

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ラオス人民民主共和国	案件名：公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（PCAP2）
分野：計画・行政	協力形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：JICAラオス事務所	協力金額（評価時点）：約3億2,000万円 （1～3年度実績、4年次は見込み額）
協力期間	2008年3月27日～2011年9月16日 （R/D締結日：2008年2月16日）
	先方関係機関：計画投資省評価局（MPI-DOE）、 計画投資省計画局（MPI-DOP）、計画投資省国際協力局（MPI-DIC） 日本側協力機関：なし
他の関連協力：	
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）の公共投資事業は「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の運営監理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PIP事業の予算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、評価の実施とその結果の国会報告も求められている。しかしながら、MPI及びMPIの下部機関である県計画投資局（Department of Planning and Investment：DPI）や郡の計画課の事業監理能力が不足しているため、ラオスの独自予算で実施されるPIP全体が効果的に行われず、国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan：NSEDP）などの上位計画の目標達成に対する貢献度も不明確であり、計画と実施の間に大きな乖離が生じるなどの問題が発生している。</p> <p>このような状況の下、JICAは2004年11月～2007年10月まで「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」ことを目標に、JICA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」（Project for Capacity Building in PIP Management：PCAP）を実施した。PCAPでは、ラオスの公共投資予算に合わせて事業審査ツールや財務・環境・社会分析等の運営監理手法をおのおのの開発し、それらをマニュアルやハンドブックにまとめた。また、カウンターパート（Counterpart：C/P）機関であるMPIとその傘下組織であるDPIに対して能力開発モデルを策定し、それに基づいてMPI及びモニター3県とモニター省庁を中心とした各組織への技術移転・普及を行った。</p> <p>PCAPは2007年10月に終了したが、JICAは①そこ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運営、郡レベルのPIP運営監理、ODAカウンターパート・ファンド予算の運営監理）、②その全国及び全省庁への普及、③公共投資法策定の支援の3点を目的として、2008年3月～2011年8月までの予定で技術協力プロジェクト「公共投資プログラム運営監理強化プロジェクト（Project for Enhancing Capacity of Public Investment Program Management：PCAP2）」を実施している。</p> <p>PCAP2ではこれまでに、開発・改良したPIP運営監理手法を網羅した改訂版マニュアルを発行し、全国への普及活動を実施した。また、公共投資法の発効（2009年12月）や関連する実施首相令の準備に対する技術支援も行っている。2011年5月には第三国研修としてマレーシアに赴き、同国の公共投資計画の取り組みや、それに係る職員の能力開発の先進事例を習得した。</p>	

1-2 協力内容

(1) 上位目標

中央省庁及び各県のセクター一部局が、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。

(2) プロジェクト目標

MPIと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。

(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。

(4) 投入（評価時点）

日本側：総投入額 約3億2,000万円

- ・ 専門家派遣 8名
- ・ 現地活動費 9,997万2,000円

相手国側：

- ・ C/P配置 48名
- ・ 事務所施設（光熱費を含む）

2. 評価調査団の概要

調査者	米山 芳春 JICA ラオス事務所 次長 武田 長久 JICA 国際協力専門員 三浦 彩 JICA ラオス事務所 企画調査員 昌谷 泉 合資会社プラスタ	
調査期間	2011年6月19日～7月2日	評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) プロジェクト目標

2011年8月末日の終了までにプロジェクト目標の達成はある程度満足できるレベル（acceptable level）にあると見込まれる。各指標の達成状況は以下のとおり。

プロジェクト目標達成度について各指標のみを基に判断すると、その達成度は高いとはいえない。プロジェクト目標達成指標1～5までの実績を審査した結果、既に達成されているのは指標2のみであり、残る4指標は部分的な達成にとどまるからである。

しかしながら、プロジェクトはMPIによるPIP運営監理の業務遂行能力向上と効率化を努力目標そのもの、すなわち「MPIが将来達成すべきマニフェスト」をプロジェクト目標として掲げ、それに基づいて各指標を設定した。そして、その目標をプロジェクトとMPIの間で共有し、常に見据えながら協力を進めてきた経緯がある。アウトプットの達成状況を勘案

すると、一部各中央省庁/機関への普及、適正な予算の見積もり及び予算執行計画に従ったPIPプロジェクト実施プロセス確立については継続的な努力が必要とされるものの、プロジェクトは公共投資事業の審査、モニタリング、評価の手法と書式の開発・改訂と普及、研修を通して、MPI並びにDPIの公共投資事業監理の能力向上に確実に貢献している。また、2009年の公共投資法の制定により公共投資事業プロジェクトの審査が義務づけられ、プロジェクトで開発された手法と書式が国の制度のなかに位置づけられた。プロジェクト審査の実施により公共投資事業の選定の透明性と説明責任が高められる。

(指標1) 予算シーリング枠と予算執行計画に従い、新しいシステムで審査、モニター、評価された国内PIPプロジェクトと政府開発援助 (Official Development Assistance : ODA) プロジェクトのカウンターパート・ファンド部分の割合がプロジェクト終了時まで100%に増加する。

本プロジェクトでは標準的なPIP運営監理手続きを定め、その内容はマニュアルに記載されているが、その標準的な手続きにのっとり審査、モニター、評価されたPIPプロジェクトの割合は、プロジェクトとMPIの算定によれば70%以下である。

(指標2) 計画、審査、モニタリング、そして評価の各段階におけるそれぞれの国内PIPプロジェクトに関するレポートの質が向上する。

本プロジェクトが開発した標準様式の導入以来、計画、審査、モニタリング、評価の各段階におけるPIPプロジェクトに関するレポートの質は、プロジェクトとMPIの評価によれば明らかに向上している。

(指標3) 中央及び県レベルの双方で、MPI及びDPIが財務省及び県財務局とともに予算シーリングを設定し、実行する。

2011年6月にPIPの予算規準が国会承認されたが、実際のPIP年間予算手続きにおける予算規準の発表のプロセスは、公共投資法の実施細則により規定されなければならない。

(指標4) PIP予算における債務の割合が減少する。

本プロジェクトではPIPプロジェクトの必要債務返済額 (due amount) と、債務返済期間 (payment duration) という概念を導入したが、債務額は2006/07年度から2010/11年度にかけて減少していない。

(指標5) MPIが中央省庁とともに地域目標、年次目標としてODAプロジェクトを含むPIPプロジェクトの分配を明確にしたセクタープログラムを策定する。

本プロジェクトでは県レベルにおける適正なPIPプロジェクトの選定をするためのプログラム監理手法を開発した。各県のセクター部局は、PIPプロジェクトを比較審査する際の基準として開発されたツールを利用しはじめているが、実際にどの程度適用されているかは明らかでない。

(2) 成果

1) 成果1

成果1は部分的に達成された。各DPIにおいて、目標とした数の職員がマニュアルとハンドブックに沿ってPIP事業を運営できるようになったが (指標1.1)、各中央省庁/機関においてはその数は十分ではない (指標1.2)

【指標】

1.1 各県において5人以上のDPI職員が、現存するマニュアルやハンドブックに従い、PIPプロジェクトの運営監理ができるようになる。

1.2 各省庁の計画担当部局や関連機関において5人以上の職員が、現存するマニュアル

やハンドブックに従い、PIPプロジェクトを運営監理できるようになる。

2) 成果2

成果2は部分的に達成された。2010年8月に改訂された最新版のプロジェクトマニュアル“Manual for Public Investment Program (PIP) Project Management”は、予算計画・管理手法を含んでおり、またハンドブックも5種類（MPI・DPI・省庁・事業主・郡）作成された。マニュアル、ハンドブックはセミナーや研修参加者に配布された（指標2.1）。多数のMPIとDPI職員が研修を受け予算管理を含む新しいマニュアルに沿ってPIPプロジェクトを運営監理できるようになり、他の関連職員に対して研修を実施できるようになったが、（指標2.2）、適正な予算の見積もり及び予算執行計画に従ったPIPプロジェクト実施プロセスはいまだ確立されたとはいえない（指標2.3）。

【指標】

- 2.1 マニュアルとハンドブックが、予算計画・管理手法を含むものに改善され、関連するすべての政府機関職員に配布される。
- 2.2 20人以上のMPI職員と各県、各省庁、及び関連機関においてそれぞれ5人以上の職員が改善されたマニュアルやハンドブックに従いPIPプロジェクトを運営監理できるようになる。
- 2.3 MPIとDPIが予算を見積もり、ODAプロジェクトを含むPIPプロジェクトの計画を予算上限の枠内で行い、予算執行計画に従い、実施するプロセスが確立される。

3) 成果3

成果指標はすべて達成されている。公共投資法は2009年12月に発効し、その内容はPIPプロジェクトの審査、モニタリング、評価について規定し、MPIの基準をPIP運営監理の基準にすると明記している（指標3.1、3.2、3.3）。今後承認予定の実施首相令の発効により、その成果は更に補強される。

【指標】

- 3.1 PIP運営監理法と関連する政令・省令を策定する。
- 3.2 PIP運営監理法と関連する政令・省令がODAプロジェクトを含む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を明確にする。
- 3.3 PIP運営監理法と関連する政令・省令が本プロジェクトを通じて開発・改善したマニュアルやハンドブックをPIP運営監理の基準と規定し、全国のDPI職員に認識される。

4) 成果4

成果4全体、指標はほぼ達成されたといえる。最新マニュアルとハンドブックは、ODAカウンターパート・ファンド、郡レベルのPIP運営監理、セクタープログラム運営監理を含んでおり、セミナー、研修を通じて関連する多くの政府機関職員に配布された（指標4.1、4.2）。各県では多数の職員が能力を高め、マニュアルに沿ってODAカウンターパート・ファンド、郡レベルのPIP運営監理、セクタープログラム運営監理を含むPIPプロジェクト運営監理ができるようになり、他の関連職員に対して研修を実施できるようになった（指標4.3）。ただし各中央省庁/機関においてはその数は十分ではない。

【指標】

- 4.1 マニュアルとハンドブックが、ODAカウンターパート・ファンド及び郡レベルのそれぞれのPIP運営監理方法が含まれるものに改善され、関連するすべての政府機関職員に配布される。
- 4.2 プログラムマニュアルが改善・承認され、PIP運営監理に関連するすべての政府職員に配布される。
- 4.3 20人以上のDPI職員と各県、各省庁、及び関連機関においてそれぞれ5人以上の職

員が改善されたマニュアルやハンドブックに従いPIPプロジェクトを運営監視できるようにする、もしくは、県や郡の関連職員に対しトレーニングを行うことができるようになる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

プロジェクトの妥当性は非常に高い。

- ・ 現行第7次NSED（2011～2015年）においては、人的資源開発は重点目標のひとつであり、ミレニアム開発目標（MDG）を達成するためにも中央、地方の両レベルにおいて人材育成は必須であるとしている。また、NSEDに設定された種々の開発目標数値を達成するには公共事業の有効管理は極めて重要である。
- ・ プロジェクトの直接的な受益者（ターゲットグループ）であるMPI各局〔計画投資省評価局（Department of Evaluation, MPI : MPI-DOE）、計画投資省計画局（Department of Planning, MPI : MPI-DOP）、計画投資省国際協力局（Department of International Cooperation, MPI : MPI-DIC）〕職員、DPI職員、各省庁計画局職員のPIP運営監視能力向上に対するニーズは強く、受益者ニーズと完全に一致する。
- ・ 日本政府は対ラオス国別援助計画のなかで、重点援助分野のひとつとして「行政能力の向上及び制度構築」を掲げており、プロジェクトはこれに整合する。
- ・ JICAは本プロジェクトに先だって2004～2007年までPCAPを成功裏に実施している。さらに、ラオス財務省及び内務省のガバナンス向上にも支援を続けており、同分野での優位性は高い。

(2) 有効性

プロジェクトの有効性は必ずしも高くないと判断される。

- ・ プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix : PDM）のプロジェクト目標達成度について、各指標のみを基に判断すると、その達成度は高いとはいえない。プロジェクト目標達成指標1～5までの実績を審査した結果、既に達成されているのは指標2のみであり、残る4指標は部分的な達成にとどまるためである。しかしながら、この結果に至った原因は、プロジェクトの活動及び成果が「実施体制の確立」をめざして設定されているのに対し、プロジェクト目標及び指標は、「確立された体制に基づいて運用がなされること、及び運用の結果得られる効果」が設定されており、実際の活動内容とプロジェクト目標及び指標に乖離がみられ、このことが有効性の評価に影響を及ぼしたと考えられる。
- ・ ベトナムとマレーシアにおける第三国研修の成果は大きい。ベトナム研修で得られた予算計画基準に関する考え方は、ラオスの公共投資法とその実施令に反映されている。
- ・ その他、プロジェクトの円滑な運営、効果の発現に寄与する複数の要因もあった（3-3に記述）。

(3) 効率性

プロジェクトの効率性は高いと判断される。

- ・ 専門家は精力的に技術移転に努め、大半のC/Pの知識、能力は向上した。専門家の派遣形態はいわゆる「シャトル型派遣」であり、ラオスに長期滞在することはなかった。しかしながらプロジェクトが採用したラオス人専門家が、業務実施とC/Pスタッフとの調整等に重要な役割を果たし、結果効率的に業務を実施した。
- ・ C/Pの能力は十分に高く、人員配置は適正であった。

- ・専門家により雇用された述べ8名のラオス人専門家は有効に機能し、プロジェクト活動の実施、日本人専門家とラオス側C/Pとの関係構築等に重要な役割を果たした。
- ・成果に関しては一部未達成の指標もあるが、全体的にはほぼ計画どおりの達成度であり、投入に見合う成果が得られたといえる。

(4) インパクト

目標達成度が十分でない現時点においては、上位目標の達成見込みについては推定困難であるが、プロジェクトは将来的な上位目標の実現に向けての基盤を築いた。一方、PDMに明記されていない正のインパクトとして、以下の点が観察された。

- ・PIP審査等の標準フォームの開発、適用により、公共投資プロジェクトの各種データが明確になり、透明性が向上した。
- ・プロジェクトで開発したODAカウンターパート・ファンドに関する情報シートの内容が、MPIが構築中のODAデータベースに組み込まれた。
- ・ラオスにおける他のJICAプロジェクトや青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteer：JOCV）活動にも成果や情報の提供・交換により、研修システムの策定やマニュアル作成等の運営監理ノウハウの提供やその効果的な実施等、正のインパクトを及ぼした。
- ・C/PであるMPIやDPI職員の能力がプロジェクトを通じて向上し、これら職員が担当する他ドナーの関連分野のプロジェクト（例えば世界銀行のカムアン県開発プロジェクト）にも好影響を及ぼしている。
- ・他方、プロジェクトの負のインパクトは認められなかった。

(5) 自立発展性

制度・政策面、技術面での自立発展性は高いが、財務面での自立発展性が確保されていないため、全体としての自立発展性は十分とはいえない。

1) 制度・政策面

- ・ラオスの第7次NSEDと整合しており、今後も人的資源開発重視の政策に変更はないと思われる
- ・公共投資法の発効によりPIP運営監理を規定する法的枠組みは整備されつつある。
- ・プロジェクトで開発したプロセス、フォーマットはMPI及びDPIではかなりの程度普及している。
- ・MPI内に複数の部局から構成されるプロジェクト運営委員会が設置され、PIP運営監理に関してプロジェクトの活動、効果を継続するための計画が検討されている。
- ・MPIのDPI向け職員研修の一環として、既にプロジェクトで開発した標準プロセス、フォーマット含むPIP運営監理も研修科目のなかに含まれている。

2) 技術面

- ・適正なPIP運営監理の知識、能力があり、他の職員に対する研修も実施できる能力を身につけたMPI、DPI職員の数は増加している。
- ・一方、中央省庁については適正なPIP運営監理の知識、能力を身につけた職員数は十分ではない。

3) 財務面

- ・プロジェクト活動において、ラオス側は財政上の理由から、計画された研修費用負担額の拠出ができず、予算が十分に確保されなかった。
- ・今後、プロジェクトで実施した規模の研修活動を継続する予算の確保については、MPI自身が懸念を表明している。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・プロジェクトのデザインとして、成果3に法的枠組みの整備支援を含めたことにより、2009年12月の公共投資法の発効が、プロジェクト活動の促進、効果発現に大きく貢献した。
- ・第三国研修で得られた成果がプロジェクトの成果に直接結びついた。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・日本人専門家とラオス側C/Pによる頻繁かつ適切なコミュニケーションにより、円滑に活動が実施された。
- ・公共事業管理の研修と実地訓練（On-the-Job Training : OJT）の組み合わせにより効果的な能力開発ができた。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・プロジェクトの活動及び成果が「実施体制の確立」をめざして設定されているのに対し、プロジェクト目標及び指標は、「確立された体制に基づいて運用がなされること、及び運用の結果得られる効果」が設定されており、実際の活動内容とプロジェクト目標及び指標に乖離がみられ、このことが有効性の評価に影響を及ぼしたと考えられる。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・プロジェクト開始以前に合意されていた、研修活動に係る費用のうちラオス側負担分が十分には支払われなかった。ただし、効率的な研修実施と円の高騰により、計画した研修活動への悪影響はなかった。

3-5 結論

- ・プロジェクト活動はほぼ計画どおり実施され、成果の達成度も比較的高い。
- ・5項目評価の観点からは、本プロジェクトの「妥当性」と「効率性」は高く、「有効性」は普通程度の水準である。「インパクト」に関しては、プロジェクト終了数年後の上位目標の達成見込みは推定困難であるものの、正のインパクトが複数確認された。「自立発展性」については、制度・政策面、技術面ではほぼ確保されているものの、ラオス政府の予算制約から財務面での持続性が高いとは言い難く、全体的な「自立発展性」は十分に確保されていない。
- ・他方で、PDMのプロジェクト目標達成度について、各指標のみを基に判断すると、その達成度は高いとはいえない。プロジェクト目標達成指標1～5までの実績を審査した結果、既に達成されているのは指標2のみであり、残る4指標は部分的な達成にとどまり、したがってプロジェクトの有効性は必ずしも高いとはいえないことになる。
- ・しかしながら、この結果に至った原因は「問題点及び問題を惹起した要因（1）計画内容に関すること」記載のとおりプロジェクトデザインによるところが大きく、プロジェクトがめざしていた実施体制の確立及び能力強化はおおむね達成されたと判断できる。
- ・以上の背景、実績を勘案すると、2011年8月末の終了までにプロジェクト目標の達成はある程度満足できるレベル（acceptable level）にあると見込まれることから、プロジェクトは予定どおり2011年8月末に終了することと判断する。

3-6 提言

プロジェクトは成果の達成度は比較的高く、終了時までにプロジェクト目標の達成はある程度満足できるレベルであると見込まれる。MPI側が2009年に制定された公共投資法に基づいて公共投資事業の審査並びに運営監理を自立発展的に行っていくこと、すなわち「MPI自らのPIP運営監理業務の遂行能力と効率化を高めるための継続的な努力」が必要であり、そのために以下

の点を検討するように提言する。

(1) プロジェクト期間中の検討事項

- 1) MPIは公共投資法の実施細則をできる限り速やかに承認と発布する。
- 2) MPIは公共事業監理のマニュアルとガイドラインを更に広く省庁と県に普及する。省庁、県を対象とした研修をプロジェクト終了後も継続的に計画し、実施する。
- 3) MPIは省庁や県から手法と書式を使用した経験からフィードバックを得て研修の改善や書式の将来的な改定の参考にする。
- 4) MPIのプロジェクト運営委員会によるプロジェクト終了後に必要となる活動計画の検討。当面の活動計画の核となる研修計画を策定する。

(2) プロジェクト終了後の自助努力を継続するための検討事項

- 1) MPIが継続的に省庁並びに県に対して公共事業監理の指導と研修を実施すること。DPIによる他省庁や郡の職員に対する研修の支援を行うこと。研修に必要な予算の確保を図ること。
- 2) MPI及びDPIによる郡レベルでの公共事業監理の更なる改善。
- 3) MPIによる公共事業監理手法の広範な普及の促進（MPIのDPI職員への研修への組み込み、大学、教育機関との連携の促進）。
- 4) 公共事業の財務管理の更なる改善。公共事業策定ガイドライン発出時における予算枠の設定、中期公共投資計画に基づく公共事業の監理の実施。
- 5) 公共投資予算と経常予算の関連強化を通じた維持管理、技術支援プロジェクトの実施。ODA C/P簡易事業情報シート（Simplified Project Information Sheet : SPIS）とODAデータベースの更なる統合。

また今後、当該分野に係る後継の協力を検討していく際には、MPI側が「自らのPIP運営監理業務の遂行能力と効率化を高めるための継続的な努力」を継続していること、あるいは「自立発展性を確保する対策をしていること」が協力実施を判断する前提となってくる。さらに公共投資事業監理の改善を進めるためには、財務管理や中期的な計画枠組みのなかでの公共投資プログラムの監理の強化を行う必要があり、MPI側の取り組みをモニタリングしていくことも肝要である。

3-7 教訓

- ・プロジェクト目標及び各プロジェクト目標の指標設定においては、限られたプロジェクト期間内での達成可能性や、プロジェクト終了時に望まれる状態について十分に考慮したうえで、過度に野心的な内容とならないよう留意する必要がある。
- ・国の制度に基づいた公共事業監理手法の制度化の支援が有効である。
- ・プロジェクト運営委員会による横断的な部局の調整、研修・マニュアル・公共投資法など特定のタスクチームの設置による効果的なプロジェクト運営とC/Pの広範な巻き込みが活動実施を円滑にする。
- ・公共事業監理の研修と実際の業務に即したOJTの組み合わせによる効果的な能力開発は有効である。
- ・先行プロジェクトからのキーパーソンの継続的な参加とコミットメントの強さがプロジェクトの効果を高める。
- ・本プロジェクトで採用されたラオス人専門家は、「シャトル型派遣」によりラオスに常駐することのない日本人専門家とラオス側C/Pスタッフの協力関係とコミュニケーションを円滑にするうえで重要な役割を果たした。