

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：2億7,400万円
協力期間： 2010年12月～2015年12月	先方関係機関：保健省
	日本側協力機関：独立行政法人 国立国際医療研究センター
	他の関連協力：JICA 母子保健システム改善プログラムの下記2プロジェクト (1) 母子保健統合サービス強化プロジェクト (2) 母子保健人材開発プロジェクト
1-1 協力の背景と概要	
<p>ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）保健省は、過去多くの開発パートナーから支援を受け、さまざまなプログラムやプロジェクトを実施してきた。しかし、単一の長期的な計画の不在や計画・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実施されていた。その結果、対象課題や対象地域の限定・偏在・重複が生じ、援助介入、投入が効果的に保健状況の改善に結びついていなかった。</p> <p>そのため保健省からの要請で、2006年8月から4年間、JICA 技術協力プロジェクト「保健セクター事業調整能力強化」が開始された。このプロジェクトにより、保健省の中に、セクター作業部会（Sector Working Group：SWG）、母子保健等の技術作業部会（Technical Working Group：TWG）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。</p> <p>「保健セクター事業調整能力強化」はそのプロジェクト目標を達成し終了したが、保健省に設置された各 TWG は計画的、効果的に実施できている状態ではなかった。さらに、保健5カ年計画とその下にある各サブセクタープログラム戦略計画も十分なリンクがされておらず、中・長期的視点をもって事業が実施されている状況ではなかった。この背景の下、保健省から、第7次保健5カ年計画と各プログラム計画が、事業実施手続きの調和に基づいて、計画的・効果的に実施できるように、「保健セクター事業調整能力強化フェーズ2」（以下、「本プロジェクト」と記す）の要請となった。</p> <p>本プロジェクトには、現在3名の長期専門家（チーフアドバイザー、母子保健強化、業務調整/組織強化）が活動に従事している。終了時評価調査では、2015年12月のプロジェクト終了を控え、関係者へのインタビュー等を通して、本プロジェクト成果の発現状況及び実施上の課題を把握・分析を行い、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性）の観点から評価を行う。そのうえで、今後重点的に取り組むべき事項や必要な軌道修正等を落とし込んだ提言・教訓を策定し、これらを調査報告書として取りまとめ、ラオス側と合意することを目的として調査を実施した。</p>	

1-2 協力内容

(1) 上位目標

ラオス保健セクターにおいて、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（Millennium Development Goals：MDGs）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カ年計画とその下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

1. セクター作業部会（政策レベル）〔Sector Working Group Policy Level：SWG（P）〕、セクター作業部会（実務レベル）〔Sector Working Group Operational Level：SWG（O）〕会議が適切かつ効果的に行われ、第7次保健セクター開発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。
2. 母子・新生児保健技術作業部会（Maternal, Neonatal and Child Health Technical Working Group：MNCH-TWG）が適切かつ効果的に運営され、熟練助産師（Skilled Birth Attendant：SBA）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。
3. 保健人材技術作業部会（Human Resources for Health Technical Working Group：HRH-TWG）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。
4. 保健計画・財政技術作業部会（Health Planning and Financing Technical Working Group：HP&F-TWG）により保健セクター開発5カ年計画及びプログラムとサブプログラムの年間計画の共同作成とモニタリングが効果的に促進される。

(4) 評価時点までの投入

1) 日本側

総投入額：2億7,400万円

長期専門家：6名

短期専門家：12名

機材供与：186万4,000円

ローカルコスト負担：5,050万円

2) ラオス側

カウンターパート（Counterpart：C/P）配置：32名

プロジェクト事務所、ミーティングスペース提供

2. 評価調査団の概要			
調査者	担当分野	氏名	所属
	団長 / 総括	牧本 小枝	JICA ラオス事務所 次長
	保健システム	杉下 智彦	JICA 国際協力専門員
	事業調整	三好 知明	独立行政法人 国立国際医療研究センター 国際医療協力局 人材開発部長 / 広報情報課長
	協力企画 1	青木 雅基	JICA ラオス事務所 所員
	協力企画 2	岸田 菜見	JICA 人間開発部 保健第四チーム
	評価分析	竹 直樹	株式会社かいはつマネジメント・コンサルティング
調査期間	2015年8月2日～2015年8月29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			
<p>本プロジェクトの目標は、「第7次保健5カ年計画とその下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」ことである。</p> <p>このプロジェクト目標の達成度を測るための指標は、以下の4つである。</p> <p>指標1：県・郡での保健セクター事業調整メカニズム導入のレベル</p> <p>指標2：保健省と開発パートナーが、どの程度手続きを調和させているか</p> <p>指標3：単一の政策枠組みの下、プログラムとプロジェクトが保健省に認識されている度合い</p> <p>指標4：単一の政策枠組みの下、プロジェクトとプログラムを位置づけている開発パートナーの数</p> <p>またビエンチャン宣言に基づけば、事業調整メカニズムのパフォーマンスは、以下の5項目から評価することも可能である。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. オーナーシップ (Ownership) 2. アラインメント (Alignment) 3. 調和化 (Harmonisation) 4. 成果重視マネジメント (Result-based management) 5. 相互説明責任 (Mutual accountability) <p>プロジェクトでも、2015年にこの5項目を用いて事業調整メカニズムのパフォーマンス評価を行い、本終了時評価調査団もこれらを念頭に置いてインタビューを行った。そこで、この評価結果も終了時評価に活用することとする。</p> <p>(1) プロジェクト目標の達成度</p> <p>プロジェクト目標の達成度は、下記のとおりである。いくつかの指標については、達成可能と思われる。</p>			

プロジェクト目標の達成度

指 標	達 成 度	評 価
1. 県・郡での事業調整導入のレベル	事業調整メカニズムがすべてのサブセクターで導入されている県の数：全国18 県中 2 県（アタプー、セコン）	やや低い
2. 保健省と開発パートナーが、どの程度手続きを調和させているか	<ul style="list-style-type: none"> ・ 新フォーマットを用いた年間計画策定は、パイロット段階 ・ 進捗報告書フォーマットの使用 ・ 指標は定義されるも、統合が必要 	やや低い
3. 単一の政策枠組みの下、プログラムとプロジェクトが保健省に認識されている度合い	第7次保健5カ年計画のもと、すべてのプログラムとプロジェクトが位置づけられている。	非常に高い
4. 単一の政策枠組みの下、プロジェクトとプログラムを位置づけている開発パートナーの数	第7次保健5カ年計画に、主要パートナーにほとんどのプログラムとプロジェクトが位置づけられている。	高い

3-1-1 成果1

指 標	達 成 度	評 価
1. SWG (P)、SWG (O)、事業調整 (Sector-wide Coordination : SWC) 事務局のキャパシティ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5カ年計画レビューはSWGの固定アジェンダ ・ SWG ミーティングで挙げた課題のほとんどが取り組まれている 	高い
2. SWG (P)、SWG (O)、SWC 事務局の、事業調整メカニズムの地方導入への支援	事業調整メカニズムがすべてのサブセクターで導入されている県の数：全国18 県中 2 県（アタプー、セコン）	やや低い

3-1-2 成果2

指 標	達 成 度	評 価
1. 母子保健統合サービス戦略計画をモニタリングしているかどうか	<ul style="list-style-type: none"> ・ 母子保健統合サービス戦略計画の年次レビュー報告を通じてモニタリング ・ 母子保健統合サービス戦略計画の評価と次期の母子保健戦略策定の機会を提供 	非常に高い
2. 県・郡の母子保健統合サービス戦略計画への整合・コーディネーションのレベル	母子保健分野で事業調整メカニズムが機能していると思われるのは、18 県中 6 県（アタプー、セコン、サラワン、チャンパサック、フアパン、シェンクアン）	中程度

指 標	達 成 度	評 価
3. 開発パートナーの母子保健統合サービス戦略計画への整合・コーディネートレベル	開発パートナーのほとんどの活動は、母子保健統合サービス戦略計画に位置づけられることができる。	高い
4. 母子保健統合サービス戦略計画実施のための、保健省と開発パートナーの投入	保健省と開発パートナーの投入は、母子保健統合サービス戦略計画に位置づけられることができる。	高い

3-1-3 成果3

指 標	達 成 度	評 価
1. 保健人材の計画が策定・モニターされ、課題に対する方策がとられているか	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保健人材戦略が策定され、関係者に共有された。 ・ データを用いたモニタリングが行われている。 ・ しかし、課題の解決に至らないケースがある。 	高い

3-1-4 成果4

指 標	達 成 度	評 価
1. セクター共通計画/モニタリング枠組み (Sector Common Workplan/Monitoring Framework : SCWMF) を通じて実際のモニタリングが行われているかどうか、成果重視のモニタリングとなるよう SCWMF を見直しているかどうか	<p>HP&F-TWG を通じて SCWMF の見直しが行われた。また、セクターワイド指標マトリックスや進捗報告書が導入された。</p> <p>この新しい枠組みを用いて5カ年計画のモニタリングが行われ、SWGで報告されている。</p>	高い
2. 中央と県・郡で計画が策定されているかどうか	2県でのパイロットを終えて、年間活動計画作成フォームが改訂された。	やや低い

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトの妥当性は非常に高い。ラオス保健省の第7次保健5カ年計画に合致する。また、日本政府の「対ラオス人民民主共和国 国別援助方針 (2012年4月)」においても、保健分野への支援は4つある重点分野の1つである。本プロジェクトは、「母子保健システム改善プログラム」に位置づけられている。日本の対ラオス協力の方向性に明確に合致しており、ラオス保健セクター関係者の事業調整に対するニーズに応えるものであった。

(2) 有効性

本プロジェクトの有効性は、中程度である。プロジェクト目標の指標からみると、地方

における事業調整メカニズムの導入は進んでいないものの、すべての保健5カ年計画の下、すべてのプログラムとプロジェクトが位置づけられるようになるなどの成果もみられた。「ビエンチャン宣言の5項目」からみた事業調整メカニズムのパフォーマンスにおいては、成果重視マネジメント等においては高い満足度は得られていないものの、オーナーシップの成就などにおいては高い達成状況がみられており、中程度と判断される。また成果1-4のうち、MNCHとHRHの2つのTWG（成果2、成果3）のパフォーマンスは良好と考えられる。とりわけMNCH-TWGは、他と比較しても一歩先を進んでいる。

(3) 効率性

本プロジェクトの効率性は、中程度である。日本側の投入についてはほぼ計画どおりで、おおむね適切であったと思われる。多くの投入を行うことなく、成果を得ることができている。しかし、例えば本プロジェクトと同じJICAプログラムに位置づけられる「母子保健統合サービス強化プロジェクト」では、地方レベルの年間計画策定等に関して成果を残していた。それを本プロジェクトは活用しているが、活用のタイミングという観点からは、活動の連携をより早く実施することも効果的であったと思慮される。ラオス側については、C/Pの配置は十分であったが、C/Pが非常に多忙であり、SWG、TWGの定期開催のための調整は不十分であったことは否めない。

(4) インパクト

本プロジェクトの実施により、正のインパクトが期待できる。まず、測定可能な指標からは、上位目標の達成に向かっていているといえる。その理由として、上位目標の指標のうち、例えば国家予算の保健セクター向け配分率は2011/12年度の2.94%から2014/15年度には6.01%に改善しているほか、産前・産後検診やSBAによる出産介助率の上昇など保健サービスへのアクセス改善がみられており、全体的に上位目標への達成見込みは高いといえる。

また本プロジェクトの実施により、開始時に想定しなかった正のインパクトがみられている。ラオス全体の援助調整を担当するラウンドテーブルが設置されている計画投資省は、事業調整が最も進んでいるセクターとして保健を挙げている。同省によると、保健セクターの事業調整メカニズムの構造図やSWG、TWG等の業務所掌（Terms of Reference：TOR）を、他セクターへの参考に用いているという。さらに、本プロジェクトの存在が、JICAの母子保健システム改善プログラムに相乗効果をもたらすことを可能にしているという側面もある。

(5) 持続性

全体的にみて、保健セクター事業調整メカニズムの持続は期待できる。ただし、いくつかの点について留意が必要である。

1) 政策面

次期の保健5カ年計画においても、事業調整は位置づけられている。また計画投資省は今後もビエンチャン宣言の枠組みを固持することを表明していることから、ラウンドテーブルもSWGも持続する。

2) 制度・組織面

SWC 事務局のあるべき姿・方向性、部局間のコミュニケーション、各局の業務所掌と TWG との関係性なども含めて、TOR が適切に改訂される必要がある。

3) 技術面

ほとんどの TWG は本プロジェクトの支援なしでもミーティングを継続できる。しかし、ミーティングの議論のなかで技術的な解決策が求められる際や、新たな技術やグローバルな動向を取り入れる際には、支援が必要である。

4) 財政面

国家予算に占める保健セクターへの配分割合は、経常予算も含め年々増加している。TWG ミーティングにかかる費用は、保健省が容易に負担できるレベルである。SWG についても、2016～18 年については世界エイズ・結核・マラリア対策基金（Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria：GFATM）の資金の活用が期待できる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ 援助協調に触れたビエンチャン宣言が存在しており、これによって保健省が事業調整を確実に認識し、計画にも反映するように努めていた。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 開発パートナーも、パリ宣言とプサン・パートナーシップ合意に沿う意思をみせている。
- ・ 保健省の事業調整メカニズムに対するオーナーシップが高いことが確認された。保健省幹部が SWG、TWG、SWC 事務局の議長を務めていた。
- ・ すべての関係者が保健セクターの事業調整メカニズムに対するコミットメントを示している。
- ・ 関係者間の活発なコミュニケーション、とりわけ保健省と日本人専門家間のコミュニケーションが高かった。
- ・ 地方分権化のプロセスによる、県・郡レベルの事業調整と計画策定・モニタリングに対するオーナーシップの高まりにより、県レベルを主体とした事業実施が推進された。
- ・ ラオスの他の JICA 技術協力プロジェクト間でコミュニケーションの活発さがみられた。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- ・ 事業調整に対する異なる期待や関心に十分対応しきれず、関係者の関心を低める結果となった面があるが保健セクターリフォームやユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（Universal Health Coverage：UHC）などの 이슈を中心に事業調整メカニズムの TOR を組みなおすことで改善が期待される。
- ・ 保健省が主体的に対応できることも増加してきているが、事業調整マネジメントはいまだ改善の余地があり、今後アドバイザー型の支援をすることでより自助努力を引き出すことが望ましい。
- ・ SWG、TWG、SWC 事務局ミーティング参加のためのインセンティブメカニズムの未整備で

ある。

- ・ 事業調整メカニズムの議長の多忙なスケジュールを調整できず、ミーティングの定期開催が実施されていない分野もある。
- ・ 事業調整メカニズムの TOR が保健省再編等の環境変化に十分対応しきれていなかったが、プロジェクトの残り期間で対応予定である。

3-5 結論

- ・ プロジェクト目標は今後その達成が見込まれる。中央レベルにおいては TWG の設置数の増加が、またいくつかの県レベルにおいても事業調整が既に導入済み、またはその検討がなされており、全体として事業調整は確実に強化されつつある。
- ・ 新たなイシューに対応するため、プロジェクトは成果主義に基づくマネジメントの計画・モニタリングツールを開発している。
- ・ 特に母子保健人材 TWG においては事業調整メカニズムが効果的に機能している。これは、決められた時間のなかで、戦略的、効果的、かつ関係者が自ら事業を進めようとされたことが現れた結果と考えられる。この経験は、事業調整の自立的発展のモデルとなり得る。
- ・ さまざまな世界的、地域的イシューに直面していることを踏まえ、保健省のリーダーシップの下、開発パートナーとともにこれからの「コーディネーション」について議論し、その役割を再考していくことが望まれる。また、JICA や各開発パートナーは事業調整に対して知的、革新的なアイデアを出しながら貢献していくことが望ましい。
- ・ 調査団は第 8 次保健 5 年計画の実施、Health Sector Reform と UHC の実現に向けた保健省の強いリーダーシップと新たな事業調整への貢献を期待、応援する。

現在、本プロジェクト成果を活用して事業調整が行われているが、今後、各事業で PDCA〔計画 (plan)・実行 (do)・評価 (check)・改善 (act)〕サイクルを回す必要がある。そのためには、今後は保健省が主体的となり、戦略的な事業計画と実施を行うことが必要不可欠である。現在、プロジェクトは出口戦略の形について保健省とともに議論を継続しており、今後の活動期間は非常に重要である。調整メカニズムの有効性、効率性を図り、有効的な出口戦略を確立させるためには、数カ月の延長を行うことが妥当であると考えられる。延長期間においては、TOR の改定、モニタリングツールの承認と導入、さらには将来的な展望に立った「コーディネーション」の方向性の検討、などを行うことが望まれている。またその後の技術的支援においては、保健省、開発パートナー及び派遣予定の JICA 保健省アドバイザーが中心となって、継続的な発展を促進していくことが重要である。

3-6 提言

(1) 対保健省

- ・ SWC 事務局運営をはじめ、事業調整メカニズムの組織化をしっかり行ったうえで、パートナーとともに引き続き事業調整メカニズムの持続性を主体的に支えていく。
- ・ 新ビエンチャン宣言に基づいて、社会的・経済的な背景を見据えた新しい「コーディネーション」の意味を模索していきながら、資源配分、南南協力、民間パートナーシップ、

UHC、貧困削減などの課題に取り組んでいく。

- ・ SWC 事務局のリソースセンター的な機能の強化を検討すること。政策文書のアーカイブ、ドナーマッピング、スケジュール管理、ニュースレター、ソーシャルメディアを使った情報発信や共有等を行う。
- ・ 事業調整メカニズムを運用するためのコーディネーション・マネジメントのスキル育成を行う。
- ・ 保健省計画・国際協力局は、保健 5 年計画の予算計画やモニタリング（NP02-03, PP02-03）、報告書の定型などについて、本プロジェクトの提案に基づき、保健省、開発パートナーとともにコンセンサスを得ながら改訂作業を推進していくこと。

(2) 対 JICA

- ・ 2015 年末開始予定の新しい技術協力プロジェクトにおいて、本プロジェクトの成果を積極的に活用していくことが重要となる。
- ・ 事業調整メカニズムにおけるラオス側の主体性を尊重しつつ、UHC 実現に向けた次期保健セクター支援プログラムにおいて、引き続き事業調整メカニズムへの支援をしていくこと。
- ・ プロジェクトは出口戦略の効果的な実施のために、数カ月の延長を行うことが妥当である。延長期間においては、TOR 改定、モニタリングツールの承認と導入、さらには将来的な展望に立った「コーディネーション」の方向性の検討などを行うことが望まれる。

3-7 教訓

- ・ 事業調整は事業実施能力強化のエントリーポイントとして有効であった。特に計画立案能力強化において必要であった。「調整」と「計画」は不可分であり、いずれかでなく、ともに強化されていくことが必要である。
- ・ 時間がかかるプロセスであったが、技術協力プロジェクトの結果、事業調整は組織文化に成長した。
- ・ 更なる発展のために類似プロジェクトでは以下に留意することが望ましい。
 - ①より効果的な単一政策フレームワークとなるために事業調整は相互理解促進の場となったが、今後は長期計画や予算計画の共有も必要となる。
 - ②県レベルへの事業調整波及のために、トップダウンとボトムアップの両アプローチをつなぐ必要がある。
 - ③社会的、経済的な環境の変化によって「コーディネーション」の意義は大きく変化してきている。保健マーケットへの民間参入や市民社会の成長におけるアカウントビリティの確保など「コーディネーション」のもつ意味が多様化していることを認識しつつ、新たな時代に向かって対話をしていくことが重要となる。

3-8 フォローアップ状況

- ・ 事業調整メカニズムの TOR の改定、モニタリングツールの承認と導入、さらには将来的な展望に立った「コーディネーション」の方向性について保健省や開発パートナーと協議をするこ

とを目的に、本プロジェクトは2016年3月まで延長を行う。またその後の技術的支援においては、2016年3月から派遣予定のJICA保健政策アドバイザーも一部フォローをしていく。