

国名	公共投資プログラム運営監視強化プロジェクト（フェーズ2プロジェクト）
ラオス	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（フェーズ3プロジェクト）

I 案件概要

<p>事業の背景</p>	<p>計画投資省（MPI）は公共投資事業の運営監視全般に責任と権限を有する機関として、同省は国会で承認される公共投資事業の予算に対して審査を行い、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と評価の実施とその結果の国会報告も求められていた。しかしながら、同省及び県計画投資局（DPI）や郡の計画投資事務所（DPIO）の事業管理能力が不足しているため、ラオスの国内予算で実施される公共投資事業は効果的に行われず、国家社会経済開発計画（NSEDP）の目標達成に対する貢献度も不明確であった。</p> <p>そのような状況下、「公共投資プログラム運営監視強化プロジェクト」（フェーズ1プロジェクト）が実施され、ラオスの開発予算に合わせて事業審査ツールや運営監視手法を開発し、それらをマニュアルやハンドブックにまとめた。同事業終了後、開発した手法の更なる改善支援のため、技術協力プロジェクト「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」（フェーズ2プロジェクト）が実施された。</p> <p>2009年の公共投資法の制定により公共投資事業の審査が義務づけられ、フェーズ1プロジェクト及びフェーズ2プロジェクトで開発された手法と書式が法律により国の制度として位置づけられた。事業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たが、そのためにはより多くの省庁、県での手法や書式の普及と研修を継続して行うことが必要であった。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視を行うための能力の強化が今後の課題となっていた。</p>		
<p>事業の目的</p>	<p>本事業は、(i) 県と中央省庁職員の公共投資プログラム（PIP）に関する能力強化、(ii) PIP 運営監視手法のマニュアル、ハンドブックの更新、(iii) 法的枠組みの整備、(iv) ODA カウンターパート運営監視、郡レベル PIP 運営監視についてマニュアル・ハンドブックへの反映、(v) 中期公共投資計画案、中期公共投資財務管理ガイドライン案の作成、(vi) 終了時評価・事後評価の実施制度の強化、(vii) ODA プロジェクトの情報管理枠組みの作成、(viii) 郡レベルの公共投資事業運営監視の強化により、公共投資プログラム（PIP）に関する MPI 及びその下部組織の監視能力の強化を図り、もって PIP の適切な監視に寄与することを目指した。</p> <p><フェーズ2></p> <ol style="list-style-type: none"> 上位目標：中央省庁及び各県のセクター部局が、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。 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。 <p><フェーズ3></p> <ol style="list-style-type: none"> 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視が実施される。 プロジェクト目標：MPI とその出先機関にあたる DPI や DPIO 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視能力が強化される。 		
<p>実施内容</p>	<ol style="list-style-type: none"> 事業サイト： <ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> ビエンチャン（首都）、カムワン県、ウドムサイ県、サラワン県 <フェーズ3> ビエンチャン（首都）、ウドムサイ県（パイロット県）、ボリカムサイ県及びチャンパサック県（モニター県） 主な活動： <ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> (i) 県と中央省庁職員の PIP に関する能力強化、(ii) PIP 運営監視手法のマニュアル、ハンドブックの更新、(iii) 法的枠組みの整備、(iv) ODA カウンターパート運営監視、郡レベル PIP 運営監視についてマニュアル・ハンドブックへの反映 <フェーズ3> (i) 中期公共投資計画案、中期公共投資財務管理ガイドライン案の作成、(ii) 終了時評価・事後評価の実施制度の強化、(iii) ODA プロジェクトの情報管理枠組みの作成、(iv) 郡レベルの公共投資事業運営監視の強化 投入実績： <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> 日本側 (1) 専門家派遣 10人 (2) ローカルコスト：交通費、研修室・車両レンタル料、通信費、翻訳費 <フェーズ3> 日本側 (1) 専門家派遣 9人 (2) 運営費用：ラオス人コンサルタント、専門家支援スタッフ </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> 相手国側 (1) カウンターパート配置 8人 (2) 土地・施設：プロジェクト事務所 (3) ローカルコスト：カウンターパート職員給与、光熱費、他 <フェーズ3> 相手国側 (1) カウンターパート配置 64人 (2) 土地・施設：プロジェクト事務所、会議室、研修場 (3) 運営費用：研修費用一部 </td> </tr> </table> 	<ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> 日本側 (1) 専門家派遣 10人 (2) ローカルコスト：交通費、研修室・車両レンタル料、通信費、翻訳費 <フェーズ3> 日本側 (1) 専門家派遣 9人 (2) 運営費用：ラオス人コンサルタント、専門家支援スタッフ 	<ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> 相手国側 (1) カウンターパート配置 8人 (2) 土地・施設：プロジェクト事務所 (3) ローカルコスト：カウンターパート職員給与、光熱費、他 <フェーズ3> 相手国側 (1) カウンターパート配置 64人 (2) 土地・施設：プロジェクト事務所、会議室、研修場 (3) 運営費用：研修費用一部
<ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> 日本側 (1) 専門家派遣 10人 (2) ローカルコスト：交通費、研修室・車両レンタル料、通信費、翻訳費 <フェーズ3> 日本側 (1) 専門家派遣 9人 (2) 運営費用：ラオス人コンサルタント、専門家支援スタッフ 	<ul style="list-style-type: none"> <フェーズ2> 相手国側 (1) カウンターパート配置 8人 (2) 土地・施設：プロジェクト事務所 (3) ローカルコスト：カウンターパート職員給与、光熱費、他 <フェーズ3> 相手国側 (1) カウンターパート配置 64人 (2) 土地・施設：プロジェクト事務所、会議室、研修場 (3) 運営費用：研修費用一部 		

事業期間	<フェーズ2> 2008年3月～2011年8月 <フェーズ3> 2012年3月～2015年9月 (延長期間:2015年10月～2016年9月)	事業費	<フェーズ2> (事前評価時) 373百万円、(実績) 320百万円 <フェーズ3> (事前評価時) 307百万円、(実績) 420百万円
相手国実施機関	計画投資省 (MPI) ; 評価局 (MPI-DOE)、計画局 (MPI-DOP)、国際協力局 (MPI-DIC)		
日本側協力機関	アイ・シー・ネット株式会社		

II 評価結果

【留意点】

- ・フェーズ2プロジェクトとフェーズ3プロジェクトの目標は共通であるため、フェーズ3プロジェクトの指標を検証し、プロジェクト目標と上位目標の達成度を確認した。
- ・事後評価時点での事業目標の継続状況は、上位目標の検証可能な指標及びその指標の達成度に影響を与える要因の一部として確認した。

1 妥当性

【事前評価時のラオス政府の開発政策との整合性】

本事業は、ラオスの開発政策と合致していた。ラオスは、2020年までに後発開発途上国 (LDCs) からの脱却という長期的な国家開発目標を掲げ、これを具体化するために第6次NSEDP (2006年～2010年) を策定した。PIPは、この中期計画を実行するための行動計画として位置づけられた。

【事前評価時のラオスにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は公共投資事業の改善にかかるラオスの開発ニーズに合致していた。前述のように公共投資事業は効果的に実施されていなかった (上記「事業の背景」参照)。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

本事業はラオスに対する日本の援助方針と合致していた。フェーズ2プロジェクトの時点では、「対ラオス国別援助計画」(2006年9月) の重点分野の一つとして、行政能力・制度構築の向上が掲げられていた。フェーズ3プロジェクト時には、「留意すべき課題」として、開発促進と援助効果の向上の観点から、行政能力、制度構築、司法制度等のガバナンス向上の必要性に留意することが、「対ラオス国別援助方針」(2012年4月) に記載されている。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【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、プロジェクト目標は一部達成された。MPIは「ビジョン2030、10カ年社会経済戦略 (2016年～2025年) 及び第8次NSEDP (2016年～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)。また、終了時評価4件、事後評価3件が実施され、維持管理計画が添付された (指標2)。しかし、簡易ODA事業情報シート (SPIS) の活用は一部にとどまり (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検証できなかった (指標4)。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

プロジェクト目標は一部継続している。上述のとおり、事後評価時点での事業効果の継続状況は、上位目標の検証可能な指標 (モニタリングツールの活用等) 及びその指標の達成度に影響を与える要因の一部として確認した。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は一部達成された。指標1については、ラオスでは多くの公共投資プロジェクトがモニタリングされているが、その質は低い。PIPの実施にあたっては、プロジェクト実施者からの書類提出の遅れ、規制の変更、またそれに伴う一部の県での実用的な利用の遅れなど、いくつかの問題があった (指標1)。しかし、DOEによれば、評価の作業メカニズムと原則の共有により、中央と地方の政府部門の間での連携は強化された。指標2に関しては、公開されている情報を入手することが困難なため、支出管理が債務の削減につながっているかは確認できなかった。PIPの資本支出は財務省が管理しており、進行中のプロジェクト、新規提案プロジェクトを含め各プロジェクトの債務返済額は、歳入徴収総額の9～10%程度を占めている。政府は、債務削減のため、新規提案事業を制限しようとしている。NSEDPの実績については、DOEは事後評価の時点では、指標の実績の集計を終了していなかった (指標3)。しかしながら、本事業の内容は、公共投資管理の向上に向け、ツールの更新も含めて、継続的に実施されている。DOEは、本事業が開発したツールの活用により、公共投資プロジェクトの様々な問題が解決されたと考えている。本事業の効果・活動の継続については、DOEの職員の評価能力は向上した。また、投資法の改正に伴い、PIP提案のための書式やPIPの手引きなど、一部調整されている部分があるが、本事業のツール (ガイドライン、マニュアル、フォーマット) が完全に更新されたわけではない。2018年は、モニタリング・評価のための予算が限られており、その結果、モニタリングが包括的に行われていない。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

本事業による自然環境への負のインパクトは発生しておらず、また事前評価時に想定されていなかったその他正負のインパクトは発生していない。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

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 MPIとその出先機関にあ	指標1: 次期NSEDP (2016～2020年) にリンクした中期公共投資計画 (2016～	達成状況: 達成 (事業完了時)

<p>たる DPI や DPIO 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視能力が強化される。</p>	<p>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。</p>	<p>MPI は「ビジョン 2030、10 カ年社会経済戦略 (2016 年～2025 年) 及び第 8 次 NSEDP (2016 年～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。</p>																													
	<p>指標 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。</p>	<p>達成状況: 達成 (事業完了時) 終了時評価 4 件、事後評価 3 件が実施され、維持管理計画が添付された。</p>																													
	<p>指標 3: ラオス側が申請する ODA 案件カウンターパートファンド申請書に記載している 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。</p>	<p>達成状況: 検証不能 (事業完了時) 本事業が開発した ODA 事業カウンターパート・ファンド申請書である簡易 ODA 事業情報シート (SPIS) 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はできていない。また、NSEDP (2016-2020 年) の評価が承認されていないため、達成度を測るための情報が実施機関から提供されていない。</p>																													
	<p>指標 4: 郡レベルで運営監視されている公共投資事業の数が増加する。</p>	<p>達成状況: 検証不能 (事業完了時) 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り、不明。</p>																													
<p>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視が実施される。</p>	<p>指標 1: 中期公共投資計画 (2016～2020 年) が、ラオス政府の標準的な開発予算の策定及びモニタリングツールとして、中央省庁、県、郡によって活用されている。</p>	<p>(事後評価時) 一部達成 本事業で PIP 導入のためのマニュアル、ガイドラインやフォーマットを作成してから、プロジェクト提案やプロジェクト報告書の提出に関するプロジェクト実施者とコントラクターの間の調整は徐々に円滑化している。ただし、PIP の質が低く、PIP の運営監視も効果的ではなかった。PIP に関する規制の変更により、PIP のための重要なアプローチが十分に実用的でなくなったことによる。新規プロジェクトの実施は、報告書の提出や新規プロジェクトの提案など、新しい手続きに適應する必要があるため遅延している。</p>																													
	<p>指標 2: 中期的な公共投資財務管理がなされたことによって、開発予算の負債額が減少傾向にある。</p>	<p>(事後評価時) 検証不能 (単位: 10 億キップ)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2016</th> <th>2017</th> <th>2018</th> <th>2019</th> <th>2020</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>PIP 予算</td> <td>3.800</td> <td>3.300</td> <td>2.800</td> <td>4.000</td> <td>4.500</td> </tr> <tr> <td>資本支出実績 (PIP プロジェクト)</td> <td>3.300</td> <td>3.300</td> <td>2.800</td> <td>2.450</td> <td>2.600</td> </tr> <tr> <td>公的債務</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> </tr> </tbody> </table> <p>債務削減のため、現在ラオス政府は新規プロジェクト提案を制限し、実施案件の優先順位付けを行っている。 公的債務については公表可能な情報がなかったため、達成度を測ることは困難であった。</p>		2016	2017	2018	2019	2020	PIP 予算	3.800	3.300	2.800	4.000	4.500	資本支出実績 (PIP プロジェクト)	3.300	3.300	2.800	2.450	2.600	公的債務	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A					
		2016	2017	2018	2019	2020																									
PIP 予算	3.800	3.300	2.800	4.000	4.500																										
資本支出実績 (PIP プロジェクト)	3.300	3.300	2.800	2.450	2.600																										
公的債務	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A																										
<p>指標 3: 完了した公共投資事業が当初計画どおり運用・維持され、NSEDP の目標達成に貢献している。</p>	<p>(事後評価時) 検証不能 肯定的かつ継続的な本事業の効果は、2015 年 12 月の「公共投資法第 72 号」の更新を含む公共投資管理の進展と、MPI/県/郡による、本事業で開発されたツールに基づいての事業監視の取り組みである。チャンパサック県は、適切な事業を選択し、事業と予算をさらに管理するためにツールを活用した。</p> <p>NSEDP 目標値</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>目標値</th> <th>事後評価時の実績</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>貧困率</td> <td>10%</td> <td>-</td> </tr> <tr> <td>一人当たり GNI</td> <td>2,454USD</td> <td>2,570USD</td> </tr> <tr> <td>年間 GDP 成長率</td> <td>7.2%</td> <td>4.8%</td> </tr> <tr> <td>GDP の歳入 (%)</td> <td>18.2%</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>GDP の予算収入 (%)</td> <td>16.4%</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>GDP の支出 (%)</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>GDP の財政赤字 (%)</td> <td>4.23%</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>ジニ係数</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> </tr> <tr> <td>GDP に占める財の輸出額 (%)</td> <td>N/A</td> <td>N/A</td> </tr> </tbody> </table>		目標値	事後評価時の実績	貧困率	10%	-	一人当たり GNI	2,454USD	2,570USD	年間 GDP 成長率	7.2%	4.8%	GDP の歳入 (%)	18.2%	N/A	GDP の予算収入 (%)	16.4%	N/A	GDP の支出 (%)	N/A	N/A	GDP の財政赤字 (%)	4.23%	N/A	ジニ係数	N/A	N/A	GDP に占める財の輸出額 (%)	N/A	N/A
	目標値	事後評価時の実績																													
貧困率	10%	-																													
一人当たり GNI	2,454USD	2,570USD																													
年間 GDP 成長率	7.2%	4.8%																													
GDP の歳入 (%)	18.2%	N/A																													
GDP の予算収入 (%)	16.4%	N/A																													
GDP の支出 (%)	N/A	N/A																													
GDP の財政赤字 (%)	4.23%	N/A																													
ジニ係数	N/A	N/A																													
GDP に占める財の輸出額 (%)	N/A	N/A																													

出所: MPI-DOE

3 効率性

事業費、事業期間ともに計画を若干上回った (計画比: 109%、114%)。アウトプットは計画どおり産出された。よって、効率性は中程度である。

4 持続性

【政策面】

PIPローリング・プログラムに沿った開発計画と予算編成は、第8次NSED(2016年～2020年)¹の下での持続的で包摂的な経済成長の成果を示す指標の一つである。

【制度・体制面】

DOEは、PIPに関する役割と責任を果たすために技術ユニットとコーディネーションユニットを設置し、職員を配置している。事後評価時点でのDOEの職員総数は55名であり、十分な人員配置となっている。

【技術面】

DOEは毎年年次総会を開催し、前年度の問題点や実施中の問題点を共有してきた。また、DOEは投資プロジェクトを実施する職員のための能力強化を実施しており、中央・地方職員に対し、本事業で作成されたガイドラインやマニュアルに関する指導を行い、実施手順の理解を深めている。

研修により技術や知識が向上した県職員の中には、他部署への異動や昇格したものもあり、新規職員の能力は非常に限られている。

【財務面】

DOEはMPIからの予算により、地方のプロジェクトの現地視察やモニタリングなどの活動を行ってきたが、配賦された予算は十分ではない。

【評価判断】

以上より、技術面、財務面に一部課題があり、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、事業完了時にプロジェクト目標を一部達成した。ガイドラインが第8次NSEDに含まれ、事業評価が実施されたが、ODA事業の情報は共有されておらず、郡レベルでの公共投資プロジェクトの件数が検証できなかったからである。上位目標は、公共投資プロジェクトのモニタリングが行われているが、その質は改善されておらず非効率的であることから一部達成といえる。持続性に関しては、技術面、財務面に一部課題がある。効率性に関しては、事業費、事業期間ともに計画を若干上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業は一部課題があると評価される。

III 提言・教訓

実施機関への提言：

- ・持続可能で効果的なPIP継続のために、MPIはPIPプロジェクトのモニタリングと評価のための予算を確保することが勧められる。
- ・県事務所では、十分な訓練を受けた有能な職員が、新入職員に技術や知識を伝えずに移動していくケースが多く、実施機関は新入職員や新規着任者に向けて適切な技術や知識を伝えていく定期的な研修制度を設け実施する必要がある。また、実施機関は引継ぎ資料の作成やブリーフィングの実施等、新着任者が業務内容を理解するための業務引継ぎ制度の構築を行うべきである。
- ・MPIの評価局はガイドライン、マニュアルやフォーマット更新、県におけるプロジェクト実施者向けの研修のための予算を確保する必要がある。今次調査では、新たな法律に準じてどのようにフォーマットを使えば良いかがプロジェクト実施者に理解されておらず、手続きが遅延していることが確認された。

JICAへの教訓：

- ・フェーズ2、フェーズ3プロジェクトが、PIPプロジェクトの運営監理のための新たな評価手順を導入することでMPIやDPIを支援したことは明らかである。しかし、MPIとDPIは、予算の不足により、新しい評価手順の導入、特にPIPプロジェクトのモニタリングと評価を効果的かつ効率的に実施することが困難な状況に直面している。このため、JICAは、事業計画の段階から、事業完了後のモニタリング・評価のためのカウンターパート予算の確保をMPIに要請すべきであった。あるいは、県・郡の機関が予算や能力に不足が生じるような場合に、公共事業の実施監理への影響をできるだけ小さくするための工夫・仕組みについて、プロジェクトの中で検討すべきであった。また、JICAは、事業の規模を適切に設計し、対象となるすべてのDPIにPIP事業のための十分な予算と能力があることを確認した上で、新入職員が効果的に業務を継続できるように、実地研修制度の確立を支援すべきであった。

関連書類提出手続きにおいて、本事業で開発されたガイドライン、マニュアル、フォーマットを活用して実施された建設プロジェクト3件

¹ 事後評価時点では、第9次計画は策定中であり、2021年初めに完成することが見込まれていた。



教育省教育開発機関（ビエンチャン）



チャンパサック県教育局



士官学校の農業用灌漑用水路（チャンパサック県）