PIUとの研修開催が難しい。コーディネーターが後でさまざまな関係セクター部署へと知識（入力方法やアップデート）を共有していく必要がある。研修をより効率的に進めるために、事前にPIU質問票を送付し、記入の依頼、また「ODA-MIS」の基本コンセプトも共有し、研修中に議論ができるように工夫をしている。来週には、南部のサラワン県、セコン県にて研修を行う予定。

松本団員：「ODA-MIS」の今後のスケジュール、特に県での研修後、情報入力等、タイムラインは？

アルニャデット局次長：この10月の国民議会に報告する必要があるので、できるだけ9月中旬に研修を終えようとしている。ビエンチャンにて全省向けのセミナーも計画している。

本システムは、ソフトウェアは豪州の支援、ハード面はルクセンブルグが支援してきているが、さらに中国からも、18台のPCを供与してもらっている（ラオスの全18県に1台ずつの想定）。なお、シェンクワン県、ウドムサイ県の研修は計画しているがまだ終わっていない。

同システムが確立できれば、政府からの通知書や財務省への報告書などのテンプレートとしても印刷、活用することができ、公文書作成の手間を省ける仕組みも備えている（同システムのメリット、PIUメンバーへのインセンティブという意味で説明あり）。なお、約6,000件もあるPIP事業管理との関係では、案件のPIMをしっかりと一致させ、管理することが困難な点がある。今後計画局と詳細についてODA MISの仕様も含めて議論していく必要がある。

また、PIP事業の場合、ODA事業と大きく相違する点として、まず莫大な案件数や金額規模の形態、関係部局の多様性、また計画どおりに金額が支出されないなど、留意すべき課題は多し。

奥村団員：国内のPIPについてもシステム管理をすゝとして、ODA MISをベースにプロトタイプとして実験的に試してみることはできるか。

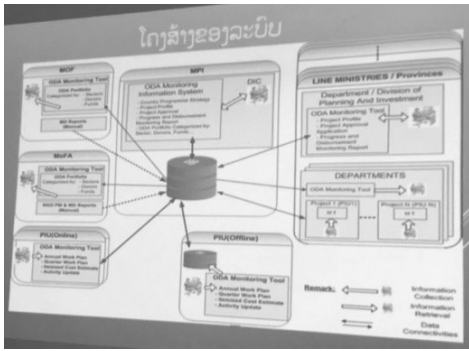
アルニャデット局次長：ソフトウェアの開発者（ディベロッパー）は既に仮想的に試す機能をつけてくれているが、利用には上司の許可を仰ぎたい。

奥村団員：一度、本システムのシミュレートしてみるのはいいことと考える。先に走っているこのODA-MISシステムがPIPシステムにも活用できるか議論してみたい。

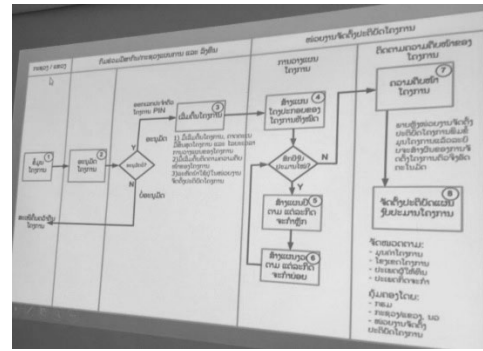
アルニャデット局次長：承知した。

⁷⁵ 例えば、Form6:Result Framework, Form 7: Summary Budget per outputs & Activity Results, Form 9: Quarterly Workplan

<システムと関係機関図>



<ODA 案件の形成フロー>



面談先 22	公共事業運輸省計画協力局（第2回面談）
日 時	2018年9月20日（木）14：00～16：00
面談対象者	Ms. Vanh dilaphan, Director of Planning Division Dr. Anondeth (Noh), Deputy Director Mr. Osada , Consultant of World Bank (Planning Framework Development Consultant) Dr. Vivath Sauvaly, Consultant of World Bank (Planning Analyst)
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、松本団員、奥村団員（記）
場 所	公共事業運輸省交通局会議室

* 世銀プロジェクト Lao Road Sector Project 2 (LRSP2) について、プレゼン資料に基づき説明。
入手資料：プレゼン英文 PPT 資料

Noh 副課長：

- ・ Lao Road Sector Project 2 のコンポーネントが 3 つあるうち、2 つ目の目標は、制度強化 (Institutional Strengthening)⁷⁶であり、現行 SEDP の中間レビュー⁷⁷、次期 SEDP 策定、そして省内公共投資管理プロセスの整備及び管理ガイドライン・マニュアルの策定である。
- ・ 公共投資管理プロセスに関して、PCAP のマニュアルは活用しているが、MPWT 内で利用するにあたって、カスタマイズが必要な状況 (MPWT として、改訂に沿った形ではあるが、より活用しやすい、MPWT のもつ条件にあった「スタンダード」のフォームやガイドラインも策定する計画)。
- ・ 今般の経済成長鈍化や歳入目標未達等のため、これまでは demand driven の公共投資管理をしていたが、今後は需給バランスを見据えた管理に切り替えていきたい意思あり。
- ・ また、LDC 卒業後、ODA 減少が見込まれるなかでの対処方法も検討しなければならない。
- ・ これまでの SEDP の課題は事業に予算が結びついていない点。実施のための優先度づけもなされてない状況。

【3年ローリングプラン】

⁷⁶ USD8.5 mil. : IDA USD5.8 mil.; NDF USD2.7 mil.

⁷⁷ より明確には、現行の5カ年公共事業運輸 (PWT) セクター開発計画 (PWTDP 2016-2020) のレビューと次期計画のドラフト支援。

松本団員：3年ローリングプランの実施状況は？

長田氏：PCAPで作成の「3年ローリングプラン」のもと、導入の必要性や考え方はMPWTのなかで共有されてはいるものの、まだ実施されていない。

【MTEF】

Vanh 課長：中期枠組み（MTEF）への取り組みに関して、農林・教育・公共事業運輸の3省（MAF、MOES、MPWT）がパイロット官庁として指定されているが、まだ活動はしていない。

【MPWTのPIM課題認識】

Noh 副課長：

- ・現在のPIMシステムに関して、課題・重要事項は5つある（プレゼン資料2ページの下部スライド）。
 - ①優先度づけのための経済性の情報が欠落し、経済的な手法が用いられていない（また、情報が欠けているため、経済的判断材料がなく、いくつかの案件では開発の申請や進捗が遅いものもある）。
 - ②緊急に対応・実施しなければならない事業に関してMPIでの事業審査が優先されない、また人々の緊急ないしニーズに対応したプロセス・選定になっていない。
 - ③道路維持管理基金（Road Maintenance Fund：RMF）に関しても、公共投資法が適用され、他の公共投資事業と同じMPI審査過程を通さなければならず、基金の独立性がなく、また事業の遅滞を招く⁷⁸。
 - ④案件の分類が画一的で、実情に合わないものがある⁷⁹。
 - ⑤コストの標準化ができていない（本当に積算額は妥当なのか、費用見積りの適切性をチェックできる体制がない）。

【道路維持管理基金】

長田氏：補足として、道路維持管理案件、復興案件、新規案件が、すべて共通の同じ条件で事業審査されているという状況を問題視している。道路管理基金は、そもそも道路維持管理のためだけに設立されたもの。緊急的な自然災害への対応の際には、他案件と共通の基準で審査されるべきではないと考える。優先度づけの条件が適切な基準で審査されていない状況にある。

Noh 副課長：MPWTにおける2018年度の開発予算は、LAK1,772.80bil.であり、そのうち7%のみが国内公共事業案件で、37%が道路維持管理基金とRMFの方が規模は大きい。個人的には、道路維持管理基金を独立させ、そのなかで実施のための評価がなされ、実施されるようなアイデアはどうかと考えている。将来的に鉄道維持管理基金や灌漑維持管理基金なども同様、独立性を保ったうえで、事業管理していくのはどうかとも考えている。

【緊急（emergency）プロジェクトについて】

奥村団員：どういったケースが、「緊急」的とみなされるのか、その定義如何。

⁷⁸ “Road Fund”は公共事業省の独自財源（収入）であり、同省で事業施行を行うものの、その承認プロセスに際しては、MPIでの事業審査の提出・承認が必要で、そのため時間、労力もかかっており、施行の遅れや事業承認のプロセスの不透明さに課題があるとの見解<MPI官房室及び評価局で確認作業があるので、プロセスが1つ増え、事業審査やフィードバックが遅れる現状を変えたく、MPWT側としては、スピード感のある例外的運用ができるようなPIM法制度の補完法令や例外条項で確保したいとの要望あり>

⁷⁹ 改訂公共投資法や地方議会法により、LAK20bil.以下の（Type 5）事業は地方議会による承認だが、そこに課題あり。例えば県道や郡道を修繕する際にはLAK20bil.を超えてしまう事業もあるが、現行法によれば、それらはMPWT所轄になり、実際の管理デマケーションとは異なってしまふ。<現行5タイプでは、どの工種も一律で「価格」で分けられ、例えば道路と公営住宅では同じ20bil.でも規模感が違う。手に負えない規模の事業を地方が運用することになって実施できなくなるなど。工種によって、各省が固有のタイプ分けを運用できるような法制度の修正の要望あり>

Vanh 課長：「緊急」にも大小あって現状では明確な定義はない。現段階では「緊急」という定義はなく、公共投資法に則って一律 MPI が事業審査している。MPI としては「緊急的」についての定義をもっているのだろうか。

奥村団員：いわゆる災害レベルになると、ラオス政府が判断している。ただし、「緊急」の定義は多様であり、多くの stakeholder が関係している公共投資管理では、MPI だけで判断ができないものがある。改正公共投資法を通じて以前よりも一般的な条件は整えられているが、MPWT が指摘した実情課題に対しては、まだ汎用性がないと考える。今後、引き続き、あらゆる実情の定義づけや汎用性を検討して、法規あるいは通達レベルで変えていく必要があると認識している。MPI だけでは判断ができないので、次期技術協力では、組織横断的な委員会の設立も検討事項。

【コストの標準化】

Noh 副課長：課題の⑤について、道路局ではコストを抑えるための単価コストの見直しを行っているが難航している。

奥村団員：MPWT が単価コストの更新策定を行う所管の機関と承知するが、ご指摘のとおり MPI ともそういった情報を共有することが必要と考える。

長田氏：コスト計算や入札について、シンプルで、ある程度大まかな基準が必要ではと考える。例えば、km 当たりの平均的な建設コストなど。

Noh 副課長：道路局がやろうとしていることとして、km 当たりの単価コストの範囲基準を設け、案件コストの確認の参考にしようとしている。

奥村団員：（個人的な見解として）MPWT の省内や局内などの内部にて、案件コストや構造についての確認体制が整えられる必要があると考える。MPI が標準コストを策定できるとは思えない。MPWT 内部での確認を行った方がより正確なものになると考える。

長田氏：まだチーム内での議論は煮詰まっていないが、基準となるデータを各地のエンジニアはもっているのでもそういった基本的な基準となる単価情報があれば、案件コストの大まかなチェックができると考える。もちろんこういったテクニカルな作業を MPI に求めようとは思っていない。

【省内プロセスの改善について】

奥村団員：MAF では、既に内部にて事前評価プロセスを導入しつつある。具体的な手法までは聞き取っていないが、灌漑などのテクニカルな分野において、内部で設定した条件に基づき評価してから、MPI へ提出している。MPI では専門分野のテクニカルな知識がなく、極めて一般的な条件での評価しかできていない。

長田氏：どのようにスクリーニングを行うかが議論のポイントであると理解した。

【次期技術協力との協働について】

Vanh 課長：公共投資法が改正されてから、多くの変化が起こっている。新技術協力の方向性やスケジュールについて共有していただきたい。現在ラオス政府は中期予算枠組み（MTBF）の導入を検討しているもののまだ進んでおらず、公共事業運輸分野の中期的な計画を立てられない状況。

長田氏：新技術協力へ要望がある。

- ・ PCAP の協力量スケジュール（開始時期やスパン）や協力の方向性について、今後、共有してほしい。互いの取り組みのタイムラインを同調させ、連携できる活動、事項を考えたい。
- ・ うまくデマケをしながら課題解決に向けて協働していきたい。
- ・ MTBF のパイロット省庁として MPWT が指定されており、それとシンクロすると思われる中期公共投資計画フォーマットを普及していただきたい。

・案件実施の優先度づけ条件の1つとして経済性の観点から判断する条件が入れられればと考えている。現状として「経済効率・効果性」の条件が入っていない。

奥村団員：世銀プロジェクトは2019年いっぱいまで終了となっている。次期技術協力の方が長いので、それぞれのスパンや成果を見据えて活動をシンクロさせることが肝要。

長田氏：世銀プロジェクトではMPWTの現状レビュー状況を2019年2月頃に終える予定。次期技術協力へもフィードバックするようにしたい。その後の取り組みでも連携していきたい。

Noh 副課長：すべての課題は解決できないものの、少なくともできることからやっていきたい。例えば⑤のコストが高いという課題。道路局や都市開発局との連携などを行いつつ、取り組んでいきたい。また「緊急」という定義について、地方を視察すると実情は違うことがある。例えば、8号線維持管理の案件が元々あったとして、その年に災害があり、同案件が道路維持管理案件から緊急支援案件となるようなこともある。

【費用対効果分析（CBA）について】

松本団員：CBAに関して、現状として経済性に関する分析方法について、MPWTのアイデアはどのようなものか。

長田氏：現状、MPIのマニュアルではIRRやEIRR、FIRR等が紹介されているが、ほとんどの案件には、そういった分析はなされていない。

Noh 副課長：そもそもIRRやFIRRの指標は案件の実態を表すことができないケースがある。アウトカムベースで、例えば物流分野での開発を促進するためにこの事業が重要といった優先度づけも加味できないかと考えている。単なる経済効果だけでなく、便益の多様性やインパクトを含め、包括的な観点から、リーダーに説明ができないかと考えている。

奥村団員：(個人的な見解として)2つの観点がある。SEDPで示されるような開発の方向性を決めるうえで必要な事業の経済分析と、特定事業を計画する段階で必要な詳細な経済分析。前者については政府全体の指針を決めるものであり、後者は省庁やMPIが事業を評価するため。今議論しているのは後者の話であると思うが、例えば、ざっくりと一般的な経済性を測ってみて、詳細については事業形成の段階で精査するというやり方もあろう。

面談先 23	ADB ラオス事務所 (第1回面談)
日 時	2018年9月25日(火) 13:00~14:00
面談対象者	Mr. Soulithone Leuangkhamsing, Senior Economics Officer
調査チーム	JICA 本部産業開発・公共政策部：坂野国際協力専門員(団員) JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、奥村団員、松本団員(記)
場 所	ADB ラオス事務所会議室

■財務分野におけるADBでの取り組みについて

- ・本分野におけるADBでの取り組みは、ラオス財務省(MOF)に対し、大きく2つの柱(能力開発強化：Strengthening Capacityとプログラムローン支援)で事業実施。
- ・1つ目の「能力開発強化」は主に財務省職員への「能力強化」で研修、セミナーはじめ、MTFFやMTEFの導入に係るメカニズムやシステムの説明や理解促進であった。

■MTEFについて

- ・ MTFE 並びに MTEF の試みをこれまで長くやってきたが、まだ完了してはいない（職員の能力強化どまりで、まだ導入・トライアルに至っていないと解釈できる）。
- ・ MTEF は、政府予算を、中央から地方へ配賦するメカニズム（Transfer mechanism from Central to Provinces）についての包括的な「現状分析」を実施したところ。
- ・ 背景には、これまで、中央政府はさまざまなプレッシャーがあり、うまく予算の配賦ができておらず、それができるように地方への予算配賦の根拠になるようなメカニズムになればと考えており、そのため、単年度でなく、中期的な見通しが立てられるような取り組みを行いたいとの構想。
- ・ 2019 年末までに MTEF を完了予定（「完了」とは ADB としての構想を指すもので、MTEF の実現化を指すものではないとの解釈）。PBL について、MOF は明確な戦略やビジョンをもっており、それに基づいて支援を行う予定。
- ・ 一方、プログラムローン（2 種類：LAK40 百万）は、2019 年承認予定で、現在、内部手続き中。
- ・ 3 つの分野を網羅。①公共債務管理。法律は既に国民議会で承認されている。2018 年中に実施に向けた Decree が発出される予定であり、実施のためのインストラクションを作成しようとしているところ。世銀が支援している「戦略」については後で検討する。2021 年まで支援。6 つの課しかなく、現在、職員は少ないが、職員を増やし実施を促進してもらう予定。②歳入歳入枠組み（MTEF）の導入については、MOH、MOES、MAF、MPWT の 4 つの省庁をパイロットとして着手し、4 セクターをカバーする予定。ロードマップを策定して、2021 までにロールアウトを行い、次期 NSEDP9（2021～2025 年）にも関連させたい構想。③予算予測性。歳入関連の情報の公開。予算法に既にすべきことが明記されており、それを後押しする。

以下、質疑応答：

（質問） MTEF の導入について、4 つのパイロット省庁の進捗、相違は？

- ・ どの省庁も基本的理解（債務管理、複数年度管理）は、能力強化支援もあり、推進している。
- ・ なかでも、MOES は、最も進んでおり統計も整備されている一方、MOH は、他ドナーはじめ多くの外部支援が入っており、重複もあり、情報を統合する必要があるなど、課題あり（MOF は以前明確な中期的な予算を示すことができず、過剰歳出となっていた模様）。また、教育と保健セクターの場合、より事業予算の管理の複雑さがあり、容易でない（事業の複雑化）。
- ・ 一方、公共事業・運輸や農林セクターの場合、大きな予算規模の案件が動いているのは確かであるが、MPWT は、事業が主にプロジェクトベースでもあり、比較的容易（複雑ではない）。⇒MOES はかなり複雑で多くの案件が動いており、総計/集計作業も困難になっている。MAF についても、そんなに複雑ではないと理解。MOF に既に専門家が入っている。2021 年には MTEF へロールアウトする予定であり、行動計画策定も検討している。90%は確度のある国内歳入情報が必要であるとブンルア局長が言及していた。

（質問） ロールアウト計画についてはこの 4 つの分野が先か？

- ・ MTEF の実際の導入に向け、同じくこの 4 省庁で行う計画。キャパシティについてはある程度醸成されていると考える。一方、各省庁側からの意見、苦情として本当に導入を凶るといっても、MOF 側がガイドラインを示してくれていないこと、省内の対応だけでは導入が困難（MOF 側の準備が整っていない）と見解あり。
- ・ 本 MTEF の導入の C/P 機関は、「財務省・財政政策法律局」が担当。窓口となる「財政政策法

律局・統計課」に対して、焦点を当て取り組みを行っていく予定。MTFF と MTEF についても同じ関係部局とともに取り組みを行っていく予定。

- ・来年度予算については、幅広くアグリゲート（総計/集計）した 2019 年度含む、複数年度の予算を含んだ情報を国民議会へ提出する予定と聞いている。国民議会にて細かい分野の予算について審議・スクリーニングする能力があるかは疑問であり、そういった詳細ではなく、総計/集計された予算になっていると理解。

- ・なお、プログラムローンの「コンディション」として、「中期枠組み」導入を入れる予定。

（質問）ラオスでの PEFA の審査について

- ・PEFA については今月中には最終化されると聞いている。PEFA で結果が出るとはいえ、それで ADB として、今後の支援の方向性を大きく見直すことはいまのところない（既にプログラムローン支援も確約している状況でもあるとの説明）。

（質問）アタプー被害での事案後、2019 年度、来年の開発予算に大きな影響が出るか？

- ・首相 Order が発出され、歳入強化、土地税の徴収、銀行システムを経由した土地税の納税の促進等々、8 つの分野について強化するような内容となっている。PPP 令についても、今年度内に承認される予定。ADB も支援を行っている。災害復興関係の案件が必要になってくると考える。アタプー被害については、ドナーや NGO など、さまざまな資金も入っていると承知するが、アタプー県以外にも 2018 年、全国 16 県で自然災害の影響を多く受けており、どの県でも緊急・災害復興の事業が必要な状況となっている。USD 250mil.が、災害被害額と見積もられているとのこと。

（質問）MTFF や MTEF 以外に支援するところは？

- ・財務省の PFM 改革を支援するのが PBL の目的。PBL のサブプログラム 1 は約 80%が完成している。物品税関連のトリガー等。物品税については 2019 年の 6 月に国民議会へ上程される予定。PPP については、MPI への新たな技術支援（TA）は、「PPP 関連の投資促進」（PIP 法）で実施予定（IPD/MPI）。また労働社会福祉省を対象に、職業斡旋関連の取り組みも実施予定。

（質問）PPP についてどう思うか。

- ・よし悪しはさておき、ラオス政府は PPP を進めようとしている。現状は PPP に関し、法制度が整備されておらず、まずは法体系の整備が必要であると感じている。MPI に「ワンストップ・サービス」を行う「PPP ユニット」があるので、ないよりはましであろうが、ADB としては高い期待をしているわけではない。

面談先 24	財務省財政政策法律局付 松井 JICA 専門家
日 時	2018 年 9 月 25 日（火）14:00～15:00
面談対象者	松井 JICA 専門家
調査チーム	JICA 本部産業開発・公共政策部：坂野国際協力専門員（団員） JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、松本団員、奥村団員（記）
場 所	財務本省の前のコーヒーショップ（日本語での意見交換・協議でもあり、ラオス人のいる執務室での面談を避けた）

【MTFF・MTEFの導入について】

奥村団員：MTFFとMTEFの導入についてADBが支援しているが、財務省財政政策法律局統計課がメインのC/Pになっていると聞いている。同課が2021年までにMTFFとMTEF（パイロット4省庁）を同時に導入できるだけのキャパシティや、現状の取り組み状況について伺いたい。

松井専門家：

- ・統計課の人員は「5名」のみ。そのうち、頻繁に何名かが研修・視察等で不在になっており、フル稼働していない。当局ではMTFF/MTEF導入に積極的に取り組んでいないというのが率直な印象。過去10年ほど、導入を試みているが進んでいない。
- ・ADBのコンサルタントが2名、数カ月に2週間単位で派遣されているが、2名とも非常に苦勞している様子がうかがえる。コンサルタントが要求するデータが出てこない、依頼したことを実施してくれない等の不満を聞いている。
- ・現IMFで、ラオス財務省専門家の前任者である金田氏が来訪した際、統計課に様子を確認したが、同氏の感触でもMTFFやMTEFの導入は厳しいとの感触であった。当局の上層部はReformの一環として取り組むと述べてはいるが、現場レベルでは消極的な模様。

坂野専門員：マクロ推計を基軸とするMTFFと予算見込みを算出するMTEFとは性質が違うため、担当部署にある程度の人数やキャパシティがあれば双方の同時導入は可能である。しかしながら、ラオスの導入体制を見ると、非常に難しい。さらに、MTEF等の支援を行うにあたって、予算編成を担当していない統計課が、メインのC/Pになっている体制が理解できない。

松井専門家：統計課は予算編成に直接かかわっていない。少なくとも経済推計は算出していない。予算局もMTEF導入にかかわっているようだが、どの程度かはわからない。そもそも各局の役割は不明な点が多い。

奥村団員：予算編成時に、MOFの窓口機関として、MPI計画局に対し開発予算シーリングの折衝を行っているのは「財務省・予算局」。

坂野専門員：次期技術協力にてMOFが出す複数年度予算見込みをMPI側と共有し、その情報を基に開発予算の範囲内で中期公共投資ローリングプランを策定するという観点から、MTFF/MTEFが進んでいない状況で、そもそもMOFからの複数年度予算見込みが期待できるのか疑問が残る。そうすると中期公共投資ローリングプラン導入の意義があるのか、検討する必要がある。

【債務・未払いの対応について】

松井専門家：

- ・これまで対外債務は対外財務債務管理局、国内債務（未払い対応）は国庫局と予算局が担当しているが、2019年1月1日より対外財務債務管理局が一括して管理することになる。ただし、それによって、同局の名称変更や業務移管による人事異動等の話は聞いている。
- ・現在、海外に向けては、タイで国債を発行している。3～4年前から開始しており、先月1回目の償還期を迎えた。国内国債も含めて、償還のために国債発行を繰り返す恐れがある。

【財務省官房室の役割について】

松井専門家：官房室は党内行事や政治的な対応窓口という認識。

面談先 25	MPI 官房室（第 2 回面談）
日 時	2018 年 9 月 26 日（水）9:00～
面談対象者	Dr. Vanthana NOLINTHA, Deputy Permanent Secretary, Cabinet, MPI Ms. Somchai SEESOUVAN, Deputy Head of General Affairs and Secretary Division Mr. Xanyasinh XAYASENGMALY, Technical Staff
調査チーム	JICA 本部：産業開発・公共政策部 坂野国際協力専門員 JICA ラオス事務所：押切次長、浅田企画調査員、Tui 職員、松本団員、 奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 官房室会議室

* 調査団で用意した添付関連資料を配付し、説明：「委員会」概要書はラオス語も作成）

奥村団員：仮称「PIM 改革委員会」の設立を提案。同委員会の目的は 3 つ。①PIM 改革、②MPI と MOF との間の実務的な情報共有と議論のプラットフォーム、③各省庁・県との日通常業務の範囲を超えた PIM 議論を実施するための「場の」提供。上述取り組みのためにそれぞれの「サブ」委員会を形成することを想定。なお、新技術協力プロジェクトの JICA 専門家は委員会枠組み及び技術的な側面での支援という位置づけ。

Dr. Vanthana :

- ・ 前回の議論を踏襲した、より明確な提案になっていると感じた。強く同意する。
- ・ 委員会の設立は非常にタイミングが良いといえる。ラオスはここ数年、財政的困難な状況に直面している。ラオス政府は、より責任をもって経常・資本支出両方を含む、歳出管理について取り組むようになってきている。
- ・ 新規事業の書類を公共投資法に則って確認するなどの小さなことから、公共投資管理の取り組みを始めてきた。書類管理から案件自体の質を確保するための取り組みにも焦点を当てる必要がでてきている。
- ・ PFM 改革の方では、首相・副首相（財務大臣）が参加する会議にて四半期ごとの進捗が報告されている。PFM 改革では政府ハイレベルからの指示に基づいて動いている。PIM 改革についても同じようなトップダウンを想定しているので、提案内容は良いタイミング。
- ・ 委員会の編成について、サブ委員会の役割や具体的な活動については、より詳細に検討する必要がある。
- ・ Executive Committee レベルでは大臣が議長を務め、Implementation レベルで副大臣が議長を務める提案は有効だと考える。Executive Committee には財務省からもハイレベル(副大臣クラス)の参画が得られれば、さらに効果的であると考えている。
- ・ 少数精鋭がベスト、メンバーが多すぎるとまとまらない。各 sub-committee 兼任でもキーパーソンを担っている。
- ・ MPI 省内では、Development Research Center (DRC) という新しいリサーチ機関が設立されている。大臣直轄の指示が下りる機関であり、年次や 5 カ年の NSEDP に関連する分析を実施するような役割がある（以前 MPI 管轄下にあった National Economic Research Institute が独立機関となったが、MPI にも研究組織を残す必要性あるため、DRC が組成された）。Reform Sub-committee に DRC を入れてもいいかもしれない。
- ・ キケオ副大臣が議長を務めている事業審査承認委員会の場には、計画局・評価局に加えて

Department of Inspection（検査局）も参加しており、重要な役割を担っている。Sub-committee に入れては如何。

- ・改革のための行動計画策定については計画局がリードすることが妥当であるとする。
- ・スパン大臣やキケオ副大臣は常日頃から Reform について関心をもっている。大臣・副大臣のイニシアティブなくして案件の成功は難しいと考える。
- ・現在、大臣は南部を訪問しているが、目的は2つある。①南部の PIP 手続きの状況を完全に理解し、法律に準拠した取り組み導入の指導をしたいとの強い意向をもっている。②2019 年度の PIP 政府予算は、歳入減少、各地での洪水に対応する必要があるため、復興ニーズ確認と、一般的な新規インフラ事業の延期要請。

松本団員：委員会の枠組みについて各局の役割と一致しているかご意見を伺いたい。また、財務省の「官房室」の扱いは？

Dr. Vanthana :

- ・MOF の財政政策法律局は PFM 改革の主管組織でもあるため、同局を含めるのは PIM 改革を実施するうえで重要であるとする。同局長と話を取りつけられれば非常に大きいと考える。
- ・財務省の官房については、組織上の役割という意味では MPI と基本的に同じ役割であるが、在席大臣の意向で官房室の実質的な役割が各省庁によって異なる実情がある。そのため、財務省の場合は、まず予算局・財政政策局と相談したうえで、副大臣へのアプローチを検討するとよい。
- ・検査局について、副局長である Mr. Somboun Khanthivong がよいのではと考える。DRC は Dr. Sithiroth, Acting Director General がよいのでは。双方とも事務所は MPI の 5 階に部屋がある。

松本団員：本提案の委員会が、他の委員会等と重複しないように留意する必要がある。また提案する PIM 改革委員会で議論されるべきアジェンダは多岐にわたるものと想像できるが、現段階で優先的に議論すべき議題は何であるとするか。

Dr. Vanthana :

- ・本提案委員会については、他の委員会とは重複はしておらず、本委員会の設立に何の支障もない。
- ・議論されるトピックについては、まず改訂公共投資法、特に Article 19（新事業分類 Type1～5 とその支払いサイト）と Article 22（新規事業申請時に必要な提出書類）の順守について議論されるべきと考えている。法律はあっても、その執行遵守が困難である。特に県レベルまでの outreach に苦心している。
- ・MPI 計画局は PIM 改革のドライバーとなるはずなので、提案 committee の内容をよく議論をしていただきたい。評価局も同様。
- ・大臣・副大臣に対して案件の枠組みについて確認したうえで、計画局や官房等の関係局との協議にて実際の委員会設立に向けた道をつけるのがよいと考える。

押切次長：今後ハイレベルとの協議も調整していきたい。

面談先 26	SAO（国家監査院）（第1回面談）
日 時	2018年9月26日（水）15:00～

面談対象者	H.E. Mr. Bounphone , Deputy President Mr. Heng Khanthavisay, Mr. Anounsith 他 3 名
調査チーム	JICA ラオス事務所：浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員（記）、 Ms. Mayuly（通訳）
場 所	SAO 会議室

Bounphone 副会長：（これまでの日本からの支援に感謝、引き続き支援要望）

浅田企画調査員：（課題別研修についての紹介とコース参加への感謝）

奥村団員：多くの監査の取り組みが行われていると伺っている。SAO は MPI の公共投資事業管理についての監査を行ったと聞いており、どういった状況であったか伺いたい。

Mr. Anounsith：

- ・大きく 3 つの課題がみられた。
 - ①中央レベル、県レベルにおいても、予算計上されていない事業が実施されている。
 - ②いくつかの事業では、事業審査が適切になされていなかったり、審査結果が不十分なまま実施されているため、質の悪い事業ができあがってしまったという状況がみられた。
 - ③MPI と MOF の間で、事業の支払い等について協力して取り組む必要があるにもかかわらず、連携ができていない状況がみられた。

Bounphone 副会長：補足として、①に関しては過去数年、国民議会でも議論されたりと、問題として取り組みつつある事案であり、2018 年中には解決できそう。②に関しては、継続的に取り組まなければならない。③に関しては、連携不足のために二重払いの例も散見された。この課題に関しては、むしろ県レベルの計画局と財務局での事象が多い。

奥村団員：③MPI と MOF の連携強化について、現在のプロジェクトの枠組みとして双方機関を巻き込む委員会形成を検討しており、そのなかで公共投資事業管理改善を行う取り組みを検討している。MPI や MOF だけでなく、県やセクター省とも多くの協議すべき事項があり、包括的な改革委員会として機能するように提案したいと考えている。必要に応じて SAO も委員会に参画いただくことも検討している。委員会の必要性、及び SAO の参加意思を伺いたい。

Bounphone 副会長：

- ・委員会は大変重要であると理解した。
- ・参加可否について、現時点で明確な回答はできない。
- ・公共投資管理の課題に関しては、特に実施機関（省庁・県）での課題が多い。実施機関側は、予算要求時のみならず、事業実施時にあらゆる loophole を探して不正や管理不足を実施しているのが実態。したがって、MPI 単体では解決できないだろうというのが現状の感想。
- ・公共投資事業についてはコストだけでなく、実施段階でも、活動が実際の計画どおり行われていないという状況もある。実施前だけでなく、実施後においても監査を実施する必要がある。

奥村団員：SAO にとって、委員会参加に関する有益な点として、新技術協力では多くの研修を実施する予定であり、監査の実践的な取り組みを行うためのヒントを提供できるのではと考える。

面談先 27	世界銀行ラオス事務所
日 時	2018年9月26日(水) 16:00～
面談対象者	Ms. Fanny Weiner, Senior Public Sector Management Specialist, WB
調査チーム	JICA 本部：坂野専門員 JICA ラオス事務所：押切次長、浅田企画調査員、Tui 職員、 松本団員、奥村団員(記)、Ms. Mayuly(通訳)
場 所	世銀会議室

- ・今週末に、これまで2年半実施してきたプログラム(Lao PDR Programmatic PFM Reform Program)が完了し、継承する形で次期プログラムを今週から EU とともに開始。完了するプログラムでは現状課題の整理を中心に取り組み、次期プログラムでは Tax Admin、人材能力開発、法整備、調達等の分野での支援を実施していく。2019年から FMIS 支援ローンも開始。
- ・MTFF/MTEF は、実際、動いていないというのが印象。ADB 支援とは重複しないようにしている。MTEF 以外の面で、予算局や財政政策法律局を支援する。予算シーリングの設定も入っている。
- ・2015年に予算法が改正されたが、MOFによる改正内容の対応はカレンダー年度化以外みられない。今のところ、法改正に続く具体性のある instructions 等が発行されていない。
- ・世銀としては、新プログラム開始に合わせて、2020年度予算策定(2019年度のプロセス)への支援を開始する。具体的には、上述法改正に合わせた instructions や、予算策定 Circular の発行支援等。
- ・世銀は、MPI とのリンクはまったくない(世銀担当者はこれまで MPI と協議したことがない模様)。PIM の取り組みもない。MPI と MOF の関係性は、知っている限りあまり対話していないという印象。Political Economy が作用しているかどうかはわからない。Technical level では影響はないはずなので、推進すべき。
- ・財務省による PFM Strategy2025 については、世銀は策定に技術的支援はしていない。財政政策局ブンルア局長が執筆した。世銀からの recommendation は参考にしていると思う。編集・印刷は世銀の支援。Reform Plan は Mdm Sifong が作成。Strategy2025 に呼応する形で、各部署レベルでの strategy を策定することになっているが、ほとんどの部署が完成していない。予算局もできていない。
- ・PEFA 結果のドラフトは見ている。2010年結果と比較しても、概して成績は悪いまま。結果は年内ないし 2019年初頭に公開され、来年頭には財政政策法律局がドナーを集めて報告すると聞いている。結果をみて、財務省は概して Strategy2025 による課題認識や改革の方向性と合致していることからポジティブにとらえている(財務省側はスコアが悪いことを問題視していない様子)。やや楽観的過ぎる面も認められる。
- ・喫緊の課題としては法整備と徴税だと認識している。他の取り組みは donor driven の側面があることは否定できない。
- ・世銀の次期プログラムは back to basics で“capacity building”に取り組みたい。Expert の短期派遣よりも、より効果的な取り組みを検討している。FMIS の取り組みの一環としては、e-learning を取り入れていき、組織・職員レベルの能力向上を図りたい。そうなると、WB/IMF コンテンツのラオス語化のコストで済み、expert 派遣よりは安価。

- ・ FMIS 導入に関して、IT は徐々に進んでいる。MOF の IT センターはアップグレードしており、国家レベルでも情報通信省や科学技術省が推進している。それでもまだ遅れているのは事実。
- ・ ドナー間ではインフォーマルな形で定期的に情報交換している。世銀・IMF・ADB・EU・JICA が主なメンバー（来週金曜日にも会合あり）。本来であれば、ラオス政府側のイニシアティブでドナー調整を行うべきであり、世銀より財務省へ何度もそのような提言をしているが、実現していない。
- ・ Round Table Meeting のサブ委員会として PFM が扱われていないが、2018 年度から入るよう働きかけをしている模様。

面談先 28	計画投資省（MPI）計画局（第 3 回面談）
日 時	2018 年 9 月 27 日（木）15:00～
面談対象者	Mdm Phonevanh OUTHAVONG 局長 Mr. Kalouna NANTHAVONGDOUANGSY 副局長 Mr. Ackhanith SAYASONE, ボランティア
調査チーム	JICA 本部：産業開発・公共政策部 坂野国際協力専門員 JICA ラオス事務所：押切次長、Tui 職員、浅田企画調査員、奥村団員、松本団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 計画局会議室

* 調査団より、配付ペーパーに基づき、新技術協力プロジェクトの案件フレームワーク概要案及び、提案する「PIM 改革委員会」の基本枠組み、並びに PIM 改革のタイムラインについて趣旨説明。

奥村団員：（上記、資料を基に説明後）、MPI ハイレベルへの説明を前に DOP 局長の率直なご意見をいただきたい。

Phonevanh 局長：改革委員会設立と PIM 改革のタイムラインについて、基本的には歓迎であり、方向性には賛成と考えているが、改革の実施に係り、多くの課題に直面しており、また MPI と MOF の省庁間のギャップについても課題があると考えている。

Kalouna 局次長：プロジェクトの枠組みに関して、Output1、2 と 3 について、同時に（並行して）実施するというイメージとみていいか？特に、Output1 はかなり広い内容を包含し、かつハイレベルが関与するので、タイムラインは Output2 と 3 とは異なるのではないか？

奥村団員：基本的にはプロジェクト期間中、それぞれ並行して同時に実施していく想定である。なお、財務省側でもブンルア局長による PFM 改革が行われていると聞く。Output2 と 3 についても Output1 ほど広範ではないものの、実施は簡単にはいかないと考えており、徐々に 1 つずつ検討を重ねながら実施していく予定。一方、Output1 は委員会の設立とアクションプラン策定を目玉としているものの、PIM 改革そのものは PFM 同様、10 年あるいはそれ以上の長いスパン（タイムラインで記したとおり）なので、新技術協力プロジェクトはそのうちのまず 2019 年度からの「3 年間」に関与、支援を想定。Output1 のサブ委員会で取り扱う議題や項目はかなり広い内容を包含し、かつハイレベルが関与するので、タイムラインは他の Output と異なるが、Output2 や 3 の実施結果や進捗成果を Output1 につなげることもあり、いずれにせよ、同時並行的に実施して

いく必要があると考える。また新技術協力プロジェクトが終了した3年後でも、改革が進んでいく体制が維持されるようにもっていきたいし、何より MPI の意思、イニシアティブに期待。

Kalouna 局次長：DOP と DOE の役割、デマケについて質問したい。Output3 の Physical と Financial のギャップを埋める取り組みは DOE の役割がカギになるように思える。

奥村団員：どの事業案件が継続して支払いが発生するのか等を把握、モニタリングする必要がある。DOE もそうだが、やはり DOP がかわっていく必要があり、双方をつなぐ連携、調整の部分もある。

Phonevanh 局長：Output の3つをすべて並行的に実施していくとのことは理解。Output1 の委員会設立が提案されているが、MPI が核となり、連携や調整、モニタリングを行う必要があると考えるが、この委員会設立につき、大臣等にも相談し、設立の可否の判断を仰ぐ必要があると考える。Output2 は計画局のマネートであり問題ないとする。Output3 については、案件評価の観点で DOE が主な役割となっている。現在 DOE でしっかり行われていない取り組みとして継続案件の審査評価がある。それを踏まえて DOP における案件モニタリングの取り組みとの連動、反映があるとする。継続案件への評価とモニタリングについては明確に分けて、それぞれ DOE と DOP の現行の責任や役割に合致するよう、案件フレームワークの修正をお願いしたい。MPI のなかで、「計画」と「評価」を分けるため、DOE と DOP の2つの部署に分割した経緯がある一方、デマケを行ったものの、双方の責任範囲や相互の情報共有の仕方、さらにいかに円滑な連携・調整を図るかの課題があることはご承知のとおり。

奥村団員：案件フレームワークの修正については、2つのオプションがあるとする。まず、2つの局が関与するものの、Output3 のなかで DOP がリードしつつ、既存の枠組みで行う方法。もう1つはそれぞれの責任や役割にあわせ、Output3 の中身を2つに分ける方法。1つ申し上げたいのは、県において、彼らは新規案件の形成プロセス等に追われており、かなり厳しいタイムラインとなっている。そのなかで、しっかりと予算プロセス、評価プロセス等、すべてを包括的な一つのプロセスとして位置づけで取り組んでいくことが重要であり、各省庁や県の実情、取り組みにつき、DOE と DOP 双方の役割は大きい。

Phonevanh 局長：形成プロセスにおいて、県等では混乱がみられる。締め切り等を待つことなく県やセクターは取り組みを実施すべきと DOP としては言い続けている。Output2 について予算管理とモニタリングとし、Output3 としては評価のみにしてはどうか。

奥村団員：県レベルでは、評価と予算プロセスを1つとして検討した方がよいと考えている。チャンパサック県とサワナケート県を訪問したが、DOP からの指示をよく理解し、チャンパサックは評価プロセスと予算プロセスをしっかりとリンクさせて取り組みを行っている。他方、サワナケートでは先に Type5 案件を地方議会にかけてしまっている（これに対して Phonevanh 局長はそうあるべきではないとのコメント）。

Phonevanh 局長：課題として、地方議会との関係がある。地方の人はただ承認すればよいと考えているが、そうではなく中央へ必ず提出しコメントを得る必要がある旨、法律に記載されている。例えば、LAK20bil.以下の案件が10案件あったとすると地方議会にかける前に、必ず MPI へそれら10案件を報告する必要がある。政府としても大変、懸念している点である。現在 MPI 大臣の公共事業法実施に関するインストラクションをドラフトしているところ（大臣通達令）。ほぼ最終版に近いものがあり、それを共有したい。ぜひインプットいただきたい。もし不適切なインストラクション内容になっているものがあれば改定すべきと考えている。2019年から2020年につ

いては新たなインストラクションの初めの実施年として取り組めればと考えている。

奥村団員：喜んでインプットしたい。

Phonevanh 局長：改革委員会が MPI レベルで開催されるのであれば、大臣か副大臣による議長が適切と考える。それにより必要な関係者の参画を促すことができると考える。他省庁からの参画も大臣・副大臣レベルの委員会であれば得られると認識している。

奥村団員：MOF 特に予算局との連携をねらいとしている。どのように実施ができるだろうか。

Phonevanh 局長：もし大臣・副大臣レベルであれば、各局長級が実務レベルとして参加すると考える。副首相級などもう一段上のレベルとなると、開催が容易ではなくなると思われる。大臣・副大臣級の規模が適切と考える。

奥村団員：Executive レベルの委員会として大臣・副大臣を議長とし、また局長級の実務協議が行われるように委員会の構造を考えており、機能するように検討していきたい。

Phonevanh 局長：キケオ副大臣もプロジェクト概要と委員会の内容を気にしている。まず MPI 内部にて副大臣に報告したいと思う。そのために資料を修正する必要があると行って共有いただきたい。キケオ副大臣に報告し、内部にて各局も含め協議を行い、案件の方向性についてコメントしたい。

奥村団員：承知した。協議状況をフィードバックいただければ、その指示に従い検討させていただきたい。

Phonevanh 局長：PIM 改革はホットトピックであり、可能な限り早く実施したいと考えている。多忙であるが迅速に副大臣へ報告したい。可能であれば明日電話報告も 1 つのオプションとして、副大臣に連絡しコメントを得たい。その後、副大臣へ直接協議を依頼する可能性がある。10 月 1 日（月）は NSEDP8 の MTR（中間レビュー）があるが、自分は 10 月 2 日（火）であれば時間がある。その後は、自分はシェンクワン、フアパンへ 10 月 7 日まで出張予定。資料を修正する必要があるとあれば、していただきたい。また案件の詳細の議論は DDG に任せるので、討議を継続していただきたい。

松本団員/奥村団員：副大臣へ説明の必要あらば、調査団はいつでもスタンバイしているので、都合のよいタイミングを連絡いただければありがたい。

Kalouna 局次長：IT 分野について、現行案では記載がないが、IT 分野については本案件では支援はないという理解でよいか。

押切次長：世銀が財務省に対し、IT 分野で支援（FMIS）しているとも聞いている。現時点では本案件では PIM 改革に集中して取り組みを行っていきたいと考えている。ICT については主要なスコープとしてはとらえていない。

Phonevanh 局長：PIP 管理の改善についての活動が主であると承知している。主要な県やセクター省における情報システム関連の改善もお願いできればと考えていたが、支援は難しいのであろう。

奥村団員：Output ベースの記載としてはないが、実際の現場での文書管理等、情報システム関連の改善は引き続き検討している。ただ、包括的な ICT システムというようなものではない。“ODA MIS”も進んでいるとは聞いており、その動きをみつつ、こういった情報管理のやり方が効率的かななどの意見交換ないし助言は可能である。

Phonevanh 局長：MPI の若手に関する国内外での能力強化の取り組みなども、Output のなかで含んでいただくように検討いただければ幸いである。

奥村団員：Output2 や Output3 で日々の活動のなかで必要な職員研修は含まれる。

松本団員：本日説明したうち、特に、「PIM 改革委員会」の提案、並びに PIM 改革のタイムラインとの整合につき、MOF にもこのアイデアを提案する必要があると考えている。まだどのレベルに対してかは調整中であるが MPI のご意見はいかがなものか。

Phonevanh 局長：MPI を最優先し、意見交換や協議の場をこうして設けていただき感謝。ひとまず「PIM 改革」は MPI マターなので、MPI 副大臣にまずご相談いただき、その後、ぜひ MOF と意見交換並びに協議を行っていただければありがたい。

面談先 29	計画投資省 (MPI) Kikeo 副大臣 (第 1 回面談)
日 時	2018 年 10 月 2 日 (火) 10:00~10:40
面談対象者	H.E. Dr. Kikeo Chanthaboury 副大臣 Ms. Phonevanh Outhavong 計画局長 Ms. Saymonekham Mangnomek 国際協力局 副局長 Mr. Kalouna Nanthavongdouangsy 計画局 副局長 Mr. Somxay Thammaphat 計画局 マクロ経済管理開発課 課長 Mr. Soulivanh Chansombuth 評価局 総務課 副課長 Mr. Nakhonxay Phimmachanh 計画局 社会開発計画課 課長 Mr. Xaysongkham Soukhathammavong 計画局 経済開発管理課 職員 Mr. Chanthanaphone Vongxay 計画局 総務課 職員
調査チーム	JICA ラオス事務所：押切次長、浅田企画調査員、松本団員、奥村団員 (記)、Ms. Mayuly (通訳)
場 所	MPI 2F 表敬室

(冒頭)

Phonevanh 局長：調査団の来訪を歓迎する。これまで MPI や MOF へのヒアリング調査を踏まえ、既に MPI 計画局と案件フレームにつき協議を行っており、案件の方向性や骨組みについては、ラオス側のコメントも反映していただいている。

(本協議)

押切次長：(2017 年からの PCAP の経緯説明や今回の調査位置づけにつき説明。)

キケオ副大臣：

- ・公共投資管理に関して、多くの課題がある。事前審査評価を踏まえて、公共投資事業をどのように公共投資計画に入れ、どのように事業を管理していくかなど、課題が多岐にわたる。限られた国内予算が有効に使われているかどうかについても把握が困難。
- ・前回の調査から 1 年以上経っており、PCAP が始まらないことについては私自身も懸念していたところであった。当地の公共投資事業管理分野においては、まだ支援をいただくべき余地があると考えている。
- ・本案件では、DOP や DOE、DIC、MOF とともに連携し、予算管理の観点からも案件を実施していくと承知している。ラオスの公共投資事業は 6,000 件以上あり、各事業の管理方法が統一されていない実情であるため、将来的にデータベース化をしないと管理が困難な状況。

・公共投資法（法律 72 号）では、事業コストを適切に確認し、年度予算に反映することが規定されているが、県や省庁ではそのようになっていない。また、案件の事業審査について、MPI 評価局が実施しているが、審査結果をどのように優先度づけプロセスに結びつけていくのが特に課題となっている。多くの複雑な課題があり、政府としても関心の高い分野。首相にも本案件について報告し、取り組みを実施していくことを伝えたい。その前に案件の詳細について伺いたい。

奥村団員：（資料に基づき説明）

キケオ副大臣：PIM 改革委員会はポリシーレベルの改革を策定・推進していくという理解か。（→ 然り）

奥村団員：（資料に基づき説明。Output 3）

キケオ副大臣：「3 年ローリング計画」とは何か？

奥村団員：次年度予算策定時に、向こう 2 年間の予算見通しも併せて策定することを想定している。財務省が MTEF で取り組んでいるため、財務的な根拠を得やすくなると思う。

キケオ副大臣：3 年ローリング計画はよりフレキシブルかと思うが、ラオスでは NSEDP など「5 カ年」が節目となっており、3 年目には中間レビューを行い、5 カ年計画の進捗報告を行っている。この取り組みと重複しないか、混乱しないか。

奥村団員：予算の実際の配付状況と予測のギャップが大きく、公共投資計画を立てるのが困難な状況。よって、向こう 3 年間の、より現実的な予算見通しを県や省庁が知り、計画を立てることが現状に適っていると考える。

キケオ副大臣：県レベルでは、新しいコンセプトになるので説明が困難になる。5 カ年サイクルで計画を策定しているため、実際に 3 年で回そうとしたときには課題に直面する可能性があると思う。

奥村団員：まず、このツールをモデルとしていくつかの県・省庁にパイロット的に導入を行う予定。

キケオ副大臣：良い考えであるが、実際の導入、取り組みを行う際には困難も生じると考えるが、一緒に取り組みたい。

奥村団員：（資料について説明。Output 4 について。下段の Output 3 と 4 のつながり、包括的なプロセスの構築について）本枠組みについてのコメントをいただければ幸いである。

ポンワン計画局長：既に当方とは議論を行い、当方コメントに基づきデザインの修正も行っている。指摘点は 3 つ。

・ Output 3 は Budget Management and Prioritization とあるが、Budget Management という言葉が財務省の業務と誤解される恐れがあるので、表記について留意いただきたい。

奥村団員：変更検討する（Project Management and Prioritization と変更予定）。

・ PIM Reform とあるが、財務省における英語の PFM 改革について Reform の表記があるか。

キケオ副大臣：Reform は時折強すぎる意味合いがあるので、留意する必要がある。

奥村団員：（MOF の改革冊子を見せつつ説明）MOF は Public Finance Development Strategy 2025 と、PFM Reform Implementation Plan と言っている。

ポンワン計画局長：記載ぶりについては、MOF のものと表記を合わせることでよいと考える。“Reform”として意味合いが大きくなることで、実際の取り組みに時間がかかってしまうのを懸念したが、財務省も使っているのであれば問題ない。

・各 Sub-Committee の会合の頻度はどういうイメージか。

奥村団員：会合は多くもなく、少なくもなく、という頻度で実施していきたい。MPI/MOF が中心となる Project Information サブ委員会は四半期ごと、特定省庁・県を招待する Project Management サブ委員会は半年に1度、委員会の全体会合は年1回程度の副大臣議長による包括的な会議の場となるイメージ。

ポンワン計画局長：承知した。詳細については今後議論していきたい。もしテクニカルレベルとして承認してよければ、副大臣からこの場でご許可いただき案件を進めていけるようにしたい。

評価局スリワン副課長：案件を進めていく方向で評価局長へも伝達する。Output4 について評価局が入っていると承知。今後詳細を議論させていただきたい。

国際協力局サイモンカム副局長：大枠賛同する。

ポンワン計画局長：今後もっとよく議論を行い、各局とも情報共有をしたい。

キケオ副大臣：

- ・すべての関係局が合意したので、自分としても異論はない。
- ・提言として、データベースについて MPI としては大変懸念している。DOP と DOE、DIC の連携強化を検討していただいていると承知しているが、円滑にその作業を行うために ICT テクノロジーの導入も検討いただきたい。ICT があれば、自分の部屋にて案件一覧を見て状況を知ることができる。テクノロジーが多くの課題解決に貢献すると考えている。本案件は導入までの最初のステップとして良いと考えている。MPI に対して、国家監査院が中間評価や終了時評価等についてコメントを多く行っている。案件がどのような進捗になっているのか等。実施中案件の効果がよくわからず、例えばそれを中止させようとしてもそういった根拠となる情報が十分でない状況。おそらくデータベース構築がカギであると考え。その作業については MOF の取り組みとリンクさせていくことが必要。例えば、必要なデータを互いに情報交換できる、またマネジメントレベルがすぐに状況を確認できるように。さて、本案件の開始に向けて、今後のタイムラインについて伺いたい。

押切次長：今般の調査及び新技術協力の進め方として、来週中にポンワン局長と本調査の M/M を結び、その後 JICA 事務所から 11 月頃に新技術協力の R/D を準備し、副大臣にご署名をいただきたい。その後、内部決裁を経て、実際の事業実施は 2019 年の 3 月か 4 月となる見込み。

キケオ副大臣：まだ半年先であると承知した。早めてほしいが、プロセスがあることは理解する。

押切次長：データベースについて、本案件のなかで取り組むのは困難だと考える理由が 3 つある。まず、データベースを導入する前に、適切なワークフローを確定したうえで、システム設計する必要がある。そうでないと、システムとして成立しない。次に、世銀が財務省にて予算管理システム (GFIS) の支援をしており、当該システムとの整合性がとれるように注視する必要がある。最後に、日本側の事情として本技術協力の予算が限られている点。

キケオ副大臣：

- ・データベースについて、事情は理解した。しかしながら、本技術協力で実施しないからといって待っているわけにはいかないの、他の開発パートナーとの協働で行うことも想定したい。その際に、ぜひ一緒に方法論やリソースを検討いただきたい。
- ・本案件が開始されるタイミングで、PFM 改革と当該技術協力がどのようにリンクしているか、概要がわかるような図表も付記いただきたい。

面談先 30	計画投資省（MPI）計画局（第4回面談）
日 時	2018年10月4日（木）14:00～
面談対象者	Mr. Kalouna Nanthavongdouangsy, DDG Mr. Somxay Thammahaphak, Head of Macro-economic Management Plan Division Mr. Xaysongkham Soukhathamavong, Technical, Economic Development Plan Division Ms. Amphay Inthavongsy, Deputy Head of Regional Development Plan Division Mr. Thanousinh Pinphaya, Technical, Social Development Plan Division Mr. Bounkerth Philavong, Deputy Head of General Development Plan Research Mr. Phonpaserth Sihanouvong, Deputy Head of Poverty Eradication Plan Division
調査チーム	JICA ラオス事務所：押切次長、浅田企画調査員、松本団員、奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 計画局会議室

（調査チームより PDM 及び PO について説明）

カルナ副局長：Output 4 については評価局に関連深いと思うが、本日は評価局からの参加者がなくまた後日にインプットをもらうということによいか。

奥村団員：本日の協議は全体の案件構成について合意できるように議論したいというもので、詳細な技術的な部分について議論するという意図はない。

カルナ副局長：とはいえ各活動についてはしっかりと把握する必要がある、詳細を承知したい。

奥村団員：Output 3 について特に活動の背景にある考え方を説明したい。DOP としては DOE から評価の情報をあげてもらい、また県やセクター省からも情報を収集する必要があると認識している。本案件のなかで改善に向けた活動として3つのコンポーネントがある。①3年ローリング計画。セクター省や県においてはそれに対する理解が乏しいので、DOP がしっかりと3年ローリング計画について理解する必要がある。②予算配分。予算配分の情報提供はかなり遅い。7月に通知されるべきとされているのに対してほぼ年末に通知がなされるという実情となっている。セクター省や県に対して事前に予算シーリングが通達される必要がある。③モニタリング枠組み。DOP が案件の予算及び実際の進捗状況を把握する必要がある。その情報を3年ローリング計画に反映する必要がある。そして、翌年の予算シーリングにも反映する必要がある。本案件を通じて、モデルを構築し、その後 MPI 自身がその取り組みを展開していく必要がある。

カルナ副局長：3つ目のコンポーネントについて、もう少し詳細をご説明いただきたい。

奥村団員：各案件への支出状況が把握されておらず、財務省においてもそういった情報を把握していない状況。もしこれらがしっかりと管理されていれば未払金（Arrears）が発生することもないはず。各案件での30%完成時の支払い状況などが管理されていない。こういった情報をしっかりと収集し整理し、翌年度の予算編成に反映させるということが必要。

押切次長：各活動の詳細については柔軟にまだ検討することができる状況。コンセプトとしては、どのように資金を管理するかというのがポイントである（案件実施のストラクチャー図について説明）。

奥村団員：メンバーについてもまだ議論の余地がある。MPI の官房をどうするのか、財務省の対

外財務債務管理局等をどうするのか等。ポンワン局長のコメントをいただきたいと考えている。
カルナ副局長：実際の案件実施や PIM 改革委員会がどのようにかかわっているかや、財務省がどのようにかかわってくるのか特に Output 3 のなかで、など不明瞭な点が多い。

奥村団員：(説明)

カルナ副局長：Output 3 の 2 つ目の予算配分の活動について MOF とのかかわりがある。各局の役割については明確にするべきであると考え。例えば、以前財務省対外財務債務管理局のアンカンサダ副局長から自分の局の役割は何かとの照会があった。

奥村団員：それゆえ、まずポンワン局長にご相談したいという考えである。

カルナ副局長：テクニカルレベルで局長級を巻き込むとどのように実施していくか。もし局レベル以上の財務省関係者を巻き込めればよりよいように思う。

奥村団員：もしそれができようであれば望ましいと考える。もしポンワン局長等から了承をいただいた後、財務省にも説明に行く必要がある。

カルナ副局長：パイロット省・県については、まず名前を記載するのではなく選定条件について記載するアイデアか。

奥村団員：もちろん具体的な候補としてのアイデアはあるがそれをプッシュすることはしたくない。

カルナ副局長：パイロットについては議論すべきか。

松本団員：パイロットの選定までする必要は必ずしもないと思うが、現状としては選定条件について議論することはできると考える。

奥村団員：まずは案件の内容を理解し、その後どこへモデルを導入していくべきか議論する順番ではないだろうか。

カルナ副局長：承知。

押切次長：R/D の署名者は MPI の副大臣、Witness として財務省の予算局長を想定している。それについて局長とも議論したい。

カルナ副局長：案件の内容に合意できていればサインについては問題ないと考える。

押切次長：手当についてはまた後日したい。

カルナ副局長：承知。3.5 について伺いたい。2022 年初頭にモデルが紹介されるのは遅すぎるのではないか。

奥村団員：予算プロセスのタイミングや、3.3 (2) など、まず初めに試験運用を行いそれを検証する期間が必要と考える。2021 年の予算プロセスでもプロトタイプとして運用するチャンスもまだある。

カルナ副局長：理解した。

ソムサイ課長：次期 5 年計画が始まるタイミングで実施となるように 2020 年度に合わせられればよいが。

押切次長：プロトタイプを構築し、パイロットで導入し、最終的にモデルとして委員会メンバーに紹介するというのが基本的な考え方である。

カルナ副局長：局長との議論ポイントをまとめたい。まず、案件実施構成について財務省との関係も含め意見を伺う。PDM や PO についても説明し全体のイメージを把握してもらえるように示しながら。

松本団員：本日渡しているこの資料がまさにそのポイントである。

カルナ副局長：昨年（2017）M/M を結んでいるが、また今回 M/M を結ぶ必要があるのか。

押切次長：だいぶ期間が空いてしまっているのでそのように考えている。

面談先 31	計画投資省（MPI）計画局（第 5 回面談）
日 時	2018 年 10 月 8 日（月） 16:00～17:30
面談対象者	Mdm Phonevanh OUTHAVONG 局長 Mr. Kalouna NANTHAVONGDOANGSY 副局長 Mr. Somxay THAMMAPHAT, Macro Economic Management Planing Division 課長
調査チーム	JICA ラオス事務所：押切次長、浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員、 Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 計画局会議室

（押切次長及び奥村団員より、これまでの議論を踏まえて修正した案件枠組みについて説明）

ポンワン局長：これまでの財務省予算局とのやりとりの経験を踏まえると、予算局からの参加者は低いレベルになるのではということ懸念している。どれくらいの頻度でサブ委員会を開催すべきか、担当者が不在時にどのように開催すべきか等の詳細を詰め、うまく予算局を巻き込んでいく必要がある。

（奥村団員より、予算局の役割について説明。そのなかで開発予算のシーリングについての情報を適切なタイミングで、かつより確度の高い情報を出せるように取り組んでいくうえで予算局の役割が重要である点を強調。）

カルナ副局長：いくつかの活動は予算に関連しているが、その他の活動で必ずしも予算局の業務とマッチしていないようにも感じられ、より詳細な活動についての情報がないとどのように予算局を巻き込んでいくかイメージがもてない。

奥村団員：MPI と財務省が互いにどのような情報をもっているかわかっていないため、どのような情報を交換していく必要があるか、両者がイメージできていない。本案件ではまずそのための機会をつくり、情報共有が行われるように支援していきたい。予算局の巻き込みについては本案件の大きなチャレンジであり、MPI 副大臣の力も借りつつ進めていきたい。

ポンワン局長：予算局から副局長等の然るべきレベルの参画を促すには、JCC の枠組みに財務省側の副大臣を入れることを提案したい。自分からキケオ MPI 副大臣に対して本件の可否の照会を行い調査団へフィードバックする。

ポンワン局長：PIMA について、これまでに IMF と 2 回協議した。技術的な観点から PIMA は公共事業管理の全容を確認することができ有益であると考えますが、政治的にセンシティブな部分があるため、内部にて議論を行う必要がある。IMF には JICA が公共事業管理改善の案件を実施予定であるため協議して進めたいと伝達している。PIMA 実施にあたっては、MPI のみでなく財務省や他省とも連携する必要があり、困難な部分もある。

ソムサイ課長：先週キケオ MPI 副大臣から PIMA に関し、IMF へ返答する前に、まずは MPI と財務省でよく議論するようにとの指示が出ている。

ポンワン局長：ベトナム政府が PIMA を実施したと聞いており、ベトナムの事例を学ぼうとして

いるところ。もし調査団でも他国での事例があれば教えていただきたい。

奥村団員：パイロット対象として、チャンパサック県について、包括的な案件予算管理プロセスの下に独自のプロセスを構築しており、モデルになり得るのではと考える。セクター省について、公共事業運輸省では独自の取り組みを進めており、また本案件との連携を望んでいる。農林省においては独自に審査優先度づけプロセスを確立しようとしており、取り組みとしては連携がしやすいように思う。もし、パイロットやパイロット選定のための条件についてのアイデアがあれば伺いたい。

ポンワン局長：グッドモデルからという意味で、チャンパサックについては良いと考える。困難なところからという意味では、ビエンチャン市は非常に困難な状況だがどうか。

奥村団員：ビエンチャン市においては極めて複雑な状況で困難なところであると承知。

ポンワン局長：然り、あえて困難なところを挙げてみた。セクター省としては、エネルギー鉱業省が多くの予算をもっており、特に国営企業が課題を抱えている。いずれにしても、グッドモデルがあるところから始めていくアプローチについて理解した。他県や他のセクター省に対しての説明責任もあることから、パイロット選定条件について検討いただき、提案いただければ幸いである。

面談先 32	財務省（MOF）予算局（第2回目）
日 時	2018年10月10日（水）10:30～11:30
面談対象者	Mr. Soulivath SOUVANNACHOUMKHAM, Deputy Director General, Budget Department Mr. Thongsa HOMESOMBATH, Deputy Director, Legislation Division
調査チーム	JICA ラオス事務所：押切次長、浅田企画調査員、Tui 職員、奥村団員（記）、Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MOF 予算局副局長室

奥村団員：ブンルア局長や世銀が PFM 改革に取り組んでいると承知している。本案件もそれに連携する形で進めていきたい。PIM 改革として、PIM についての包括的な事案を扱う横断的な委員会の設立を検討しており、そこへ財務省も参画いただきたい。案件では4つの成果がある。成果1と2については、MPI 副大臣をヘッドに委員会を中心に PIM 改革に取り組むもの。サブ委員会として MPI と財務省の情報共有を促進するような活動を計画している。成果3について、予算配付の情報の提供を適切なタイミングで行っていく活動が特に予算局とのかかわりがあり重要。成果4については、案件ごとの進捗度や支払いの状況の情報を確認するような活動を検討している。大きな話としては、委員会及びサブ委員会の設立である。そこへぜひ財務省予算局からも参加いただきたい。財政政策法律局、国庫局、対外財務債務管理局も何らかの形で参画いただきたいと考えている。本案件実施のストラクチャーについて、予算局はメンバーとして含めようと検討している。

伺いたいのは、予算局として PIM の観点からこういった活動を行いたいと考えているか。本案件の枠組みを利用し予算局としてもやりたいことを実現できると考える。例えば、未払い金の問題についての状況把握なども可能になるのではとも考えている。多くの活動の部分は MPI の計画局

となっているため、予算局はメンバーという位置づけであるが、もし財務省として何か特に実施したい活動や成果があれば伺いたい。初めは Deputy Project Manager として予算局次長を位置づけていたが、キケオ MPI 副大臣のコメントがあったので現状の位置づけとしている。本案件の目的としては PIM 改革が持続的にラオスのなかで実施されていくことである。

スリワット副局長：良いスターティングポイントである。PIM の重要性を認識しているが、現状 PFM 改革のみが実施できている状況。PFM 改革については詳細な活動計画についても財務大臣の了承を得ている。PIP 管理、PIM 分野については明確なビジョンがなかったため、JICA がこの分野で取り組みを行うことはよいことであると考えている。MPI と緊密に連携・議論していただき、PIM 分野の取り組みをトッププライオリティとして取り組まれることを期待する。MPI だけでなく各省や県など政府全体としても PIM 改善は重要なことである。公共事業法が改定されてから、まだ地方等ではよく理解されておらず実施面で課題が多い。Budget implication についても課題があり、特にどのように予算シーリングを提供するかという点。MPI が情報を取りまとめ各案件の予算シーリングについての情報を提供する必要があると理解している。まずは、案件のストラクチャーについて合意する。財務省としても MPI と連携する必要がある。

奥村団員：案件の実施枠組みとは別に、委員会の枠組みについてはより広い範囲となっている。
(委員会についての説明)

スリワット副局長：もし可能であれば Deputy Project Manager レベルに予算局としてもポジションがあればと考える。

奥村団員：もしそうであれば MOF 副大臣も含めて参画いただくような形になろうか。

スリワット副局長：予算プロセスの流れとシンクロし、将来的な財務管理システム (IFMIS) に情報が集約していく形にしていく必要がある。将来的にはより詳細なロードマップを策定しシンクロさせていく必要がある。別のポイントとして、検討いただきたいのは、中期公共投資計画のなかでどのように MPI と財務省がかかわっていくのか、具体化していただきたい。MOF としては案件の進捗のフォローが困難な状況となっている。また、調達法に関連して、同法は既に国民議会で承認されており、現在 Instruction 策定について取り組んでいるところ、この点も将来的に考慮されるべき。本分野における 1 つのプロジェクトは既に終わってしまい、現在新たなプロジェクトのプロセスに入っている (注：EU 資金の世銀支援のことを指していると思われる)。調達法を遵守してもらうために計画を立てて取り組みを行っている。既に支出計画を立ててしまい契約を結んでしまった案件について、遡及すべきかという問題などもある。

奥村団員：ステップバイステップで取り組んでいきたい。PIP のこういったデータが IFMIS に蓄積されるべきかという点などが将来的に議論されるのもよいかと思う。調達法については、現行の本案件の範囲には入っていないが、将来的には徐々に調達法に関する事項も議論されるように取り組んでいければと考える。その他の局とも議論したいと思うが、本案件に財務省により参画いただくためにどのようにアプローチをとるべきか。キケオ MPI 副大臣から MOF 副大臣にアプローチしていただき参画を促すということもあり得るか。

スリワット副局長：MPI 副大臣から MOF の然るべきレベルにアプローチいただいでよいと思う。

押切次長：将来的な手続きについて、現在詳細計画策定を行っており、今週で終了予定。本案件の文書について JICA と MPI の間で署名を行う。その後、専門家の調達を行い、2019 年 3 月の実施に向けて準備を行う。JICA とラオス政府間の公式な文書として R/D があり、11 月中に署名を

行いたいと考えている。

スリワット副局長：案件の準備がうまく進むことを期待する。

面談先 33	計画投資省（MPI）計画局（第6回面談）
日 時	2018年10月11日（木）11:00～
面談対象者	Mr. Kalouna NANTHAVONGDOUANGSY 副局長 Mr. Somxay THAMMAPHAT, マクロ経済管理開発課 課長
調査チーム	JICA ラオス事務所：押切次長、Tui 職員、浅田企画調査員、奥村団員（記）、 Ms. Mayuly（通訳）
場 所	MPI 官房会議室

（押切次長から予算局との協議結果について報告）

Kalouna 局次長：明確な活動がないなか、予算局を巻き込むことが困難ではというキケオ MPI 副大臣からのコメントがなされた。もし予算局としてもキケオ MPI 副大臣のコメントに同意されるようであれば、Deputy Project Manager ではなく、メンバーとして予算局に参画いただければと思う。同時に、MPI からは予算局等の財務省からの参加者がしっかりと得られるようにハイレベルも含め働きかけを行うことができればと考える。

奥村団員：MPI からも財務省関係者の巻き込みについて働きかけを積極的にいただければ幸いである。JICA プロジェクト側としても財務省からの参画が得られるような工夫がなされるようにしたい。財務省の役割を記載した資料についても M/M の別添として盛り込む予定であり、そういったものも活用いただき、財務省のコミットメントを引き出せるようにできれば。財務省としても PFM 改革があるが、公共投資管理関係の分野の取り組みが欠落しているという状況であり、本案件に期待することもある。MPI からは副大臣から連携についての働きかけを行っていただくことが有益と考える。

Kalouna 局次長：案件開始前にコンサルテーションを財務省とするべきか。

奥村団員：もちろん JICA としても財務省と協議をすると考えるが、MPI からの働きかけは歓迎。MOF としては前向きに考えてくれている状況。

Kalouna 局次長：MPI と MOF が共通認識をハイレベルでもっておくことが必要と考える。

（M/M について説明）

Kalouna 局次長：今一度目をしっかり通し局長に報告し、M/M 署名に向けて準備したい。Main Points Discussed について、こちらは既に議論がなされており、将来的にはもう議論しないというものと理解するが、パイロット選定条件については、案件開始後にパイロット選定条件を明確化し、パイロット機関・県を確定するという点になっている点をご説明いただきたい。

奥村団員：案件開始後、選定条件を議論しパイロットを確定していきたい。

Kalouna 局次長：DSA のところについてラオス政府も支払いを行う必要があるのか確認したい。

奥村団員：会議参加時など、DSA 支払いに関する一般的な考え方をもっておきたいという趣旨である。

Kalouna 局次長：案件開始前にラオス政府としても予算を確保しておく必要があるのかなど、承知しておく必要がある。

奥村団員： 案件のなかで多くの会議やセミナー等が計画されることになると思うが、案件実施途中に DSA 支払いの事案で議論が紛糾し混乱を事前に避けるために本案件について入れている。

Kalouna 局次長： C/P ファンドとしてはラオス政府が負担すべきなのか。

奥村団員： C/P ファンドとして位置づけられるものではないと考えるが、例えばプロジェクトで会議開催の際にこれは政府の会議でもあると言えるので、それは政府から一部負担いただき開催するという可能性もあり得るかと思う。

Kalouna 局次長： MPI は ODA Decree No. 75 を改定し、案件の資料に明記しない限り政府は支払う必要がないという規定がある。

奥村団員： もし C/P ファンドとしてしっかり書類を残して予算を確保すべきものであればそのように準備していくことも可能であるとする。

(R/D 案について説明)

Kalouna 局次長： ポンワン局長に報告し、署名に向けて準備する。

面談先 34	計画投資省 (MPI) 評価局 (第 2 回面談)
日 時	2018 年 10 月 11 日 (水) 14:00～
面談対象者	Mr. Bounsamak SAYASENG 局長 Mr. Soulivanh CHAUSOMBATH, Administration Division, MPI-DOE Ms. Phathida CHANTHANSY 局長アシスタント
調査チーム	JICA ラオス事務所：押切次長、Tui 職員、奥村団員、Ms. Mayuly (通訳)
場 所	MPI 評価局会議室

(押切次長によるプロジェクト概要案説明)

局長コメント

- ・前プロジェクト終了から長い間待っていた。プロジェクトが戻ってくれることは嬉しい。デザイン案も賛同する。Comprehensive な PIM 改革を進めていくのはよいこと。政府として全体のシステムを変えていきたいという思いがあるので、その方向性に合致している。また、このような改革を実施するうえで、MPI 計画局をメイン C/P にすることは適切だと考える。
- ・県や省庁から改正法の適用についてさまざまなクレームが来ている。特に予算シーリングについて情報がないと言っている。
- ・評価局では改正法に対応した申請フォーマットを作成したが、現状に合わせた再確認が必要である。
- ・やはり情報システムの改善は必至である。各事業の事業サイクルを監理するデータベースが必要であり、省庁・県との事業情報共有が要件となる。(押切次長の説明に対して) MIS がデザインから抜けたことは承知している。プロジェクトとしてできる範囲内で対応してほしい。
- ・予算と支払いの関係も整理する必要がある。現段階では、事業の事業完了と支払い完了が確認できない。モニタリングシステムを構築するよう、政府から指示されている。
- ・事業審査結果が、財務省側にいきわたることで、事業ごとの支払い管理が可能となる。そのフローも形成したい。
- ・プロジェクト体制も承知した。Deputy Project Manager として Dr. Sengpaiwan を充てる予定。た

だし、局長自身が全面的に支援するとともに、キーパーソンとなる Mr. Soullivan も積極的にかわらせる。

以上

PDM 案

PDM on Project for Improvement of Public Investment Management

Name of Project: Project for Improvement of Public Investment Management
 Implementing Agencies: Ministry of Planning and Investment / Ministry of Finance
 Target Group: Officials of Ministry of Planning and Investment, Ministry of Finance and pilot Ministry (ies)/ Province (s)*
 Implementation Period: Three (3) years from the date of the first arrival of Japanese expert(s) in Lao PDR
 Project site: Entire Laos & Pilot activity sites

Version 1.0

*Pilot ministry (ies) and province (s) will be finalized based on discussions between Laos and Japan.
 As of 31 October 2018

Narrative Summary		Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	External Conditions
Overall Goal	Public investment performance is improved and contributed to fiscal stability.	1) PIMA (Public Investment Management Assessment) indicators (e.g., the score of the efficiency and productivity of investment will be higher). 2) The capital expenditure is managed in a mid-term basis based on the targets set in the PIM Reform Action Plan	PIMA Report (in Lao PDR) PIM Reform Action Plan & the Implementation report	
Project Purpose	Public investment management is strengthened through reform aligned with fiscal management.	1) "PIM Reform Action Plan" is authorized by the GoL. 2) PIM Reform Committee is authorized as permanent formal committee. 3) Improved comprehensive PIM methods/tools/flow are aligned with the revised Public Investment Law. 4) Measures to advance and disseminate the PIM methods/tools/flow are incorporated into "PIM Reform Action Plan"	Authorized "PIM Reform Action Plan" "PIM Reform Committee" establishment papers Annual reports of the "PIM Reform Committee" PIM methods/tools/flow approved through the "PIM Reform Committee"	• Fiscal situation in Laos is not significantly deteriorated.
Outputs	1) Establishment of the "PIM Reform Committee" 2) Establishment of each Sub-Committee (PIM Reform Action Plan Development/ Project Information/Project Management) 3) The "PIM Reform Committee" is functioning* based on its agendas. *The functions including the pillars of reform, timespan, phasing and the implementation plan will be determined at the initial stage of the Project. 4) Sub-Committees are functioning* based on their agendas. *The functions of the Sub-Committees will be determined at the initial stage of the Project.	1) "PIM Reform Committee" establishment papers "Sub-Committee Meetings" establishment papers Annual reports of the "PIM Reform Committee" Reports of each Sub-Committee meeting Review Report	• PIM Reform Committee • Sub-Committee Meetings	• Legal framework related to public investment management is aligned with the objective of the Project.
2. PIM Reform Action Plan is completed.	1) Draft "PIM Reform Action Plan" is completed by the Sub-Committee. 2) "PIM Reform Action Plan" is submitted to the PIM Reform Committee.	Draft "PIM Reform Action Plan" Minutes of "PIM Reform Committee"		
3. Project Management and Prioritization are standardized.	1) "Three-Year Public Investment Rolling Plan" as project management and prioritization methods is developed and functioning at pilot organization(s). 2) Budget allocation & its timely notification by MPI through agreement with MOF 3) Physical / financial monitoring framework of projects are developed and functioning at pilot organization(s).	"Three-Year Public Investment Rolling Plan" Budget management / project prioritization handbook Validation report at pilot organization(s) MPI official documents announcing budget allocation/ceiling Project monitoring framework Validation report at pilot organization(s)		
4. Project Assessment and Evaluation methods are standardized.	1) Project proposal and assessment methods/tools/flow are standardized under the revised Public Investment Law, Guidelines and government instructions. (in view of transparency levels and deadlines) 2) New projects follow the standardized project proposal and assessment methods/tools/flow. 3) Methods and tools for mid-term review and evaluation are standardized and validated.	MPI official documents announcing transparency Project assessment procedure manual Project lists and documents Project mid-term review and evaluation method manual		
Activities	1.1 Discuss & agree on the specific structure and functions of the Committee/Sub-committees 1.2 Conduct PIM Reform Sub-Committee Meetings 1.3 Conduct Kick-Off and Annual PIM Reform Committee Meetings 1.4 Review on PIM Reform Committee and its roles 1.5 Summarize report on the effects of PIM Reform Committee (based on Activity 1.4)	The Japanese Side Experts ◇ Chief Advisor/PIM reform ◇ Expert for budget management &	The Lao Side Counterpart structure ◇ Project Director: MPI vice minister ◇ Project Manager:	• Committee members, mainly planners (MPI and MOF) are actively participating. • Implementation agencies (line ministries and provinces) are actively cooperating.

3. 本プロジェクトのフレームワーク

本プロジェクトのフレームワーク

“Project for Improving Public Investment Management in Lao PDR” Draft Outline of the Project Framework

< Overall Goal Level: Relevance and alignment with National Strategy/Plan in GOL >

Contribution toward improvement of public investment performance & fiscal stability

< Public Investment Management (PIM) key issues >

Weak management of arrears and its prevention measures.
Gap between project physical and financial progress.
Requirement for improvement in budgeting process after revised Public Investment Law.
No reform measures on improvement of PIM.

< Project Purpose Level: Achievable goal and reaching points at the completion of 3-years of cooperation >

Strengthen public investment management through reform aligned with fiscal management

< Focus Points >

Support to establish a functioning platform that enables MPI/MOF to provide clear PIM guidance and good practice.
Support to develop of the *PIM Reform Action Plan* that provides overall guidance and its timeframe
Further improvements in PIM methods/tools/flow that are aligned with the revised Public Investment Law

< Output level : Focus and expected results >

< Output 1 > Support to Establish Public Investment Management Reform Committee

<Aims/Direction>

- * Support establishment of the “*PIM Reform Committee*” that draws important agendas related to PIM, and conducts regular discussions among key stakeholders
- * The Committee functions as a platform to exchange updated PIM information, and to discuss and resolve variations in PIM among its members. It promotes mutual understanding among planners (MPI and MOF) and implementation agencies (line ministries and provinces), and accelerate PIM reform.
- * The Committee is expected to be authorized as permanent committee that seeks continuous reform and improvement in the field of PIM.
- * In this Project, the Committee functions will be utilized to promote and sustain Outputs 2 ,3 and 4.

< Output 2 > Support to Promote Reform on Public Investment Management

<Aims/Direction>

- * Support development of the “*PIM Reform Action Plan*” that provides the rationale, goals and action plan as a roadmap for reform in the area of PIM.
- * “*PIM Reform Action Plan*” will be aligned with the “PFM Strategy to 2025”
- * The Action Plan will be developed and monitored through the PIM Reform Committee.

< Output 3 >

Project Management & Prioritization (MPI-DOP Tasks)

<Aims/Direction>

- * Introduction of “*Three-Year Public Investment Rolling Plan*”, for medium-term budget management and prioritization.
- * Proper budget allocation & its timely notification by MPI/MOF
- * Project monitoring to fill the gap between physical and financial progress.

< Output 4 >

Project Assessment & Evaluation (MPI-DOE Tasks)

<Aims/Direction>

- * Support on developing a transparent workflow for project proposal and assessment under revised Project Investment Law
- * Support on developing methods and tools for *mid-term review and evaluation* of public investment projects.
- * *Modification and application on work methods/tools* under revised Public Investment Law.

Develop comprehensive flow on Project Management (Output 3) and Project Evaluation (Output 4)
Continuous utilization of knowhow and knowledge accumulated through JICA/PCAP projects.

<“Pilot” activities in ministry(ies) and province (s)>

*Developed methods/tools/flow will be validated through pilot organizations.

*Pilot ministry (ies) and province (s) will be finalized based on discussions between Laos and Japan.

4. PIM 改革委員会アウトライン案

PIM 改革委員会アウトライン案

Concept of Project (Public Investment Management Reform Committee)

1. Background

Public investment has been one of the contributors of socio-economic development. However, recent cases of misjudgment in its management has caused stress to the Government's development as well as its financial situations. Along with the struggle for further development through effective and efficient public investment, it requires attention for management reform. Public investment management (PIM) can generally be considered as a component of Public Finance Management (PFM). However, it implies unique and complicated features, therefore needs to be considered as a derivative concept within the comprehensive framework. Therefore, in line with the PFM 2025 Strategy¹ and the PFM Reform Implementation Plan², there is a necessity to develop a "**PIM Reform Action Plan**" that propels the Government's challenges towards improved PIM under PFM.

This concept paper proposes an inter-organizational committee; the **PIM Reform Committee**; that will develop a **multi-year PIM Reform Action Plan**, provide administrative and technical guidance to organizations concerned, and monitor the progress of reform. The Committee also aims to become a working-level communication platform that shares public investment information in a frequent basis.

2. Objectives of the Committee

The primary objective of the PIM Reform Committee is to **develop and implement the PIM Reform Action Plan** that provides the rationale, goals and action plan for reform in the area of PIM. With equal importance, the Committee functions **as the multi-organizational management group to exchange updated information related to the management of public investment projects, plans and budget**. Based on these objectives, the following are the three proposed functions of the Committee.

(1) Development and Implementation of the PIM Reform Action Plan

The primary task for the Committee in the initial stages is to develop a PIM Reform Action Plan which includes a roadmap of reform. The Committee, once established, will determine the pillars of reform, timespan, phasing and the implementation plan.

(2) Inter-Organizational Directives for Comprehensive PIM Improvement

The Government of Laos carries over 6,000 public investment projects in various levels. Their management involves multiple stakeholders in its process, and features many aspects depending on the feature of the public investment project. In order to realize the primary objective of providing effective and efficient public investment, the Committee functions as a platform to discuss and resolve variations in PIM that may need consideration.

(3) Exchange of Information among Committee Members

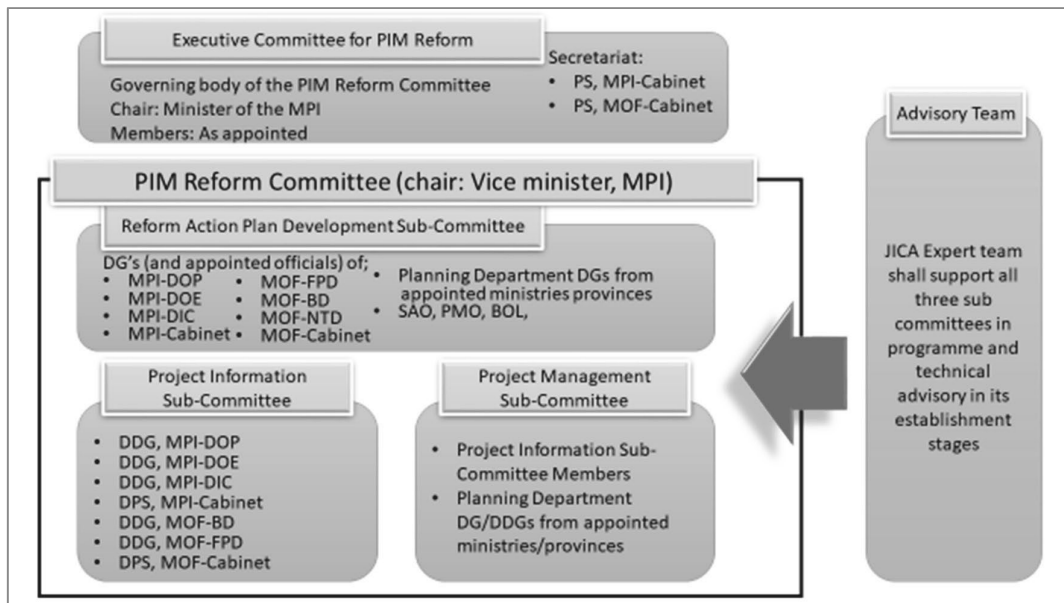
It is a commonly known issue that important information for PIM; especially related to financial management; are not shared among key stakeholders. The members for the Committee will constantly exchange key information, and in addition have frequent discussions on the management facts and issues related to public investment management.

3. Proposed Structure of the Committee Body

The following diagram indicates the proposed structure of the Committee.

¹ *Vision to 2030 and Public Finance Development Strategy 2025*, March 2018

² *Implementation Plans for the PFM Reform*, currently running on phase 2 from 2018 to 2025.



The Committee structure is composed of three sub-committees.

(1) Reform Action Plan Development Sub-Committee

The PIM Reform Action Plan Development Sub-Committee is the taskforce to *develop the PIM Reform Action Plan*. It consists of DG levels, along with officials supporting its development.

(2) Project Information Sub-Committee

The Project Information Sub-Committee functions as a platform to share information that are necessary for each process required in the PIM process. Its main information exchange is among MPI and MOF, although requirements will be outstretched to ministries, provinces and districts upon necessity of information.

(3) Project Management Sub-Committee

The Project Management Sub-Committee functions as a platform between project implementers (ministries and provinces) and comprehensive planners (MPI and MOF). It aims to discuss and identify issues in various aspects of PIM, and if and when necessary, provide information and proposal to the Executive Committee to seek direction.

The *Executive Committee for PIM Reform* may be established as the governing body of the PIM Reform Committee. It instructs and overlooks the PIM Reform Action Plan development process, and provides internal approval when completed. The Executive Committee also functions as the governing and approval board for any procedures conducted at the three sub-committees. After the Reform Action Plan is completed and approved, the Executive Committee will remain as the governing and instructing body for the Action Plan implementation.

4. Proposed JICA's Support for Establishment of the Committee

JICA plans to start the new PIM technical cooperation project (PCAP) for three years from April 2018. JICA intends to support the PIM Reform Committee on its establishment, technical aspects and formulation of the Reform Action Plan. Specifically, the JICA expert team will provide support to all three sub-committees during its technical cooperation period. The support will continue until the completion of the JICA technical cooperation, when the Committee will self-sustain during the reform period.

5. ラオスにおける PIM 改革をめぐるロードマップ案

ラオスにおける PIM 改革をめぐるロードマップ案

(draft) PIM Reform Timeline		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026-2030
Development Strategies and Plans										
10-Year Socio-Economic Strategy 2025										
NSEDP 8 (2016-2020)	MTR△									
NSEDP 9 (2021-2025)		Preparation				△				
NSEDP 10 (2026 - 2030)								Preparation		
PFM Reform										
Public Finance Development Strategy 2025										Phase III
										Promote the efficiency and effectiveness in service
PIM Reform										
PIM Reform Action Plan			Development							Phase 1
										Phase 2
JICA Technical Cooperation (tentative)			March 2019 to April 2022							

6. 収集資料リスト

収集資料リスト

No	資料	概要
1	申請フォーマット (technical promotion without construction)	MPI 評価局から入手した 2018 年より導入された各種フォーマット (ラオス語)。
2	申請フォーマット (technical promotion with construction)	
3	申請フォーマット (feasibility study)	
4	申請フォーマット (construction and renovation)	
5	申請フォーマット (suspension and rehabilitation)	
6	申請フォーマット (equipment)	
7	進捗報告フォーマット (technical promotion without construction)	
8	進捗報告フォーマット (technical promotion with construction)	
9	進捗報告フォーマット (feasibility study)	
10	進捗報告フォーマット (construction and renovation)	
11	進捗報告フォーマット (equipment)	
12	完了報告フォーマット (technical promotion with and without construction, equipment)	
13	完了報告フォーマット (feasibility study)	
14	完了報告フォーマット (construction and renovation)	
15	フォーマット全体変更ポイント英語メモ	MPI 評価局から入手した 2018 年より導入されている各種フォーマットの主な変更点を確認した資料。
16	進捗報告フォーマット変更ポイント英語メモ	
17	完了報告フォーマット変更ポイント英語メモ	
18	ADB 開発政策借款 matrix (英語)	ADB より入手。ADB の開発政策借款に関するマトリックス。
19	事業審査証明書サンプル	MPI 評価局から入手 (ラオス語)。
20	MPI 通達 No.0032 (2018 年)	MPI 計画局から入手 (ラオス語)。
21	MPI 通達 No 0032 (2018 年) 英語	英語でポイントをまとめた資料。
22	MPI 通達 No3131 (2017 年)	MPI 官房から入手 (ラオス語)。
23	MPI 通達 No 3131 (2017 年) 英語	英語でポイントをまとめた資料。
24	MPI 通達 No2729 (2017 年)	MPI 計画局から入手 (ラオス語)。
25	公共事業リスト (2018 年)	MPI 計画局から入手 (ラオス語)。
26	公共事業リストフォーマット (2018 年) 英語	フォーマット部分のみ英語で整理した資料。
27	国債市場形成ロードマップ 2018-2025 英語	国内債券市場形成支援を実施している野村総研より入手。
28	ODA MIS マニュアル	MPI 国際協力局より入手 (ラオス語)。
29	MPI 評価局研修資料	MPI 評価局より入手 (ラオス語)。

