

国名 パプアニューギニア	運輸省港湾政策及び行政能力強化プロジェクト
-----------------	-----------------------

## I 案件概要

事業の背景	<p>パプアニューギニア（PNG）は、大小600を超える島々から成り、かつ険しい山脈が横断しているため、人・物資の移動を海上交通に頼ってきた。一方、国内主要港の港湾施設は1960～70年代に建設され、老朽化が激しく、需要の拡大、船舶の大型化・コンテナ化に対応できていなかった。加えて、港湾行政において、責任の所在や意思決定プロセスが明確でないという課題も抱えていた。これは、行政規制権限が運輸省からPNG港湾公社や海上保安庁に委譲されてきたためである。このような状況下、PNG政府は日本政府に対し、港湾政策・行政に係る能力強化の支援を要請した。</p>										
事業の目的	<p>本事業は、(i)運輸省と他機関の役割・責任の明確化、(ii)港湾行政に係る基本知識・技能の向上、(iii)港湾施設の基本情報収集・分析を通じて、運輸省の国家港湾行政機関としての業務遂行能力を図り、もってPNGにおける港湾行政の円滑化を目指す。</p>										
	<p>1. 上位目標：政府職員の能力強化を通じ、パプアニューギニアにおける港湾行政が円滑に遂行される。 2. プロジェクト目標：運輸省の国家港湾行政機関としての業務遂行能力（港湾政策・計画、規制権限行使）が強化される<sup>1</sup>。</p>										
実施内容	<p>1. 事業サイト：(i)ポートモレスビー（プロジェクト事務所）、(ii)対象州：「Maritime Province」15州<sup>2</sup> 2. 主な活動： 1) 港湾行政を担う組織の現状をレビューし、望ましい組織体制を提案する。 2) i)港湾台帳、ii)港格制度<sup>3</sup>、iii)港湾統計、iv)港湾技術基準、v)その他港湾政策・行政に係る講義を実施する。 3) 実地調査を通じて収集した港湾施設情報を分析し、港湾台帳として取り纏める。 3. 投入実績：  <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">日本側</td> <td style="width: 50%;">相手国側</td> </tr> <tr> <td>(1) 専門家派遣 12人</td> <td>(1) カウンターパート配置 8人（運輸省6人、PNG港湾公社2人）</td> </tr> <tr> <td>(2) 研修員受入 12人（日本）、4人（フィリピン）</td> <td>(2) プロジェクト事務所</td> </tr> <tr> <td>(3) プロジェクト運営費</td> <td>(3) プロジェクト運営費</td> </tr> </table> </p>			日本側	相手国側	(1) 専門家派遣 12人	(1) カウンターパート配置 8人（運輸省6人、PNG港湾公社2人）	(2) 研修員受入 12人（日本）、4人（フィリピン）	(2) プロジェクト事務所	(3) プロジェクト運営費	(3) プロジェクト運営費
日本側	相手国側										
(1) 専門家派遣 12人	(1) カウンターパート配置 8人（運輸省6人、PNG港湾公社2人）										
(2) 研修員受入 12人（日本）、4人（フィリピン）	(2) プロジェクト事務所										
(3) プロジェクト運営費	(3) プロジェクト運営費										
事業期間	<p>（事前評価時）2014年1月～2017年1月 （実績）2014年1月～2018年3月</p>	事業費	<p>（事前評価時）199百万円、（実績）267百万円</p>								
相手国実施機関	運輸省（Department of Transport : DoT）										
日本側協力機関	一般財団法人 国際臨海開発研究センター										

## II 評価結果

### 【留意点】

#### [プロジェクト目標とその指標]

本事業では、合同調整委員会協議（2016年9月7日）にて、プロジェクト目標とその指標が改定された。協議議事録によれば、「実際の事業活動に沿った」とのことだが、評価者は、改定された「プロジェクト目標」と「二つの指標」の間に、一定の齟齬があると考えた。「プロジェクト目標」は、本事業のみでは到達できないレベルに引き上げられた一方で、二つの指標は次の留意点に示すような「いわゆる達成可能な」レベルに設定された。このような齟齬はあるものの、本事後評価では、内部評価の原則に沿って、改定されたプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM、事業の枠組みを示すマトリックス）を適用し、改定指標に基づき評価判断を行った。

#### [事業効果継続の確認方法]

本事業のプロジェクト目標の二つの指標は、指標1（達成テスト結果）、指標2（提案内容の発表）のいずれも、一時的な成果を示している。したがって、各指標の継続状況として、「本事業により開発された能力の持続性（指標1）」、「発表された提案の活用（指標2）」を確認した。

### 1 妥当性

#### 【事前評価時のパプアニューギニア政府の開発政策との整合性】

本事業は、港湾設備の維持・整備や行政強化に重点を置くPNG政府の「長期開発戦略（2010年～2030年）」に合致していた。なお、運輸分野に特化した戦略として、「国家運輸戦略」がアジア開発銀行の支援のもと策定され、2013年7月に国会承認・施行された。さらに、同運輸戦略に基づき、「中期運輸計画（2014年～2018年）」が中期アクションプランとして策定された。

<sup>1</sup> 本評価結果票において、目標・指標の和文は、より英文に則した訳としたため、公表済文書の文言と同一ではない。

<sup>2</sup> 「Maritime Province」とは州人口の59%が陸上・航空交通にアクセスできず、海運交通に依存している州を指し、本事業は、同15州全てを対象とする。具体的には、ウエスタン州、ガルフ州、セントラル州、ミリンベイ州、オロ州、モロベ州、マダン州、東セピック州、サンダウン州、マヌス州、ニューアイルランド州、東ニューブリテン州、西ニューブリテン州、ブーゲンビル自治州を指す。

<sup>3</sup> 港格制度（port governing system）とは、行政目的のため一定の基準で港湾を分類する制度。

<sup>4</sup> 当初のプロジェクト目標は、「プロジェクトチームメンバーが、国家政府機関として港湾行政を遂行するために、国家港湾行政の目的、機能、組織及び政策手段について理解する。」であったが、同目標は「運輸省の国家港湾行政機関としての業務遂行能力（港湾政策・計画、規制権限行使）が強化される。」に改定された。

**【事前評価時のパプアニューギニアにおける開発ニーズとの整合性】**

「事業の背景」で述べたとおり、事前評価時、港湾行政に係る政府機関の責任の所在や意思決定プロセスは不明確であった。同課題に対し、「国家運輸戦略（2013年）」は、海上交通に係る行政機能や規制権限を一元化して「国家海事庁」を創設するとともに、運輸省においては指定港（主要港）及び非指定港の管理運営に係る法整備を行うことを提案した。このような港湾セクターの移行期にあって、本事業は、担当機関の如何に拠らず「港湾行政の基礎」となる知識・技能（具体的には、港湾政策や港湾台帳の基本）に重点を置いた。（ちなみに、法整備分野は、オーストラリア国家開発庁が支援中であった。）

**【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、「対パプアニューギニア独立国別援助方針（2012年）」に合致していた。同方針は、「経済成長基盤の強化」を重点分野の一つとしており、同分野における「交通インフラ整備」及び「人材育成支援」に本事業は位置づけられる。

**【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】**

プロジェクト目標は、事業完了時に達成された。カウンターパートスタッフ8名による達成テストの平均スコアは、70%の目標に対し78%であった（指標1）。また、本事業のカウンターパートスタッフは、「国家海事庁運営委員会」に対し、本事業で習得した知識を基に、港湾セクターの行政・運営や各機関が担うべき機能について提案を行った（指標2）。（運輸省所属のカウンターパートスタッフのうち2名は、同委員会のメンバーであった。）本事業は、i) 港湾台帳、ii) 港格制度、iii) 港湾統計、iv) 港湾技術基準、v) 国家港湾行政を網羅しており、一連のワークショップやセミナーが運輸省及び他の港湾機関に対して実施された。特筆すべきは、本事業下で115もの港湾施設が実地調査され、港湾台帳が作成された点である。事業完了時には、日本人専門家の補助なしに、カウンターパートスタッフだけで実地調査を実施できるようになった。

**【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】**

事業の効果は事後評価時まで継続している。カウンターパートスタッフの殆どが、現在も港湾関係の職位につき、本事業で得た知識を他の職員に移転している。例えば、本事業により作成された教材は継続して活用・参照されており、港湾台帳は各港湾の施設点検時に活用されている。なお、港湾台帳の更新が事業完了時に提言されており、それを目的とした調査が運輸省によって実施されている。他方、港湾セクターの組織改革に係る「国家海事庁」の新設案は、主導していた外資系コンサルティング会社の撤退により、2018年に取りやめとなった。しかしながら、本事業で提案した港湾行政の在り方については、港湾機関によって引き続き議論され、2020年末にPNG政府により組織されたMaritime Expert Groupにおいても検討されている。

**【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。本事業において、運輸省及び他の港湾機関の役割・責任が提案された。本事業では、各機関の役割に重複があることを指摘し、それを整理するよう提言した。例えば、運輸省は規制権限を行使するよう提言されたが、港湾運営を担うPNG港湾公社が規制権限も行使しているのが実情であった。港湾行政については、事業完了後も引き続き議論されてきたものの、現時点でも港湾機関間の機能の重複は解決されていない（4. 持続性、【政策面】を参照）。同課題を解決すべく、関連する法規の重複についてMaritime Expert Groupで現在議論がなされており、同プロセスの支援を目指し、JICAによるフェーズ2事業の詳細計画策定調査が実施されている。

**【事後評価時に確認されたその他のインパクト】**

負のインパクトは確認されていない。

**【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	出所
プロジェクト目標 運輸省の国家港湾行政機関としての業務遂行能力（港湾政策・計画、規制権限行使）が強化される。	(指標1) カウンターパートスタッフの最終達成テストの平均スコアが70%となる。	達成状況（継続状況）：達成（継続） (事業完了時) - 8名のカウンターパートスタッフによる最終達成テストの平均スコアは78%であった。 (事後評価時) - カウンターパートスタッフの殆どが、現在も港湾関係の職位につき、本事業で得た知識を他の職員に移転している。	業務完了報告書、運輸省への質問票・インタビュー
	(指標2) 運輸省により、「国家海事庁運営委員会」に対し、港湾セクター組織改革に係る提案（運輸省の役割と責任）を行う。	達成状況（継続状況）：達成（継続） (事業完了時) - 運輸省は、本事業で習得した知識を基に、港湾セクター行政・運営や各港湾機関が担うべき機能について提案を行った。 (事後評価時) - 国家海事庁新設案は取りやめとなったものの、本事業に基づく運輸省の提案は、関係者によって引き続き議論されている。	同上

上位目標 政府職員の能力強化を通じ、パプアニューギニアにおける港湾行政が円滑に遂行される。	港湾セクターにおける運輸省及び他機関の役割・責任が明確化される。	(事後評価時) 一部達成 - 次表は主要港湾機関による役割区分の大枠を示している。これにつき、本事業で詳細な説明がなされ、事業完了後も継続して議論されてきた。ただし、実際には、機関間の機能重複は解決途上にある。		運輸省への質問票・インタビュー
		主要港湾機関の役割		
		機関	役割・責任	
		運輸省	海上交通全般の主導機関としての政策立案、調整・モニタリング、規制権限行使	
PNG 港湾公社	委譲された権限の範囲内での指定港の運営、貨物輸送・取扱、港湾使用料の徴収、荷役等			
海上保安庁	航路標識の保全、捜索救助、油流出対応、水先案内等			

### 3 効率性

本事業では、事業費・事業期間ともに計画値を上回った（計画比：134%、139%）。その理由は、事業期間の1年延長を通じて、港湾セクター改革の動向を慎重にモニターしつつ、カウンターパートスタッフの基礎的技能・知識の更なる向上を図ったためである。なお、本事業のアウトプット（成果）は計画どおり産出された。よって、本事業の効率性は中程度である。

### 4 持続性

#### 【政策面】

現在では「国家運輸戦略（2013年）」に代わり、「中期運輸計画Ⅱ（2019年～2022年）」が事業効果の維持に有効な政策である。同計画は、本事業でも検討・提言したように、港湾機関間で機能重複が多くみられることを指摘し、「政策と法整備に係るプログラム」を優先課題として位置付けている。

#### 【制度・体制面】

「国家海事庁」の創設案が実現しなかったため、港湾セクターにおける組織変更はない。運輸省では、海上運輸部門が港湾セクター全体を所管しており、10名の人員が配置されている。運輸省によれば、これは十分な数ではないため、新たな採用人員を海上運輸部門に優先的に配置予定である。

#### 【技術面】

本事業で得られた知識・技能は十分に活用されている。例えば、港湾台帳は港湾施設の確認以外に、州政府との港湾施設に係る協議にも活用されている。また、本事業で開発された教材は、港湾機関の日常業務のみならず、運輸省の新入職員に対する四半期セミナーでも活用されている。

#### 【財務面】

運輸省によれば、海上運輸部門に必要な予算は措置されており、金額は毎月5千PGK程度である。

#### 【評価判断】

以上より、政策面、制度・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、プロジェクト目標（運輸省の国家港湾行政機関としての業務遂行能力（港湾政策・計画、規制権限行使）が強化される。）を達成した。事業の効果は継続し、上位目標（政府職員の能力強化を通じ、パプアニューギニアにおける港湾行政が円滑に遂行される。）は一部達成されたものの、港湾機関間の機能重複は解決途上にある。持続性については、政策面、制度・体制面で一部問題があったものの、技術面、財務面では、いずれも特段の問題はみられなかった。効率性については、事業費・事業期間ともに計画値を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

## III 提言・教訓

### 実施機関への提言：

- 運輸省に対して、本事業で作成した港湾台帳や教材の更新を提言致したい。これら文書の更新を通じて、運輸省は最新の情報を確認でき、また、同省が港湾セクターの主管行政機関であることを明示することもできる。これに関連した運輸省の取り組みとして、港湾台帳更新を目的とした州政府・港湾施設の訪問・調査が挙げられるが、現時点では調査結果を港湾台帳更新版に取り纏めるには至っていない。港湾台帳や教材の更新を、運輸省の各会計年度の目標として掲げ、職員の仕事の一部とすることが望まれる。

### JICA への教訓：

- 事業実施中に、プロジェクト目標やその指標を改定する場合は、ロジックや事業を取り巻く状況を鑑み、適切にこれらを設定することが重要である。【留意点】でも述べたとおり、評価者は、合同調整委員会協議により改定された「プロジェクト目標」とその「二つの指標」の間に一定の齟齬があるとの見解である。「プロジェクト目標」は、港湾セクターの移行期において、本事業ではコントロールできないレベルに引き上げられた一方で、二つの指標は「いわゆる達成可能な」レベルに設定された。本事後評価では、内部評価の原則に沿って、改定指標に基づき評価を行ったため、プロジェクト目標は「達成」と判断された。他方、プロジェクト目標の文言を文字通り解釈した場合、評価判断に疑問を呈する可能性もあろう。
- 本事業の上位目標は、「政府職員の能力強化を通じ、パプアニューギニアにおける港湾行政が円滑に遂行される。」であり、その達成度を確認する指標として、「港湾セクターにおける運輸省及び他機関の役割・責任が明確化される。」が設定されていた。しかし「明確化される」といった表現は「達成すべき状況」を明示しないため、上位目標達成度の検証が容易ではなかった。適切な事業評価のためには、的確な指標の設定が重要である。また、和英文のニュアンスの違いにも注意を払い、和文・英文双方において、目標や指標の文言を精査すべきである。

- 港湾セクターの各機関が担うべき役割や責任を明確にするには、関連する法規の重複を見直すことが重要である。そのためには、「プロジェクト」の枠を超えた関係機関との協調が肝要である。本事業実施時は、法整備分野は、他ドナーが支援中であったが、現時点でも、港湾機関間の機能の重複は解決されていない。本事業の経験を踏まえ、JICA はフェーズ 2 事業において、同ドナー、運輸省及び他の港湾機関と連携しつつ、法規重複の課題に取り組むことを検討中である。



港湾台帳更新調査で 2020 年 5 月にミリンベイ州を訪問  
(州政府運輸部門の職員らと)



港湾台帳更新調査で 2021 年 2 月にマダン州を訪問  
(PNG 港湾公社が運営する埠頭を視察)