

## 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：保健セクター事業調整能力強化フェーズ 2
分野：保健・医療	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（評価時点）：1.30 億円
協力期間	R/D 締結：2010 年 10 月 1 日 先方関係機関：保健省
	開始日：2010 年 12 月 16 日 日本側協力機関：国立国際医療研究センター
	終了（予定）：2015 年 12 月 15 日 他の関連協力：母子保健統合サービス強化プロジェクト、母子保健人材開発プロジェクト
<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）保健省はこれまで多くの開発パートナーからの支援を受け、様々なプログラムやプロジェクトを実施してきたが、単一の長期的計画の不在や計画・戦略等の共有不足により、保健省内及び開発パートナー間での連携・調整が不十分なまま各事業が個別に行われていた。その結果、対象課題や対象地域の限定・偏在・重複が生じ、せつかくの援助介入、投入が効率的・効果的に保健状況の改善に結びついていなかった。援助効果の最大化・効率化は保健省と開発パートナー双方にとって喫緊の課題であった。</p> <p>国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）は、2006 年 8 月より 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」（以下、「フェーズ 1」と記す）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（Sector Working Group：SWG）、技術作業部会（Technical Working Group：TWG）（計画・財政 TWG、保健人材 TWG、母子保健 TWG、事務局等）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堂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。このメカニズムを通じて、保健省はオーナーシップを醸成しリーダーシップを発揮しながら、開発パートナーと協調して保健セクターの課題に取り組み、自らの事業調整能力を強化してきた。また、保健省は第 6 次 5 カ年保健セクター開発計画を開発パートナーと共有し、この計画を全保健セクターの単一政策枠組みとして採用することが関係機関を含めて合意されたことにより、開発パートナーはそれぞれの援助政策や事業計画をこの計画に沿って調整するようになった。こうした取り組みによって、保健省内で各事業間の調整だけでなく、保健省主導の下、手続きの標準化とそこへの開発パートナーの調和の重要性が広く認知され、そのために部署間の連携強化が優先課題として認識されるようになった。</p> <p>しかしながら、フェーズ 1 の終了時において、メカニズムを推進・展開していくための保健省内の連携体制及びマネジメント能力はまだ初期段階にあり、今後保健セクターの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ためには、開発パートナーを含む保健セクターにおける関係者間の調整能力の一層の向上が必要であった。また、計画・実施・モニタリングと一貫した調整能力向上のためには、事業調整メカニズムのより戦略的かつ効果的な制度化が必要である。</p> <p>以上の背景のもと、フェーズ 1 の後継案件として、ラオス政府から「保健セクター事業調整能力強化フェーズ 2」（以下、「本事業」と記す）が要請されたことを踏まえ、JICA は 2010 年 12</p>	

月から 2015 年 12 月までの 5 年間の予定で本事業を実施している。

## 1-2 協力内容

### (1) 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。

### (2) プロジェクト目標

第 7 次保健 5 カ年計画とそれ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。

### (3) 成果

成果 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かつ効果的に行われ、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。

成果 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。

成果 3：保健人材技術作業部会が適切か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。

成果 4：計画財務技術作業部会が適切か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。

### (4) 投入（評価時点）

日本側：

長期専門家派遣	5 名	機材供与	1 万 4,307 USD
短期専門家派遣	8 名	ローカルコスト負担	23 万 9,278 USD
研修員受入	7 名	その他	

相手国側：

カウンターパート配置 32 名 必要な資機材と会議室、専門家執務室の提供等

## 2. 評価調査団の概要

調査者	団長/総括	神谷まち子	JICA ラオス事務所 次長
	保健システム (技術参与)	三好知明	国立国際医療研究センター 国際医療協力局 派遣協力第二課 課長
	協力企画	角田和之	JICA ラオス事務所 所員
	評価分析	小川陽子	グローバルリンクマネジメント株式会社
調査期間	2013 年 8 月 19 日～2013 年 9 月 6 日		評価種類：中間レビュー

### 3. 評価結果の概要

#### 3-1 実績の確認

##### (1) 成果の達成状況

###### 【アウトプット1】

現時点において、アウトプット1の達成度合いは限定的である。

このアウトプットでは、「政策レベル、実務レベルのSWGと事務局/コーディネーション・ユニット（調整ユニット）」において「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」ことをめざしているが、現時点ではどちらのSWGも1年に1回程度の頻度でしか実施されておらず、問題解決の場にはなり得ていない。現場関係者間では、そもそも目標設定自体が現実的ではなかったとの反省もある。

事務局/コーディネーション・ユニットの会議は計5回開催され、SWGの開催準備だけではなく、既存のTWGのTOR改訂、新規TWG立ち上げ支援など、メカニズム自体を維持する諸処の業務をこなしており、事務局/コーディネーション・ユニットに業務が集中している。他方で、事務局/コーディネーション・ユニットは他業務の兼任で多忙を極め、業務の効果的実施が困難になっており、事務局/コーディネーション・ユニットの業務見直しが急務となっている。

なお、県・郡レベルにおける調整メカニズム導入の指導については、指導された7県は計画・国際協力局による支援が十分であったと回答している。

###### 【アウトプット2】

アウトプット2について、現時点で達成見込みを判断するのは時期尚早である。母子新生児保健技術作業部会（Meternal, Neonatal, Child Health TWG : MNCH-TWG）は、事業調整に関して1番長い歴史を持ち、共同計画・共同モニタリングも機能して久しく、全国各地における実施上の問題やグッドプラクティス等の経験が保健省と開発パートナーの間で共有され、支援対象地域・課題の重複・偏重を回避する場として機能している。一方、定量的指標の分析やプロセス指標のモニタリングは弱く、それにも関連して、問題把握・分析・解決の能力について改善が必要であるとの見方が一般的である。

この部分に関しては今後の能力強化で対応可能と考えられるが、2013年初めに母子保健無料化プログラムの実施ガイドラインが3つ作成されるという、調整の難しさを改めて示唆する事例があった。また、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDGs）の期限が迫っていることで、政府側の達成への動きに拍車がかかっており、首相のイニシアティブで保健セクター改革（Health Sector Reform : HSR）が始動していること、また、当初このTWGでは栄養に関する 이슈もカバーすることが計画されていたが、栄養分野でマルチセクターの委員会が結成され、MNCH-TWGとは別に会合を持つようになったこともあり、広範囲のサブセクターの調整を実施するのがさらに難しくなっている。

###### 【アウトプット3】

アウトプット3は、目標達成に向かって順調に進捗している。保健人材技術作業部会

(HRH-TWG) は、保健人材開発戦略をもとに共同で作成した年間実施計画や熟練助産師養成計画を定期的にモニタリングしており、浮上した問題の解決策に関する意見交換も実施している。人材開発・配置・定着の現状に関する情報収集への努力も継続して行っている。しかしながら、これら問題を深く掘り下げて議論し解決策を導くまでに至っていない。

#### 【アウトプット4】

アウトプット4は、計画・財務技術作業部会（Health Planning and Financing TWG：HP&F-TWG）に対し①「保健財政戦略の実施を通じた年間計画作成」、及び②「内外の資金の効率的・効果的な事業実施への活用」の2点における能力の強化をめざしている。前者に関しては、目標達成に向かって進捗しているが、後者に関しては達成の度合いは限定的である。

年間計画作成については、保健財政戦略（案）に沿った TWG の年間計画が共同で作成され、その実施がモニタリングされるだけでなく、実施上の課題の解決策に関して活発に経験の共有がなされている。また、計画・国際協力局国際協力課のスタッフが保健セクター共通計画/モニタリングツール（Sector Common Workplan/ Monitoring Framework：SCWMF）の改善・改訂が出来るようになり、その書式を活用して SWG に対する報告がなされている。一方、このツールは、アウトカムレベルの指標をもって7次5カ年計画の進捗を全体的に把握するためのものであり、サブセクターレベルの計画・モニタリングを担当する各部局には活用されていない。各部局または TWG がサブセクターの戦略・計画実施状況や資金確保の状況を把握できる計画・モニタリングツールが必要とされている。

#### (2) プロジェクト目標の達成状況

現時点でプロジェクト目標の達成見込みを判断するのは時期尚早である。現行 PDM の指標は、到達点もしくは目標値が明確ではなく、具体的にどのようなデータを以って測定すべきかについてより定義を具体化する必要がある。

一方、プロジェクト目標のめざす「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」方向性に向かって、一定の成果は見られる。幾つかのサブセクター・プログラムにおいて、保健省と複数の開発パートナーが共通の年間作業計画に基づいて、ある程度調整やモニタリングを実施し、遭遇した問題に対する解決策を求めてエビデンスや経験を共有する場が出来ている。さらに、県と郡レベルにおける調整メカニズム導入に関しては、本調査団が実施した質問票調査によれば、支援された7県においてセクター統合的な実施計画が作成され、5県においてその計画に開発パートナーがアラインし、6県において共同で定期的にモニタリングされている。

#### (3) 上位目標の達成状況

現行 PDM の指標は、到達点もしくは目標値が明確ではなく、具体的にどのようなデータを以って測定すべきかについてより定義を具体化する必要がある。

ただし、現時点までに得られている成果は、上位目標の方向性に向いているといえる。

### 3-2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性

次の点から、本事業を継続する妥当性は、依然高いと考えられる。ラオスの第7次保健セクター開発5カ年計画（2011～2015年）において、セクター事業調整の強化が重要であるという点に変更はない。また、保健セクター支出における海外援助額は全体の53%（2010年）を占めており、援助協調による事業の効率化は極めて重要な課題であり、本調査団がヒアリングを行った事業実施関係者からもその必要性が確認されている。対ラオス国援助実施方針においても、保健セクターへの支援は4つの支援重点分野の1つであり、さらに日本国大使は継続して、政策レベル保健セクター作業部会の共同議長を務めている。

#### (2) 有効性

現時点における有効性は限定されている。

これは、各アウトプットの達成度合いが限定されているためであるが、元々標榜した到達点が高すぎたまたは適切でなかったことや、各TWGの機能が思うように強化されていないことに起因している。

ただ、プロジェクト目標の達成に必要なプログラムアプローチ的な考え方やアラインメントにかかる基盤は形成されつつある。程度の差はあれ、各TWGにおいて年間活動計画の共同策定やモニタリングを通じて、各機関の支援分野が周知され、課題に関する解決策等が提案されるようになってきている。人材レベルの能力強化についても、専門家との協働が可能であった限りにおいて、一定の学習が観察された。県と郡に関しての成果もある程度得られている。（ただし、これは南部4県で実施されている母子保健統合サービス強化プロジェクト（2010～2015年）による技術的投入に負うところが大きい。）

したがって、今後プロジェクト目標の達成に向けて、メカニズムの機能性を改善・維持させるための方策を強化・実施していくことが求められる。

#### (3) 効率性

現時点では、効率性は中程度といえる。日本側からの投入はほぼ計画どおり、また効果を出すために適切に適時に提供された。ラオス側からの投入は、専門家の執務室の提供と、カウンターパートの配置であったが、後者について人員の配置は適切にされたものの、セクター調整事業に配分された時間は、一定の効果を確保するために十分とは言えなかった。

本事業の人材開発では、実務を通じた能力強化（on-the-job training）の方式を採っているため、この時間確保の不足がアウトプット達成が限定的であったことに直接影響している。他方、少ない人材が多数の業務を抱えている保健省の現状が変化する可能性は低く、限られた時間をより有効に使うことや業務効率の改善・スリム化などの対応が必要とされる。

#### (4) インパクト

プロジェクト目標の達成見込みを判断するのが時期尚早である現時点において、上位目標の達成見込みを判断するのは難しいが、上位目標に貢献しうる基礎は築かれているといえる。

想定していなかった展開として、TWGが増設されたことがあるが、これは現時点では正の波及効果とも、負の影響を与えうる要素とも、解釈することが可能である。

上位目標の達成に必要な外部条件として、「開発パートナーがセクターワイドプログラムを継続的に支持する」ことが挙げられているが、これについて、現時点では開発パートナーはこの調整メカニズムへの参加・参画に機会コスト以上の価値を見出しているようであるが、機能性への批評も多く聞かれるため、「調整疲労 (coordination fatigue)」を起さないう、より効果的な調整プロセスを創出する必要性がある。

#### (5) 持続性

調整メカニズムやこの事業効果の持続性を判断するのは時期尚早であるが、持続性に影響を与えうる以下の要素が、中間レビュー調査団によって観察された。

1. 2006年にラオス政府と複数の国・援助機関の間で署名された援助効果向上に係るビエンチャン宣言とその行動計画に対する継続したコミットメントが観察される。【政策的側面】
2. ラオス政府と開発パートナー間の公式な協議の場であるラウンドテーブル・プロセスによって付与された明確な役割と責任に裏付けられ、SWGは省内に根付いており、セクター事業調整メカニズムの構造は省の Decree 等により正式に定められている。【制度・組織面】
3. 本調査団による TWG の関係者からの聞き取りから、アラインメント・調和化の強化及び開発パートナーとの協働に関心を持っていることが確認できた。【組織面】
4. 実務を通じた訓練により、計画・国際協力局や TWG からセクター事業調整を担う人材が育成されてきているが、人数的には限定的である。【人的資源面】
5. ナムトゥン II 水力発電所の社会セクター還元資金や、2010年の保健支出を全政府支出の9%に増加する政府の意向などの例に見られるように、今後、政府側保健予算の増加が期待できる。【財政面】
6. TWG など頻度の高い会議の会議費は低く抑えられており、また、SWG など参加者の多い会議の費用にはコストシェアの協力が他開発パートナーから得られる。【財政面】

#### 3-3 効果発現に貢献した要因

##### (1) 計画内容に関すること

特になし。

##### (2) 実施プロセスに関すること

以下の要素は、程度の差はあるが、活動の進捗や効果の発現に貢献した。

- ・ MDGs 達成にかかるラオス政府のコミットメントが高いことや、ラウンドテーブル・プロセスが保健の SWG に対し、MDGs 達成や援助効果の向上にかかる報告を要求していることなどが、セクター事業調整メカニズム継続への追い風となっていること。
- ・ 保健省各部局や開発パートナーによる TWG への参加・参画への関心とコミットメントの高さが活動の進捗や効果の発現を促したこと。

### 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

特になし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

以下の要素は、程度の差はあるが、活動の進捗や効果の発現に関して問題を惹起した。

- ・ TWG 間、部局間の調整が不十分であったことが原因で、同じ政策の試行介入に対して 3 種のガイドラインが作成されたこと。
- ・ 2012 年 10 月の保健省の組織再編で対外支援事業の所掌部署が不明確となっていること。
- ・ 特に保健分野の開発パートナー間で、援助効果向上のためのアラインメントと調和化をどのように改善するかオープンな協議がないこと。
- ・ TWG において、特定の事項にかかる合意形成が難しいこと。
- ・ 保健省のスタッフがセクター事業調整のために確保できる時間が少ないこと。

### 3-5 結論

上述の調査結果を踏まえて、中間レビュー調査団としては、一部の活動には遅れている部分があるものの、全体として、本事業はプロジェクト目標及び上位目標の方向に向かって着実に進捗していると結論付けた。

本事業は、フェーズ 1 を経てフェーズ 2 の中間期に至るまでの間に、第 7 次保健開発 5 年計画の下で実施されるサブセクターのプログラムに対し、関係者が支援をアラインさせるように導くメカニズムを創出している。現在、一部サブセクターの TWG の中で、共通プログラムへのアラインメントと調整が行われており、活動実施計画の策定・モニタリングが共同で実施され、問題への解決をめざしたエビデンスや経験、技術的知見などが共有されている。

今後 2 年間は、保健省及び本事業は調整メカニズムの機能性を改善するため一層の努力を行う必要があり、特に PLAN・DO・SEE サイクルの強化が大切である。その過程において、今後セクター事業調整を担う人材の育成を怠らぬことが将来の持続性担保の鍵となる。

### 3-6 提言

#### (1) 本事業の方向性に関する提言

##### 1) 中央レベルへのフォーカス

本調査を通じて、中央レベル、特に、セクター事業調整メカニズムの機能やその有効性・効率性に関して、依然として課題が残されていることが明らかになった。それ故、残された協力期間においては、中央レベルに対する支援を本事業の最優先事項とすべきである。加えて、県レベルへの事業調整メカニズムの導入に係るラオス政府の政策に関しても、本事業では前述の方針にかんがみ、保健省担当部署が県レベルのための制度的基盤や実践的なツールを開発することに対して支援を行う等、中央レベルでの取り組みに焦点をあてるべきである。

## 2) 3つの TWG へのフォーカス

本事業は主に、事業開始前から存在していた3つの TWG、すなわち、①MNCH-TWG、②保険人材技術作業部会（Human Resource for Health TWG：HRH-TWG）、③HP&F-TWGを強化している。他方、本事業の開始後、保健省のイニシアティブの下で新たに3つの TWG（衛生・予防・ヘルスプロモーション TWG、ヘルスケア TWG、食品・医薬品 TWG）が設置された。こうした保健省のオーナーシップを尊重すべく、本事業では引き続き、これまでと同じ3つの TWG に焦点をあてることとし、新たに設置された3つの TWG に対しては、必要に応じて、事務局/コーディネーションユニットを通して助言を行う程度とする。これは、ひいては事務局/コーディネーションユニットの能力開発にも貢献するものである。

## 3) 計画策定（Planning）へのフォーカス

効果的な事業調整のための制度的基盤として、残された協力期間において Planning に関する事項はより重要性を増すことから、計画・国際協力局計画課の更なる関与が不可欠となる。それ故、本事業は同計画課と一層協働すべきであり、また、保健省も本事業が計画課と密に業務に取り組むよう、促すべきである。

他方、これまでセクター事業調整メカニズムの下で財政枠組みは作られておらず、残された協力期間においても資金管理を見越した活動はほとんど予定されていない。この理由から、本事業は主に、成果4の中で Planning に関する事項に焦点をあてるべきであり、そのため Planning に関する能力を更に強化することとする。

## 4) Planning の観点での調和化

本事業は、保健省各部局と開発パートナーとの間で調和化を進めることを目的としている。調和化は非常に幅広い事項であることから、本事業では、保健省と開発パートナーとの間で使用・共有され得る共同 Planning のための手順やツールの開発を通じて、Planning の観点における調和化に焦点をあてるべきである。

## 5) 保健セクター改革（HSR）に対する必要な支援

HSR の策定は、本事業の開始後に浮上した事象である。支援のチャンネルが並行して存在すると非効率であるため、本事業は、本事業の枠組みの中で必要に応じて、3つの TWG を通じて HSR を支援することとする。

## (2) 取られるべき措置に関する提言

### 1) C/P の配置

保健省内の再編及び人事異動により、2012年3月から Co-Project Manager のポストが空席となっている。本事業の円滑な実施を確保するためにも、新たな Co-Project Manager が遅滞なく配置されなければならない。

### 2) セクター事業調整メカニズムの再調整

メカニズムの有効性・効率性を高めるために、以下の点について検討すべきである。



- ・より良い事業調整及び情報共有のために、事務局や TWG における重要な決定事項は速やかに SWG（政策レベル）の議長に報告されること。
- ・TWG 間における関連事項についての事業調整及び意思疎通が体系的に高められること。
- ・事務局機能を効率的に機能させるべく、その職務及び規模（人員数）の効率化を図ること。
- ・フォローアップが必要な事項やその施行状況を系統的に確認することで、会議の生産性を改善すること。
- ・TWG が効果的に機能することを支援すべく、（現行の SWG（政策レベル）の共同議長以外に）開発パートナーの更なるコミットメントを検討すること。

### 3) HSR との効果的な連携

#### HSR の Strategic Planning Matrix と他の関連する計画との統合

HSR の一部を構成する Strategic Planning Matrix は、保健省が取り組まなければならない重要事項について明言している。しかしながら、他の既存の計画で明記されているいくつかの重要な事項が、この Strategic Planning Matrix では言及されていないため、Strategic Planning Matrix がこれら関連する計画の代替にはなり得ない。HSR の Strategic Planning Matrix と他の関連する計画は、どちらか一方という関係性ではなく、お互いに補完し合うものである。それゆえ、保健省が取り組まなければならない事項の全体像を描くために、HSR とこれら計画の統合が必要と言える。単一の政策枠組みの堅持することは、より良い事業調整のために不可欠である。

#### HSR のための事業調整メカニズム

HSR のモニタリングは、効率的な手段で実施されることが重要である。この点に関し、保健省の中で HSR のための新たな調整メカニズムを構築するよりはむしろ、セクター事業調整メカニズムが HSR のモニタリング及び調整のためのメカニズムとしての役割を果たすべきである。

### 4) 効果的なモニタリングに向けて

効果的な事業調整メカニズムを保有するためには、効果的なモニタリングツールを保有する必要がある。現在の SCWMF は、サブセクターのプログラムの進捗を質的にモニタリングしているが、取られるべき効果的な措置を検討・策定するためには、より量的な分析が期待される。包括的かつ量的な視点で進捗を把握するために、現在の TWG の年間作業計画（Annual Work Plan : AWP）は、ADB が導入している Result Based Planning のように、Output/Outcome 重視型のプログラム毎の年間事業計画（Annual Operation Plan : AOP）に取って代わられるべきである。さらに、これらの AOP は、保健省のサイクルを尊重しつつ、予算・財政に関する必要な情報とともに、保健省と開発パートナーによって協働で策定・モニタリングされるべきである。SCWMF と AOP の両方を用いることで、質的・量的両方の側面から、進捗をモニタリングすることが可能となる。

#### 5) PDM の改訂

中間レビューの提言に基づき、プロジェクト・デザイン・マトリックス (Project Design Matrix : PDM) は適宜改訂されるべきである。

#### 3-7 教訓

事業の進捗にかんがみ、教訓を導き出すには時期尚早と判断されるため、中間レビュー時点では特になし。