

事業事前評価表

1. 案件名

公共投資プログラム (PIP) 運営監理強化プロジェクト

Project for Enhancing Capacity of Public Investment Program Management

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 (Public Investment Program : PIP) は、ラオス政府が定めた国家開発計画を実施に移す計画であり、PIPを構成する個々の公共投資事業 (PIPプロジェクト) は、その規模に応じ、首相、大臣、県知事等の承認を経て、実行されている。国家計画投資委員会 (Committee of Planning and Investment : CPI) 及び県の計画投資局 (Department of Planning and Investment : DPI) は、中央及び県において公共投資事業の承認前の審査、承認後のモニタリング、評価等の運営監理を所掌している。

本プロジェクトは、CPIが公共投資事業を運営監理する能力を向上することを目的に2004年11月から3年間、JICAとCPIが実施した提案型技術協力 (PROTECO) 「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト」(以下、「先行プロジェクト」と記す) により開発され、CPI及び3県で導入された公共投資事業の審査・モニタリング・評価の手法及びマニュアルを全県に普及するとともに、公共投資事業の審査・承認が適切に予算配分に反映されるための規則の導入等を通じて、PIPの運営監理に係る行政官の能力向上及び体制整備を目的とする。

(2) 協力期間

2008年2月から2011年8月までの3年6カ月

(3) 協力総額 (日本側)

約3億7,000万円

(4) 協力相手先機関

国家計画投資委員会 (CPI)

- ・ 計画局 (Department of General Planning : DGP)
- ・ 投資モニタリング・評価局 (Department for Investment Monitoring and Evaluation : DIME)
- ・ 国際協力局 (Department of International Cooperation : DIC)

(5) 国内協力機関

特になし

(6) 裨益対象者及び規模など

直接裨益者

- ・ CPIのDGP、DIME、DIC職員〔カウンターパート (Counterpart : C/P) の職員 (約60人)〕
- ・ 全中央省庁計画局、全県計画投資局 (DPI) 職員〔本プロジェクトで実施する研修対象者 (500人 : 約15省庁 × 5人、17県 × 25人)〕

間接裨益者

- ・中央省庁、県、郡職員（研修対象者から指導を受けるPIPプロジェクトの担当者）
- ・PIPプロジェクトにより建設された施設を利用するラオス国民

3. 協力の必要性・位置づけ

(1) 現状及び問題点

ラオス政府は、2020年までにLDC（Least Developed Countries：後発発展途上国）から脱却するという長期国家開発目標を掲げ、それを具現化する5カ年計画として第6次国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan：NSEDP）2006-2010を策定している。PIPは、この中期計画を実施に移す実行計画という位置づけであるが、CPI及びDPIにPIPプロジェクトの事業評価、優先度づけなどのノウハウがないため、PIPプロジェクトが国家開発計画との整合性がないまま承認されたり、期待された効果を発現しなかったり、非効率的であるなどの問題があった。

こうした背景の下、2004年11月から2007年10月までの間、提案型技術協力（PROTECO）「公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト」が実施され、CPIにおいてPIPプロジェクトの審査・モニタリング・評価についての簡易的な手法及びマニュアルを開発し、それらを3つのモニター県（ウドムサイ県、カムムアン県、サラワン県）で導入した。この結果、CPI及びDPIが個々のPIPプロジェクトを妥当性・有効性・効率性等の観点から審査した上で、プロジェクト間の優先度を付して、意思決定を行うことが可能となった。CPIはこの成果を高く評価し、同手法をPIP運営監理の執務標準として採用するとともに、全県に普及することを決定した。

先行プロジェクトの取り組みにより、PIPプロジェクトの審査等の能力向上において一定の成果が達成されたが、PIPが国家開発計画を実施に移すための実行計画として確実に実施されるためには、PIPプロジェクトの審査等が適切な予算配分を伴って行われる必要がある。また、PIPが国家開発計画の目標達成を資するためには、各セクターにおける開発課題と開発目標を設定したセクタープログラムを策定し、同プログラムに沿ったPIPプロジェクトの実施が必要である。加えて、PIP総額の大半を占める対外援助資金（ODA：政府開発援助）による事業は、先行プロジェクトでは審査等の対象としなかったが、PIP全体の運営監理を適切に実施するためにはODAを財源とするPIPのうち、ラオス政府予算の支出を伴うものについては、審査等の対象とする必要がある。

また、現行のPIPに関する首相令では、PIPのモニタリング等に係る関係機関の責任やモニタリング結果を受けた行政措置の執行体制が不明確なため、PIPプロジェクトが適切にモニタリングされず、また、モニタリング結果に基づく行政措置が取られていない場合があり、その結果、所期の効果が発現していない事例がある。したがって、このような問題を回避するために、PIPの運営監理に係る法整備が必要である。

(2) 相手国政府国家政策上の位置づけ

PIPは上述のとおりNSEDPを実行するための重要な手段と位置づけられており、その運営監理の強化は政策上の優先度が高い。

(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づけ（プログラムにおける位置づけ）

平成18年9月に策定された対ラオス国別援助計画では、公共事業監理を含む行政能力の向上及び制度構築が6つの重点分野の一つに挙げられている。また、これに則り、JICA国

別事業実施計画においても「行政の質と能力の向上」を事業実施上の重点課題の一つとして挙げている。

4．協力の枠組み

4 - 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

国家計画投資委員会（CPI）と県の計画投資局（DPI）が、本プロジェクトで普及・改善された手法に従って、PIPプロジェクトを審査し、ラオス政府が設定するPIP予算上限の枠内でPIPの全体計画を編成するとともに、それらをモニタリングし、評価する。

< 指標 >

- 1) 全PIPプロジェクトが本プロジェクトで普及・開発された手法で審査・モニタリング・評価される。
- 2) PIPプロジェクトの審査・モニタリング及び評価の内容に対する事後的な評価が行われ、当該審査等が適正に行われたことが確認される。
- 3) 予算的に実施可能なPIPプロジェクト及び全体計画がCPIにより策定・編成される。

（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

中央省庁及び各県のセクター部局が、予算計画と各セクタープログラムに合致した形でPIPプロジェクトを実施する。

< 指標 >

（以下の指標についてはプロジェクト初期段階で、ベースライン調査を行う。）

- 1) 予算の不足のために中断・中止されたPIPプロジェクトが減少する。
- 2) 完了後の維持管理が適切に行われないPIPプロジェクトが減少する。
- 3) セクタープログラムで設定された指標が向上する。

4 - 2 成果（アウトプット）と活動

（１）成果１：全県のDPI職員と全中央省庁の計画担当部局職員が先行プロジェクトで開発したPIPプロジェクトの運営監理の知識と技術を習得する。

< 指標 >

- 1) 各県DPI職員がPIPプロジェクトの審査・モニタリング・評価をできるようになる。
- 2) 各省庁の計画担当部局の職員がPIPプロジェクトの審査・モニタリング・評価の内容を理解する。

< 活動 >

- 1) 研修カリキュラム及び教材を開発する。
- 2) すべての県と省庁を対象に、PIP運営監理研修・実地研修（On-the-Job Training：OJT）を実施する。

（２）成果２：PIP運営監理手法に、予算・財務管理手法が導入され制度化される。

< 指標 >

- 1) マニュアルが、予算・財務管理手法を含むものに改善される。
- 2) PIPの予算・財務管理について、CPI職員と各県DPI職員、各省庁の職員が改善されたマニュアルに従い、業務を執り行えるようになる。

<活動>

- 1) 中央及び県の歳入見積もり、予算上限の設定、予算執行のプロセスを調査する。
- 2) マニュアルに予算・財務管理に関する内容を追加し、研修カリキュラム及び教材を開発する。
- 3) すべての県と省庁に対し予算・財務管理手法に関する研修、OJTを実施する。
- 4) 研修、OJTで得られた教訓を踏まえマニュアルを改訂する。

(3) 成果3：PIP運営監理の法的枠組みが整備される。

<指標>

- 1) PIPプロジェクトの審査・モニタリング・評価後の行政措置の執行体制が明確なPIP運営監理法と関連する政令・省令が承認される。

<活動>

- 1) 現在のPIP運営監理及び予算に関する法律及び関連法規を調査する。また、近隣諸国（例えば、ベトナム）や日本の例についても研究する。
- 2) 上記調査・研究結果に基づきPIP運営監理法及び関連法規の法案を策定する。

(4) 成果4：CPI職員、全県のDPI職員と中央省庁計画担当部局職員がPIPの運営監理につき知識と技術を向上させる。

<指標>

- 1) マニュアルが、郡でのPIP運営監理など、対応範囲が広げられたものに改善される。
- 2) PIPプロジェクトの運営監理について、CPI職員と各県・各省庁の職員が改善されたマニュアルに従って、業務を執り行えるようになる。
- 3) CPI職員と各県のDPI職員が改善されたマニュアルに従い、PIPプロジェクトの運営監理について県や郡の職員に対し研修を行うことができるようになる。

<活動>

- 1) 簡易的なマニュアルでは対応できないPIP運営監理のプロセスを調査分析する。
- 2) 上記分析結果に基づきマニュアルを改善し、研修カリキュラム及び教材を開発する。
- 3) すべての県と省庁に対し、改善された内容に従って、研修及びOJTを実施する。

4 - 3 投入（インプット）

(1) 日本側（総額 約3.7億円）

- 1) 専門家派遣（プログラム運営、公共財政管理 / 歳入・予算計画、公会計 / 予算執行、研修開発・運営監理）
- 2) その他人員（ローカル・コンサルタント）
- 3) C/P研修
- 4) 機材
- 5) 各県・中央での研修経費等

(2) ラオス側（総額不詳）

- 1) C/Pの配置
- 2) プロジェクト・オフィス等の施設の提供
- 3) 各県・中央での研修経費（一部）

4 - 4 外部要因（満たされるべき外部条件）

（1）プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ ODAを含むPIP運営監理に関する組織と手続きが大幅に変更されない。
- ・ 国会審議時期の変更等予算策定プロセスに深刻に影響する政治的な動きが生じない。

（2）上位目標達成のための外部条件

- ・ 国家成長貧困削減戦略、社会経済開発計画及び2020年目標が国家戦略であり続ける。

5 . 評価5項目による評価結果

（1）妥当性

ラオス政府による、PIPの効果を確実に出すためにも、その運営監理手法の整備と普及が求められている。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、制度化、普及することで、無駄がなく計画どおり利用されるPIPプロジェクトを増加させることをめざしており、ラオス政府のニーズと合致する。また、日本政府の対ラオス国別援助計画及びJICA国別事業実施計画において重点分野・課題の一つとされている「行政の質と能力の向上」に、本プロジェクトは位置づけることができ、妥当性は高い。

（2）有効性

先行プロジェクトで開発した審査等手法の普及については、CPI内にマニュアル等を使って各県・各中央省庁に対してワークショップやOJTを企画・運営できる人材が多数育っており、これら人材が中心となって基本的な技術の全国普及を実施できる体制は既に整っている。本プロジェクトでの審査等の手法の更なる改良については、先行プロジェクトでのCPI内で研修を実施できる人材の成長、CPI及びDPIにおける本プロジェクトへのオーナーシップの高さを考慮すれば、プロジェクト目標は十分達成圏内にあると言える。また、法制度整備についても、CPIは2007/08年度中の策定をめざしており、目標達成の可能性は高い。

（3）効率性

本プロジェクトにおける日本側の投入は、審査等の手法の改良・向上を重点とし、手法の普及については、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にすることで、現地の事情やニーズをできるだけ的確に反映できるよう配慮している。具体的には、研修の企画・運営に際しては、先行プロジェクトにおいて既に育成されたC/Pの内部人材を活用し、日本側の投入は最低限に抑える。さらに、県から郡への普及についても、人材の育成度合いに応じCPIからDPIへ徐々に研修の企画・運営を委任して、効率性を高めてゆくことを考えている。

（4）インパクト

上位目標が実現されるためには、開発・改善された審査・モニタリング・評価の結果をどのように活かされるかが重要である。本プロジェクトでは、予算策定及び執行における管理の方法とPIPにおける行政措置の権限を明確にする法制度の整備を4つの成果のうちの2つとして取り組む。これらの結果、予算及び財務の徹底や、モニタリング及び評価に基づくPIPプロジェクトの再検討、といった対策が然るべく執行されれば、非効率なプロジェクトや各セクタープログラムに合致しないPIPプロジェクトが減少することが予測され、上位目標が達成されると考えられる。

(5) 自立発展性

技術、組織、そして人員面での自立発展性

技術、組織そして人員面から見たラオス政府の自立発展性は十分維持・発展できると考えられる。まず、CPIは、先行プロジェクトで開発された審査等の手法を執務上遵守すべきものと位置づけ、既にその手法に沿って業務を行う技術と、その技術を伝える能力は既に身につけている。また、本プロジェクトを通じて、中央が各県に技術を伝え、各県が各郡に技術を伝える体制が整い、自立発展性が更に向上することが見込まれる。

財政面での自立発展性

本プロジェクトでは、初期の全国への普及については日本側が負担し、その後の技術力の維持・向上のための活動については、CPI側の研修に係る財政負担を徐々に高める戦略を採用している。CPIも財政的自立発展性を高める必要性を認識し、CPI側の財政負担にも合意しており、実現の見込みは高いと考えられる。

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PIPプロジェクトの審査・モニタリング・評価方法には、既に先行プロジェクトより、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ている。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

先行プロジェクトにおいて、PIPプロジェクトの審査等の手法をCPI主体で作成することで、CPIの主体性が高まり、理解が進んだという経験を活かして、本プロジェクトでも同様の方法を採用し、これを全国に普及することをめざす。

8. 今後の評価計画

- ・ 2009年7月頃を目途に、中間評価を行いプロジェクト・デザインのレビューを行う予定。
- ・ 本プロジェクト終了の半年前である2010年12月を目途に、終了時評価を予定。
- ・ 本プロジェクト終了3年後を目途に事後評価を実施予定。