

国名 ラオス	保健セクター事業調整能力強化 フェーズ2
-----------	----------------------

I 案件概要

事業の背景	ラオス保健省は、多くの開発パートナーからの支援を受けながら、様々なプログラム及び事業を実施してきた。しかし、保健省及び開発パートナー間、また、開発パートナー間での調整が行われず、事業は一部の課題や分野に偏って実施されたり、重複して実施されたりしており、そのため、開発パートナーによる介入は、ラオス人の健康状態を効果的に改善するに至らなかった。保健セクターにおける調整を実現させるため、JICAは、技術協力「保健セクター事業調整能力強化」（2006年～2010年）を開始した。同事業の下、保健省の中にセクター作業部会及び技術作業部会が設置され、プログラム及び事業の調整のために事業調整メカニズムが導入された。しかし、技術作業部会は上手く機能しておらず、中長期視点に基づいて事業は実施されていない。		
事業の目的	本事業は、技術作業部会及び事務局のマネジメント・モニタリング能力の強化、技術作業部会及び保健省各部局間の調整の促進、県及び郡レベルでの事業調整メカニズムの導入、国家保健開発計画のためのセクター共通計画/モニタリング枠組みの見直しを通じて、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の実施を図り、もって、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を持続的にし、ミレニアム開発目標達成を確実にするキャパシティの確保を目指した。 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。		
実施内容	1. 事業サイト：ラオス全土 2. 主な活動：1) 技術作業部会及び事務局のマネジメント・モニタリング能力の強化、2) 技術作業部会及び保健省各部局間の調整の促進、3) 県及び郡レベルでの事業調整メカニズムの導入、4) セクター共通計画/モニタリング枠組みの見直し 等 3. 投入実績 日本側 (1) 専門家派遣 18人 (2) 第三国研修 8人（フィリピン：3人、タイ：3人、カンボジア：1人、ベトナム：1人） (3) 機材供与 コピー機、ノートパソコン、ヘッドセット、等 (4) 現地業務費 現地活動費 相手国側 (1) カウンターパート配置 32人 (2) 土地・施設：保健省のプロジェクト事務所 (3) 現地業務費：光熱費		
事業期間	2010年12月～2016年3月（延長期間：2015年12月～2016年3月）	事業費	（事前評価時） 330百万円、（実績） 275百万円
相手国実施機関	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		

II 評価結果

1 妥当性	<p>【事前評価時・事業完了時のラオス政府の開発政策との整合性】 本事業は、事前評価時において、援助効率を高めるために国際支援の調整の重要性を示す「第6次保健5カ年計画」（2006年～2010年）、また事業完了時においては、事業調整を「国際協力・官民協力」というサブプログラムに位置づける「第8次保健5カ年計画」（2016年～2020年）といった、ラオスの開発政策に合致していた。</p> <p>【事前評価時・事業完了時のラオスにおける開発ニーズとの整合性】 本事業は、ラオスにおける開発事業の効率的な実施を妨げていた、保健省及び開発パートナー間また開発パートナー間での調整不足を解消するための、技術作業部会を含む事業調整メカニズムの活性化といったラオスの開発ニーズに合致していた。</p> <p>【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 本事業は、ミレニアム開発目標の達成に向けて、保健医療サービス改善を重点分野の一つとして掲げていた「対ラオス国別援助計画」（2006年）に合致していた。</p> <p>【評価判断】 以上より、本事業の妥当性は高い。</p>
2 有効性・インパクト	<p>【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】 事業完了時までに、プロジェクト目標は一部達成された。本事業を通じて、事業調整メカニズムは、18県中7県に導入された。しかし、アッタプー県及びセコン県の2県では同メカニズムは全面的に導入されたものの、他の県では一部導入にとどまった（指標1）。保健省及び開発パートナー間の手続きを調和するため、年間計画策定フォーマットが開発され、同フォーマットを用いた年間計画策定が進められるようになったものの、手続きの調和とまでには至らなかった（指標2）。さらに、すべてのプログラム及び事業は「第7次保健5カ年計画」（2011年～2015年）の下、保健省及び開発パートナーの支援を受けた（指標3）。そして、開発パートナーの多くは、それぞれのプログラム／事業を同計画下に位置づけた（指標4）。なお、指標1及び2について</p>

ては、事後評価時までには達成された。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

事業完了以降、事業効果は継続している。事業完了後、アッタプー県及びセコン県のみならず、その他の県においても、事業調整メカニズムの導入が開始された。事後評価時、18県すべてで、同メカニズムが全面的に運用されている。この背景には、保健省が事業完了後に、同メカニズムを「第8次保健5カ年計画」（2016年～2020年）に取り入れたことがある。さらに、同メカニズムは、年に1度開催される、県保健局長が出席するラウンドテーブルで議題として取り上げられている。同メカニズムの郡レベルへの導入についてであるが、県保健局は郡保健局を技術的に支援するよう義務付けられており、郡保健局を対象とする同メカニズムの普及セミナーを開催するなどして、事後評価時までにはすべての郡保健局が同セミナー等に参加している。例えば、ある県保健局では、首都で年に1度開催される国家事業調整会議後に県事業調整会議を開催し、同会議に郡保健局の主要メンバーを参加させることで情報共有を行い同メカニズムの導入を促しているとのことであった。ただし、保健省によると、同メカニズムは、保健セクター内で日々活用されるようになってはいるものの、郡保健局の能力に一部課題があることから郡レベルでの全面的な導入・運用には至っていない、とのことであった。本事業で開発された年間計画策定フォーマット、進捗報告ツール及び保健セクター指標は保健省及び開発パートナーにより改訂・承認・利用されており、それにより、保健省及び開発パートナー間における手続きの統一化及び調和化がより進むこととなった。その結果、「第8次保健5カ年計画」（2016年～2020年）下にあるプログラム／事業すべてが保健省に認識されるようになり、ほぼすべてのプログラム／事業は開発パートナーに支援される形となっている。さらに、同計画下にプログラム／事業を位置づける開発パートナーの数に係る詳細データは入手できなかったものの、保健省によると、ほぼすべての開発パートナーは同計画下に彼らのプログラム／事業を位置づけているとのことであった。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

事後評価時において、上位目標は達成された。「第8次保健5カ年計画」（2016年～2020年）下にあるプログラム／事業すべては、開発パートナーに共有されている（指標1）。同計画下にあるプログラム／事業を実施するための予算が保健省の予算に占める割合は、2011/12年で2.94%だったものの、2017年/18年には7.2%へと増加した（指標2）。JICAや国連児童基金（UNICEF）、世界保健機関（WHO）などの開発パートナーは保健省に対し、同計画下にあるプログラム／事業を実施するための財政支援を行っており、その額は2016年463,510百万キップから2019年709,227百万キップへと増加している（指標3）。プロジェクト目標の継続状況に記載のとおり、事業調整メカニズムは、県レベルにおいて全面的に導入・運用されているものの、郡レベルにおいては全面的な導入・運用にまで至っていない。しかしながら、郡保健局は、県保健局の技術的支援を受けることで、「第8次保健5カ年計画」（2016年～2020年）下にあるプログラム／事業の実施を行っている（指標4）。このことは、産後健診及び医療従事者による出産介助といった一部の保健医療サービスのアクセスが改善している（指標6）ことからもうかがえる。保健省によると、同メカニズムにより、ラオス国内における援助による保健セクター開発は最大化されているとのことであった（指標5）。その理由として、1) ラオス政府の関係者全員が事業調整メカニズムを通じて保健セクター開発に関する責務、役割及び責任を明確に認識することとなり、そのことが彼らのオーナーシップを大きく高めることに繋がっていること、2) 主な開発パートナーすべてが自身のプログラム／事業を単一の政策枠組みの下に位置づけ、関係者間でそうした情報を共有していること、3) ラオス政府及び開発パートナー間での相互の説明責任が高まっていること、が挙げられた。保健人材の定着率も、2013/14年2.88%から2017/18年3.02%へと改善されている（指標7）。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

事後評価時において、本事業による正のインパクトが確認できた。保健省によると、ジェンダーに関する幅広い正のインパクトが発現した。例えば、事業調整メカニズムの導入により、妊産婦・新生児・小児保健のケアサービス及び予防接種プログラムが強化され、それにより、より多くの母親や子どもが同サービス及びプログラムを享受できるようになった。その他の正・負のインパクトは確認されなかった。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
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。	(指標1) 県・郡における事業調整メカニズムの導入レベル	達成状況：未達成（一部達成） (事業完了時) • 18県のうち、2県（アッタプー県及びセコン県）のみで事業調整メカニズムが全面的に導入され、5県（サラワン県、チャンパサック県、ボンサーリー県、ウドムサイ県、ルアンナムター県）では一部導入にとどまった。 (事後評価時) • 18県すべてで、事業調整メカニズムは導入・運用されている。郡レベルにおいては、すべての郡が県主催の普及活動に参加しているものの、全面的な導入・運用までには至っていない。
	(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	達成状況：未達成（達成） (事業完了時) • 保健省と開発パートナー間で、本事業で開発した年間計画策定フォーマットを用いた年間計画策定が進められていた。 (事後評価時) • 本事業で開発された年間計画策定フォーマット、進捗報告ツール及び保健セクター指標は、保健省及び開発パートナーにより改訂・承認・利用されている。
	(指標3) 単一の政策枠組みの下、プログラムと事業が保健省に認識されている度合い	達成状況：達成（継続） (事業完了時) • 「第7次保健5カ年計画」（2011年～2015年）の下、保健省及び開

		<p>発パートナーにより、プログラム/事業すべてが支援されていた。 (事後評価時)</p> <ul style="list-style-type: none"> 保健省は「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)下にあるプログラム/事業すべてを認識しており、ほぼすべてのプログラム/事業は開発パートナーから支援されている。 																								
	(指標4) 単一の政策枠組みの下、事業とプログラムを位置づけている開発パートナーの数	<p>達成状況：達成(継続) (事業完了時)</p> <ul style="list-style-type: none"> 開発パートナーの多くは、「第7次保健5カ年計画」(2011年～2015年)下に彼らの事業/プログラムを位置づけていた。 <p>(事後評価時)</p> <ul style="list-style-type: none"> 「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)下にプログラム/事業を位置づける開発パートナーの数に係る詳細データは入手できなかったものの、保健省によると、ほぼすべての開発パートナーは同計画下に自身のプログラム/事業を位置づけているとのことであった。 																								
上位目標 ラオス保健セクターにおいて、戦略的計画立案、効果的な事業調整、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ンペーンを確保する。	(指標1) 単一政策枠組みに位置づけられたプログラムが共有されること	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> 「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)下にあるプログラム/事業すべては、開発パートナーに共有されている 																								
	(指標2) 単一政策枠組みへ配分される保健省の投入	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> 保健省の予算に対して「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)下のプログラム/事業を実施するための予算が占める割合は、増加傾向にある。 <p>[保健省の予算に対して「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)下のプログラム/事業の実施予算が占める割合(単位：%)]</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>2011/12</th> <th>2014/15</th> <th>2016/17</th> <th>2017/18</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2.94</td> <td>6.01</td> <td>7.8</td> <td>7.4</td> </tr> </tbody> </table>	2011/12	2014/15	2016/17	2017/18	2.94	6.01	7.8	7.4																
	2011/12	2014/15	2016/17	2017/18																						
	2.94	6.01	7.8	7.4																						
	(指標3) 単一政策枠組みに位置づけられたプログラムを実施するために供与される開発パートナーの投入	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> JICAやUNICEF、WHOなどの開発パートナーは保健省に対し、「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)下にあるプログラム/事業を実施するための財政支援を行っている <p>[開発パートナーから保健省への財政支援額(単位：百万キップ)]</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>2015</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>N/A</td> <td>463,510</td> <td>533,597</td> <td>353,397</td> <td>N/A</td> </tr> </tbody> </table>	2015	2016	2017	2018	2019	N/A	463,510	533,597	353,397	N/A														
	2015	2016	2017	2018	2019																					
	N/A	463,510	533,597	353,397	N/A																					
(指標4) 全県及び全郡で事業調整メカニズムが導入されている	(事後評価時) 一部達成 <ul style="list-style-type: none"> 18県すべてで、事業調整メカニズムは導入・運用されている。郡レベルにおいては、すべての郡が県主催の普及活動に参加しているものの、全面的な導入・運用までには至っていない。 																									
(指標5) 事業調整と調和化を通じた援助効率の改善	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> 保健省によると、事業調整メカニズムにより、ラオス国内における援助による保健セクター開発は最大化されているとのことであった。 																									
(指標6) 保健医療サービスへのアクセスの改善	(事後評価時) 一部達成 <ul style="list-style-type: none"> 保健医療サービスに係る指標4つのうち、2つは改善しており、残り2つはわずかに悪化している。 <p>[保健医療サービスへのアクセス状況(単位：%)]</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>指標/年</th> <th>2013</th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>産前健診</td> <td>62</td> <td>85</td> <td>85</td> <td>86.4</td> </tr> <tr> <td>医療従事者による出産介助</td> <td>38</td> <td>51.8</td> <td>56.7</td> <td>57.9</td> </tr> <tr> <td>産後健診</td> <td>48</td> <td>35.7</td> <td>45.1</td> <td>47.6</td> </tr> <tr> <td>三種混合ワクチン接種</td> <td>87</td> <td>79</td> <td>81.3</td> <td>83.9</td> </tr> </tbody> </table>	指標/年	2013	2016	2017	2018	産前健診	62	85	85	86.4	医療従事者による出産介助	38	51.8	56.7	57.9	産後健診	48	35.7	45.1	47.6	三種混合ワクチン接種	87	79	81.3	83.9
指標/年	2013	2016	2017	2018																						
産前健診	62	85	85	86.4																						
医療従事者による出産介助	38	51.8	56.7	57.9																						
産後健診	48	35.7	45.1	47.6																						
三種混合ワクチン接種	87	79	81.3	83.9																						
(指標7) 保健人材の定着率改善	(事後評価時) 達成 <ul style="list-style-type: none"> 保健人材の定着率は、改善している。 <p>[保健人材の定着率(単位：%)]</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>2013/14</th> <th>2014/15</th> <th>2015/16</th> <th>2017/18</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2.88</td> <td>2.87</td> <td>3.22</td> <td>3.02</td> </tr> </tbody> </table>	2013/14	2014/15	2015/16	2017/18	2.88	2.87	3.22	3.02																	
2013/14	2014/15	2015/16	2017/18																							
2.88	2.87	3.22	3.02																							

出所：終了時評価報告書、保健省及び県保健省への質問票及びインタビュー

3 効率性

事業費は計画内に収まったものの(計画比：83%)、モニタリングツールの承認・導入及び保健省と開発パートナー間における「コーディネーション」の将来的な方向性の検討といった活動を追加したため、事業期間はわずかに超過した(計画比：110%)。アウトプットは、計画通り産出された。したがって、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策制度面】

「第8次保健5カ年計画」(2016年～2020年)は事業調整を「国際協力・官民協力」というサブプログラムに位置づけており、「保健セクター改革戦略枠組み」(2013年～2025年)では事業調整メカニズムを推進している。本事業は事業調整メカニズムを通じて幅広いドナーと共同でサブセクタープログラム戦略計画を実施することを目指していたため、そうした国家政策に裏付けられている。

【体制面】

事業調整メカニズムに係る体制面に大きな変更はなかった。

[国レベル]

保健省計画・国際協力部は、事業調整メカニズムの事務局を担っている。職員6名が配置されており、彼らによると、特段

問題なく責務を果たせているため、人員は十分とのことであった。

〔県レベル〕

県保健局保健推進課は、事業調整メカニズムの副事務局として保健省計画・国際協力部を支援している。各県の同課には職員2名が配置されており、彼らによると、特段の問題なく責務を果たせているため、人員は十分とのことであった。

〔郡レベル〕

上述したとおり、郡レベルにおいて、事業調整メカニズムは未だ全面的な導入・運用にまで至っていないため、具体的な担当組織は存在しない。

〔5カ年保健セクター開発計画のためのモニタリングフレームワーク〕

本事業で開発した5カ年保健セクター開発計画のためのモニタリングフレームワークは、維持されており、機能している。同フレームワークを活用して、保健セクターに関わる課題すべてが、定期的にモニタリングされている。

【技術面】

国・県レベルの上述した組織の職員は、与えられた責務を果たすのに必要な知識及び能力を維持している。同職員によると、内部研修は存在しないものの、事業調整メカニズムそのものは職員に専門的な知識及び能力を要求しないため、職員の知識及び能力は十分であるとのことであった。しかしながら、本事業で育成した技術作業部会の調整員の多くが退職しており、新しい調整ユニットも事業調整メカニズムを完全には理解していないため、同メカニズム及びファシリテーション能力に関する内部研修は今後必要となる。

【財務面】

保健省によると、事業調整メカニズムに必要な予算はグローバルファンドやアジア開発銀行、世界銀行を含む開発パートナーから提供されて毎年確保できており、また、同予算が不足している場合はラオス政府から追加予算が配分されるとのことであった。2015年から2019年までの予算データによると、毎年、一定額の予算は確保されていることが確認できる。同予算は、年4回開催されるテクニカル・ワーキンググループ会議の開催や年1回開催される政策対話のためのラウンドテーブルに使われている。この状況は、今後も続く見通しである。

事業調整メカニズムを推進するための予算(単位:百万キップ)

2015	2016	2017	2018	2019 (計画)
400	400	300	300	500

【評価判断】

以上より、体制面に一部問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、事後評価時まで、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を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することを目指したプロジェクト目標を達成した。また、ラオス保健セクターにおいて、戦略的計画立案、効果的な事業調整、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ことを目指した上位目標を達成した。持続性に関して、本事業で目標としていた郡レベルの体制が、事後評価時においても確立されていない。効率性に関しては、事業費が計画をわずかに超過した。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高い。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- 事業調整メカニズムは、郡保健局を対象に普及セミナーが開催されたものの、郡保健局の能力面において制約もあり全面的な導入・運用にまでには至っていない。今後、同メカニズムの普及を郡レベルにまで進めていくため、例えば、郡保健局職員を対象に同メカニズムに関する研修を開催したり、同職員に対して時折フォローアップしたりするなどして、同職員の能力強化に向けた対策を打つべきである。

JICA への教訓：

- 保健省、特に関連部署・部門は、事業調整メカニズムを中央及び県レベルで上手く普及させた。例えば、彼らは保健省の政策に同メカニズムを導入し、ラウンドテーブルにて重要な議題の一つとして取り上げ、国全体における運用にまで持ち込んだ。しかしながら、同メカニズムの郡レベルでの普及は、郡の限られた資源や県との連携不足から困難であった。よって、今後、対象国全土を対象とする事業を計画・実施する際には、脆弱なガバナンスや地方における人員不足等の制限を十分に考慮した策を検討する必要がある。



保健省での年次会議



保健省での保健フェーズ2における事業調整のためのキャパシティ・デベロップメントに関する会議

