

中間レビュー結果要約表

1. 案件の概要	
国 名 : ラオス人民共和国	案件名: 公共投資プロジェクト運営監理強化プロジェクト
分 野 : ガバナンス	援助形態: 技術協力プロジェクト
所轄部署 : ラオス事務所	協力金額: 約 3 億 7,000 万円 (事前評価額)
協力期間 : 2008 年 3 月～2011 年 9 月 (R/D 締結日: 2008 年 2 月 16 日)	先方関係機関 : 公共投資省 (MPI)
	日本側協力機関 : なし
	他の関連協力 : なし
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ラオス人民共和国 (以下、「ラオス」と記す) の開発事業計画は公共投資プログラム (Public Investment Program : PIP) と呼ばれ、計画投資省 (Ministry of Planning and Investment : MPI) が PIP 全般に責任と権限を有する機関として位置づけられている。MPI は新規 PIP 事業採択時の審査に関する助言を与え、各分野における事業の妥当性について検証するとともに、定期的なモニタリングと評価の実施も求められている。</p> <p>JICA は 2004 年 11 月より公共投資プログラム運営監理能力向上プロジェクト (Project for Capacity Building in PIP Management : PCAP) (2004.11～2007.10) を実施し、「ラオス国政府主導の公共投資事業が適切に審査、モニタリング、評価される」ことを目標に、プログラムマニュアル、プロジェクトマニュアル、プロジェクト審査ツールを開発し、モニター県 3 県 (ウドムサイ、カムムアン、サラワン) とモニター省庁 (農林省) への技術移転・普及を図るとともに、MPI・県計画投資局 (Department of Public Investment : DPI) における能力開発モデルを策定した。</p> <p>PCAP 終了後、開発したツールの全国及び全省庁への普及、PCAP で開発した技術の更なる向上 (予算編成・予算管理、セクタープログラム、郡の PIP 運営監理、政府開発援助 (Official Development Assistance : ODA) カウンターパート・ファンドの監理) 及び公共投資法 (PIP 法) 策定の支援を行うため、「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト (PCAP2)」 (2008.3～2011.8) を開始した。</p> <p>PCAP2 ではこれまでに、全国普及研修を実施し、改良したプロジェクト審査ツール・マニュアル改訂版 (Draft) を作成しており、2009 年 11 月から全国への普及活動が行われている。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>1-2-1 上位目標</p> <p>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。</p> <p>1-2-2 プロジェクト目標</p> <p>計画投資省 (MPI) 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。</p>	

1-2-3 成果

- 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。
- 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。
- 成果3. PIP 運営監理の法的枠組みが整備される。
- 成果4. MPI 職員、全県の DPI 職員と中央省庁計画投資担当部局職員が PIP の運営監理につき知識と技術を向上させる。

1-2-4 投入（2009年8月末：2年次終了時点）

<日本側>

専門家：41.67M/M
機材：184万5,000円
現地人員雇用：プログラム管理、ラオス人コンサルタント、秘書、運転手等

第三国研修：2008/8/17～8/23、3名
一般業務費：3,470万5,000円

<ラオス側>

カウンターパート配置：Project Director、Project Manager、Deputy Project Manager（2名）、Counterpart Personnel、Administrative Personnel

施設：事務所、会議室、研修室

その他投入：職員給与、事務所の電気代、水道代、電話代、エアコン、机、椅子、本棚等

2. 評価調査団の概要

調査者	武井 耕一 JICA ラオス事務所 次長		
	吉村 由紀 JICA ラオス事務所 所員		
	戸田 陽一郎 財団法人国際開発センター 研究員		
調査期間	2009年11月23日～12月8日	評価の種類	中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

〈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。

これまで全県対象研修、全中央省庁研修が実施され、現在2回目の全県対象研修が実施されている。研修にあたっては、MPI 職員が講師陣として実力を発揮している。また研修を受けた県では郡に対し、中央省庁では関連部署に対し、自主的に研修内容を共有し、また MPI 職員に別途要請して研修を行ったことも確認された。

〈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。

2009年11月27日に PIP 法が国会にて承認され、首相令からの格上げとなった。今後実施細則の中で予算・財務管理手法の整備が促進されることが期待される。これまでの予算・財務管理の状況把握により予算策定・執行のうち特に予算策定プロセスに対する研修の必要性が明確となったため、今後ニーズに即した研修の実施が期待される。

〈成果 3〉 PIP 運営監理の法的枠組みが整備される。

上述のとおり PIP 法が承認され、これにより PIP 運営監理の法的枠組みの整備が前進し、今後実施細則の制定への技術支援が期待される。

〈成果 4〉 MPI 職員、全県の DPI 職員と中央省庁計画投資担当部局職員が PIP の運営監理につき知識と技術を向上させる。

国内予算 PIP のうち ODA カウンターパート・ファンドの運営監理に関し、カウンターパートである計画投資省国際協力局（Department of International Cooperation : DIC）の巻き込み、能力強化の必要性が認められた。また、DIC に対する他ドナーの支援として、標準運営手順（Standard Operating Procedure : SOP）支援（WB）、ODA データベース支援（国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP））等が開始されており、本プロジェクトとの活動や成果との関連性も認められるため、今後より積極的な情報共有・連携が求められる。

郡レベルの PIP 運営監理については郡職員用のマニュアル・ハンドブックの更なる改訂が期待される。セクタープログラムについてプログラム運営監理のためのツールの開発、マニュアルの改訂、研修講師の育成支援に取り組んでおり、活動は進捗している。

3-2 評価結果の要約

3-2-1 5項目評価

(1) 妥当性

以下から、本プロジェクトの妥当性は高いといえる。

ラオスでは国家社会経済開発 5 年計画（National Socio-Economic Development Plan : NSEDP）の下で公共投資プロジェクト（Public Investment Project : PIP）として開発事業が進められており、各省庁、各県の開発事業の申請と事業審査、モニタリング、評価を実施することが 2002 年の首相令 58 により規定された。また第 6 次国家社会経済開発計画（NSEDP）でも行政官の能力向上が重点課題とされている。そのため、各省庁や各県の職員は PIP の運営監理能力を強化する必要性があり、本プロジェクトのプロジェクト目標はラオスの政策と合致している。

また日本側の援助政策では、外務省の国別援助計画で「行政官の能力向上及び制度構築」が重点分野の 1 つとされ、また国際協力機構（Japan International Cooperation Agency : JICA）の国別事業実施計画では「行政の質と能力の向上」が重点課題の 1 つとされているため、本プロジェクトは日本の対ラオス援助政策とも合致している。

ターゲット・グループのニーズとの合致については、研修参加者からのヒアリングによると研修内容は実践的で有益であるとの評価があり、また MPI 評価局長からは他省庁も本プロジェクトで開発されたツールを受け入れていると評価していることから、本プロジェクトの内容はターゲット・グループのニーズに合致しているといえる。

また、専門家チームが長期にわたりカウンターパートのキャパシティ・ビルディングにじっくり取り組み、また実施時期を熟慮して研修と実地訓練（On the Job Training : OJT）を組み合わせる訓練手法を採用している点においても、能力向上をめざすカウンターパートのニーズに合致しているといえる。

(2) 有効性

中間レビュー調査時点でプロジェクト目標の達成見込みの判断はできないため、有効性については判断できない。成果の達成状況から判断すると、成果達成のための改善が必要な部分があるものの、プロジェクト目標達成のための好材料は見受けられる。具体的な成果の達成状況は以下のとおり。

成果 1 は研修受講者が PIP 運営監理に関する技能と知識を得ることができたと判断できるため、達成する可能性が高い。加えて、MPI による研修を受けた中央省庁や県の職員が自ら研修教材を同僚に配布したり、PIP 運営監理に関する研修を自ら企画したりする動きがあり、MPI が直接関与しない部分でも PIP 運営監理にかかる知識やスキルが省庁や県の職員に普及しつつあることが確認された。成果 3 は PIP 法が承認されたため、既におおむね達成されている。成果 2 については今後の研修を通じて財務管理に係る能力が向上する可能性がある。なお、成果 4 についてはセクタープログラム運営監理能力強化、ODA カウンターパート・ファンド運営能力強化、郡レベルの PIP 運営監理能力強化とともに活動は進捗している。しかし、国際協力局の ODA のカウンターパート・ファンドへの対応の遅れ、郡レベルの PIP 運営監理に関する他省庁や他ドナーとの調整の必要性が見受けられ、成果達成の阻害要因となる可能性がある。

(3) 効率性

以下より、カウンターパートのコミットメントに懸念はあるものの、おおむね効率性は確保されていると思われる。

投入は討議議事録 (Record of Discussion : R/D) やプロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix : PDM) で示されたとおりになされている。なお、カウンターパートの中でもプロジェクト・マネージャーである評価局長は PCAP1 より継続してかかわっており、本プロジェクト・チームとは密接な協力関係を築いている。さらに、DIC 以外の他の職員も PCAP1 の時から異動が少なく、プロジェクトをよく理解してかかわっている。本プロジェクトはカウンターパートから強いコミットメントがあるため、プロジェクト実施上の調整が容易となっている。

他方で、DIC は 2007 年に再度 MPI の傘下に入ることとなり、PCAP2 からカウンターパートに加わったため、計画投資省評価局 (Department of Evaluation : DOE) や計画投資省計画局 (Department of Planning : DOP) に比べて PIP 運営監理に関する理解がまだ浅いと考えられる。さらに DIC の職員数も少なく若手職員が多いため能力の高い職員がまだ育っていない状況とみられ、また多くのドナーのアプローチの違いに戸惑っていると思われる。そこで、DIC 職員を研修に巻き込んで職員の能力強化を図り、プロジェクトの効果を高めるために DIC とのコミュニケーションを進める必要もあろう。

(4) インパクト

上位目標の達成見込みは現時点で判断できない一方で、ネガティブな波及効果も見受けられない。

(5) 自立発展性

以下よりプロジェクト終了後にプロジェクトの自立発展性が確保される見込みはおおむね高いと思われる。2009/10年度の予算策定にかかる全県研修を通じて、MPI 評価局は研修を自ら運用できるレベルに達しており、またモニター3県の DPI 職員も研修講師を務められるようになっている。また、MPI による研修を受講した中央省庁職員の中には省庁内で研修教材を自主配布する動きが見られ、省庁の中には独自で計画した省内の PIP 研修に MPI からの講師派遣を要望していた。郡レベルでも、MPI の研修を活用して自ら Project Profile (プロジェクト関連文書) を作成する動きが見られたとのことから、技術面での自立発展性は確保されていると思われる。また 2009 年 11 月の PIP 法の成立により、制度面での自立発展性も確保されたと考えられる。さらに MPI が人事組織局を PIP 研修に巻き込もうとしていることも研修の実施体制に関し、組織面での自立発展性に配慮した動きと受け取ることができる。

また 2009 年 10 月のケツァーナ台風の被害への緊急対応のため、調査時点では予定されていた財務省より拠出が見送られたものの、2010/11 年度の予算策定プロセスにかかる全県研修の運営費用の一部 (3,457 万キップ) が国会により PIP カウンターパート・ファンドとして承認されたように、ラオス側のコミットメントは高い。

3-2-2 効果発現に貢献した要因

成果の発現に対する貢献要因として、以下が挙げられる。まず、研修内容が実践的であり実際の PIP 運営監理に直接役立った点である。研修受講者からはグループ・ワークや「相対評価」を評価する意見が複数あった。さらに研修時期を実際の予算策定プロセスの事前とし、また研修実施後に OJT を組み合わせた点も研修効果の向上に貢献したと考えられる。

また実施体制に関し、JICA 専門家チームと MPI 評価局との間の協力関係が効果発現要因として挙げられる。評価局長は PCAP1 から継続して 5 年以上にわたりプロジェクト・マネージャーとしてプロジェクトにかかわっており、また多くの他職員も本プロジェクトに留まっているため、効果的に MPI 内に経験が蓄積されていると考えられる。

3-2-3 問題点及び問題を惹起した要因

プロジェクトの進行を阻害する大きな要因として、2 点挙げられる。まず、PIP 法の成立の遅れである。当初 2008 年 12 月の国会にて承認予定であったが国会で承認されず、2009 年 11 月に承認された。同法の成立が遅れたことで成果 3 の達成が遅れたが、プロジェクトで準備したマニュアルは未承認配布とした。またハンドブックは発行が来年に延期となっていたが、2009 年の同法承認により、進捗に展開がみられた。

また、ODA カウンターパート・ファンドのフォーマットの DIC によるコメント・承認が遅れており、成果 4 の達成の阻害要因と考えられる。

3-2-4 結論

投入、活動実績ともに計画どおり実施されている。成果 1、3 については順調に進捗しており、成果 2、4 については達成に向けたさらなる活動が期待される。ただし、成果 2、4 については当初よりプロジェクト後半での成果達成が計画されていたため、プロジェクトデザイ

ンの改訂の必要性はない。

3-3 提言

既述の実績、評価5項目による評価を踏まえての、プロジェクトの実施体制や運営への提言は、以下のとおりである。

3-3-1 PIP法のもと実施細則の制定にかかるさらなる技術支援

成果2に関し、実施細則に財務管理の技術的側面が記載されることから、財務管理手法がPIP運営監理において適切に実施されるうえで、財務管理に関するPIP法の実施細則の制定が重要となる。そこで、適切な財務管理の下でPIP運営監理ができるよう、予算シーリングを含む財務管理に関する実施細則に対して技術指導を引き続き行うことが適当であると考えられる。

3-3-2 JICA事務所を中心としたドナー間情報共有、連携の促進

世界銀行が進めるSOPs、国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）が進めるNIMプロジェクト等の他ドナーは本プロジェクトに関連する活動を進めている。日本も参加する援助協調の枠組みであるビエンチャン宣言の下、JICAラオス事務所は他ドナーとの調整や調和化を進める必要がある。他ドナーとの調整プロセスにおいて、プロジェクト側も他ドナーのプロジェクトや活動に関してさらなる情報収集の支援をすることが求められる。

3-3-3 MPIにおけるDOP、DOE、DICの役割分担の明確化、DICの更なる能力強化への取り組み

ODAカウンターパート・ファンドのフォーマットの承認には、DOPとDICとの間でさらに協議が必要である。またDOE、DOP、DIC間の役割分担の明確化が協議されることも必要である。さらに、DIC職員を研修により一層巻き込むことで、DIC職員のキャパシティ・ビルディングを図る必要もあると考えられる。