

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：国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト（PCAP3）		
分野：ガバナンス		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 6,000 万円
協力期間	2012 年 3 月 1 日～2015 年 9 月 30 日（3 年 7 カ月）	先方関係機関：計画投資省（MPI）評価局（MPI-DOE）、計画局（MPI-DOP）、国際協力局（MPI-DIC）
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」という。）では、計画投資省（Ministry of Planning and Investment。以下「MPI」という。）が公共投資事業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 は国会での開発予算承認に向けて、公共投資事業の事前審査を行い、各セクターや県・市に係る事業の妥当性を検証するとともに、定期的なモニタリングと評価を実施して、その結果を国会に報告することも求められている。しかしながら、MPI とその出先機関にあたる県計画投資局〔(Provincial) Department for Planning and Investment。以下「DPI」という。〕や郡計画事務所（District Planning Office。以下「DPO」という。）のレベルで事業運営監理に係る能力が不足しているため、特に国内予算で実施される公共投資事業の一部が効果的に行われず、5 年計画国家社会経済開発計画（National Socio-Economic Development Plan。以下「NSEDP」という。）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、ラオス政府（Government of the Lao PDR。以下「GoL」という。）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、MPI をカウンターパート（Counterpart Personnel。以下「C/P」という。）機関として JICA 技術協力プロジェクト「公共投資プログラムの運営監理能力向上プロジェクト」（Project for Capacity Building in Public Investment Program Management。以下「PCAP1」という。）を 2004 年 11 月～2007 年 10 月まで、「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 in Public Investment Program Management。以下「PCAP2」という。）を 2008 年 3 月～2011 年 8 月まで、それぞれ実施した。</p> <p>PCAP1 と PCAP2 は、公共投資事業の審査、モニタリング、評価の手法と公共事業審査に関する各種書式を開発・改訂し、その普及と研修の実施を通して、MPI や DPI の公共投資事業運営監理の能力向上に貢献した。また、2009 年 12 月に制定された公共投資法を通じて、公共投資事業の事業審査が義務づけられ、更に PCAP1 と PCAP2 で開発した手法と各種書式が法律により国の制度として位置づけられた。</p> <p>また、公共投資事業の選定の透明性と説明責任を高めるためには、MPI 及び関連省庁、県や郡での能力開発の更なる浸透が必要である。さらに公共投資事業管理の改善を進めるため、財務管理や NSEDP の上位目標に合致する中期的な計画枠組みのなかで公共投資事業運営監理を行うための能力の強化が今後の課題となっている。</p> <p>このような実績や課題及びラオスの状況を踏まえ、MPI の公共投資事業の運営監理能力を更</p>		

に向上させる新たな技術協力として、本プロジェクト「国家社会経済開発計画に基づく公共投資計画策定支援プロジェクト」(Project for Establishing Public Investment Plan under NSEDP。以下「PCAP3」という。)を実施する運びとなった。本プロジェクトでは、公共投資が中期的な視点でより効果的・効率的になるために必要な運営監理方法を開発し、それを普及することにより、MPI とその出先機関にあたる DPI や DPO における運営監理能力を強化することを目的としている。具体的には、①中期公共投資計画と財務管理ガイドラインの策定支援、②公共投資事業の効果発現のための仕組みづくり、③政府開発援助 (Official Development Assistance。以下「ODA」という。) 案件情報の運営監理方法改善、④郡レベルにおける公共投資事業の運営監理能力強化を図る。それによって、中央省庁と各県、郡のセクター部局による、NSEDP の目標達成に資する中期的な枠組みを踏まえた適切な公共投資事業運営監理に寄与することを目的としている。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

中央省庁及び各県・郡のセクター部局により、NSEDP の目標に合致する中期的な枠組みを踏まえた適切な公共投資事業の運営監理が実施される。

(2) プロジェクト目標

MPI とその出先機関にあたる DPI や DPO において、中期的な枠組みのなかで公共投資事業の運営監理能力が強化される。

(3) 成果

成果 1：中期公共投資計画と財務管理ガイドラインの枠組みが策定される。

成果 2：公共投資事業を適切に運用・維持管理するための仕組みが構築される。

成果 3：ODA 案件情報の運営監理方法が改善される。

成果 4：郡レベル公共投資事業の運営監理方法と能力強化の仕組みが構築される。

(4) 投入 (実績と予定)

日本側：

- ・ 専門家派遣 9 名 (77 人月)
- ・ 現地活動費 約 6,400 万円

相手国側：

- ・ C/P 配置 64 名
- ・ 事務所施設、会議室、研修施設、研修費用の一部

2. 評価調査団の概要

調査者	団 長： 牧本 小枝 JICA ラオス事務所 次長 政府事業計画：武田 長久 JICA 国際協力専門員 評価分析： 昌谷 泉 合資会社プラスタ 協力企画： 長岩 優 JICA ラオス事務所 企画調査員
-----	---

調査期間	2015年6月2～15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		
<p>プロジェクト目標の達成度は十分高いとはいえない。達成された指標は4指標中一つである。</p>		
<p>MPIは「ビジョン2030、10カ年社会経済戦略(2016～2025年)及び第8次NSED(2016～2020年)のガイドライン」を公布し、そのなかに中期公共投資計画(2016～2020年)の策定ガイドラインが含まれている(指標1)。一方、公共投資事業の終了時評価、事後評価は実施に向けて省令の発出待ちとなっており、プロジェクト終了時までの期間を考慮すると、省令を踏まえて評価が実施される可能性は低く(指標2)、プロジェクトが開発したODA事業C/Pファンド申請書〔簡易ODA事業情報シート(Simplified Project Information Sheet。以下「SPIS」という。)]の活用は一部にとどまりODA案件情報のラオス側とドナーによる共有もできていない(指標3)。また、郡管理による公共投資プロジェクトの件数は、関連首相令公布後の承認件数が未確定であるため増加、減少どちらの可能性もある(指標4)。ただし成果4自体の達成度は高い。</p>		
<p>しかしながら、これら4指標の達成度だけでなくプロジェクト目標の文言に照らし合わせて各成果、活動の実績を判断すれば、中期公共投資計画に基づいてMPI、DPI、DPO、関連省庁が公共投資事業を適正に管理するための基礎は構築されたと考えられる。したがって、今後プロジェクトで開発された手法や各種様式・文献の活用を法的拘束力のある政府文書によって促進する等の施策を取ることで、プロジェクト目標は達成されると思われる。</p>		
【指標】		
<ol style="list-style-type: none"> 1. 次期NSED(2016～2020年)にリンクした中期公共投資計画(2016～2020年)の策定ガイドラインが、MPIより中央省庁、県、郡に対して公式に通達されている。 2. 関連部署によって選定された完了事業の事業評価が実施され、維持管理計画が添付される。 3. ラオス側が申請するODA案件C/Pファンド申請書のODA案件情報の精度が向上(案件の情報がプロジェクトの実態に沿っている)し、ドナーと共有できている。 4. 郡レベルで運営監理されている公共投資事業の数が増加する。 		
(2) 成果		
1) 成果1		
<p>成果1は達成された。すべての指標が達成されている。</p>		
<p>中期公共投資計画策定に関する研修の一環として、パイロット県であるウドムサイ県、チャンパサック県で「中期公共投資計画案(2011～2015年)」が策定された(指標1.1、達成済み)。中期公共投資計画ガイドラインは第8次NSED(2016～2020年)策定ガイドラインの一部としてMPIに公布されており(指標1.2、達成済み)、その計画策定方法、モニタリング方法を記載したマニュアルが作成され、関係機関に配布された</p>		

(指標 1.3、達成済み)。

【指標】

- 1.1 パイロット組織において中期公共投資計画案（2011～2015 年）が作成される。
- 1.2 中期公共投資財務管理ガイドライン案（2016～2020 年）が、政府の財務規律に係る政策に則った形で、MPIにより作成される。
- 1.3 中期公共投資計画及び中期公共投資財務管理ガイドラインの策定方法とモニタリング方法がマニュアル・ハンドブックに含まれている。

2) 成果 2

成果 2 は部分的な達成にとどまっている。達成されている指標は五つのうち二つである。

MPI と財務省（Ministry of Finance。以下「MOF」という。）の間では公共事業の終了時・事後評価調査実施において協力をする合意が事務レベルではなされており、MOF 予算局内に新たな担当部署を設立することが決定している。この点で両省の話し合いは進展している（指標 2.1、MOF との協議を継続中）。終了時評価と事後評価の方法やプロセスは作成されたマニュアル、ハンドブックに記載され（指標 2.2、達成済み）、それらは数々の研修を通じて省庁、県、郡に普及している（指標 2.3、達成済み）。一方、終了時評価と事後評価の実施通達はいまだ MPI から発出されておらず、通達時期も不明である（指標 2.4、未達成）。また、公共投資事業の維持管理計画案は終了時評価に含まれ、それが事業完了レポートに添付されることになるが、終了時評価自体がいまだ実施されていない（指標 2.5、未達成）。

【指標】

- 2.1 MPI と MOF との間で、完了した公共投資事業の評価や維持管理費用のあり方に関する合意がなされている。
- 2.2 公共投資事業の終了時評価と事後評価の方法やプロセスがマニュアル・ハンドブックに含まれている。
- 2.3 終了時評価と事後評価の方法論やツールが省庁、県、郡の関連機関に研修等を通じて普及している。
- 2.4 MPI から、終了時評価及び事後評価を実施する旨、正式通達が出る。
- 2.5 維持管理計画案を含んだ事業完了レポートを提出している公共投資事業が増加する。

3) 成果 3

成果 3 は部分的な達成にとどまっている。達成度の高い指標は一つのみである。

MPI-DIC の ODA 案件情報データベース（Aid Management Platform。以下「AMP」という。）にはプロジェクトで開発された C/P ファンド申請書 SPIS を基に C/P ファンド情報も入力される計画があったが、いまだ実現されておらず ODA 案件のカバー率自体も 6、7 割にとどまっている（指標 3.1、未達成）。SPIS の利用ワークフローを含む ODA 案件情報管理を示すマニュアルは作成された（指標 3.2、達成済み）。SPIS 活用の研修は幅広く実施されたが、実際にすべての ODA 案件 C/P ファンド申請に SPIS を活用すること

を実践しているのはチャンパサック県にとどまっている（指標 3.3、達成は限定的）。

【指標】

- 3.1 ドナーと政府側の双方が、C/P ファンド情報を含めた ODA 案件情報を閲覧することができる。
- 3.2 ODA 案件情報管理のガイドラインがマニュアル・ハンドブックに盛り込まれている。
- 3.3 ODA 案件情報管理の方法論やツールが省庁、県、郡の関連機関に普及している。

4) 成果 4

成果 4 は達成された。すべての指標が達成されている。

2014 年 11 月に公共投資法実施に関する首相令が公布され、郡レベルで運用管理する公共投資プロジェクトの範囲が規定された（指標 4.1、達成済み）。郡レベル公共投資事業の運営理法について記載したマニュアル 1 点、ハンドブック 2 点が作成され関係先に配布された（指標 4.2、達成済み）。またトレーニング・オブ・トレーナーズ（Training of Trainers。以下「ToT」という。）が幅広く実施され、各県で少なくとも 5 人の研修講師が育成された（指標 4.3、達成済み）。

【指標】

- 4.1 MPI によって、郡レベルが順守すべき公共投資事業の策定及び運営監理の役割に関して、通達が出されている。
- 4.2 郡レベル公共投資事業の運営監理方法がマニュアル・ハンドブックに含まれている。
- 4.3 各県で 5 人以上の DPI 職員が、DPO や郡セクター部局を対象とした研修を実施できる体制になっている。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

プロジェクトの妥当性は高い。

- ・ 第 8 次 NSEDP（2016～2020 年）草案においては、「貧困削減、低開発途上国卒業」という目標達成のため安定的な経済成長と人的資源開発を方向性として掲げる。公共投資管理とそのためのキャパシティ・ディベロップメントはその両方に貢献する。
- ・ 近年ラオスは財政危機に直面しており、適正な公共投資管理による歳出抑制は GoL が最も必要としている。
- ・ プロジェクトの直接的な受益者である MPI 各局〔計画投資省評価局（Department of Evaluation, MPI。以下「MPI-DOE」という。）、計画投資省計画局（Department of Planning, MPI。以下「MPI-DOP」という。）、計画投資省国際協力局（Department of International Cooperation, MPI。以下「MPI-DIC」という。）〕職員、DPI 職員、DPO 職員、各省庁計画局職員の公共投資事業の運営監理能力向上に対するニーズは大きい。
- ・ 日本政府は対ラオス国別援助計画のなかで、経済社会インフラ開発等四つの重点援助分野を掲げているが、プロジェクトは公共投資計画・事業の管理を通じすべての

分野に横断的に貢献する。

(2) 有効性

プロジェクトの有効性は中程度と判断される。

- ・ プロジェクト目標の達成度は必ずしも高くない〔3-1(1)〕。
- ・ 四つのプロジェクト成果達成度に比べプロジェクト目標を測定する4指標の達成度はやや低く、その意味で指標の設定がやや高かったとも思われる。
- ・ 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があった(3-3)。
- ・ 急激な円安により現地業務予算が減額されたため、当初計画に比べプロジェクト活動の規模が縮小され(研修数、印刷物の部数等)、有効性に影響を及ぼした。

(3) 効率性

プロジェクトの効率性は高いと判断される。

- ・ 専門家は予算制約のあるなか、精力的に技術移転に努め、大半のC/Pやラオス側関係者の知識、能力は向上した。
- ・ 専門家により雇用されたラオス人スタッフの能力は高く有効に機能し、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。
- ・ C/Pは60名以上を数えそのパフォーマンスは一様ではないが、総じて能力は高く、人員配置は適正であった。
- ・ プロジェクトに使用された機材、施設はいずれも適正でありトラブルはなかった。
- ・ 成果に関しては一部未達成の指標もあるが、全体的には、特に円安による予算制約のなかで投入に見合う効率的な成果が得られた。

(4) インパクト

正のインパクトとして複数の点が観察された。負のインパクトは確認されていない。

- ・ 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MPIとMOFとの協調を促進する等、将来的な上位目標の実現に向けての基盤を築いている。
- ・ プロジェクトの成果1の中期公共投資計画の枠組みは実質的にNSEDPの一部として扱われることになり、その必要性が政府により認識された。
- ・ 一連のPCAPがラオス側に評価され、PCAPに携わってきたMPI職員が要職についており、プロジェクトの円滑な実施に貢献している。
- ・ C/PであるMPIやDPI職員の能力が一連のPCAPを通じて向上し、これら職員が担当する他のドナーの関連分野のプロジェクトにも好影響を及ぼしている。また、PCAP3は世界銀行やUNDPなどのプロジェクトと提携し積極的な情報交換等をしている。

(5) 持続性

持続性は全体的には中程度である。政策・制度面、技術面、財務面のいずれの面においても、持続性はある程度確保されている一方で懸念要因がある。

1) 制度・政策面

- ・ ラオスの次期 NSEDP の目標と公共投資管理は整合している。
- ・ 公共投資管理はラオスのマクロ経済現況にも整合するため、政策との乖離はない。
- ・ プロジェクトの効果、活動を継続・発展させることを目的に、MPI 内に成果ごとのテクニカル・ワーキング・グループ (Technical Working Group。以下「TWG」という。) が形成された。

2) 技術面

- ・ プロジェクト活動、特に研修によって多数の C/P 及び政府スタッフが公共投資管理に関する知識、技術を身に付け、また研修講師の資格を得た。しかしながらその実地経験は十分でなく、スタッフのなかにも不安の声がある。
- ・ マニュアル・ハンドブックをはじめとする多数のツールがプロジェクトにより作成され、内容、使い勝手の評価は高い。これらはすべてプロジェクトのウェブサイトにはアップロードされている。

3) 財務面

- ・ 現在のラオスの財政状況は厳しく、当面、政府歳出全体に制約が課せられると思われる。
- ・ プロジェクト活動レベルでは、来期の評価予算はある程度確保されており、また本プロジェクト期間内でも研修に係る費用の一部をラオス側で負担していることから、当面は深刻な懸念はない。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ これまでの PCAP と同様に広範囲にわたる研修活動 (ToT を含む) が実施されラオス側 C/P 及び公共投資事業関連スタッフのキャパシティは向上した。
- ・ 2014 年 11 月に公共投資法の実施に関する首相令が公布され、プロジェクト活動の促進、効果発現に貢献した。
- ・ プロジェクトのパイロット県の一つであるチャンパサック県の全成果にわたる活動実績の高さが顕著であった。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 過去 10 年の PCAP によって築かれた日本人専門家とラオス側 C/P による信頼関係により、円滑に活動が実施された。
- ・ プロジェクトに雇用されたラオス人スタッフの能力が高く日本人専門家とラオス側 C/P との関係構築と円滑な活動実施に貢献した。
- ・ プロジェクトのラオス側トップマネジメントの指導力と強い責任感が、プロジェクト後半の活動を特に推進した。

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

- ・ 特になし。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 急激な円安によって現地業務費が減額になり当初計画に比べ活動が縮小された。
- ・ プロジェクトによって開発されたシステムやフォーマットの利用が、法的拘束力のある政府通達の発出が遅れているため、十分に浸透していない。

3-5 結論

- ・ プロジェクト目標の達成度は十分に高いとはいえない。
- ・ プロジェクトで公共投資管理の基礎は構築されたが、中期公共投資事業計画の運営は2016年度に開始されるため MPI が実際に計画を適正に管理できるかどうかは現時点で判断が難しい。2015年がプロジェクト目標達成への正念場となる。
- ・ プロジェクトの妥当性と効率性は高く、有効性と自立発展性は中程度である。インパクトについては、正のインパクトが複数観察された。
- ・ MPI より要請のあったプロジェクト期間延長に関しては、調査団は一定の追加支援の必要性を認識した。

3-6 提言

(1) プロジェクト期間中に考慮すべき事項

1) マニュアルやフォーマットの使用を法的拘束力のある文書により促す

5カ年公共投資計画、3カ年公共投資優先リスト、SPISなどのプロジェクトで開発した公共投資監理ツールの幅広い使用を促進するために、MPIは法的拘束力をもつガイドラインや通達のなかに特定のフォーマットやマニュアルの使用を明確に示すことが必要である。

2) 成果重視の5カ年公共投資計画フォーマットの使用を確実にする

MPIは省庁と県が次期SEDPに基づく5カ年公共投資計画の策定において、成果重視のマネジメントを反映した中期公共投資計画マニュアルの5カ年公共投資計画フォーマットの使用を確実にする必要がある。

3) 終了時評価・事後評価ガイドラインの発出

省庁及び県は人材と予算を確保して実際に終了時評価・事後評価の実施を進める必要がある。そのためには、MPIが国内予算による公共投資プロジェクトの終了時評価・事後評価のガイドラインをできるだけ早く、2015年7月中に発出する必要がある。

(2) プロジェクト終了後に持続性を確保するため考慮すべき事項

1) 3カ年公共投資優先リストの策定

3カ年公共投資優先リストに基づく効果的な公共投資監理のためには、2016/17年の予

算策定準備の指示に、可能な限り中期予算枠組み（Medium-Term Budget Framework。以下「MTBF」という。）に沿った予算シーリングと中期公共投資計画マニュアルのフォーマットの使用を含める必要がある。

2) 公共投資監理のグッドプラクティスの共有

チャンパサック県などのパイロットやモニター機関による公共投資監理のグッドプラクティスを他の県と共有し、研修のリソースパーソンとして活用すべきである。

3) 公共投資監理にかかわる文書にアクセスできるホームページの維持管理

MPIは、法律、首相令、通達、ガイドライン、マニュアル、ハンドブック、フォーマットなどの公共投資監理に関する文書にアクセスできるようにプロジェクトが作ったホームページを継続的に維持管理すべきである。将来的には MPI の公式なウェブサイトにもそのようなホームページを載せることを検討すべきである。

4) トップマネジメントの理解と支持の確保

MPIは効果的な公共投資監理を促進するために省庁や省のトップマネジメントの理解と支持を得る努力を継続的に行う必要がある。

5) MOF との公共投資監理に関する継続的な協力

MPIは効果的な公共投資監理を促進するために、特に新しく創設される財務省公共投資財務課（Public Investment Financial Division。以下「PIFD」という。）など、MOF と継続的に協力すべきである。

3-7 教 訓

(1) 新しい取り組みにおける法的支援の重要性

新しい取り組みや新しいツールの使用を行うときには法律に基づいた明確なガイドラインや通達をタイムリーに出して支援することが重要である。

(2) 国の文脈に基づいた仕組みの開発プロセス

新しい取り組みや仕組みをパイロット組織で試行し、その結果をモニター組織で検証するやり方はその国の文脈を反映する適切な開発プロセスである。