

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年8月20日
担当部：社会開発部 第1グループ
ガバナンス・ジェンダーチーム

1. 案件名

ラオス国公共投資プログラム（PIP）運営監理能力向上プロジェクト

2. 協力概要

(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述：

公共投資プログラム（PIP: Public Investment Program）は、ラオスにおける公共投資事業（一般的に言うところの公共事業）を戦略的に実施するための実施計画であり、5ヶ年の計画、3ヵ年ローリングプラン及び年間計画がある。電力、道路整備、灌漑といったインフラの整備や、保健、教育といった社会セクターの充実を重点分野として実施されている。また、PIPはラオス政府が定めた2020年長期国家開発目標や国家成長及び貧困撲滅戦略（NGPES: National Growth and Poverty Eradication Strategy）と、それらを具現化する五ヵ年計画として策定されている国家社会経済開発計画（NSEDP: National Socio-Economic Development Plan）を実施に移す計画として位置づけられている。

PIPは、援助機関のODAプロジェクトと、ラオス政府の国家予算が負担している公共投資事業に大別されるが、国家予算が負担している公共投資事業は、運営監理システムが整備されていないことに加え、事業の運営監理に携わる行政官の能力が不足しているため、効率的・効果的に実施されていない。本プロジェクトは、国家予算が負担している公共投資事業が適切に運営監理されるために、計画・審査から、モニタリング、評価に至るまでの一連のプロジェクト運営監理手法及び体制を強化することを目標とする。

なお、本プロジェクトはPROTECO（提案型技術協力）課題開発タイプとして実施する。

(2) 協力期間：

2004年10月～2007年9月（3年間）

(3) 協力金額（日本側）：

約3億4千万円

(4) 協力相手先機関：

ラオス計画・協力委員会（CPC）公共投資監理局（DPIP）及び、投資モニタリング評価局（DIME）

(5) 国内協力機関（PROTECO受注団体）：

アイ・シー・ネット株式会社

(6) 裨益対象者及び規模、等：

DPIP/DIME職員（カウンターパートの職員）

主要省庁計画課、県計画・協力課職員（本プロジェクトで実施する研修対象者）

主要省庁職員、県職員（研修対象者から指導を受け、公共投資の個別事業を担当する者）

ラオス国民（改善された公共投資事業から裨益を受ける人々）

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点：

<現状>

ラオス政府はPIPを実施していくために、計画・審査からモニタリング・評価まで一貫して公共投資事業を監理することや、全ての事業に評価を導入して教訓や提言をフィードバックすることを制度化するとともに、行政官の能力開発を開発計画の重要課題のひとつとして位置付け、様々な取り組みを開始している。

<問題点>

PIPを実行するためにこれまでに策定した監理方法や要領・マニュアル類は実用的な形で整備されておらず、行政官はそれを実行に移すノウハウがないため、未だPIPに明確な成果が見られない。特に政府の国内予算で行う公共投資事業は、適切な資源配分や計画上の優先度付け、事業評価等がほとんど行われていないのが現状である。今や、効率的・効果的な公共投資事業実施のための環境整備と人材育成は重要かつ緊急度の高い課題である。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け：

PIPはラオス政府が定めた2020年長期国家開発目標の達成を目指した社会経済開発計画（SEDP）を実行するための重要な手段と位置づけられており、政策上の重要性が高い。政府は2002年5月にPIPの運営監理のあり方を首相令58で定めたが、その具体的運用はまだ整備されていなく、その必要性が高まっている。カウンターパート機関であるDPIPとDIMEはその運用責任を負う組織であり、本プロジェクトは、同組織とともに運用手法及び体制を構築するプロジェクトと位置づけられている。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）：

我が国とラオスは、1998年3月の経済協力総合調査及び1999年7月の経済協力政策協議の結果を踏まえ、両国政府の間で重点分野のひとつとして「人作り」を上げ、行政官の育成を積極的に行っていくとされている。

また、上記重点分野に則り、JICA国別事業実施計画において「行政の質と能力の向上」を開発課題のひとつとして上げており、本プロジェクトは同開発課題の構成するプロジェクトとして位置づけられる。

4. 協力の枠組み

(1) 協力の目標（アウトカム）

1. 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

[目標]

ラオス政府主導の公共投資事業が適切に審査、モニタリング、評価される。

[指標]

- 2006/07年度予算として国会に提出される全ての新規及び継続中の国内予算分大規模公共投資事業及び、本プロジェクトモニター対象県における中規模公共投資事業が、本プロジェクトにて作成したガイドラインに沿って審査されている。
- 全ての国内予算分大規模公共投資事業及び、本プロジェクトモニター対象県における中規模公共投資事業において、モニタリングレポートがガイドラインどおりに定期的かつ適切に提出されている。
- ガイドラインにしたがって適切な時期に評価した公共投資事業の数がプロジェクト開始時より増加している。

2. 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

[目標]

公共投資プログラム（PIP）の効果と効率性が改善される。

[指標]

各公共投資事業がPIPに従って実施されている。

第6次五ヵ年計画（2006～2010年）におけるラオス政府支出分PIPの貢献度合いを、同計画の評価レポートから見出す。具体的な指標項目は、第5次五ヵ年計画（2001～2005年）の評価結果及び第6次五ヵ年計画の計画内容を見て設定する必要がある。（注1）

（注1） 上述のNSED五ヵ年計画において5年間のラオス国開発計画が定められており、その計画を実施するための公共投資事業の計画がPIPである。PIPの効果および効率性が改善されたことを測定するには、NSED五ヵ年計画の達成度を参考としながら、PIPの貢献度合いとその要因を見るのが妥当である。

(2) 成果（アウトプット）と活動

（本プロジェクト4つの成果の相互の関係性については、下図1を参照されたい。）

[成果1]

ラオスの公共投資事業に即した審査、モニタリング、評価方法が開発される。

[指標]

1. 本プロジェクトで実施する研修及びOJTを通じて「PIP運営監理ガイドライン」「事業実施者のための公共投資事業ハンドブック」がラオス国の現状に即したものに改善され、対象関係機関全てに配布される。
2. 本プロジェクトで実施する研修及びOJTを通じて「PIP運営監理のための指導員用ガイドライン」、「評価技術のための指導員用マニュアル」がラオス国の現状に即したものに改善され、対象関係機関全てに配布される。
3. 本プロジェクトで実施する研修及びOJTを通じて「評価技術マニュアル」がラオス国の現状に即したものに改善され、対象関係機関全てに配布される。

[活動]

1. 現存するPIPガイドライン、マニュアル、関係機関と関係者の分析。
2. 「PIP運営監理ガイドライン」「PIP運営監理のための指導員用ガイドライン」の開発。
3. 2.の印刷と関係機関への配布。
4. 「評価技術マニュアル」と「評価技術のための指導員用マニュアル」の開発。
5. 4.の印刷と関係機関への配布。
6. 「事業実施者のための公共投資事業ハンドブック」の開発。
7. 6.の印刷と関係機関への配布。

[成果2]

公共投資事業の監督機関職員が運営、審査、モニタリング、評価技術を習得する。

[指標]

1. 研修を一定レベル以上の成績で修了したスタッフの数が150人以上（注2）となる（ポストテストあり）。
2. 研修講師として認定されたスタッフの数がDPIP/DIMEで6人（注3）となる。

（注2） 重点省庁および各県・特別市の事業計画課スタッフの数が約150人。本プロジェクトの目標達成には、同スタッフ数と同等数程度の研修修了者が必要と考える。

（注3） DPIP及びDIMEを研修講師として養成するが、現在それぞれの部署のスタッフ数は5人ずつであり、合計で10人である。

[活動]

1. 研修の実施システムとカリキュラムに関する調査と分析。
2. 研修カリキュラム・教材の開発。
3. 技術審査が実施できる関係機関の把握、協力可能性の調査。
4. 研修実施。
5. 研修効果の測定。
6. 講師養成研修カリキュラム開発と「PIP運営監理指導員養成のための講師認定制度」の策定。
7. 講師養成研修の実施。
8. 年間研修体制及び研修継続体制の策定。

[成果3]

新たに確立された手法に基づき、モニター県及びモニター省庁において適切に公共投資事業が運営監理される。

[指標]

1. 各モニター県・省庁が担当している公共投資事業の計画・審査、モニタリング、評価の各種レポートが、プロジェクト開始時に比べて改善している。
2. 各モニター県・省庁を担当するDPIP/DIME職員及び省庁・県の職員が適切なレベルまで向上している。（ベースライン調査時にコンピーテンシー指標（注2）を設定する）

（注2）コンピーテンシー指標とは、当該業務に対して「優れた仕事」を行える人物像をあらかじめ設定して、各々職員がそのレベルまで達するまでの段階を指標化する、個人業績評価手法のひとつである。コンピーテンシー評価では、単にあるべき業績のみ指標化するのではなく、規範となるような「取組み姿勢」や「価値観」など、人格や資質に基づく行動様式も指標化する点が特徴的である。

[活動]

1. モニター県、モニター省庁の選定。
2. モニター県、モニター省庁の運営監理能力の調査分析。
3. モニター県、モニター省庁担当のDPIP/DIME職員に対するOJTの実施。
4. モニター県職員に対するOJTの実施。
5. モニター省庁職員に対するOJTの実施。
6. モニター県、モニター省庁で実施された公共投資事業の審査・評価レポートに対するメタ評価（注3）の実施。
7. 1～6を踏まえ、ガイドライン、マニュアル、ハンドブック類や研修内容を改善する。

（注3）メタ評価とは、事業の評価が適切に行われているかを評価するという、事業評価に対する評価である。

[成果4]

公共投資事業の審査、モニタリング、評価を実施する運営体制の人的ネットワーク（注4）が整備される。

（注4）ここでいう人的ネットワークは、ラオスで公共投資事業を運営・実施するにあたり、連携が必要とされる各関連機関の組織間ネットワークのことをさす（下図2参照）。本プロジェクトの効果を発揮するためには、DPIP・DIMEをはじめとした各個別組織の人材育成を図るだけでなく、組織間の連携を促進させなければならない。

[指標]

1. PIPの審査、モニタリング、評価に関係する機関、省庁及び県政府の公共投資事業責任者に対するセミナーを通じて、PIP運営体制やそれぞれ関係機関の役割分担が

整理・理解される。

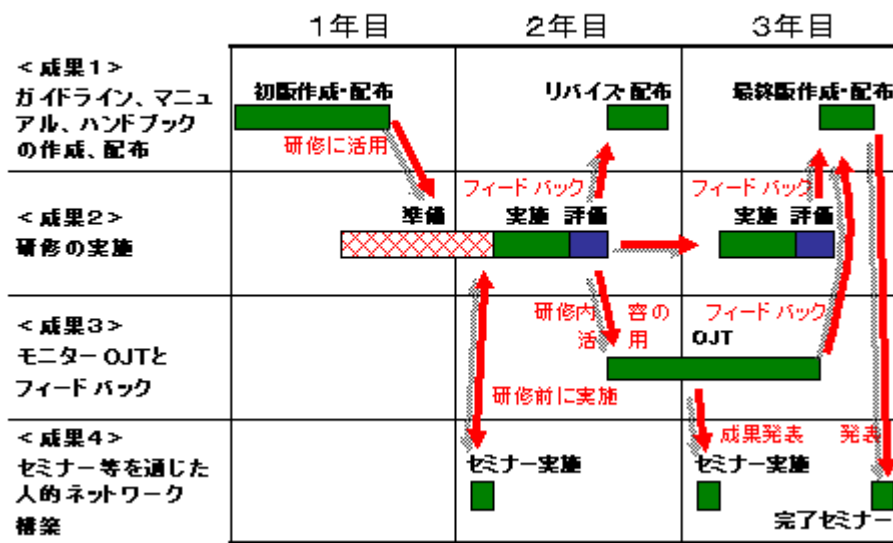
2. 各モニター県・省庁からの教訓を反映した、公共投資事業の運営体制が、PIP運営監理ガイドラインに反映される。

[活動]

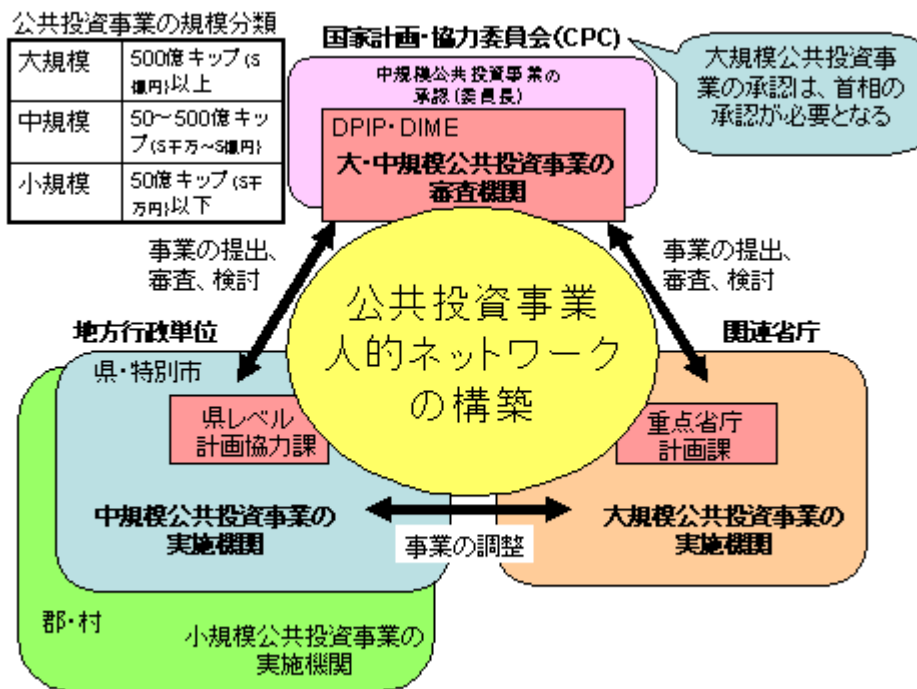
1. 現状の審査、モニタリング、評価の運営体制（人的ネットワーク）とその課題の調査。
2. 現状に即した運営体制（人的ネットワーク）に関する提案の作成。
3. 年次セミナーの開催。
4. モニター県、モニター省庁の成果紹介セミナーの開催。
5. モニター県、モニター省庁のプロセスやメタ評価の結果を受け、2.で作成した運営体制(案)の修正。

(図1) 4つの成果の相互の関連性

プロジェクトの有機的活動



(図2) ラオス公共投資事業と人的ネットワークの必要性



(3) 投入 (インプット)

1. 日本側（総額約3億4千万円）

- 専門家派遣：チーフアドバイザー1名、研修開発担当1名、プロジェクト監理（ローカル専門家）1名、評価技術・教材開発短期専門家数名
- 供与機材：パソコン、研修資機材・視聴覚機材、車両等
- 研修員受入：長期本邦研修（年間1名）、短期第三国研修（年間2名）

2. ラオス側

- カウンターパート配置：プロジェクトディレクター1名、プロジェクトマネージャー2名、コーディネーター2名、他メンバー6名
- 施設：プロジェクトオフィス、ミーティング・教材開発室、研修室

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1. 各モニター県の治安が悪化しない。
2. カウンターパート機関が組織変更によって、公共投資事業の運営監理担当組織から外れない。
3. 公共投資事業に関する法令が変更されない。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

ラオス政府は、PIPの運営監理のあり方について首相令58で定めたが、具体的な運用方法はまだ整備されておらず、整備の必要性が高まっている。本プロジェクトは、首相令58に則ってPIPを適切に運営監理できる仕組みを構築した上で、PIP全体の効果と効率性を改善することを目指しており、ラオス政府の必要性と合致する。

また、本プロジェクトは、大規模公共投資事業の計画策定及び運営監理を行う責任がある各省庁の計画課職員、及び中規模公共投資事業の計画策定及び運営監理を行う責任がある県の計画・協力課職員研修の対象としており、行政官の能力向上によってPIPの効果と効率性を改善するというラオス政府の取組みとも整合性がとれている。

さらに、県の職員を対象とした研修の実施やモニター県でのOJT等、本プロジェクトの活動は、地方分権化を推進しているラオス政府の政策との整合性がとれている。

本プロジェクトの目指すところは、上述のとおり我が国及びラオス国の政府間合意にて重点分野とされている「人作り」及び、JICAの対ラオス国別事業実施計画の開発課題「行政の質と能力の向上」と方向性が一致する。

(2) 有効性

本プロジェクトは、ラオス政府の国内予算で実施しているPIPを、個別公共投資事業の計画策定時の審査から運営監理する上でのモニタリングや評価まで、全般的な改善を図ることを目標としている。

本プロジェクトでは、PIPの運営監理方法を網羅したガイドライン・マニュアル・ハンドブックを作成・配布するだけでなく、それらに基づいて地方を含めた研修を実施する。さらに、研修結果を踏まえてモニター県・モニター省庁でのOJTを実施し、OJTの結果として得られた教訓を最初に作成したガイドライン・マニュアル・ハンドブックにフィードバックし、改善する。また、OJTの結果も参考にして、セミナー等を通じた人的ネットワークの構築も図る。（既出図1参照）

以上の通り、本プロジェクトの成果はそれぞれが有機的に連関しており、上述のプロジェクト目標を達成することができると考えられる。

(3) 効率性

本プロジェクトは、職員のレベルやラオスのインフラ事情等を考慮したガイドライン・マニュアルの作成及び研修の開発を行う。現地事情をできるだけ反映するため、人的投入はローカルコンサルタントをはじめ、現地人材を多く活用する計画となっている。現地人材を多く活用することにより言語上の制約も少なくなり、関係者間のコミュニケーションがスムーズに効率的に行われ、また、よりラオスの現状に合った成果が期待できる。

本プロジェクトで実施する研修は、首都ヴィエンチャンのほか、北部・中部・南部の合計4ヶ所で開催する。これにより本プロジェクトが負担する受講者の旅費が軽減でき、研修運営コストを抑えることができる。また、研修を各県の近隣地域で開催することによって受講者の出席も容易となり、遠隔地域で実施する場合、より研修参加率が高まることが想定される。このことによって、本プロジェクトの効果を効率的に多くの地域に働く職員に普及させることができる。

さらに、本プロジェクトを実施することにより、カウンターパート及び研修受講者の能力向上だけでなく、公共投資事業の質の向上をもたらし、各事業の受益者である国民に波及的に裨益効果があると考えられる。

(4) インパクト

本プロジェクトは、公共投資事業が適切に運営監理されることによって、上位目標である「PIPの効果と効率性が改善される」ことに貢献することが見込まれ、直接的なインパクトとしてNSEDPで掲げられる中期目標の達成に貢献する。

また、地方分権化の流れに合わせて郡レベルの職員を指導する役割を担う県レベルの職員を対象とした指導員育成を行うことにより、波及効果として郡レベルの職員の能力向上も期待できる。

(5) 自立発展性

本プロジェクトでは、PIP全体の運営監理に関する各種研修がプロジェクト終了後も継続して実施されるよう、研修講師育成、研修開発、研修マネジメント等の仕組みをカウンターパート機関に技術移転する。

また、本プロジェクトの効果持続のために、各省庁や各県の幹部を対象として実施する年次セミナーを、プロジェクト終了後もカウンターパート組織主催で定期的実施できるよう働きかける。

このような仕組みを組織内に残すことにより、職員個人の異動や流出によって自立発展性が損なわれることなく、本プロジェクトの成果は継承されていくことが想定される。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本プロジェクトで開発する公共投資事業の審査、モニタリング、評価方法には、環境配慮を促進するための環境分析の技術手法を、また、貧困層やジェンダーへの配慮を促進するための社会分析の技術手法を取り入れる。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

JICAは「ラオス国電力技術基準整備プロジェクト」（実施機関：2000年5月～2003年4月、C/P：ラオス国工業手工芸省（MIH））で電力技術基準の整備協力を実施した。右プロジェクトでは先方が使用するマニュアルやガイドラインを作成したが、作成作業を先方主体で実施したため、彼らのマニュアルやガイドラインにかかる理解が進んだ。

本プロジェクトでも、マニュアルやガイドラインを作成するが、右プロジェクトの手法や教訓を参考にし、先方が実際に活用できるマニュアルやガイドラインの作成を目指す。

8. 今後の評価計画

- 中間評価：なし

- 終了時評価；2007年6月（ラオスの予算年度が10月～9月であり、プロジェクトの評価を実施するには、次年度の予算調整を行う時期が適当であるため、プロジェクト終了3ヶ月前を終了時評価時期としている）
- 事後評価：2010年後半以降