

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 22 年 7 月 5 日

担当部・課：ラオス事務所

1. 案件名：(和文)保健セクター事業調整能力強化フェーズ 2

(英文)Capacity Development for Sector-wide Coordination in Health Phase 2

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

本協力は、ラオス保健セクターにおける援助効果の最大化・効率化を図り、保健省内外の関係機関・部局との事業調整の向上を目指して構築された事業調整メカニズムを活用し、ラオス国第 7 次国家保健 5 カ年開発計画を実践することによりラオス国の保健状況改善につなげていくことを目的とし、保健省のオーナーシップを強化しつつ他の開発パートナーとともに、保健計画・財政、保健人材、母子保健の各プログラムの年間計画策定、実施、モニタリングを支援するものである。

(2) 協力期間：2010 年 11 月 1 日から 2015 年 10 月 31 日まで(5 年間)(予定)

(3) 協力総額(日本側)：約 3.3 億円(概算)

(4) 協力相手先機関：ラオス保健省全部局(7 局)、県保健局、郡保健局

(5) 国内協力機関：国立国際医療研究センター

(6) 裨益対象者及び規模、等：保健省(各局、管轄センター等)約 1,800 名、県保健局約 1,300 名、郡保健局約 3,000 名、保健分野関連開発パートナー

3. 協力の必要性・位置付け

(1) 現状及び問題点

JICA は、2006 年 8 月から 4 年間の技術協力プロジェクト「保健セクター事業調整能力強化」を開始した。本事業を通じて、保健省の中にセクター作業部会、技術作業部会(保健計画・財政技術作業部会、保健人材技術作業部会、母子保健・予防接種技術作業部会等)が設置され、政策から実施・技術レベルまで、保健省関係者及び開発パートナーが定期的に一同に会して課題を認識し、情報共有しながら、政策及び実務の計画・戦略を具体化する事業調整メカニズムが整備された。特に、選択プログラムであった母子保健・予防接種技術作業部会では、母子保健サービスのパッケージ化が進み、その中心戦略として掲げられ、県レベルへのサービス実施段階にある。

しかしながら、保健省自らの力で推進・展開していくためのマネジメント能力はまだ初期段階にあり、今後保健セクター開発目標達成に向け、保健セクター全体の事業調整を図っていくには、開発パートナーを含むラオス保健セクターの関係者間の調整能力の一層の向上が必要である。計画・実施・モニタリングの強化と調整能力向上のためには、事業調整メカニズムを通じて事業手続きの調和化・標準化を図っていくことが必要であり、開発パートナーとのさらなる協調が求められる。さらに、事業調整メカニズムが、保健本省のみならず、県・郡レベルで構築されれば、実施レベルの事業調整が進むこととなり、援助効果に大きなインパクトをもたらすことが期待される。

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

第 6 次保健セクター開発 5 ヶ年計画 (2006 - 2010) では、ラオスで実施されているドナー支援事

業を保健省が調整することで援助効率を高めることが重要課題の一つとして挙げられている。また、2010年7月現在最終承認待ちの段階ではあるが、次期の第7次保健セクター開発5ヶ年計画(2011-2015)でも援助協調が重要課題として掲げられている。

さらに、2006年11月、ラオス政府と主要援助国が調印した援助効率を高めるための「ビエンチャン宣言国別行動計画」の採択以降、援助協調への動きが主流化している。保健セクターでも援助協調の枠組み作りを進める「保健セクター事業調整能力強化」の意義が高まり、保健セクターの事業調整を行うセクター作業部会がビエンチャン宣言の実現に責任を負う機関として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)

我が国の「対ラオス国別援助計画」では、6つの重点分野の一つとして「保健医療サービスの改善」を挙げている。また、貧困削減と経済発展の基礎を築くための基本アプローチとしてラオス政府職員の能力強化を重視している。

JICAの協力の方向性としては、保健財政に関して予算に裏付けられた計画の立案の重要性、行政システムの強化とその管理能力の向上とあわせ、保健医療分野の人材育成・制度構築が、保健分野の重要課題であるとしている。さらに、母子保健サービス改善は最重要課題であり、ミレニアム開発目標の「ゴール4:乳幼児死亡率の削減」及び「ゴール5:妊産婦の健康改善」の達成に向けて貧困地域に裨益する形で母子保健に焦点を当てた協力を実施していくことが強調されている。

本協力は、「母子保健改善プログラム」に位置づけられ、2010年5月に南部4県(チャンパサック、サラワン、セコン、アタプー)を中心として開始した「母子保健統合サービス強化プロジェクト」と補完関係となっており、保健省の政策レベルで保健計画・財政、保健人材、母子保健の各プログラムの戦略及び計画策定・実施・モニタリングを支援しつつ、南部4県を中心とした母子保健のサービス提供能力強化を通じて実施段階まで支援することで、政策から実施まで一貫性のある体制でラオス保健省の母子保健戦略の一翼を担っていくものである。JICAの協力は、政策レベルで国家保健計画の実施を支援する一方で、母子保健統合サービス強化プロジェクトでの経験や知り得た現場のニーズを政策、戦略、計画にフィードバックすることが可能となっている。また、フィードバックされた内容は調整メカニズムを通じて他の開発パートナーに共有され、ラオス政府が主体性を持って援助協調をリードすることが可能である。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

(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

【プロジェクト目標】

第7次保健5年計画とのもとでのサブ・セクタープログラム戦略計画が、事業実施手続きの調和に基づき、計画的かつ効果的に実施される。

【指標】

- 1)いくつかの県・郡レベルへ調整メカニズムが導入され、運用される。
- 2)標準化された事業手続きが保健省各部局、開発パートナーに認識され、利用される。
- 3)統一されたサブ・セクタープログラムの事業内容(計画・実施内容)が保健省各部局、開発パートナーに認識される。
- 4)統一されたサブ・セクタープログラムに沿って支援する開発パートナーが増加する。

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

【上位目標】

ラオス保健セクターにおいて、保健省による戦略的計画立案、効率的な事業調整、効果的な内外の資金分配が持続的になされ、ミレニアム開発目標達成を確実にするキャパシティを確保する。

【指標】

- 1)策定された単一政策・戦略に基づくプログラムが開発パートナーに共有される。
- 2)単一政策・戦略に基づくプログラムに対する予算が確保される。
- 3)単一政策・戦略に基づくプログラムに対する開発パートナーからの支援が増加する。
- 4)全県・郡で調整メカニズムが導入され、運用される。
- 5)事業調整によるコスト・時間面での援助効率が向上する。
- 6)全県の医療機関へのアクセス率が XX%以上に向上する¹。
- 7)全県の医療機関における必要保健医療従事者の XX%が満たされる²。

(2) 成果(アウトプット)と活動

① **【アウトプット 1】**

政策レベル、実務レベルのセクター作業部会と事務局/コーディネーション・ユニットの会議が適切且つ効果的に行われ、第7次保健5カ年計画及びサブ・セクタープログラムの実施モニタリングを通じて明らかになった問題が解決されるようになる。

【アウトプット 1 の指標³】

- 1)保健省と開発パートナーとのコミュニケーションが増加する。
- 2)事務局が開発パートナーに対してガイダンスを実施する。
- 3)事務局が実務レベルのセクター作業部会で指導力を発揮する。
- 4)事務局が各技術作業部会の進捗状況を把握する。
- 5)事務局が県での調整メカニズム導入を指導・支援する。

【活動】

1-1 本事業を含む開発パートナーからの支援を得て保健省が、実務経験(OJT)や短期研修を通じて事務局のマネジメント能力を強化する。

1-2 保健セクター共通計画/モニタリングツールを活用し、それぞれの分野担当のモニタリング能力を強化する。

¹ 指標の詳細については、案件開始後に決定する。

² 指標の詳細については、案件開始後に決定する。

³ アウトプットの進捗については、事務局・作業部会の活動のレビューを定期的実施することによって、指標がどのように変化したかを記録する。

1-3 事務局が事業調整メカニズム内において保健5カ年計画の計画財務の透明性を確保するような監督機能を強化する。

1-4 事務局が、保健5カ年計画における効果的な実施、調和化を促進するための方策を提案する機能を強化する。

1-5 事務局が、部局間、技術作業部会間の連携を促進する機能を強化する(新たに設置される作業部会を含む)。

1-6 県レベルとの調整を含む事務局の問題解決能力を強化する。

②【アウトプット2】

母子保健/予防接種技術作業部会が適切かつ効果的に運営され、熟練助産師養成計画を含む母子保健統合サービス戦略計画の実施モニタリングを通じて明らかになった問題が解決されるようになる。

【アウトプット2の指標】

- 1) 母子保健/予防接種技術作業部会が、標準実施要領に沿って、母子保健統合パッケージ戦略計画の実施モニタリングを行う。
- 2) 母子保健統合パッケージ戦略計画に沿った活動が県・郡で実施される。
- 3) 母子保健統合パッケージ戦略計画に沿った活動における開発パートナーとの事業連携・調整が実施され、支援対象地域・課題の重複・偏重が減少する。
- 4) 母子保健統合パッケージ戦略計画の実施に必要な資金投入が確保される。

【活動】

2-1 標準実施要領に従い、技術作業部会のタスクフォース、母子保健センターによる母子保健プログラム実施モニタリングの実施能力を強化する(母子保健センター計画・統計課の強化を含む)。

2-2 中央レベルにおける次年度計画のための母子保健プログラム年間レビューワークショップを毎年開催する。

2-3 中央スーパービジョンチームによる県レベルへのサポーターズスーパービジョン能力を強化する(母子保健センター管理課の強化を含む)。

2-4 県保健局・郡保健事務所の母子保健担当官を対象とした計画・モニタリング・スーパービジョン研修を実施する。

③【アウトプット3】

保健人材技術作業部会が適切且つ効果的に運営され、2020年までの保健人材育成戦略の実施モニタリングを通じて明らかになった問題が解決されるようになる。

【アウトプット3の指標】

- 1) 中央、県、郡レベルの需給ギャップと既存リソースに基づく保健人材計画が策定される。
- 2) 保健人材計画に基づいたモニタリングが実施される。
- 3) 保健人材作業部会から保健省に対し保健人材配置・定着に対する方策が提案される。

【活動】

- 3-1 保健人材技術作業部会が保健人材開発戦略・計画のモニタリングを行う。
- 3-2 保健人材技術作業部会の調整能力を強化するための手段を講ずる(タスクフォースの設置を含む)。
- 3-3 保健人材開発戦略・計画実施における支援ニーズを同定し、人材配置・定着の方策を検討する。

④【アウトプット4】

計画財務技術作業部会が適切且つ効果的に運営され、内外の資金が効率的かつ効果的に事業実施につながるにより保健財政戦略が実施されるよう年間計画策定並びに財政管理能力が強化される。

【アウトプット4の指標】

- 1) 保健セクター共通計画/モニタリングツールが定期的に更新される。
- 2) 保健セクター共通計画/モニタリングツールで投入の調整だけでなく、成果もモニタリングされる。
- 3) 中央、県・郡でリソースの調整に基づいた予算事業計画が作成される。
- 4) 作成された予算事業計画に基づいてモニタリング・評価が実施される。

【活動】

- 4-1 計画財務局計画課を中心とした保健計画・財政技術作業部会が、中央で収集された保健情報を基に保健セクター共通計画/モニタリングツールを更新し、政策決定や年間活動計画策定、事業調整を促進する。
- 4-2 計画財務局計画課を中心とした保健計画・財政技術作業部会の保健財政戦略実施に向けた年間活動計画策定能力を強化する。
- 4-3 計画財務局計画課を中心とした保健計画・財政技術作業部会が、保健財政戦略の実施状況をモニタリングし、それを基に問題や課題を協議し、解決策を導く。
- 4-4 計画財務局財政課の能力強化を図り、内外の資金管理システム強化を支援する。
- 4-5 計画財務局財政課が、定期的に保健計画・財政技術作業部会並びに事務局にマネジメント状況を報告する。

(3) 投入(インプット)

① 日本側(総額約 3.3 億円)

- 1) 長期専門家(チーフアドバイザー、保健システム強化/母子保健、組織強化/業務調整)
- 2) 短期専門家(プログラム支援(保健財政、保健人材、母子保健)、保健人材育成強化等、必要に応じて派遣する予定)
- 3) 本邦または第三国研修
- 4) 現地活動費

② ラオス国側

- 1) カウンターパートの人材配置、人件費
- 2) 活動に必要な執務室及び施設設備

3) その他

(4) 外部要因(満たされるべき外部条件)

1) 成果(アウトプット)達成のための外部条件

- 事務局コーディネータを補佐する専任のアシスタント・コーディネータの配置
- 各技術作業部会のフォーカル・パーソンの事業調整業務時間の確保
- コーディネーション・ユニットにおける財務計画局の主導的役割の発揮と技術作業部会との適切な連携・調整
- 県・郡レベルでの事業調整メカニズム構築に必要な予算措置
- 保健省と開発パートナーが事業調整・調和の前提条件である透明性を確保するために最大限の努力を図ること
- 県・郡政府が援助調整メカニズムの確立を支持する。
- 前フェーズで経験を得た人材が継続的にフェーズ2で中核的な役割を担う。

2) 上位目標達成のための外部条件

- 開発パートナーが事業調整メカニズムを継続的に支持する。

5. 評価 5 項目による評価結果

(1) 妥当性

「保健セクター事業調整能力強化」の終了時評価で確認されたとおり、保健セクターにおける事業調整メカニズムは保健省・開発パートナーから強い支持を得て取り組まれている。ラオス国「第7次保健5ヶ年開発計画(2011 - 2015)」でも「ビエンチャン宣言」に基づく事業調整の推進は9つの優先課題の一つとして位置づけられる予定である。したがって、フェーズ2はラオス政府の基本方針に合致している。フェーズ2は、第7次保健5ヶ年開発計画の期間に合わせて5年間を想定しており、同計画の開始からほぼ最終段階までの期間を継続的に支援することができる。

「保健セクター事業調整能力強化」は中央レベルでの事業調整メカニズムの構築に成功したが、このメカニズムの強化はまだ初期段階にあり、一部の先進的な県を除いて、地方レベルでの事業調整メカニズムも構築されていない。このため、地方での事業調整を推進するための中央レベルのマネジメント能力を強化するための支援が不可欠である。

(2) 有効性

フェーズ2はフェーズ1の成果を漸次強化するだけでなく、これまでに構築された事業調整メカニズムと課題別の戦略文書を活かして、新たな局面に入ることが想定される。具体的には、保健省関係部局間及び各開発パートナーの事業間の調整から、立案・モニタリング、予算措置・財務管理、報告書式、調達業務の標準化とそれに向かって開発パートナー事業の調和の促進という事業効果を目指す。これによって、援助効率の最大化、リソースの適正配分、保健サービスの格差是正といった大きな事業効果発現が期待される。標準化と事業調和の進捗は、開発パートナーの意欲が継続することと保健省の実施能力が本事業実施中にどれだけ向上するかにか

きく依存するため、現段階ではフェーズ2でどの程度の事業効果が見込めるか判断することは難しいが、本事業を通じてセクター作業部会が事業調整・調和の方向性を明示して障害を克服するとともに、進捗状況を定期的にモニタリングしていくことが重要となる。

フェーズ2で期待されるもう一つの事業効果は、保健省に事業調整を自律的に担える中核人材を育成することである。実施戦略で示した通り、事務局のコーディネータ、アシスタント・コーディネータ、技術作業部会のフォーカル・パーソンが想定どおり育成されれば、フェーズ2終了後、保健省が自らのイニシアチブで事業調整を取り仕切ることができるようになる。

(3) 効率性

過去の教訓の活用に示すとおり、基本的な実施アプローチとキャパシティ・ディベロプメントの方法はフェーズ1を踏襲する。これにより、効果的な事業実施が期待できる。

PDMでは成果・プロジェクト目標とその意図は明示しているが、この段階では、定量的な指標目標や詳細な活動のタイムテーブルは明示していない。これは、フェーズ2は保健省の国家プログラムへの支援であり、最適な時機に効果的なアクションを取れるようPDMに柔軟性を持たせているためである。ただし、この柔軟性は成果目標を必要以上に引き下げたり、活動の遅延が把握しづらいついたリスク要因でもあり、その対策として、フェーズ2では各技術作業部会が毎年末にPDMに沿ってレビューを実施して、その結果に基づいて必要なアクションがとれるよう配慮している。

JICAは南部4県を対象に「母子保健統合サービス強化プロジェクト」を開始している。このプロジェクトは、南部4県での事業調整メカニズム構築を支援しながら、母子保健統合パッケージ戦略計画を県・郡レベルで実施することを支援するものであり、中央での母子保健/予防接種技術作業部会への技術支援などの面で本協力と補完関係にありシナジー効果が期待できる。また、JICAは「南部地域母子保健人材開発プロジェクト」を準備している。このプロジェクトでの人材育成事業の経験と教訓は直接的に保健人材技術作業部会にフィードバックすることができる。さらに、「看護助産人材育成強化プロジェクト」で強化した看護技術支援委員会とテクニカル・チームや「セタティラート大学病院医学教育研究機能強化プロジェクト」で強化した医学教育ユニットなどといったラオス国保健省のCHIPU⁴アプローチに則った保健人材育成の成果も保健人材技術作業部会で医学教育強化のモデルとして活かすことができるなど、保健分野の他案件と連携することで効率的な事業推進が可能である。

(4) インパクト

フェーズ2で中央・県・郡レベルが連動した事業調整メカニズムが構築され、立案・モニタリング、予算措置・財務管理、報告書式、調達業務の標準化と開発パートナー事業の調和が促進されれば、次のような大きなインパクトの発現が期待できる。

- 開発パートナーの重複あるいは類似した事業や活動・インプットを避けることで事業コストの抑制と効率化が期待できる（各事業がバラバラに実施している情報・データ収集

⁴ Complex of Hospital-Institute-Project-University の頭文字をとった略語で、中央病院と教育研究機関、プロジェクト的な取り組みからの人材で構成される保健医療技術向上のための指導チームを形成し、主に地方病院(とりわけ郡病院)の保健医療スタッフの技術向上を図っていくとする国の施策。

や現状調査、アセスメント、研修、教材開発、アウトリーチ活動、調達業務の一本化やコスト削減の効果)

- 効率的な情報・データ入手、課題別のプログラム確立等による開発パートナーのプログラム・プロジェクトの準備・手続きの時間短縮効果
- 開発パートナーによって異なる保健省スタッフの業務・事務作業の軽減と最適な人材配置の可能性拡大（事業対応の事務作業の軽減、人材不足の低減効果）

こうして生み出されるコスト削減や人材不足の低減効果は保健サービスの拡大強化・格差是正を可能とし、ミレニアム開発目標の達成に貢献することが期待される。

本協力により、ラオス政府の保健計画及び戦略に合致した事業を実施するために、保健省内、中央・県・郡間の調整・連携、各開発パートナーとの協力の調整・連携が効果的に行われるようになることから、これまで十分に便益を受けてこなかった貧困層や少数民族、女性などに対する保健医療サービスの量や質が改善されることが期待される。

(5) 自立発展性

第7次保健5ヶ年開発計画(2011 - 2015)では事業調整の推進が9つの優先課題の一つとして位置づけられており、フェーズ2の実施期間を通して政策面で一貫した政府支援が期待できる。フェーズ2では事業調整メカニズムを運営できる中核的な人材の育成を意図しており、人材面での持続性確保という点では出口戦略となっている。アシスタント・コーディネータと各技術作業部会のフォーカル・パーソンが想定通り配置されれば、フェーズ2後の自律性は確保される可能性が高い。

現時点では、事業調整のコストは複数の開発パートナーが独自の判断で負担している。フェーズ2では、調整コストを安定的に確保できる仕組みを導入することが求められる。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

特にマイナスのインパクトは認められない。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

フェーズ1の教訓を踏まえ、フェーズ2実施上の基本方針・戦略として以下の4点を重視するものとする。

- (1) フェーズ2ではフェーズ1で採用した次の基本方針を踏襲する。
 - フェーズ2は、保健セクターでの事業調整を推進する保健省の国家プログラムとして実施する。フェーズ2は技術協力プロジェクトのスキームを用いるが、適宜、柔軟にPDMを改訂して、保健省プログラムのニーズへの対応を図る。
 - JICAの技術支援は、セクター事業調整を担える保健省の制度・組織・人材面のキャパシティ・ディベロプメントを意図する。この目的に合わせて、専門家チームはコーチ役に徹して、保健省が事業調整の実施を担う。
 - 全てのセクター事業調整に係る活動は、参加型で相互協議を通して実施され、公開性を原則とする。
- (2) フェーズ1ではセクター事業調整・調和に必要な環境を整備することに成功したが、

まだ開発パートナーとの協議や事業調整の方向性を明示できるようなリーダーシップの発揮という面では保健省スタッフの能力は不十分であり、一層の能力強化が必要である。フェーズ2では、セクター作業部会事務局/コーディネーション・ユニットと各技術作業部会を担う中核人材の能力強化に注力する。

- (3) 国際機関や海外の援助機関がキー・パートナーとなっているが、NGO やその他の市民団体の事業調整メカニズムへの関与はまだ限定的である。フェーズ2では、県レベル以下での事業調整と促進支援していく中でそうした団体向けのアドボカシーと積極的参加を促すための仕組み作りに取り組む。
- (4) 各レベルの会議は事業調整・調和を推進するための重要な場あるいはツールとなる。このため、保健省・開発パートナーは、議論の結果が具体的なアクションにつながるよう会議の効率性を高め、議論の質を改善していくものとする。

また、これまで実施されてきた「看護助産人材育成強化プロジェクト」で設置・強化した看護技術支援委員会、看護教育に関するテクニカル・チームや「セタティラート大学病院医学教育研究機能強化プロジェクト」で強化した医学教育ユニットなどといったラオス国保健省のCHIPU アプローチに則った保健人材育成の成果も保健人材技術作業部会で医学教育強化のモデルとして活かすことができるなど、保健分野の他案件の成果を活用することで効率的な事業推進が可能である。

8. 今後の評価計画

中間レビュー	2013年6月頃
終了時評価	2015年6月頃
事後評価	プロジェクト終了3年後